

Sonderbericht

Bemühungen der EU um eine nachhaltige Bodenbewirtschaftung:

Wenig ambitionierte Standards
und nur begrenzte Zielausrichtung



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I - IX
Einleitung	01 - 18
Warum die Bodenbewirtschaftung und das Dungmanagement wichtig sind	01 - 06
Lösungen für die Bodenbewirtschaftung und das Dungmanagement	07 - 08
Die Rolle der EU	09 - 18
Die Gemeinsame Agrarpolitik und die Nitratrichtlinie	11 - 14
Rolle der Kommission und der Mitgliedstaaten	15 - 17
EU-Finanzierung	18
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	19 - 24
Bemerkungen	25 - 97
Die Auflagen zur Kopplung der Direktzahlungen an eine nachhaltige Bodenbewirtschaftung sind nicht streng genug	25 - 51
Gefahren für die Bodenbewirtschaftung und das Dungmanagement kann mit Cross-Compliance-Standards begegnet werden	25 - 29
Die Cross-Compliance-Anforderungen tragen möglicherweise zur Bodengesundheit bei, führen jedoch häufig nur zu begrenzten Verbesserungen der landwirtschaftlichen Methoden	30 - 38
Das Ambitionsniveau und die Wirkungen der Cross-Compliance-Anforderungen auf die Nachhaltigkeit der Bodenbewirtschaftung und des Dungmanagements werden im Allgemeinen weiterhin nicht bewertet	39 - 42
Die Auflagen für die Gewährung von Direktzahlungen im Zeitraum 2023–2027 wurden nicht ausreichend geändert	43 - 51

Freiwillige Maßnahmen sind nur in begrenztem Umfang gezielt ausgerichtet, und ihre Auswirkungen werden nur unzureichend bewertet	52 - 77
Mittel für die Entwicklung des ländlichen Raums fließen nur in geringem Umfang in die Gebiete mit den dringendsten Bodenproblemen	52 - 63
Die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums enthielten trotz der bekannten Probleme mit Stickstoffüberschüssen nur wenige Maßnahmen im Bereich Dungmanagement	64 - 69
Den Bewertungen der Mitgliedstaaten waren kaum Informationen zu den Auswirkungen der freiwilligen Maßnahmen zu entnehmen	70 - 77
Ausnahmeregelungen und das Fehlen von Daten beeinträchtigen die Wirksamkeit von Beschränkungen für das Ausbringen von Dung	78 - 97
Bei Betrieben, die eine Ausnahmeregelung für Stickstoffgrenzwerte in Anspruch genommen haben, hat die Bodenverschmutzung zugenommen	78 - 89
Die unzureichende Datenlage erschwert der Kommission die Bewertung der Anwendung von Vorschriften für das Dungmanagement in den Mitgliedstaaten	90 - 93
Vertragsverletzungsverfahren im Zusammenhang mit der Nitratrichtlinie sind langwierig	94 - 97
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	98 - 104
Anhänge	
Anhang I – Einschlägige Bestimmungen der Nitratrichtlinie	
Anhang II – Auswahl der Mitgliedstaaten	
Anhang III – Änderungen der Standards für die Bodenqualität im Zeitraum 2023–2027 gegenüber den Standards für 2014–2020	
Abkürzungen	
Glossar	
Antworten der Kommission	
Zeitschiene	
Prüfungsteam	

Zusammenfassung

I Gesunde Böden sind für eine nachhaltige Landwirtschaft unabdingbar. 60–70 % der Böden in der EU befinden sich allerdings nicht in einem gesunden Zustand. Dies ist zum Teil auf die derzeitigen Methoden der Bodenbewirtschaftung und des Dungmanagements zurückzuführen. Diese Methoden beeinträchtigen auch die Wasserqualität und die biologische Vielfalt. Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) umfasst verschiedene Finanzierungsinstrumente und Rechtsvorschriften, die im Zeitraum 2014–2022 dazu beitragen sollten, die Bodenbewirtschaftung und das Dungmanagement zu verbessern. Außerdem wird in der Nitratrichtlinie ein Grenzwert für das Ausbringen von Stickstoff aus Dung in verunreinigten Gebieten festgelegt. Die für 2023 geplante Gesetzesinitiative der Kommission bietet die Möglichkeit, die Standards für die Bodenbewirtschaftung und das Dungmanagement anzuheben und die Datenerhebung sowie die Überwachung und die Bewertung der Bodengesundheit zu verbessern. Der Hof geht davon aus, dass mit seiner Prüfung ein diesbezüglicher Mehrwert verbunden sein wird.

II Gegenstand der Prüfung des Hofes waren die Maßnahmen im Rahmen der GAP sowie die Maßnahmen zur Umsetzung der Nitratrichtlinie im Bereich des Dungmanagements. Der Hof prüfte, ob die Kommission und die Mitgliedstaaten die Instrumente der EU zur Förderung einer nachhaltigen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Böden und eines nachhaltigen Dungmanagements wirksam einsetzen. Der Hof nahm seine Prüfung anhand der folgenden Kriterien vor:

- o Waren die Auflagen für Direktzahlungen an die Landwirte (Cross-Compliance-Standards und Ökologisierungsmethoden ("Greening")) ambitioniert genug?
- o Waren die freiwilligen Maßnahmen der GAP zur Entwicklung des ländlichen Raums zielgerichtet, und wurden sie angemessen finanziert?
- o Wie wirkten sich Ausnahmen von der Nitratrichtlinie aus, und stellt die Kommission sicher, dass ihre Vorschriften für das Dungmanagement umgesetzt werden?

III Der Hof gelangte zu dem Schluss, dass die verfügbaren Instrumente nicht ausreichend genutzt wurden, da die Standards sowohl im Hinblick auf ihre Ausgestaltung als auch ihre Anforderungen häufig wenig ambitioniert und die Maßnahmen auf nationaler Ebene nur begrenzt zielgerichtet sind, und dass noch erhebliches Potenzial zur Verbesserung der Bodengesundheit besteht.

IV Der Hof stellte fest, dass die Cross-Compliance-Standards für die Bodenbewirtschaftung und das Dungmanagement dazu beitragen können, Gefährdungen der Böden zu begegnen, da sie für 85 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche gelten. Die auf Ebene der Mitgliedstaaten festgelegten Vorschriften erfordern häufig jedoch nur begrenzte Änderungen im Verhalten der Landwirte und führen daher nur zu begrenzten Verbesserungen bei den landwirtschaftlichen Methoden. In ihren jährlichen Überprüfungen hat die Kommission nicht bewertet, wie ambitioniert die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Herstellung eines guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands sind. Darüber hinaus haben nur sehr wenige Mitgliedstaaten den Beitrag der Cross-Compliance-Regelung zur Sicherstellung einer nachhaltigen Bodenbewirtschaftung und eines nachhaltigen Dungmanagements bewertet. Ausgehend von den Ergebnissen seiner Prüfung erkennt der Hof zwar die für den Zeitraum 2023–2027 vorgenommenen Verbesserungen an, weist jedoch auf das Risiko hin, dass die Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit der Bodenbewirtschaftung und des Dungmanagements insgesamt begrenzt sein könnten, da die Durchführungsmaßnahmen in einigen Mitgliedstaaten bislang nicht in hinreichendem Umfang geändert wurden.

V Der Hof gelangte zu dem Ergebnis, dass die für freiwillige GAP-Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums verfügbaren Mittel nur zu einem geringen Teil für Gebiete mit den dringendsten Bodenproblemen eingesetzt wurden. Und selbst dort, wo gezielte Maßnahmen vorgesehen waren, hatte dies nicht immer zur Folge, dass in diesen Bereichen mehr investiert wurde. Die Mitgliedstaaten haben in ihren Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums das Budget für diese Maßnahmen nicht auf der Grundlage einer Bewertung der Mittel festgelegt, die zur Erreichung der Zielvorgaben für die Verbesserung der Bodenbewirtschaftung erforderlich sind.

