

## Antwort

### der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Stephan Protschka, Peter Felser, Franziska Gminder, Wilhelm von Gottberg und der Fraktion der AfD  
– Drucksache 19/17826 –**

### **Hintergründe zu den geplanten Änderungen der Düngeverordnung und anderer Vorschriften**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bundesregierung rechtfertigt die geplanten Änderungen der Düngeverordnung und anderer Vorschriften seit dem 25. Juli 2019 damit, dass die EU-Kommission gegenüber Deutschland das Zweitverfahren wegen Verstößen gegen die Nitratrichtlinie eröffnet habe und es ohne die Änderungen zu hohen Strafzahlungen für die Bundesrepublik Deutschland käme (<https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2019/161-Nitratrictlinie.html>). Am 21. Februar 2020 verkündet das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) dann, dass die EU-Kommission auf Grundlage der nun vorliegenden Verordnung keine Klage einleiten werde (<https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2020/200221-duengevo.html>). Den Medien ist jedoch zu entnehmen, dass die EU-Kommission eine Entscheidung für ein weiteres Vertragsverletzungsverfahren erst treffen könne, wenn das neue Gesetz in Kraft getreten sei, und jegliche Garantie dafür ablehne, dass es zu keinem Zweitverfahren kommen werde (<https://www.agrarheute.com/politik/duengeverordnung-eu-kommission-widerspricht-agrarministerium-565426>).

1. Auf welche konkreten Mängel bei den Maßnahmen der 2017 novellierten Düngeverordnung bezieht sich nach Kenntnis der Bundesregierung der EU-Umweltkommissar K. V. ([https://ec.europa.eu/germany/news/20190725-nitrat\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20190725-nitrat_de)), wie lautet die jeweilige Begründung und Grundlage in der EU-Nitratrictlinie (91/676/EWG)?

Die vom Kommissar K. V. kritisierten Mängel sowie deren Begründung und Grundlagen ergeben sich aus dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 21. Juni 2018, das dem Deutschen Bundestag am gleichen Tag zur Verfügung gestellt wurde. Die konkreten Kritikpunkte werden im Aufforderungsschreiben der EU-Kommission im Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 260 Absatz 2 AEUV angeführt. Dieses liegt dem Deutschen Bundestag ebenfalls vor.

2. Wie erklärt die Bundesregierung den nach Ansicht der Fragesteller vorliegenden Widerspruch zwischen der Aussage des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) vom 25. Juli 2019, dass die EU-Kommission gegenüber Deutschland das Zweitverfahren wegen Verstößen gegen die Nitratrichtlinie eröffnet habe und der Aussage des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) vom 21. Februar 2020, dass die EU-Kommission auf Grundlage der nun vorliegenden Verordnung keine Klage einleiten werde (<https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2019/161-Nitratrichtlinie.html>; <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2020/200221-duengevo.html>)?

Die getroffene Aussage ist nicht widersprüchlich, sondern zutreffend. Es gibt einen Unterschied zwischen der Einleitung eines (Zweit-)Vertragsverletzungsverfahrens und einer (Zweit-)Klage. Das Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission gegen Deutschland gemäß Artikel 260 Absatz 2 AEUV wurde mit dem Aufforderungsschreiben – Vertragsverletzung Nr. 2013/2199 der EU-Kommission vom 26. Juli 2019 formal eingeleitet. Gegenwärtig befindet sich das Verfahren aufgrund der von der Bundesregierung unternommenen Anstrengungen zur Umsetzung des EuGH-Urteils noch in der vorgerichtlichen Phase. Die EU-Kommission hat bisher davon abgesehen, einen Klagebeschluss zu fassen.

Dies kann jedoch jederzeit erfolgen, wenn die EU-Kommission den Eindruck gewinnt, dass Deutschland hinter den mit der EU-Kommission verhandelten Maßnahmen zurückbleibt oder sich zeitliche Verzögerungen ergeben.

