



FAQ zur Düngeverordnung

Details der Düngeverordnung

Welche wesentlichen Änderungen sieht die neue Düngeverordnung gegenüber den bisherigen Regeln vor?

Die wesentlichen Änderungen sind, dass

- bundesweit verpflichtende Maßnahmen in den mit Nitrat belasteten und durch Phosphor eutrophierten Gebieten eingeführt werden. Hier ist u.a. eine Reduzierung der Düngung um 20% pro Betrieb vorgesehen. Die zusätzlichen Verpflichtungen in diesen besonders belasteten Gebieten gelten ab dem 1. Januar 2021.
- die Sperrfristen, mit denen die Ausbringung von Düngemitteln in den Herbst und Wintermonaten verboten ist, verlängert werden;
- die Düngung auf gefrorenem Boden verboten ist;
- die Abstände zu Gewässern in geneigtem Gelände vergrößert werden;
- der Nährstoffvergleich durch eine Aufzeichnungspflicht des Düngerbedarfs ersetzt wird.

Welche Änderungen können die Grundwasserbelastung am wirksamsten verringern?

Die Maßnahmen in den mit Nitrat belasteten Gebieten tragen am meisten zum Grundwasserschutz bei. Dazu zählt die Verringerung des Düngerbedarfs um 20% im Flächendurchschnitt eines landwirtschaftlichen Betriebes und die Obergrenze für die Ausbringung von organischen und organisch-mineralischen Düngemitteln in Höhe von 170 kg Stickstoff je Hektar und Schlag – also pro Fläche, auf der eine bestimmte Frucht angebaut wird. Auch die Einschränkung der Herbstdüngung und die grundsätzliche Verpflichtung zum Zwischenfruchtanbau sind besonders wirksame Maßnahmen in den roten Gebieten. Bundesweit tragen vor allem die Ausdehnung der Sperrfristen und größere Gewässerabstände an geneigten Flächen zum Gewässerschutz bei.

Bis wann rechnen wir mit Verbesserungen für das Grundwasser?

Die Qualität des Grundwassers wird sich erst in einigen Jahren verbessern. Eine genaue Prognose dazu ist schwierig. Inwieweit die Belastung des Grundwassers mit Düngerückständen je nach Standort sinkt, ist von vielen Einzelfaktoren abhängig. Ausschlaggebend dafür sind zum Beispiel die tatsächliche Düngepraxis, klimatische Faktoren, Prozesse in der Bodenzone bis hin zum Grundwasser oder die Stickstoffmenge, die derzeit noch in den unteren Bodenschichten vorhanden ist.

Wie sollen die Phosphorbelastungen der Küstengewässer verringert werden?

Da in organischen Düngemitteln sowohl Phosphor als auch Nitrat vorkommt, tragen die neuen Vorschriften aus der Düngeverordnung und dem Wasserhaushaltsgesetz auch zur Reduzierung der Phosphorbelastung bei. Zusätzlich wird es gezielte Phosphorminderungsmaßnahmen geben, vor allem im Einzugsbereich der Oberflächengewässer. Hier werden je nach Hanglage größere Abstände zu den Gewässern eingeführt, in denen nicht gedüngt werden darf. Sie dienen mittelbar dazu die Phosphorbelastungen der Küstengewässer zu verringern.

Ab wann müssen die neuen Regeln in Kraft getreten sein?

Deutschland ist verpflichtet, das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom Juni 2018 unverzüglich umzusetzen. mit der Europäischen Kommission vorgesehen, dass alle flächendeckenden Maßnahmen ab Inkrafttreten der neuen Verordnung am 01. Mai 2020 gelten und die zusätzlichen Maßnahmen in den mit Nitrat belasteten und durch Phosphor eutrophierten Gebiete ab dem 1.1.2021 zu ergreifen sind. Voraussetzung ist, dass die Länder zunächst die Gebiete ausweisen, in denen die Maßnahmen gelten.