VI Der Hof stellte fest, dass die Mitgliedstaaten nur wenige Maßnahmen im Bereich des Dungmanagements finanzierten. Auch die Bewertungen der freiwilligen GAP-Maßnahmen seitens der Mitgliedstaaten gaben kaum Aufschluss über deren Beitrag zu einer nachhaltigen Bodenbewirtschaftung und einem nachhaltigen Dungmanagement.

VII Hinsichtlich der in der Nitratrichtlinie enthaltenen Vorschriften im Zusammenhang mit Dung gelangte der Hof zu dem Ergebnis, dass politische Entscheidungen wie die Abschaffung der Milchquoten zu einer Erhöhung der Bestandsgrößen in den Betrieben geführt haben, die von der Anwendung der Stickstoffgrenzwerte zur Beschränkung der Dungausringung ausgenommen sind. Daher haben die Ausnahmen die Verwirklichung des Ziels der Richtlinie beeinträchtigt.

VIII Die Kommission berichtete, dass je nach Indikator bis zu 13 Mitgliedstaaten in ihren Berichten für den Zeitraum 2016–2019 über die Umsetzung der Nitratrichtlinie keine Daten zu Schlüsselindikatoren für die Verwendung von Dung vorgelegt haben. Diese unzureichende Datenlage erschwert es der Kommission, die Anwendung der Vorschriften für das Dungmanagement in den Mitgliedstaaten zu bewerten. Zudem haben acht Mitgliedstaaten die Prognosen zur Wasserqualität nicht vorgelegt, die benötigt werden, um Verunreinigungen infolge der Ausbringung von Dung zu begegnen.

IX Der Hof empfiehlt der Kommission,

- 1) das Ambitionsniveau der Standards zu überprüfen und darüber zu berichten und die Ergebnisse im Hinblick auf die Umsetzung der Standards zu bewerten;
- 2) über die Ausrichtung der freiwilligen GAP-Maßnahmen auf die dringendsten lokalen Bodenprobleme zu berichten;
- 3) die Möglichkeiten für die Gewährung von Ausnahmen einzuschränken und zu prüfen, ob sich Kollisionen mit Zielsetzungen in anderen Politikbereichen ergeben;
- 4) die konsolidierten Daten auf EU-Ebene zu verbessern, indem Lücken auf der Ebene der Mitgliedstaaten geschlossen werden.

Einleitung

Warum die Bodenbewirtschaftung und das Dungmanagement wichtig sind

01 Böden sind lebenswichtig, weil sie Nährstoffe, Wasser und Sauerstoff liefern und Pflanzen Halt bieten. Sie sind eine nicht erneuerbare Ressource. Eine Überprüfung¹ des Zustands der Böden in der EU ergab, dass die gegenwärtigen Bewirtschaftungsmethoden dazu führen, dass sich etwa 60–70 % der Böden nicht in gesundem Zustand befinden. Außerdem beeinträchtigt der übermäßige Einsatz von Nährstoffen (einschließlich Dung) auf landwirtschaftlichen Flächen in der EU² die Wasserqualität und die biologische Vielfalt.

02 Die EU hat sich den Nachhaltigkeitszielen der Vereinten Nationen verpflichtet, von denen sieben direkte oder indirekte Auswirkungen auf den Boden haben (*Abbildung 1*).

¹ Caring for soil is caring for life, Anhang 1: "Status of soil health across Europe in 2020".

² EU Mission Soil Deal for Europe: Living labs and lighthouses, *Factsheet*, 2022.

Abbildung 1 – Die für Böden relevanten Ziele für nachhaltige Entwicklung im Überblick

15

Landökosysteme schützen, wiederherstellen und ihre nachhaltige Nutzung fördern, Wälder nachhaltig bewirtschaften, Wüstenbildung bekämpfen, Bodendegradation beenden und umkehren und dem Verlust der biologischen Vielfalt ein Ende setzen

2

Den Hunger beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern

3

Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern



13

Umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen

12

Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sicherstellen

11

Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig gestalten

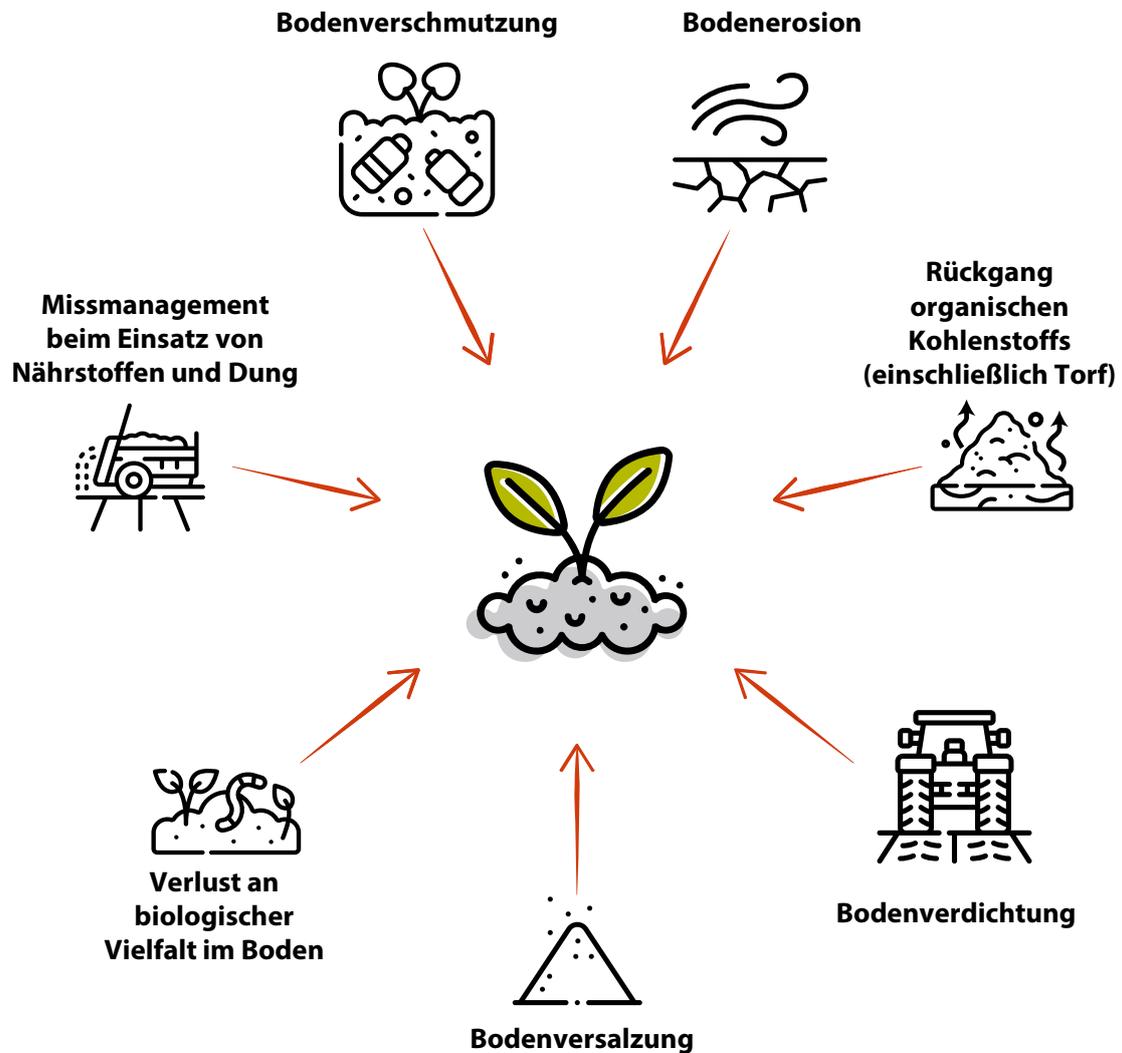
6

Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle gewährleisten

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der [Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung](#).