3. Wie erklärt die Bundesregierung den nach Ansicht der Fragesteller vorliegenden Widerspruch zwischen der Aussage des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) vom 21. Februar 2020, dass die EU-Kommission auf Grundlage der nun vorliegenden Verordnung keine Klage einleiten werde und der anschließenden Aussage einer Sprecherin der EU-Kommission, dass die EU-Kommission erst eine Entscheidung zu einem Vertragsverletzungsverfahren treffen könne, wenn das neue Gesetz in Kraft sei (<https://www.agrarheute.com/politik/duengeverordnung-eu-kommission-widerspricht-agrarministerium-565426>)?

Es liegt kein Widerspruch vor. Der dem Bundesrat zugeleitete Entwurf zur Änderung der Düngeverordnung und anderer Vorschriften muss zunächst, voraussichtlich am 27. März 2020, durch den Bundesrat gebilligt und anschließend verkündet werden. Es ist nachvollziehbar, dass die EU-Kommission zum jetzigen Zeitpunkt – vor Inkrafttreten der Verordnung zur Änderung der Düngeverordnung und anderer Vorschriften – nicht zu einer öffentlichen Aussage bezüglich einer Einstellung oder Fortsetzung des Zweitverfahrens bereit ist.

4. Welche Informationen liegen der Bundesregierung vor, ob die EU-Kommission das Zweitverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen Nichtumsetzung der Maßnahmen aus dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 21. Juni 2018 automatisch einleiten werde, falls der Bundesrat im April keinen Beschluss zur Verordnung zur Änderung der Düngeverordnung und anderer Vorschriften fasst (<https://www.agrarheute.com/politik/duengeverordnung-eu-kommission-widerspricht-agrarministerium-565426>)?

Sollten sich im Bundesratsverfahren inhaltliche Änderungen oder zeitliche Verzögerungen hinsichtlich der Verordnung zur Änderung der Düngeverordnung und anderer Vorschriften ergeben, ist davon auszugehen, dass die EU-Kommission den Europäischen Gerichtshof anruft. Dies wurde Deutschland seitens der EU-Kommission in den Verhandlungen mehrfach verdeutlicht.

Die Forderung der EU-Kommission, die dem Bundesrat zugeleitete Fassung der Verordnung zur Änderung der Düngeverordnung und anderer Vorschriften ohne weitere Änderungen zu beschließen, wurde am 9. März 2020 vom Generaldirektor Calleja per E-Mail bekräftigt.

Im Übrigen ergibt sich auch aus den generellen Vorgaben der EU-Kommission zur Handhabung von Vertragsverletzungsverfahren (Mitteilung „Ein Europa der Ergebnisse – Anwendung des Gemeinschaftsrechts“ (KOM(2007)502), dass Urteile innerhalb eines Zeitraums von zwölf bis 24 Monaten nach Urteil vollständig umgesetzt sein müssen oder der Gerichtshof erneut mit der Sache befasst wird.

5. Auf welche Daten zu Nitratgehalten im Grundwasser, die belegen, dass die Maßnahmen der 2017 novellierten Düngeverordnung nicht ausreichen, um die gemäß EU-Nitratrichtlinie (91/676/EWG) durch Nitrate aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte Gewässerverschmutzung zu verringern, bezieht sich die Bundesregierung für die geplanten Änderungen der Düngeverordnung und anderer Vorschriften?

Deutschland ist von der EU-Kommission u. a. verklagt worden, da sich aus dem fünften Bericht und den ihm zugrunde liegenden Daten ergibt, dass sich die Wasserqualität im Zeitraum von 2008 bis 2011 gegenüber dem Zeitraum von 2004 bis 2007 nicht verbessert hat und keine zusätzlichen oder verstärkten Maßnahmen zur Minderung der Nitratbelastungen ergriffen worden sind. Des Weiteren entsprachen einige Vorgaben der Düngeverordnung von 2006 nicht den Vorgaben der EU-Nitratrichtlinie. Auch mit der Düngeverordnung von 2017 sah die EU-Kommission diese Mängel nicht vollständig beseitigt (s. dem Deutschen Bundestag vorliegendes Aufforderungsschreiben der EU-Kommission im Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 260 Absatz 2 AEUV), so dass zur vollständigen Urteilsumsetzung eine erneute Anpassung der Verordnung notwendig ist. Diese Änderungen sind unabhängig davon, welche Wirkung die mit der Düngeverordnung 2017 bereits ergriffenen Maßnahmen hinsichtlich einer Minderung der Gewässerbelastung erzielen.