Zusätzlicher Gewässerschutz bei landwirtschaftlichen Flächen

Wie weit muss generell, also bundesweit der Abstand zwischen Gewässern und den Flächen sein, auf denen gedüngt wird?

Um den Eintrag überschüssiger Stickstoffmengen in Gewässer nahe landwirtschaftlicher Flächen möglichst zu vermeiden gibt es drei Vorgaben, die sich jeweils an der Hangneigung des Geländes orientieren:

- Erhöhung des Gewässerabstandes ohne Düngung von 1 m auf 3 m bei Flächen ab 5 % Hangneigung;
- Erhöhung des Gewässerabstandes ohne Düngung auf 5 m bei Flächen ab 10 % Hangneigung;

- Erhöhung des Gewässerabstandes ohne Düngung von jetzt 5 m auf 10 m in hängigem Gelände ab 15 % Hangneigung;

Außerdem müssen ab fünf Prozent Hangneigung Düngemittel auf unbestelltem Ackerland sofort eingearbeitet werden und es gelten weitere Vorgaben bei bestellten Ackerflächen. Ferner wird für landwirtschaftlich genutzte Flächen, die an Gewässer angrenzen und eine Hangneigung von durchschnittlich mindestens fünf Prozent aufweisen, im Wasserhaushaltsgesetz eine verpflichtende Begrünung vorgeschrieben, in einem Bereich von fünf Metern an den Ufern. Dies soll verhindern, dass Düngemittel in die Gewässer geschwemmt werden. Die begrüneten Flächen können anderweitig genutzt werden, etwa als Weideflächen. Diese Regelung wurde mit einer Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes (§ 38a) festgeschrieben, welches am 30. Juni 2020 in Kraft getreten ist. Der Vollzug der Regelung des § 38a Wasserhaushaltsgesetz obliegt nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes den Bundesländern. Die Bundesländer regeln auch eigenständig, welche Behörde konkret für die Festlegung der Flächen zuständig ist.

Welche Düngeregeln werden für Grünland eingeführt?

Auf Acker- und Grünland darf vom 1. Dezember bis zum 15. Januar kein Festmist und Kompost ausgebracht werden. In mit Nitrat belasteten Gebieten wird ab 01.01.2021 eine Sperrfrist für Festmist und Kompost von drei Monaten gelten (1.11. bis 31.01.). Für alle anderen stickstoffhaltigen Düngemittel wird in mit Nitrat belasteten Gebieten ab 01.01.2021 auf Grünland eine Sperrfrist von vier Monaten gelten (01.10. bis 31.01.) in denen die Ausbringung verboten ist. Die Aufbringung flüssiger organischer Düngemittel auf Grünland im Herbst ist auf 80 kg Gesamtstickstoff je Hektar und in roten Gebieten ab 01.01.2021 auf 60 kg Gesamtstickstoff je Hektar begrenzt. Für das Aufbringen phosphathaltiger Düngemittel auf Acker- und Grünland wird zu dem flächendeckend vom 1. Dezember bis zum 15. Januar eine Sperrfrist eingeführt. Außerhalb der Sperrfristen darf zukünftig auf gefrorenen Böden (Acker- und Grünland) generell nicht mehr gedüngt werden.

Welche Maßnahmen sind in den mit Nitrat belasteten Gebieten vorgesehen?

In den mit Nitrat belasteten Gebieten werden bundesweit folgende verpflichtende Maßnahmen vorgeschrieben, die ab dem 1. Januar 2021 gelten:

- Der Düngebedarf muss im Betriebsdurchschnitt um 20% reduziert werden. Dabei wird nur die Fläche einbezogen, die in nitratbelasteten Gebieten liegt. Wo und wie die Landwirte und Landwirtinnen auf ihrer Anbaufläche die Düngemenge reduzieren, entscheiden sie selbst. Ausnahmen bestehen für Betriebe, die gewässerschonend wirtschaften und weniger als 160 kg Gesamtstickstoff je Hektar und davon nicht mehr als 80 kg Gesamtstickstoff je Hektar in

Form von mineralischen Düngemitteln aufbringen. Dazu zählen in erster Linie Betriebe, die ökologisch wirtschaften. Die Bundesländer können unter bestimmten Voraussetzungen weitere Ausnahmen für die Düngung auf Dauergrünland vorsehen.