03 Verschiedene Faktoren stellen eine Belastung für die landwirtschaftlichen Böden in der EU dar³ (*Abbildung 2*).

Abbildung 2 – Belastung der landwirtschaftlichen Böden in Europa



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Europäischen Kommission.

³ Caring for soil is caring for life, Anhang 1: "Status of soil health across Europe in 2020".

04 Die organische Substanz im Boden liefert Nährstoffe für eine nachhaltige Pflanzenproduktion. Organischer Kohlenstoff ist ein wichtiger Bestandteil der organischen Bodensubstanz. Am niedrigsten ist der Gehalt an organischem Kohlenstoff in der EU in der Regel im Mittelmeerraum⁴. Die Entwässerung von Torfgebieten führt zur Freisetzung von organischem Kohlenstoff in die Atmosphäre. Daten der Europäischen Kommission zufolge⁵ machen Torfgebiete 8 % der Landfläche der Union aus. Davon werden schätzungsweise 50 % entwässert werden. Dies macht die EU weltweit zum zweitgrößten Emittenten von Treibhausgasen aus entwässertem organischem Boden⁶.

05 Rund 25 % der Landfläche der EU weist Erosionsraten auf, die über dem empfohlenen tragfähigen Schwellenwert (2 Tonnen pro Hektar jährlich)⁷ liegen, d. h. dass sich der Zustand des Bodenökosystems weiter verschlechtert. Zudem besteht bei den meisten Böden in der EU die Gefahr eines Verlusts an biologischer Vielfalt⁸. Dies gilt insbesondere für Ackerboden. Nur in Finnland, Polen, Portugal, Schweden und der Slowakei wurde diese Gefahr auf mehr als 40 % der Fläche als gering bzw. gering bis mäßig eingestuft⁹.

06 Die wichtigsten Angaben zu Nährstoffen werden in der Nährstoffbilanz erfasst¹⁰, wobei die größte Bedeutung dem Stickstoffgehalt zukommt. Stickstoff gelangt vor allem über Dung in den Boden. Die Bruttostickstoffbilanz (**Kasten 1**) lag im Zeitraum 2012–2015 EU-weit bei 49 kg Stickstoff pro Hektar. Dabei waren die höchsten Werte (d. h. die stärksten Belastungen) in Zypern (187,8 kg/ha) und in den Niederlanden (173,3 kg/ha) zu verzeichnen. Der höchste Wert im Zeitraum 2016–2019 wurde mit 190,6 kg/ha in den Niederlanden ermittelt.

⁴ Siehe [A map of the topsoil organic carbon content of Europe generated by a generalized additive model](#), De Brogniez et al., 2015.

⁵ [Caring for soil is caring for life](#), Anhang 1: "Status of soil health across Europe in 2020".

⁶ [Reporting greenhouse gas emissions from organic soils in the European Union: challenges and opportunities](#); (Schriftenreihe des Greifswald Moor Centrum 02/2018).

⁷ [A Soil Erosion Indicator for Supporting Agricultural, Environmental and Climate Policies in the European Union](#), Panagos et al., 2020.

⁸ [Global soil biodiversity atlas](#), Orgiazzi et al., 2016, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

⁹ [A knowledge-based approach to estimating the magnitude and spatial patterns of potential threats to soil biodiversity](#), Orgiazzi et al., 2016.

¹⁰ Bericht der Kommission über die Durchführung der Nitratrictlinie (2016–2019).

Kasten 1

Bruttostickstoffbilanz

Die Bruttostickstoffbilanz ist ein Indikator für die potenzielle Gefahr eines Überschusses oder Mangels an einem wichtigen Nährstoff für Böden und Pflanzen. Die Bruttostickstoffbilanz gibt Aufschluss über die für den Stickstoffüberschuss bzw. den Stickstoffmangel maßgeblichen Faktoren sowie über die Trends im zeitlichen Verlauf und macht damit den Zusammenhang zwischen landwirtschaftlichen Tätigkeiten und den Auswirkungen auf die Umwelt deutlich.

Stickstoff ist ein wesentliches Element für das Wachstum von Pflanzen. Anhaltender Stickstoffmangel kann zur Bodendegradation und -erosion führen. Eine übermäßige Stickstoffzufuhr kann jedoch eine Verunreinigung von Oberflächengewässern und Grundwasser sowie eine Eutrophierung zur Folge haben.

Die Bruttostickstoffbilanz umfasst die Stickstoffemissionen aus der Viehhaltung und der Ausbringung von Dung und Düngemitteln. Sie wird als Differenz zwischen den Stickstoffeinträgen und den Stickstoffausträgen in den landwirtschaftlichen Boden berechnet.

Quelle: Eurostat.

Lösungen für die Bodenbewirtschaftung und das Düngemanagement

07 In ihren Leitlinien für eine nachhaltige Bodenbewirtschaftung¹¹ nennt die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen landwirtschaftliche Betriebsmethoden zur Minimierung der Bodenbelastung, z. B. bodenbedeckende Kulturen, eine reduzierte Bodenbearbeitung, Fruchtwechsel, eine optimierte Nährstoffnutzung und den Schutz kohlenstoffreicher Böden, aber auch zu vermeidende Bewirtschaftungsmethoden wie z. B. das Abbrennen von Vegetation oder übermäßige Düngung.

08 In der [EU-Bodenstrategie für 2030](#) heißt es: "Es gibt [...] keine auf EU-Ebene vereinbarte gemeinsame Definition der nachhaltigen Bodenbewirtschaftung, die konkret und vollständig und somit durchsetzbar wäre."

¹¹ [Voluntary guidelines on sustainable soil management](#), Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen, 2018.

Die Rolle der EU

09 Das politische Interesse hat sich positiv auf die Bodenbewirtschaftung und das Düngemanagement ausgewirkt: Das Europäische Parlament hat zwei Entschlüsse zum **Bodenschutz** und zu **Nitraten** angenommen, die EU-Bodenstrategie für 2030 wurde verabschiedet, und die Kommission bereitet für 2023 eine Gesetzgebungsinitiative zum Schutz, zur nachhaltigen Bewirtschaftung und zur Wiederherstellung der Böden in der EU vor.

10 In den Entschlüssen des Europäischen Parlaments wird die Bedeutung von Böden und Düngung anerkannt und die Notwendigkeit bekräftigt, Gefahren zu begegnen und eine nachhaltigere Bodenbewirtschaftung und ein nachhaltigeres Düngemanagement zu entwickeln. Mit der EU-Bodenstrategie für 2030 wird ein Rahmen für den Schutz und die Wiederherstellung der Böden sowie für deren nachhaltige Nutzung festgelegt. Mit Blick auf das angestrebte Ziel der Erreichung gesunder Böden bis 2050 werden in der EU-Bodenstrategie außerdem konkrete Maßnahmen bis zum Jahr 2030 vorgeschlagen.

Die Gemeinsame Agrarpolitik und die Nitratrichtlinie

11 Mit einem Budget von 408 Milliarden Euro war im Zeitraum 2014–2020 mehr als ein Drittel des EU-Haushalts für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) vorgesehen. Eines der drei Hauptziele der GAP besteht in einer nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen, einschließlich der Böden. Die GAP umfasst verschiedene Instrumente, die zur Erreichung dieses Ziels beitragen sollen (**Kasten 2**).

