

**06.07.20**

## **Unterrichtung** durch die Bundesregierung

---

### **Stellungnahme der Bundesregierung zu dem Beschluss des Bundesrates zur Verordnung zur Änderung der Düngeverordnung und anderer Vorschriften**

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft hat mit Schreiben vom 2. Juli 2020 zu der o.g. Verordnung Folgendes mitgeteilt:

Der Bundesrat hat am 27. März 2020 beschlossen, der Verordnung zur Änderung der Düngeverordnung und anderer Vorschriften zuzustimmen. Dabei wurde ferner eine EntschlieÙung (Drucksache 98/20 (Beschluss)) gefasst.

Zu den in der EntschlieÙung des Bundesrates angesprochenen Punkten nimmt das Bundesministerium für Landwirtschaft und Ernährung wie folgt Stellung.

#### **1. Vermeidung Zweitverfahren der EU-Kommission - verbleibende Unzulänglichkeiten aus fachlicher, rechtlicher und vollzugsseitiger Sicht**

Die EU-Kommission hat informell mitgeteilt, dass sie die fristgerechte Änderung der Düngeverordnung begrüÙt und nun vorerst das im Juli 2019 eingeleitete Zweitverfahren gegen Deutschland ruhend stellen wird. Dies ist allerdings davon abhängig, dass das gesamte mit der EU-Kommission vereinbarte Maßnahmenpaket (Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes, Erlass einer Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Gebietsausweisung, Anpassung der belasteten Gebiete durch die Länder gemäß dieser Allgemeinen Verwaltungsvorschrift) bis spätestens Ende des Jahres 2020 umgesetzt wird. Hinsichtlich des Begleitmonitorings zur Wirksamkeitskontrolle der Düngeverordnung (DüV) soll der EU-Kommission ab Mitte 2021 über die Auswirkungen der DüV auf den Schutz der Gewässer und die entsprechenden Entwicklungen berichtet werden.

Der Bundesregierung ist bewusst, dass aufgrund des hohen Zeitdrucks zur Änderung der Düngeverordnung wichtige Änderungen, die nicht ausschließlich der Umsetzung des EuGH-Urteils dienen, zurückgestellt werden mussten. Diese Punkte werden im Rahmen der gemäß den Vorgaben der EU-Nitratrichtlinie vorgeschriebenen Evaluierung der Düngeverordnung aufgegriffen.

## **2. Fachliche Unzulänglichkeiten: Schwere Umsetzbarkeit für Landwirte, bestehende Rechtslücken**

Aus Sicht der Bundesregierung enthält die Düngeverordnung keine fachlichen Unzulänglichkeiten hinsichtlich des Fassungsvermögens von Anlagen zur Lagerung von Wirtschaftsdüngern und Gärrückständen. Insofern die Länder hier Anpassungsbedarf sehen, kann auch dies im Rahmen der anstehenden Evaluierung - bei der die Länder eingebunden werden - diskutiert werden.

## **3. Aufhebung des flächenbezogenen Nährstoffvergleichs**

Die Aufhebung des flächenbezogenen Nährstoffvergleichs mit einem einheitlichen Kontrollwert war zur Umsetzung des EuGH-Urteils erforderlich. Mit der nun vorgeschriebenen schlagbezogenen Aufzeichnungspflicht aller Düngungsmaßnahmen können die erforderlichen Indikatoren zur Bewertung der Auswirkungen der Düngung auf die Umwelt abgeleitet werden. Darüber hinaus wurde der Europäischen Kommission eine Evaluierung der Stoffstrombilanzverordnung zugesagt.

## **4. Bundeseinheitliches Stickstoff-Wirkungsmonitoring**

## **5. Bundesweit einheitliche Vorlage-, Melde- oder Mitteilungspflichten**

Die Ziffern 4. und 5. werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens hatte die EU-Kommission Deutschland aufgefordert, ein Monitoringprogramm einzurichten, das in kurzen Zeiträumen Aussagen über die Wirkung der Maßnahmen der Düngeverordnung (DüV) zulässt.

Bund und Länder hatten daher eine Projektgruppe beauftragt, ein entsprechendes Monitoring („Monitoring zur Düngeverordnung 2020“) zu entwickeln. Dieses soll:

- o Aussagen über die Wirkung der DüV 2020 treffen,
- o eine schnelle Nachsteuerung der Anforderungen in den nach der DüV ausgewiesenen Gebieten ermöglichen und
- o aufzeigen, wie die übrigen Gebiete sich entwickeln.