- Pro Schlag – also für jede einzelne Fläche, – gilt eine Obergrenze für die Ausbringung von organischen und organisch-mineralischen Düngemitteln in Höhe von 170 kg Gesamtstickstoff je Hektar, gewässerschonend wirtschaftende Betriebe sind davon ausgenommen;
- Die Herbstdüngung von Winterraps und Wintergerste sowie von Zwischenfrüchten ohne Futternutzung wird verboten. Ausgenommen ist Winterraps, wenn durch eine Bodenprobe nachgewiesen wird, dass die verfügbare Stickstoffmenge im Boden unter 45 kg Stickstoff je Hektar liegt. Bei Zwischenfrüchten ohne Futternutzung bleibt zudem die Herbstdüngung mit Festmist und Kompost in gewissen Grenzen möglich;
- Die Stickstoffdüngung bei Kulturen mit einer Aussaat oder Pflanzung nach dem 1. Februar ist nur erlaubt, wenn auf der betroffenen Fläche im Herbst des Vorjahres eine Zwischenfrucht angebaut wurde (Ausnahme bei spät geernteter Vorfrucht im Herbst und in besonders trockenen Gebieten);
- Von November bis Ende Januar darf kein Festmist und Kompost ausgebracht werden, derzeit gilt dies nur von Mitte Dezember bis Mitte Januar. Für alle anderen stickstoffhaltigen Düngemittel gilt auf Grünland eine Sperrfrist von vier Monaten (01.10. bis 31.01.) in denen die Ausbringung verboten ist. Die Aufbringung flüssiger organischer Düngemittel auf Grünland im Herbst ist auf 60 kg Gesamtstickstoff je Hektar begrenzt.

Wie sollen die Düngemengen erfasst werden?

Der bisherige Nährstoffvergleich wird durch eine Aufzeichnungspflicht der tatsächlich ausgebrachten Dünger ersetzt. Die Aufzeichnung muss innerhalb von zwei Tagen erfolgen. Der Landwirt muss die schlaggenauen Aufzeichnungen zu den aufgebrachten Nährstoffmengen (Stickstoff und Phosphor) außerdem im darauffolgenden Jahr zu einer jährlichen betrieblichen Gesamtsumme zusammenfassen und aufzeichnen. Diese Aufzeichnungen müssen bei Kontrollen der Landwirtschaftsämter vorgelegt werden und können mit dem Düngebedarf, den der Landwirt auch aufzeichnet, gegenübergestellt werden.

Wer soll die möglichen neuen Vorschriften kontrollieren bzw. wer tut das heute schon?

Dafür sind die Landesbehörden, wie Landwirtschaftskammern, Landesämter und die lokalen Landwirtschaftsämter zuständig.

Wie wird kontrolliert, ob die neuen Maßnahmen aus der Düngeverordnung tatsächlich wirken?

Im Zuge der neuen Düngeverordnung wird die Kontrolle über die Effekte der neuen Düngeeregeln verbessert. Künftig soll genau beobachtet werden, ob und wie die Maßnahmen der künftigen aktualisierten Düngeverordnung auf das Grundwasser wirken, was auch im Interesse der Landwirte und der Umweltbehörden ist. Dazu wird ein Berichtswesen etabliert, worin sowohl Daten aus Grundwasser- und Sickerwasseruntersuchungen als auch Emissionsdaten aus der landwirtschaftlichen Düngung einfließen sollen. Insbesondere der Einsatz von Gülle und Mineraldünger. Dadurch wird wesentlich nachvollziehbarer, woher die Nitratbelastungen im Grundwasser stammen. Unter der Leitung des Bundesumweltministeriums und des Landes Hessen haben Bund und Länder dazu ein gemeinsames Konzept für ein Monitoring entwickelt, das so bisher nicht existierte. Auch das BMEL war daran beteiligt.