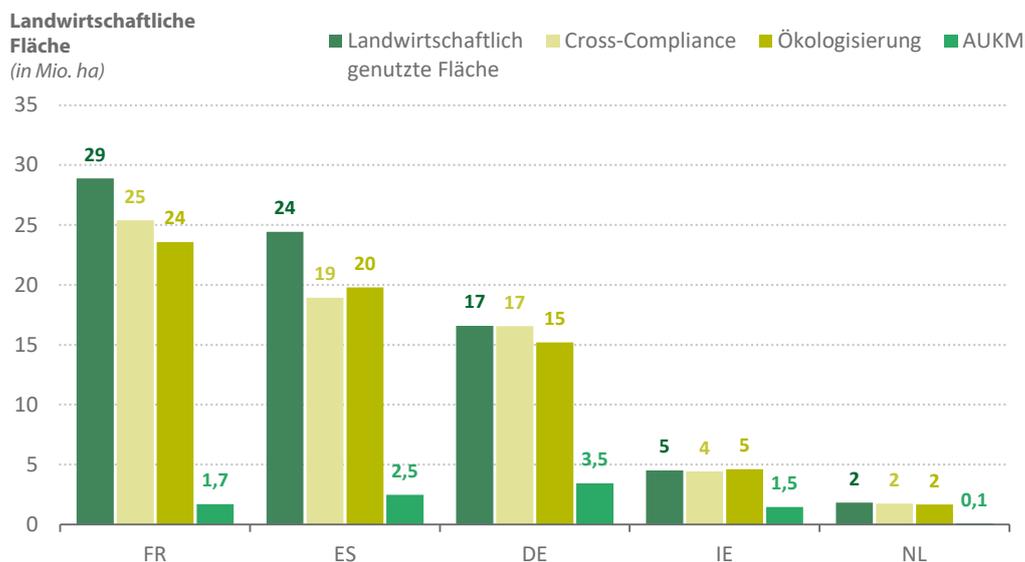
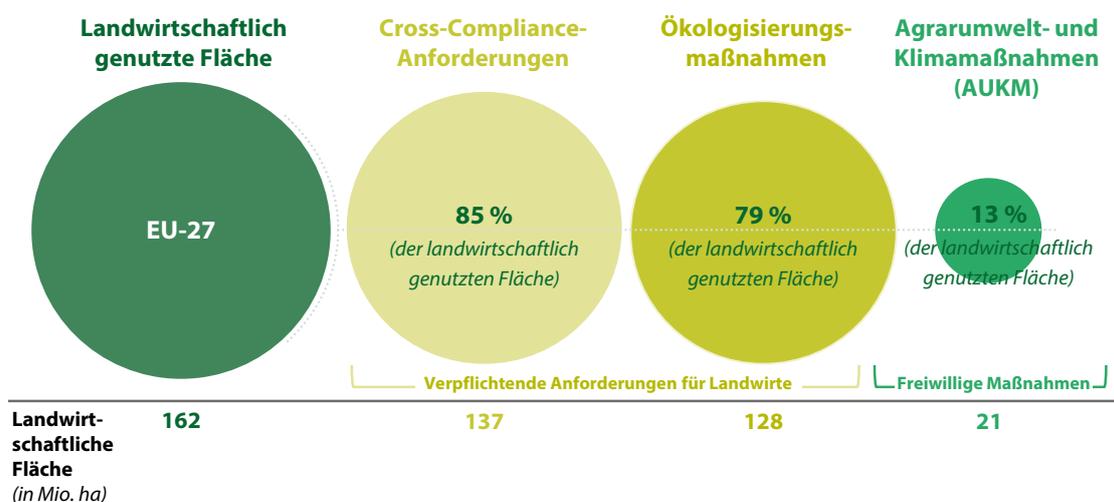
Kasten 2

Für die Bodenbewirtschaftung und das Dungmanagement relevante Instrumente und Umwelanforderungen der GAP

- Im Rahmen der **Cross-Compliance** sind die meisten Empfänger von GAP-Zahlungen zur Einhaltung von Vorschriften verpflichtet, die sich aus dem EU-Umweltrecht sowie aus der Notwendigkeit ergeben, landwirtschaftliche Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand zu erhalten. Die Cross-Compliance-Regelung umfasst verbindliche Vorschriften u. a. zu den Anforderungen an die Bodenbewirtschaftung und an das Dungmanagement, z. B. Mindestanforderungen an die Bodenbedeckung oder Anforderungen zur Erhaltung der organischen Substanz im Boden und zur Verhinderung von Erosion. Diese Vorschriften sind in den Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB) und den Standards für die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (**GLÖZ-Standards**) festgelegt.
- **Ökologisierungsmethoden** sollen zur Erhaltung von Böden beitragen, beispielsweise durch Anbaudiversifizierung oder die Erhaltung von Dauergrünland. Auch ökologische Vorrangflächen (ÖVF) können Verbesserungen der Bodenqualität unterstützen.
- Im Rahmen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums können die Mitgliedstaaten **Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen** fördern, die freiwillige umweltfreundliche landwirtschaftliche Betriebsmethoden vorsehen und größere Anstrengungen erfordern als verbindliche Vorschriften. Sie können zudem andere Maßnahmen unterstützen, die sich auf die Bodenbewirtschaftung und das Dungmanagement auswirken können (z. B. Fördermaßnahmen für ökologischen/biologischen Landbau, Investitionen, Wissensaustausch und Beratungsdienste).

12 **Abbildung 3** ist der Anteil der Fläche, der den bodenbezogenen GAP-Instrumenten unterliegt, an der landwirtschaftlich genutzten Fläche in der EU und in den fünf vom Hof für die Prüfung ausgewählten Mitgliedstaaten zu entnehmen. Dieser Anteil ist je nach Mitgliedstaat unterschiedlich. Die freiwilligen Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen betreffen allerdings eine erheblich kleinere Fläche als die Anforderungen der Cross-Compliance und der Ökologisierung.

Abbildung 3 – Von Umweltaanforderungen betroffene landwirtschaftliche Fläche im Jahr 2020



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von [Daten der Europäischen Kommission](#).

13 Der Programmplanungszeitraum 2014–2020 wurde bis 2022 verlängert. Jeder Mitgliedstaat muss seine GAP-Maßnahmen in seinem Strategieplan für 2023–2027 erläutern. In **Abbildung 4** wird die neue Umwelt- und Klimaarchitektur ("grüne Architektur") der Architektur des vorherigen Programmplanungszeitraums gegenübergestellt.

Abbildung 4 – Die grüne Architektur der früheren und der neuen GAP



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Europäischen Kommission.

14 Gegenstand der Nitratrictlinie ist in erster Linie die Nährstoffbelastung durch die Landwirtschaft. Außerdem wird in der Richtlinie ein Grenzwert für das Ausbringen von Stickstoff aus Dung in verunreinigten Gebieten festgelegt (**Anhang I**). Mit der Nitratrictlinie wird eine gute fachliche Praxis in der Landwirtschaft wie die Ausbringung angemessener Nährstoffmengen für die Kulturen, die Ausbringung von Nährstoffen nur bei geeigneten Wachstums- und klimatischen Verhältnissen und die Vermeidung der Ausbringung von Nährstoffen bei starken Niederschlägen oder auf gefrorenem Boden unterstützt.

Rolle der Kommission und der Mitgliedstaaten

15 Für die GAP gilt der [Grundsatz der geteilten Mittelverwaltung](#) und für die Nitratrichtlinie das [Subsidiaritätsprinzip](#). Somit sind die Kommission und die Mitgliedstaaten gemeinsam für die Umsetzung der entsprechenden politischen Maßnahmen zuständig.