6. Auf welcher Grundlage oder Einschätzung rechnet die Bundesregierung damit, dass der Europäische Gerichtshof (EuGH) bei erneuter Anrufung durch die EU-Kommission wegen Nichtumsetzung der Maßnahmen aus dem Urteil des Gerichtshofs vom 21. Juni 2018 zu der Feststellung gelangen könnte, dass die Bundesrepublik Deutschland dem Urteil des Gerichtshofs nicht nachgekommen sei und deshalb die Zahlung eines Pauschalbetrags oder Zwangsgelds verhängt werden würde ([https://ec.europa.eu/germany/news/20190725-nitrat\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20190725-nitrat_de))?

Sofern der Verordnung zur Änderung der Düngeverordnung und anderer Vorschriften voraussichtlich am 27. März 2020 im Bundesratsplenum nicht oder mit substantiellen Maßgabebeschlüssen zugestimmt wird, ist aufgrund der Gespräche und Rückmeldungen aus Brüssel davon auszugehen, dass die EU-Kommission zu der Ansicht kommt, dass Deutschland dem Urteil des Gerichtshofs vom 21. Juni 2018 nicht nachgekommen ist, einen Klagebeschluss fasst und im Anschluss erneut den Europäischen Gerichtshof anruft.

Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 21. Juni 2018 bezieht sich auf die Rechtslage, die 2006 bestand. Zwischenzeitlich ist die Düngeverordnung im Jahr 2017 zwar novelliert worden. Allerdings folgt aus dem Urteil ein weiterer Anpassungsbedarf der Düngeverordnung von 2017.

7. Wie begründet die Bundesregierung die geplanten Änderungen der Düngeverordnung und anderer Vorschriften vor dem Hintergrund, dass im Nitratbericht 2016 steht, dass aufgrund der kurzen Zeitreihe des neuen EU-Nitratmessnetzes noch keine zuverlässige Prognose über die Entwicklung der Nitratbelastung im Grundwasser durchgeführt werden kann und eine Abschätzung der Entwicklung der Nitratgehalte vom Beginn des ersten Aktionsprogramms (1992 bis 1995) bis heute aufgrund der Neugestaltung des Messnetzes nicht möglich sei ([https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Binnengewasser/nitratbericht\\_2016\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Binnengewasser/nitratbericht_2016_bf.pdf), S. 1, 39)?

Nach Artikel 260 Absatz 1 AEUV ist Deutschland verpflichtet, unverzüglich die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 21. Juni 2018 im Vertragsverletzungsverfahren wegen unzureichender Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie ergeben. Aus dem Urteil folgt ein weiterer Anpassungsbedarf der Düngeverordnung von 2017. Da die EU-Kommission zudem im September 2018 mitgeteilt hat, dass auch die im Jahr 2017 novellierte Düngeverordnung aus Sicht der EU-Kommission das Urteil nicht hinreichend umsetzt, ist die geltende Düngeverordnung mit der dem Bundesrat derzeit vorliegenden Verordnung zur Änderung der Düngeverordnung und anderer Vorschriften zu ändern.

8. Inwiefern kommt die Bundesregierung zu dem Schluss, dass das Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 21. Juni 2018 wegen des Verstoßes der Bundesrepublik Deutschland gegen die Verpflichtungen der EU-Nitratrichtlinie (91/676/EWG) auf einer korrekten Datengrundlage beruht, insbesondere vor dem Hintergrund, dass im Nitratbericht 2016 festgestellt wurde, dass es im Gegensatz zu den früheren Berichten erst jetzt möglich sei, bundesweit repräsentative Aussagen über die Belastung des Grundwassers durch den Nitratreintrag aus landwirtschaftlichen Quellen zu treffen ([https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Binnengewasser/nitratbericht\\_2016\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Binnengewasser/nitratbericht_2016_bf.pdf), S. 1)?