Auf der Grundlage dieses Konzepts sollen ab Mitte 2021 bundesweit die Wirkungen der neuen Düngeverordnung ermittelt werden; ein Schwerpunkt wird dabei auf die Entwicklung der Nitrat-Belastung im Grundwasser in den mit Nitrat belasteten Gebieten gelegt. Hierüber soll der Europäischen Kommission künftig jährlich berichtet werden. Auch sollen zehn verschiedene Modellregionen mit von den Ländern ausgewählten Bauernhöfen gebildet werden, in denen unter wissenschaftlicher Anleitung des Bundes die Wirkung einzelner Maßnahmen der Landwirte nach der Düngeverordnung besonders geprüft werden. Hiervon erwarten die Ministerien in Bund und Ländern genauere Erkenntnisse, die mittelfristig zu einer Weiterentwicklung des Düngerechts und zu einer effizienteren Bewirtschaftung der Flächen durch die Landwirte führen sollen. Zum Vertragsverletzungsverfahren

Wie geht es nun nach Inkrafttreten der erneut novellierten Düngeverordnung mit dem Vertragsverletzungsverfahren weiter?

Die EU-Kommission hat die Änderung der Düngeverordnung und des Wasserhaushaltgesetzes begrüßt. Sie lässt das im Juli 2019 eingeleitete Zweitverfahren gegen Deutschland vorerst ruhen unter der Bedingung, dass das gesamte vereinbarte Maßnahmenpaket (Erlass einer Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Gebietsausweisung, Anpassung der belasteten Gebiete durch die Länder gemäß dieser Allgemeinen Verwaltungsvorschrift) bis spätestens Ende des Jahres umgesetzt wird. Die Länder sind nun dazu verpflichtet, die neue Düngeverordnung in entsprechende Landesverordnungen bis zum Jahresende 2020 umzusetzen. Mit der Umsetzung durch die Länder bis zum Jahresende 2020 und der Änderung des Wasserhaushaltgesetzes wird das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom Juni 2018 vollständig umgesetzt.

Seit wann gibt es das Vertragsverletzungsverfahren?

Die Europäische Kommission hat 2013 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet, da die EU-Nitratrichtlinie seit 2012 in Deutschland nicht mehr eingehalten wird. Dieses konnte trotz einer ersten Verschärfung des Düngerechts nicht beendet werden.

Wo steht Deutschland im Vertragsverletzungsverfahren?

Deutschland wurde vom Europäischen Gerichtshof im Juni 2018 verurteilt. Das Urteil bezieht sich auf die Rechtslage, die im September 2014 bestand, und damit auf die alte Düngeverordnung von 2006. Aus dem Urteil wurde jedoch deutlich, dass mit der Novelle der Düngeverordnung von 2017 nicht alle Klagegründe ausgeräumt wurden. Daher stand die Bundesregierung seither in Kontakt mit der EU-Kommission, um die erforderlichen Schritte zur vollständigen Umsetzung des Urteils zu erörtern. Die EU-Kommission hat während der Gespräche mit Mahnschreiben vom 26. Juli 2019 nach Art. 260 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ein so genanntes Zweit- bzw. Zwangsgeldverfahren eingeleitet, weil sie mit den Fortschritten Deutschlands bei der Umsetzung des Urteils unzufrieden war. Derzeit läuft noch das vorgerichtliche Verfahren. Die nächste Verfahrensstufe wäre aber bereits eine erneute Klage der EU-Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof. Zweitverfahren sind eine seltene Ausnahme. Die weit überwiegende Anzahl der Vertragsverletzungsverfahren wird bereits in früheren Verfahrensstadien beendet.