16 Die Kommission schlägt Rechtsvorschriften und Maßnahmen in den Bereichen Landwirtschaft, Umwelt und Klima vor und setzt diese um (u. a. die GAP und die Nitratrichtlinie). Die Mitgliedstaaten sind in enger Zusammenarbeit mit der Kommission für die Umsetzung dieser Politik durch nationale Pläne und Programme zuständig.

17 Gemäß der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zur Reduzierung des übermäßigen Nitratgehalts von Gewässern ergreifen und nachweisen, dass ihre Maßnahmen ausreichend sind. Die Kommission sollte die Auswirkungen der von den Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen auf die Wasserqualität überwachen und – wenn diese unzureichend sind – weitere Maßnahmen verlangen. In der Nitratrichtlinie sind keine Sanktionen vorgesehen. Die Kommission kann aber vor dem Europäischen Gerichtshof Klage gegen Mitgliedstaaten führen, die keine ausreichenden Maßnahmen nach Maßgabe der Richtlinie treffen.

EU-Finanzierung

18 Der Kommission liegen keine Schätzungen der Ausgaben für die Bodenbewirtschaftung und das Dungmanagement im Rahmen der GAP vor. Der Hof versuchte, nach der von der Kommission verwendeten Überwachungsmethode einen Wert zu ermitteln. Wenngleich der Hof diese Methode in der Vergangenheit kritisiert hat¹², wendete der Hof in Ermangelung einer anderen Methode nun diese Methode an, um zu einer Größenordnung für diese Ausgaben zu gelangen. Nach dieser Methode schätzt der Hof die Mittel, die im Rahmen der GAP für eine nachhaltige Bodenbewirtschaftung und ein nachhaltiges Dungmanagement im Zeitraum 2014–2020 bereitgestellt wurden, auf rund 85 Milliarden Euro.

¹² [Sonderbericht 09/2022](#): "Klimaschutz im EU-Haushalt 2014–2020: weniger Ausgaben als gemeldet."

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

19 Mit dieser Prüfung sollte festgestellt werden, ob die Kommission und die Mitgliedstaaten die verfügbaren Instrumente der EU zur Förderung einer nachhaltigen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Böden und eines nachhaltigen Dungmanagements wirksam einsetzen. Der Hof nahm seine Prüfung anhand der folgenden Kriterien vor:

- Waren die Auflagen für Direktzahlungen an die Landwirte (Cross-Compliance-Standards und Ökologisierungsmethoden) ambitioniert genug?
- Waren die freiwilligen Maßnahmen der GAP zur Entwicklung des ländlichen Raums zielgerichtet, und wurden sie angemessen finanziert?
- Wie wirkten sich Ausnahmen von der Nitratrichtlinie aus, und stellt die Kommission sicher, dass ihre Vorschriften für das Dungmanagement umgesetzt werden?

20 Außerdem untersuchte der Hof, ob sie die erzielten Ergebnisse bewertet haben und ob mit Blick auf künftige Herausforderungen geeignete Schlussfolgerungen gezogen wurden. Die für 2023 geplante Gesetzesinitiative der Kommission bietet die Möglichkeit, die Standards für die Bodenbewirtschaftung und das Dungmanagement anzuheben und die Datenerhebung sowie die Überwachung und die Bewertung der Bodengesundheit zu verbessern. Der Hof geht davon aus, dass mit seiner Prüfung ein diesbezüglicher Mehrwert verbunden sein wird.

21 Gegenstand der Prüfung des Hofes waren die Maßnahmen im Rahmen der GAP sowie die Maßnahmen zur Umsetzung der Nitratrichtlinie im Bereich des Dungmanagements. Die Aufforstung, die im Hinblick auf den Bodenschutz ebenfalls eine wichtige Rolle spielt, wird hier nicht behandelt, da sie bereits Gegenstand des letzten [Sonderberichts über die Forstwirtschaft](#) war.

22 Die Prüfung erstreckte sich auf den Zeitraum 2014–2020 und umfasste einen Ausblick auf den Zeitraum 2023–2027. Der Hof befragte Beamte der Kommission und prüfte Unterlagen der Kommission, um zu analysieren, wie diese die Notwendigkeit von EU-Maßnahmen bewertet, die Maßnahmen angelegt, ihre Umsetzung überwacht und ihre Auswirkungen bewertet hatte. Darüber hinaus prüfte der Hof zuständige Behörden in Deutschland (Niedersachsen), Irland, Spanien (Andalusien), Frankreich und den Niederlanden. Dabei verfuhr der Hof wie folgt:

- Er stellte Prüfungsnachweise zusammen, indem er Unterlagen und Daten analysierte.
- Er befragte Vertreter der für die Gestaltung und Umsetzung der EU-Maßnahmen zuständigen Behörden.

23 Der Hof wählte diese Mitgliedstaaten aufgrund spezifischer Merkmale (z. B. der Art der Gefährdung landwirtschaftlicher Böden und der Stickstoffbilanz) aus (siehe [Anhang II](#)).

24 Schließlich versandte der Hof einen Fragebogen an die nationalen Behörden der übrigen 22 Mitgliedstaaten, von denen 19 geantwortet haben. Bei der Ausarbeitung seiner Bemerkungen analysierte der Hof die eingegangenen Antworten sowie weitere Nachweise.

Bemerkungen

Die Auflagen zur Kopplung der Direktzahlungen an eine nachhaltige Bodenbewirtschaftung sind nicht streng genug

Gefahren für die Bodenbewirtschaftung und das Dungmanagement kann mit Cross-Compliance-Standards begegnet werden

25 Rund 85 % der landwirtschaftlichen Fläche der EU unterliegen Cross-Compliance-Anforderungen¹³ (siehe [Abbildung 3](#)). Insoweit können Cross-Compliance-Standards ein hilfreiches Instrument zur Lösung von Problemen im Zusammenhang mit der Bodenbewirtschaftung und dem Dungmanagement in der EU sein. Der Hof untersuchte, inwieweit die Standards (einschlägige GLÖZ-Standards und GAB) die Nutzung dieses Potenzials ermöglichen. Dazu bewertete der Hof die mit den Standards verbundenen Anforderungen in den ausgewählten Mitgliedstaaten und prüfte, in welchem Umfang dieses Potenzial durch Überschneidungen der Standards eingeschränkt wird.

26 Die GAP-Verordnung¹⁴ enthält drei Standards für die Bewirtschaftung von Böden. Durch diese Standards sollen nützliche Methoden zur Bodenbewirtschaftung gefördert und schädliche Methoden verboten werden. Sie betreffen die Mindestbodenbedeckung (GLÖZ 4), Mindestpraktiken der Bodenbewirtschaftung zur Begrenzung der Erosion (GLÖZ 5) und die Erhaltung der organischen Substanz im Boden (GLÖZ 6).

27 Die Zuständigkeit für die Festlegung spezifischer Anforderungen auf nationaler Ebene liegt bei den Mitgliedstaaten, damit diese sich auf die wichtigsten Probleme konzentrieren können, mit denen sie konfrontiert sind. In Irland beispielsweise, wo die meisten landwirtschaftlichen Flächen als Weideflächen für Rinder genutzt werden, standen bei den Behörden die Anforderungen im Vordergrund, mit denen eine Überweidung und das Zertreten des Bodens vermieden werden sollen (GLÖZ 5). In

¹³ Der Wert für das Jahr 2020 beruht auf dem Indikator *Agricultural area subject to environmental requirements* (von Umweltauflagen betroffene landwirtschaftliche Fläche).

¹⁴ Anhang II der [Verordnung \(EU\) Nr. 1306/2013](#) vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik.

Frankreich ist das Pflügen mit vertikalem Schnitt bei Parzellen mit einer Neigung von mehr als 10 % verboten.