Die EU-Nitratrichtlinie sieht vor, dass ein Mitgliedstaat zur Überprüfung der Wirksamkeit der Maßnahmen den Nitratgehalt an ausgewählten Messstellen überwachen muss, an denen der Grad der Nitratverunreinigung der Gewässer aus landwirtschaftlichen Quellen festgestellt werden kann. Es geht dabei um die Evaluation der Wirksamkeit der im Aktionsprogramm getroffenen Maßnahmen. Wenn die Maßnahmen nicht ausreichen, um eine Verminderung und Vorbeugung der Gewässerunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen zu erwirken, müssen nach den Vorgaben der Richtlinie zusätzliche oder verstärkte Maßnahmen ergriffen werden. Auch die EU-Kommission betrachtet die übermittelten Gewässerdaten unter diesem Aspekt.

Das bis zum Nitratbericht 2012 verwendete Belastungsmessnetz für Grundwasser bestand aus ca. 190 Messstellen im freien oberflächennahen Grundwasser, von dem bereits bekannt war, dass es durch die landwirtschaftliche Flächennutzung im Einzugsgebiet der Messstelle bedingte hohe Nitratbelastungen aufwies. Die Wirksamkeit der Maßnahmen des Aktionsprogramms bildete sich an solch hochbelasteten Messstellen aufgrund der relativ kurzen Sickerzeiten am besten ab.

Der EU-Kommission wurden im Rahmen der Nitratberichte 2012 und 2016 auch Ergebnisse des sogenannten EUA-Messnetzes übermittelt. Dieses Grundwassermessnetz dient der jährlichen Berichterstattung an die Europäische Umweltagentur und ist ein Übersichtsmessnetz für die Grundwasserbelastung in Deutschland. Zur Berichterstattung im Jahr 2016 wurde das EUA-Messnetz seitens der für die Gewässerbeobachtung zuständigen Bundesländer überarbei-

tet, so dass das neue, 1.214 Messstellen-umfassende EUA-Messnetz die unterschiedlichen Flächennutzungen (Siedlung, Wald, Ackerbau und Sonderkulturen, Grünland) sowie die Nitratbelastung in Deutschland repräsentativ abbildet. Zur Berichterstattung unter der Nitratrichtlinie im Jahr 2016 wurden aus diesem EUA-Messnetz alle Messstellen mit hauptsächlich landwirtschaftlichen Nutzungseinflüssen im Einzugsgebiet ausgewertet, damit die oben genannte Anforderung der Nitratrichtlinie an die Gewässerbeobachtung erfüllt wird. Die Auswertung dieses EU-Nitratmessnetzes und des EUA-Messnetzes im Nitratbericht 2016 zeigte, dass die Nitratbelastungen im Grundwasser sich nicht mehr signifikant verbesserten.

In seinem Urteil hat der EuGH festgestellt, dass Deutschland es bereits versäumt hat, seiner Pflicht zur Verstärkung der Maßnahmen nachzukommen, als mit dem Nitratbericht 2012 deutlich wurde, dass die bisher ergriffenen Maßnahmen zur Zielerreichung der Vorgaben der Nitratrichtlinie (Minderung und Vermeidung der landwirtschaftlich bedingten Stickstoffbelastung und Eutrophierung der Gewässer) nicht ausreichen.

9. Wie rechtfertigt die Bundesregierung die geplanten Änderungen der Düngerverordnung und anderer Vorschriften vor dem Hintergrund, dass die Novelle der Düngerverordnung 2017 nach Ansicht der Fragesteller bereits Wirkung zeigt, wie beispielsweise der neue Nährstoffbericht aus Niedersachsen zeigt (<https://www.topagrar.com/acker/news/7-naehrstoffbericht-niedersachsen-zeigt-starke-reduktion-der-stickstoffueberschuesse-11987334.html>)?

Die Bundesregierung ist verpflichtet, das Urteil des EuGH unverzüglich und vollständig umzusetzen. Die EU-Kommission hat – entsprechend der üblichen Praxis und im Einklang mit rechtsstaatlichen Grundsätzen – in den Gesprächen zur Umsetzung des EuGH-Urteils auf der vollständigen Umsetzung bestanden und die unverzügliche Verabschiedung der Änderungen eingefordert. Derzeit befindet sich die Bundesregierung bereits in einem Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 260 Absatz 2 AEUV und es besteht kein weiterer Handlungsspielraum.