Das von der Projektgruppe vorgeschlagene Monitoring soll sich aus drei Modulen zusammensetzen. Betrachtet werden sollen die Entwicklung der Anwendungen von Düngemitteln auf landwirtschaftlichen Flächen (Emissionen aus der Landwirtschaft) und die hiervon ausgehenden Auswirkungen auf die Gewässer (Immissionen auf das Grundwasser und die Oberflächengewässer). Beide Module sollen um eine bundesweit einheitliche Modellierung auf der Basis von AGRUM-Deutschland (AGRUM-DE; Analyse von Agrar- und Umweltmaßnahmen im Bereich des landwirtschaftlichen Gewässerschutzes vor dem Hintergrund der EU-Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland) ergänzt werden, um die Erkenntnislücke zwischen kurzfristigen Effekten und langfristigen Entwicklungen zu schließen. Zur Ermittlung der Emissionen aus der Landwirtschaft sind Daten erforderlich, deren Nutzungsberechtigung der Prüfung bedarf.

Der Europäischen Kommission soll ab Mitte 2021 über die Auswirkungen der DüV auf den Schutz und die Qualität der Gewässer und die entsprechenden Entwicklungen der vergangenen zwölf Monate berichtet werden. Der Bericht soll einen Überblick über die Entwicklung der Düngung in Deutschland und detaillierte Auskunft über die Auswirkungen der landwirtschaftlichen Bodennutzung auf die Gewässer in den von den Ländern als belastet ausgewiesenen Nitrat- und Phosphat-Gebieten geben.

Die Länder sollen die für das Monitoring benötigten Daten aus der Wasserwirtschaft und der Landwirtschaft erheben und diese an den Bund weiterleiten. Die Bewertung der Daten und die Prüfung der daraus zu entwickelnden Berichte an die Europäische Kommission soll durch eine gemeinsame Steuerungsgruppe aus Bund und Ländern erfolgen. Der Bund prüft, ob im Düngegesetz die Ermächtigungsgrundlagen für die zu erhebenden Daten ausreichend sind.

Die Projektgruppe schlägt in Bezug auf das Monitoring den Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern vor, in welcher die organisatorischen Grundlagen für das Monitoring zur Düngeverordnung und dessen Finanzierung sowie die Einsetzung eines Projektteams zur Umsetzung des vorgelegten Konzepts geregelt werden.

## **6. Fehlende Vorschläge der Länder zur Verbesserung der Vollzugstauglichkeit und Rechtssicherheit aus der Länderarbeitsgruppe im vorliegenden Entwurf**

Auf Grund der schwierigen Verhandlungen mit der EU-Kommission zur Änderung der Düngeverordnung und der politischen Bedeutung des Verfahrens war es vor dem Bundesratsverfahren nicht möglich, Änderungsvorschläge der Länder aus der Länderarbeitsgruppe Mustervollzugshinweise in den Entwurf der Verordnung zur Änderung der Düngeverordnung aufzunehmen. Die seitens der Länder im AV- und U-Ausschuss eingebrachten Änderungsanträge haben keine entsprechenden Mehrheiten gefunden oder wurden im Bundesratsplenium nicht mehr eingebracht.

## **7. Investitions- und Zukunftsprogramm „Bauernmilliarde“:**

### **a) Unklarheiten des Bundesrates über Mittelfinanzierung - kein Umschichten der Mittel aus anderen umweltrelevanten Titeln**

### **b) Klarheit über Voraussetzungen für eine Auszahlung - klare Definition der Förderbereiche in Abstimmung mit den Ländern**

### **c) Bessere Förderung nachhaltig wirtschaftender Betriebe in roten Gebieten**

Der Koalitionsausschuss hat auf seiner Sitzung am 29. Januar 2020 beschlossen, die Landwirte bei dem anstehenden Transformationsprozess in Folge der Änderungen der Düngeverordnung mit insgesamt 1 Mrd. Euro für Investitionen und Agrarumweltmaßnahmen zu unterstützen.

Der Beschluss der Bundesregierung zu den Eckwerten für den Haushalt 2021 und die Finanzplanung bis 2024 sieht vor, den kompletten Betrag von 1 Mrd. € im Epl. 10 zu veranschlagen.

Die Verteilung auf die Jahre 2021 - 2024 ist durch den Eckwertebeschluss wie folgt festgelegt: 2021: 250 Mio. €, 2022: 275 Mio. €, 2023: 275 Mio. €, 2024: 200 Mio. €.

Das BMEL bereitet ein Investitions- und Zukunftsprogramm für die Jahre 2021 bis 2024 vor.