28 Neben den drei Standards für die Bodenbewirtschaftung fallen auch Artikel 4 und 5 der Nitratrichtlinie durch die GAB 1 ("Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat") unter die Cross-Compliance. Dies gilt für alle Begünstigten in Gebieten, die als nitratgefährdete Gebiete ausgewiesen wurden. Der Hof prüfte die Anforderungen, die von den Mitgliedstaaten festgelegt wurden, um ein nachhaltiges Dungmanagement sicherzustellen (siehe Beispiel für Anforderungen in Frankreich in **Kasten 3**). Er gelangte zu dem Schluss, dass in den Niederlanden zwar Anforderungen für die GAB 1 festgelegt wurden, diese aber nur die üblicherweise praktizierten Methoden umfassen, beispielsweise das Verbot der Ausbringung von Dung auf Ackerland mit einer Neigung von 18 % oder mehr.

Kasten 3

Anforderungen in Frankreich (GAB 1)

- 1) Einhaltung der Zeiten, in denen das Ausbringen verboten ist
- 2) Vorhandensein ausreichender Kapazität zur Lagerung von Dung
- 3) Beachtung der Bilanz für die Stickstoffdüngung
- 4) Bodenanalyse
- 5) Einhaltung des jährlichen Grenzwertes von 170 kg Stickstoff pro Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche
- 6) Einhaltung der spezifischen Anforderungen an die Ausbringung
- 7) Vorhandensein einer Vegetationsdecke zur Begrenzung der Verunreinigung durch Stickstoff während Regenperioden
- 8) Vorhandensein einer dauerhaften Vegetationsdecke entlang bestimmter Wasserläufe

29 Außerdem stellte der Hof fest, dass sich der umfassende Anwendungsbereich der GAB 1 mit GLÖZ-Standards überschneidet und daher deren Potenzial zur Verringerung der Gefährdung von Bodenbewirtschaftung und Dungmanagement beeinträchtigt. In Frankreich beispielsweise gelten die Anforderungen an die Mindestbodenbedeckung (GLÖZ 4) nur für nitratgefährdete Gebiete. Diese Anforderung ist jedoch bereits Bestandteil der GAB 1. Entsprechend wiesen 11 % der Ackerflächen in Frankreich im Jahr 2017 keine Vegetationsdecke auf. Auch in Irland, Deutschland und den

Niederlande überschneiden sich die Anforderungen des GLÖZ-Standards Nr. 1 mit den Anforderungen der GAB 1. Die Kommission bestätigte, dass mit GLÖZ-Standard Nr. 4 ein Mindestmaß an Bodenschutz unabhängig von den im Rahmen der Nitratrichtlinie geplanten Maßnahmen erreicht werden soll.

Die Cross-Compliance-Anforderungen tragen möglicherweise zur Bodengesundheit bei, führen jedoch häufig nur zu begrenzten Verbesserungen der landwirtschaftlichen Methoden

30 Die Mitgliedstaaten sollten Anforderungen festlegen, die sich positiv auf die Bodengesundheit auswirken. Die Anforderungen sind dann angemessen, wenn sich die Anwendung von Standards auf die Bodengesundheit großer Flächen positiv auszuwirken beginnt. In der Anfangsphase der Anwendung der Cross-Compliance-Regelung hat der Hof in seinem [Bericht von 2008](#) darauf hingewiesen, dass die in diesem Rahmen festgelegten Anforderungen und Standards ein solides Mindestmaß erreichen müssen, da sie für alle Betriebsinhaber gelten. Um zu beurteilen, ob das Niveau der Anforderungen ausreichend hoch ist, analysierte der Hof die Standards und Anforderungen in den ausgewählten Mitgliedstaaten sowie die Informationen der Kommission.

31 Im Bericht der Kommission zur Bewertung der Leistung der GAP wird eingeräumt, dass "die Mitgliedstaaten die Instrumente, die die GAP zur Klimaanpassung bereitstellt, noch nicht voll genutzt [haben] (z. B. Cross-Compliance)"¹⁵. In ihrer Bewertung der GAP-Maßnahmen im Bereich der natürlichen Ressourcen¹⁶ hatte die Kommission festgestellt, dass die Mitgliedstaaten "einen minimalistischen Ansatz für bestimmte generellere Cross-Compliance- und Ökologisierungsbedingungen" wählten. Bei der Überprüfung ausgewählter Mitgliedstaaten durch den Hof hat sich diese Schlussfolgerung für die Bodenbewirtschaftung und das Dungmanagement bestätigt. Der Hof stellte fest, dass aufgrund der Anforderungen der Mitgliedstaaten nach Maßgabe der Standards für die Bodenbewirtschaftung häufig nur geringe oder gar keine Änderungen der üblichen landwirtschaftlichen Methoden erforderlich waren.

¹⁵ [COM\(2021\) 815 final](#), Bericht über die Umsetzung des gemeinsamen Überwachungs- und Bewertungsrahmens, 16.12.2021, S. 8.

¹⁶ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Evaluierung (Zusammenfassung), [SWD\(2021\) 425 final](#), "Auswirkungen der GAP auf biologische Vielfalt, Böden und Wasser (natürliche Ressourcen)", S. 2.

32 Der Hof prüfte die Anzahl der von den nationalen Behörden in den ausgewählten Mitgliedstaaten festgestellten Verstöße. In den Niederlanden beispielsweise liegt die Zahl der Verstöße gegen die drei Standards für die Bodenbewirtschaftung im Zeitraum 2016–2021 bei null. Dies deutet auf ein geringes Niveau der Anforderungen dieser Standards hin.

33 Die Anforderungen des GLÖZ-Standards Nr. 4 an die Mindestbodenbedeckung gelten für Ackerland. In Irland, wo 92 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche Grünland sind, kommt dieser Standard daher nur auf einer begrenzten Fläche zur Anwendung. In Spanien und Deutschland hingegen werden den Landwirten mit diesen GLÖZ-Standards Einschränkungen auferlegt. In Spanien beispielsweise hatte der mit zusätzlichen Anforderungen an Brachland und Dauerkulturen verbundene GLÖZ-Standard für Hanglagen verhältnismäßig viele Verstöße zur Folge.

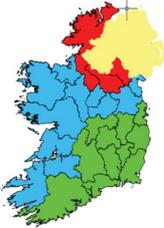
34 Der Hof fand in keinem der fünf ausgewählten Mitgliedstaaten Anhaltspunkte dafür, dass infolge des GLÖZ-Standards Nr. 6 zur Erhaltung der organischen Substanz im Boden (nach dem Stoppelfelder nicht mehr abgebrannt werden dürfen) übliche Bewirtschaftungsmethoden modifiziert werden müssten.

35 Entsprechendes gilt für den GLÖZ-Standard Nr. 5 betreffend Mindestpraktiken der Bodenbewirtschaftung, wenn auch in geringerem Umfang. Ein Beispiel ist etwa das Verbot von Arbeiten auf mit Wasser gesättigten Parzellen in Frankreich, was dort ohnehin besteht.

36 Der Hof fand Beispiele für bewährte Verfahren, die die Wirksamkeit der bestehenden Regelungen für ein nachhaltiges Dungmanagement unterstützt haben. Drei der ausgewählten Mitgliedstaaten haben ihr gesamtes Territorium als nitratgefährdete Gebiete ausgewiesen (Deutschland, Irland und die Niederlande). Dadurch wurde der Anwendungsbereich der GAB 1 maximiert.

37 In Irland wurden nach Parametern wie Bodenart und Niederschlagsmenge drei Gebiete festgelegt, für die unterschiedliche Lagerkapazitäten für Dung und Zeiträume, in denen das Ausbringen von Dung verboten ist, gelten (siehe [Abbildung 5](#)). Nach der GAB 1 hat Irland die Vorschriften zur Ausbringung von Phosphaten sowie von Stickstoff umgesetzt. Eine entsprechende Verpflichtung besteht nicht. Allerdings besteht insoweit ein spezifischer nationaler Bedarf, als Irland einen der höchsten Phosphorüberschüsse in der EU aufweist.