Was wäre passiert, wenn die Düngeverordnung nicht beschlossen worden wäre?

Zu finanziellen Sanktionen gegen Deutschland wäre es gekommen, wenn die EU-Kommission diese beim Europäischen Gerichtshof beantragt hätte und dieser zu der Auffassung gekommen wäre, dass Deutschland dem Urteil von 2018 nicht nachgekommen ist. In dem Fall hätte der EuGH finanzielle Sanktionen festgesetzt. Die EU-Kommission hat wiederholt betont, dass sie den Europäischen Gerichtshof befassen werden, wenn die Düngeverordnung nicht mit den mit ihr abgestimmten Maßnahmenvorschlägen noch im April in Kraft trete. Mit Inkrafttreten der neuen Düngeverordnung konnte eine erneute Klageerhebung vorerst vermieden werden. Klar ist aber auch, dass zur vollständigen Umsetzung des Urteils noch weitere Schritte erforderlich sind. Die EU-Kommission hat entsprechend bereits angekündigt, dass sie sich die Umsetzung der neuen Regeln genau anschauen werden.

Wie hoch sind die Strafzahlungen?

Bei einer Verurteilung im Zweitverfahren könnte der Europäische Gerichtshof finanzielle Sanktionen verhängen, die sich auf einen Pauschalbetrag von mindestens 11,8 Mio. Euro

sowie ein Zwangsgeld von bis zu ca. 857 000 Euro pro Tag bis zur Beendigung des Verstoßes belaufen könnten.

Weshalb hat die EU-Kommission Deutschland wegen zu hoher Nitratwerte verklagt?

Die EU-Kommission hat Deutschland verklagt, weil das Grundwasser seit über 15 Jahren an zahlreichen Stellen mit zu viel Nitrat belastet ist. Außerdem reichert sich zu viel Phosphor und Stickstoff aus Mineraldünger an den deutschen Nord- und Ostseeküsten und den dortigen Gewässern an. Das führt dazu, dass diese Gewässer im Sommer schnell „blühen“ und regelrecht „umkippen“. Es kann also schneller dazu kommen, dass es zu viele Wasserpflanzen gibt und zu wenig Sauerstoff für Fische und andere Wasserorganismen. Aus diesen beiden Gründen verstößt Deutschland gegen die EU-Nitratrichtlinie. Diese sieht vor, dass je Liter Grundwasser nicht mehr als 50 mg Nitrat auftreten dürfen.

Ist das Messnetz Gegenstand des Vertragsverletzungsverfahrens gewesen?

Nein. Das EuGH-Urteil sowie das damit verbundene Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland beruhen darauf, dass die bisherigen Maßnahmen der Düngeverordnung (als wesentlichem Bestandteil des Aktionsprogramms der EU-Nitratrichtlinie) nicht den Anforderungen der EU-Nitratrichtlinie entsprechen. Die Kommission hat aber nicht nur die Düngeverordnung aus dem Jahr 2017 mit dem EuGH-Urteil verglichen, sondern auch einen Vergleich des deutschen Düngerechts mit dem der benachbarten Mitgliedstaaten vorgenommen und insgesamt festgestellt, dass Deutschland zu wenig gegen die Überdüngung unternimmt.

Hätte die EU-Kommission keine Klage gegen Deutschland erhoben, wenn andere oder die vermeintlich „richtigen“ Daten zur Nitratbelastung gemeldet worden wären?

Nein. Neben den Messungen der Bundesländer kommen auch andere Untersuchungen, wie die der deutschen Trinkwasserversorger, zu ähnlichen Ergebnissen: In rund einem Drittel aller Messgebiete gibt es zu viel Nitrat im Grundwasser. Das hat sich seit 2008 kaum geändert, wie die Ergebnisse zeigen. Auch neue Messungen, die 2017 durchgeführt worden sind, zeigen keine Trendwende. Die Belastung hat sich regelrecht verfestigt.