Der Schwerpunkt des Programms soll auf Investitionen in emissionsarme Ausbringungstechnik für Gülle und flüssige Gärrückstände, Aufbereitung von Gülle in Kleinanlagen sowie Erweiterung und Abdeckung der Lagerstätten liegen. Zur Förderung dieser Investitionsmaßnahmen wird ein neues Bundesprogramm vorgeschlagen, das über die Landwirtschaftliche Rentenbank (LR) abgewickelt werden soll. Das Programm soll zum 1. Januar 2021 beginnen.

Ferner sollen über den bestehenden Rahmen hinaus Agrarumweltmaßnahmen, die Alterssicherung der Landwirte sowie Innovationen und die Digitalisierung gefördert werden.

Eine Besserstellung von Betrieben in belasteten Gebieten gegenüber den anderen Betrieben außerhalb der belasteten Gebiete ist dabei nicht vorgesehen.

**8. Ausweisung der Gebietskulissen auf Länderebene - Forderung Vorlage der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift bis zum 30.06.2020**

**9. Schnellstmögliche Erarbeitung einer Allgemeinen Verwaltungsvorschrift unter Einbeziehung der Länder mit bundeseinheitlichen Kriterien zur Gebietsausweisung**

Die Ziffern 8 und 9 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens hat die EU-Kommission Deutschland aufgefordert, bei der Ausweisung von mit Nitrat belasteten Gebieten nach Düngeverordnung bundesweit einheitlich vorzugehen. Des Weiteren hat sie Deutschland aufgefordert, dass in allen Ländern auch eutrophierte Gebiete auszuweisen sind. In einer allgemeinen Verwaltungsvorschrift der Bundesregierung zur Gebietsausweisung nach der Düngeverordnung soll auf der Grundlage von Artikel 84 Abs. 2 des Grundgesetzes daher die Vorgehensweise bei der Ausweisung von mit Nitrat belasteten und eutrophierten Gebieten geregelt werden. Der Bund erarbeitet unter Beteiligung einer Bund-Länder-Projektgruppe den Entwurf dieser allgemeinen Verwaltungsvorschrift.

Die Arbeiten begannen am 17.03.2020 (Auftaktkonferenz) und enden voraussichtlich am 30.06.2020. Die eingerichtete Bund-Länder-Projektgruppe wird von Vertretern des BMEL und BMU geleitet. Der Projektgruppe wird von zwei von der LAWA eingerichteten Arbeitsgruppen „Nitratgebiete“ und „Phosphatgebiete“ fachlich zugearbeitet. Die Länder entsenden Vertreterinnen und Vertreter aus den Ressorts Landwirtschaft und Umwelt, zudem wurde ein Beirat der übrigen Länder gegründet.

Die Behandlung der Verwaltungsvorschrift im Bundesratsplenum soll am 18. September 2020 erfolgen. Vorab ist eine Beteiligung von Ländern und Verbänden vorgesehen.

## **10.Förderung/ Forschung/ Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern**

### **a) Nichtgelingen der Umsetzung der umweltpolitischen EU-Richtlinien**

Die Düngeverordnung wurde im Jahr 2017 umfassend novelliert. Durch das Urteil des EuGH wegen der nicht ausreichenden Umsetzung der Nitratrichtlinie vom 21. Juni 2018 und die sich anschließenden Beratungen mit der EU-Kommission wurde eine erneute Änderung der Düngeverordnung erforderlich.

### **b) Herausragende Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, insbesondere in Verhandlungen mit der EU-Kommission**

Die Zusammenarbeit mit den Ländern ist dem Bund sehr wichtig. Insofern wurden im Rahmen der Verhandlungen zur Änderung der Düngeverordnung viele Abstimmungsgespräche auf Fach- und Leitungsebene des BMEL und BMU mit den Ländern geführt.

Die Arbeiten zum Monitoring und zur Verwaltungsvorschrift nach § 13a Absatz 1 Satz 2 der geänderten Düngeverordnung wurden bzw. werden eng und transparent mit den Ländern abgestimmt.

### **c) Weiterentwicklung der Honorierungs- und Anreizsysteme**

Die Agrarpolitik verfolgt entsprechend dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union verschiedene Ziele, darunter die Stabilisierung der Einkommen der in der Landwirtschaft Tätigen, die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe sowie Umwelt- und Klimaziele. Dementsprechend ist die Mittelverteilung nicht nur an der Erreichung von Umweltzielen auszurichten. Mit Blick auf die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) für die Zeit nach 2020 hat die Bundesregierung das Ziel, neben den anderen genannten Zielen das Umweltniveau der GAP zu erhöhen. Darüber wird derzeit im Zusammenhang mit der Gestaltung der Grünen Architektur der GAP verhandelt. Wichtige Elemente sind hier die Grundanforderungen der neuen Konditionalität, die sogenannten Ökoregelungen in der 1. Säule sowie die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen der 2. Säule. Um speziell kleinere und mittlere landwirtschaftliche Betriebe besser fördern zu können, wird der Ausbau der Umverteilungsprämie zugunsten dieser Betriebe geprüft.