Abbildung 5 – Regionalisierung von zwei Schlüsselkomponenten der GAB 1 in Irland

Gebiete	Schlüsselkomponente: Erforderliche Lagerkapazität nach Gebieten	Schlüsselkomponente: Zeiträume, in denen die Ausbringung verboten ist (nach Gebieten)																												
	<table border="1"> <tr> <td>A</td> <td>16 Wochen</td> </tr> <tr> <td>B</td> <td>18 Wochen</td> </tr> <tr> <td>C (Donegal & Leitrim)</td> <td>20 Wochen</td> </tr> <tr> <td>C (Cavan & Monaghan)</td> <td>22 Wochen</td> </tr> </table>	A	16 Wochen	B	18 Wochen	C (Donegal & Leitrim)	20 Wochen	C (Cavan & Monaghan)	22 Wochen	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Art des Düngers</th> <th>Beginn</th> <th>Gebiet A</th> <th>Gebiet B</th> <th>Gebiet C</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Chemisch</td> <td>15. Sept. bis</td> <td>12. Jan.</td> <td>15. Jan.</td> <td>31. Jan.</td> </tr> <tr> <td>Organisch</td> <td>15. Okt. bis</td> <td>12. Jan.</td> <td>15. Jan.</td> <td>31. Jan.</td> </tr> <tr> <td>Stall-dung</td> <td>1. Nov. bis</td> <td>12. Jan.</td> <td>15. Jan.</td> <td>31. Jan.</td> </tr> </tbody> </table>	Art des Düngers	Beginn	Gebiet A	Gebiet B	Gebiet C	Chemisch	15. Sept. bis	12. Jan.	15. Jan.	31. Jan.	Organisch	15. Okt. bis	12. Jan.	15. Jan.	31. Jan.	Stall-dung	1. Nov. bis	12. Jan.	15. Jan.	31. Jan.
A	16 Wochen																													
B	18 Wochen																													
C (Donegal & Leitrim)	20 Wochen																													
C (Cavan & Monaghan)	22 Wochen																													
Art des Düngers	Beginn	Gebiet A	Gebiet B	Gebiet C																										
Chemisch	15. Sept. bis	12. Jan.	15. Jan.	31. Jan.																										
Organisch	15. Okt. bis	12. Jan.	15. Jan.	31. Jan.																										
Stall-dung	1. Nov. bis	12. Jan.	15. Jan.	31. Jan.																										

Quelle: Irisches Ministerium für Landwirtschaft, Ernährung und maritime Angelegenheiten, [Explanatory Handbook for Cross Compliance Requirements](#), S 11 und 13.

38 In Deutschland und Frankreich haben die Behörden die Konditionalitätsanforderungen in durch Nitrat verunreinigten Gebieten verschärft. In Spanien gelten die Anforderungen nach GLÖZ-Standard Nr. 6 auch für die Ausbringung von Gülle. Damit wird der Anwendungsbereich des Standards über nitratgefährdete Gebiete hinaus ausgeweitet.

Das Ambitionsniveau und die Wirkungen der Cross-Compliance-Anforderungen auf die Nachhaltigkeit der Bodenbewirtschaftung und des Dungmanagements werden im Allgemeinen weiterhin nicht bewertet

39 Die Kommission hat jährlich die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Umsetzung der GLÖZ-Standards geprüft, um deren Vollständigkeit und Vereinbarkeit mit den Bestimmungen der [Verordnung \(EU\) Nr. 1306/2013](#) festzustellen. Sie hat sich jedoch nicht zum Ambitionsniveau der Standards geäußert.

40 In ihrer Überprüfung der nationalen GAP-Strategiepläne stellt die Kommission fest, dass bei der Bewertung der umwelt- und klimapolitischen Ambitionen alle gemeinsam wirkenden GAP-Instrumente berücksichtigt werden müssen, nicht nur die Anforderungen der Konditionalitätsregelung. Die Kommission bewertet die umweltpolitischen Ambitionen der GAP also ganzheitlich, ohne dabei zwischen verpflichtenden Konditionalitätsanforderungen und freiwilligen Maßnahmen zu unterscheiden.

41 In seinem [Bericht von 2016 über die Cross-Compliance](#) stellte der Hof fest, dass die Kommission die Cross-Compliance nicht ausreichend prüft. Dies wurde in der Folgenabschätzung bestätigt, die den Gesetzgebungsvorschlägen für die GAP nach 2020 beigelegt war¹⁷.

42 Die Auswirkungen der Cross-Compliance-Anforderungen auf die Nachhaltigkeit der Bodenbewirtschaftung und des Dungmanagements werden im Allgemeinen weiterhin nicht bewertet. Dies gilt für die fünf vom Hof ausgewählten Mitgliedstaaten. Auch in der vom Hof durchgeführten Befragung bestätigte sich, dass eine solche Bewertung in der Regel nicht erfolgt: In nur sehr wenigen Antworten wurde eine derartige Bewertung belegt. Allerdings veröffentlichte die Kommission im November 2020 eigens eine Studie über die Auswirkungen der GAP auf die Nachhaltigkeit der Bodenbewirtschaftung ([Evaluation support study on the impact of the CAP on sustainable management of the soil](#)).

Die Auflagen für die Gewährung von Direktzahlungen im Zeitraum 2023–2027 wurden nicht ausreichend geändert

43 In mehr als der Hälfte der Antworten auf die vom Hof durchgeführte Befragung hieß es, dass es im Zeitraum 2014–2022 keine wesentlichen Änderungen an den Cross-Compliance-Vorschriften für den Bodenschutz gab. Nur 13 % der Befragten bewerteten die Änderungen der GLÖZ-Standards für den Schutz der landwirtschaftlichen Böden und/oder das Dungmanagement im Rahmen der GAP im Zeitraum 2023–2027 als besonders relevant. Um das Risiko unzureichender inhaltlicher Änderungen der Konditionalitätsanforderungen für den Zeitraum 2023–2027 besser einschätzen zu können, prüfte der Hof die wichtigsten Standards und Anforderungen für diesen Zeitraum in den fünf von ihm ausgewählten Mitgliedstaaten.

44 Eine wichtige Änderung bei der Gestaltung der GAP für den Zeitraum 2023–2027 ist die Aufnahme einer Verpflichtung zur Durchführung von landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverfahren, die dem Klima- und Umweltschutz förderlich sind ("Ökologisierung"), im Rahmen einer erweiterten Konditionalität (siehe Ziffer **13**). Eine wichtige Folge dieser Änderung ist die Verringerung der Zahl der von der Ökologisierung ausgenommenen Betriebe sowie die Verpflichtung einer größeren Anzahl von Betrieben zur Anwendung der Standards. Der Hof stellte fest, dass solche

¹⁷ [SWD\(2018\) 301 final](#), 1.6.2018, Teil 1/3, S. 9.

Ausnahmen von den Ökologisierungsvorschriften im Zeitraum 2014–2022 häufig gewährt wurden (**Kasten 4**).

Kasten 4

Ausnahmen von Ökologisierungsvorschriften

Der Hof gelangte zu der Einschätzung, dass in Frankreich im Zeitraum 2017–2019 nur etwa 35 % der Betriebe die drei Ökologisierungsmethoden (Diversifizierung des Anbaus, Erhaltung von Dauergrünland und Ausweisung ökologischer Vorrangflächen) anwenden mussten.

In Irland sind 94 % der landwirtschaftlichen Betriebe von der Verpflichtung zur Anbaudiversifizierung und zur Ausweisung ökologischer Vorrangflächen ausgenommen, vor allem deshalb, weil 90 % der landwirtschaftlichen Fläche Dauergrünland sind.