Stützt sich die EU-Kommission bei ihrer Klage gegen Deutschland auf alte Daten?

Die EU-Kommission hat 2013 das Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet. Dabei hat sie sich auf die Messergebnisse von 2007-2010 gestützt. Die Klage, die die EU-Kommission 2016 gegen Deutschland eingereicht hat, basiert zusätzlich auf neueren Messergebnissen von 2011 bis 2014. Dabei wird die Nitratbelastung des Grundwassers bzw.

die zu hohe Belastung der Küstengewässer mit Düngerückständen und damit zu vielen Nährstoffen für die Pflanzen deutlich. Außerdem hat die EU-Kommission in ihrer Klage angeführt, dass die Düngeverordnung von 2006 zu wenige Maßnahmen gegen die Überdüngung vorsehe. Darüber hinaus hat die EU-Kommission in ihrer Begründung auch neue Messdaten aus den letzten Jahren genutzt.

Sind die Angaben zu den Nitratwerten, die für das Vertragsverletzungsverfahren entscheidend sind, öffentlich zugänglich?

Ja. Die digitalen Daten für die Nitratberichte, die Deutschland an die EU-Kommission übermittelt hat, sind öffentlich im Eionet, dem elektronischen Datenportal der Europäischen Umweltbehörde (EEA) unter <https://cdr.eionet.europa.eu/de/eu/nid/> einsehbar.

Bezieht sich die Klage der EU-Kommission vor allem auf die Nitratmessungen?

Nicht ausschließlich. Zum einen klagte die EU-Kommission wegen des schlechten ökologischen Zustands der deutschen Küstengewässer, zum anderen wegen der lange, seit über 15 Jahren anhaltenden Grenzwertüberschreitungen im Grundwasser, bei über einem Drittel der Nitrat-Messstellen in der Nähe landwirtschaftlicher Gebiete. Zudem verstießen nach Ansicht der EU-Kommission mehrere Regelungen der alten Düngeverordnung von 2006 gegen die Vorgaben der EU-Nitratrichtlinie.

Wird Deutschland seitens der EU-Kommission kritischer im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten betrachtet?

Nein. Die EU-Kommission hat in den Gesprächen mit Deutschland wiederholt darauf hingewiesen, dass man die deutsche Düngeverordnung und die darin definierten Maßnahmen (etwa zur Begrenzung von Düngezeiten) mit den Maßnahmen anderer EU-Mitgliedstaaten verglichen habe und auch deshalb zu dem Schluss gekommen sei, dass Deutschland in seiner Landwirtschaft viel weniger gegen die Nitratbelastung unternehme als seine Nachbarländer. So hat Dänemark unter anderem durch die Einführung umfassender Meldepflichten und Kontrollen für die Düngung die Nitratbelastung deutlich gesenkt, aber auch Nachbarländer mit geringerer Nitrat-Belastung, wie Polen, unternehmen größere Anstrengungen um den Eintrag von Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen in die Gewässer zu mindern.

Deutschland hat weltweit gesehen ein sehr gutes Trinkwasser. Dann kann doch das Nitrat-Problem nicht so schlimm sein?

Grundwasser ist nicht Trink- oder Leitungswasser. Fast zwei Drittel des deutschen Trinkwassers muss aus dem Grundwasser erst gewonnen werden und das kostet Geld. Je

mehr Nitrat im Grundwasser ist, desto teurer wird es, sauberes, gesundes Trinkwasser zu gewinnen. Für jeden Kubikmeter Trinkwasser müssen die Wasserversorger laut Angaben des Bundesverbandes der Energie- und Wasserversorger derzeit mindestens 40 Cent in die Hand nehmen, damit der Nitratwert unter den gesetzlichen Grenzwerten zum Gesundheitsschutz sinkt. Hält die Nitratbelastung weiter so an, rechnen die Wasserversorger sogar mit steigenden Kosten für die Nitratentfernung, sogar bis zu einem Euro pro Kubikmeter.