### **d) Bundesweite Regelungen zur Beschleunigung von Genehmigungen von Investitionen in zusätzliche Lagerkapazitäten von Wirtschaftsdüngern**

Es ist nicht eindeutig, welchen Bereich der Bundesrat hier konkret adressiert.

Im Vollzug der Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen (AwSV) gibt es beim Bau von Güllebehältern zur Schaffung ausreichender Lagerkapazitäten teilweise Verzögerungen aufgrund fehlender Zulassungen von Leckage-Erkennungssystemen.

Das für die AwSV innerhalb der Bundesregierung federführende BMU arbeitet gemeinsam mit den Herstellern der Güllebehälter und dem Deutschen Institut für Bautechnik, der Deutschen Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall sowie den Ländern an Lösungen, die einen geordneten Vollzug der AwSV sicherstellen sollen.

Soweit ersichtlich enthält das Bauplanungsrecht des Bundes keine Vorschriften, die das Genehmigungsverfahren für die betreffenden Anlagen verzögern. Inwiefern dies beim Bauordnungsrecht der Länder der Fall ist, kann von der Bundesregierung nicht generell beurteilt werden.

**e) Erhöhung der Mittel für Wissenschaft und Forschung durch ein entsprechendes Forschungsprogramm**

Im Rahmen des BMEL-Innovationsprogramms besteht bereits jetzt die Möglichkeit, im Rahmen von fachspezifischen Bekanntmachungen Akzente in bestimmten Themenbereichen zu setzen.

## **11. Förderung durch GAK**

**a) Gemeinsame Entwicklung weiterer Maßnahmen durch Bund und Länder zur Umsetzung der EU-Nitrat-Richtlinie - Förderung durch GAK**

Bund und Länder setzen die Förderung von Maßnahmen zur Umsetzung der EU-Nitrat-RL bereits an verschiedenen Stellen der GAK (z. B. Investitionsförderung, AUKM) um. Die GAK ist eine bewährte Grundlage für Bund und Länder, langfristig gemeinsame Ziele in allen Bereichen der Agrarstruktur und des Küstenschutzes mit den besonderen Schwerpunkten auf Umwelt-, Natur- und Klimaschutz, Tierwohl und die positive Entwicklung ländlicher Räume zu leisten. Durch die jährlichen Anpassungsoptionen der GAK bietet sich auch kurz- bis mittelfristig Reaktionsspielraum für rechtliche Änderungen, wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn und innovative Technologien. Durch die i.d.R. mehrmaligen Bund-Länder-Fachreferententreffen pro Jahr zu den einzelnen Förderbereichen der GAK ist daher jederzeit eine themenspezifische Anpassungs- und Lenkungsoption gegeben.

Gerade jedoch bei einer zwingend zu gewährleistenden bundesweit flächendeckend wirk-samen Umsetzung von Maßnahmen (nicht alle Länder setzen alle Maßnahmen der GAK auch um), und damit auch einer erweiterten Zielgruppe, die in die Förderung einzubeziehen ist (landwirtschaftliche Dienstleister z. B. sind in der GAK nicht förderfähig), müssen sich Bund und Länder flexibel zeigen, wenn sich (befristete) Optionen zu anderen Förderprogrammen wie z. B. das Investitions- und Zukunftsprogramm (vgl. Antwort zu Ziffer 7) mit einer besse-

ren Aussicht auf schnellere und flächenwirksamere Zielerreichung in diesem spezifischen Bereich bieten.

**b) Ausbau der betrieblichen Beratung in den Ländern, insbesondere zur Durchführung von umweltschutzfördernden Maßnahmen**

Der Bund unterstützt die Bundesländer schon seit langem bei der Finanzierung von einzelbetrieblicher Beratung über den GAK-Fördergrundsatz „Beratung“. Förderfähig ist insbesondere die Inanspruchnahme von Beratungsleistungen durch landwirtschaftliche Unternehmen und Erzeugerzusammenschlüsse (Beihilfeempfänger) zur Verbesserung der Ressourceneffizienz, des Umwelt-, Natur- und Klimaschutzes.