Der in den EU-Rechtsvorschriften festgelegte Schwellenwert von 15 ha für die Betriebsgröße dürfte in Spanien angesichts der Struktur des Agrarsektors zu hoch angesetzt sein. Daher können viele Betriebe von der Verpflichtung zur Ausweisung von ökologischen Vorrangflächen ausgenommen werden; im Jahr 2020 waren es 64 % aller Betriebe.

45 Allerdings ist zu befürchten, dass diese Ausweitung der Ökologisierungsvorschriften auf eine größere Anzahl von Betrieben nur geringe Auswirkungen haben wird. In zwei früheren Sonderberichten des Hofes [über Ökologisierung](#) und [über die Biodiversität landwirtschaftlicher Nutzflächen](#) wurde auf die Grenzen der Wirkungen der Ökologisierung mit Blick auf Änderungen der landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsmethoden hingewiesen. Einer aktuellen deutschen Studie zufolge, in der der Beitrag von Greening-Maßnahmen zur Verringerung der Belastung landwirtschaftlicher Böden¹⁸ bewertet wurde, belaufen sich die Agrarsubventionen, die landwirtschaftliche Betriebe für Greening-Maßnahmen erhalten, auf jährlich 1,5 Milliarden Euro, während die Gesamtkosten der Umsetzung für die Betriebe auf 190 Millionen Euro geschätzt wurden. Abschließend wurde in dem Bericht festgestellt, dass mit hohen Finanzierungsbeträgen nur geringe Umweltwirkungen erzielt wurden.

¹⁸ [Geringe Umweltwirkung, hohe Kosten](#) – "Ergebnisse und Empfehlungen aus dem Projekt Evaluierung der Gemeinsamen Agrarpolitik aus Sicht des Umweltschutzes II", Norbert Röder, Andrea Ackermann, Sarah Baum, Johannes Wegmann – Thünen-Institut für Ländliche Räume, Braunschweig, Jörn Strassemer, Franz Pöllinger – Julius-Kühn-Institut, Kleinmachnow, 71/2021.

46 In der [Verordnung von 2021](#) über die GAP-Strategiepläne ist der Grundsatz verankert, dass die Mitgliedstaaten ehrgeizigere umwelt- und klimabezogene Ziele erfüllen müssen. In der Verordnung wurde beispielsweise die Ersetzung einer Vorschrift zur Anbaudiversifizierung durch eine anspruchsvollere Regelung zur Fruchtfolge genannt. Der Hof hat bei seiner Prüfung keine Fälle ermittelt, in denen bestehende Vorschriften gelockert wurden, außer beim GLÖZ-Standard Nr. 6 (siehe Ziffer [47](#)). Allerdings stellte der Hof fest, dass in Frankreich die Umweltbehörde bei der Bewertung des Strategieplans klar die Gefahr erkannt hat, dass sich das Niveau der Ambitionen zur Verbesserung des Umweltschutzes nur in begrenztem Umfang erhöhen wird.

47 Die Kommission ist zu dem Schluss gelangt, dass die neue Fassung des früheren GLÖZ-Standards Nr. 4 zur Mindestbodenbedeckung umfassender gestaltet wurde. Sie stellte aber auch fest, dass keine wesentlichen Änderungen des früheren GLÖZ-Standards Nr. 5 zu verzeichnen sind. Außerdem gelangte sie zu dem Ergebnis, dass sich der Inhalt des früheren GLÖZ-Standards Nr. 6 nicht geändert hat. Das ursprüngliche Ziel bestand im Schutz der organischen Substanz im Boden durch geeignete Methoden, und der Schutz war nicht auf das Verbot des Abbrennens von Stoppelfeldern beschränkt. Die neue Fassung dieses GLÖZ-Standards konzentriert sich ausschließlich auf diese Methode, und insoweit wurden bestehende Vorschriften de facto gelockert.

48 Die Analyse des Hofes hat auch gezeigt, dass sich die Veränderungen der Durchführungsvorschriften für die GLÖZ-Standards zur Bodenbewirtschaftung im Zeitraum 2023–2027 im Vergleich zu für den Zeitraum 2014–2022 geltenden Vorschriften ungeachtet einiger Verbesserungen (z. B. in Spanien und in Deutschland) insgesamt in Grenzen halten ([Anhang III](#)).

49 Der EU-Rahmen für den Zeitraum 2023–2027 enthält eine neue GAB zur Durchsetzung einiger Vorschriften der [Wasserrahmenrichtlinie](#). Der Hof hält die Ausweitung dieser Vorschriften für relevant im Hinblick auf das Dungmanagement. In Spanien beispielsweise verbietet diese neue GAB die Stapelung von Dung oder eine Lagerung von sonstigen anorganischen Düngemitteln, die zu Nitratauswaschungen aus dem Boden führen könnten.

50 Auf EU-Ebene¹⁹ hat sich der Anwendungsbereich der GAB zur Umsetzung der Nitratrichtlinie für den Zeitraum 2023–2027 jedoch nicht geändert. Der Hof hat nur eine einzige Vorschrift ermittelt (das Verbot der Lagerung von Stalldung in Zeiten mit häufigen Regenfällen, d. h. zwischen dem 1. September und dem 31. März, in Spanien (Andalusien)), die in den bestehenden GAB-Rahmen aufgenommen werden soll. In Irland konnte der Hof keine wesentlichen Änderungen bei der Umsetzung der GAB feststellen, und in den Niederlanden und in Frankreich waren die GAB zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht aktualisiert worden.

51 Um kohlenstoffreiche Böden zu schützen, enthält der Rahmen für den Zeitraum 2023–2027 einen neuen GLÖZ-Standard zum Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen (GLÖZ 2). Nach Angaben der Kommission haben 11 Mitgliedstaaten beschlossen, den GLÖZ-Standard Nr. 2 ab 2023 umzusetzen. Da unter Umständen noch vorbereitende Maßnahmen durchgeführt werden müssen, kann die Umsetzung nach der [Verordnung \(EU\) 2021/2115](#) noch bis 2024 oder 2025 aufgeschoben werden. Der Hof ist zu dem Schluss gelangt, dass keiner der ausgewählten Mitgliedstaaten derzeit in der Lage ist, diesen GLÖZ-Standard vor 2024 auf seinem gesamten Staatsgebiet umzusetzen.

Freiwillige Maßnahmen sind nur in begrenztem Umfang gezielt ausgerichtet, und ihre Auswirkungen werden nur unzureichend bewertet

Mittel für die Entwicklung des ländlichen Raums fließen nur in geringem Umfang in die Gebiete mit den dringendsten Bodenproblemen

52 Um größtmögliche Wirkungen zu erzielen, hätten nach Auffassung des Hofes ausreichende Mittel für Gebiete mit akuten Bodenproblemen bereitgestellt werden müssen. Der Hof prüfte, ob die Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen insoweit zielgerichtet gewährt wurden.

¹⁹ Anhang III der [Verordnung \(EU\) 2021/2115](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Dezember 2021 mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne).

53 Er gelangte zu dem Ergebnis, dass die Kommission die Finanzierungsmaßnahmen insgesamt als nicht ausreichend gezielt ansieht. In ihrer Bewertung der GAP-Maßnahmen im Bereich der natürlichen Ressourcen²⁰ stellte die Kommission fest: "[...] die Mitgliedstaaten lehnten es ab, mehr Mittel für die zielorientiertesten Maßnahmen [...] bereitzustellen". Darüber hinaus hieß es in der Bewertung, dass auch bei der allgemeinen Politikgestaltung "bestimmte Belastungen und Bedürfnisse nicht ausreichend berücksichtigt" wurden.

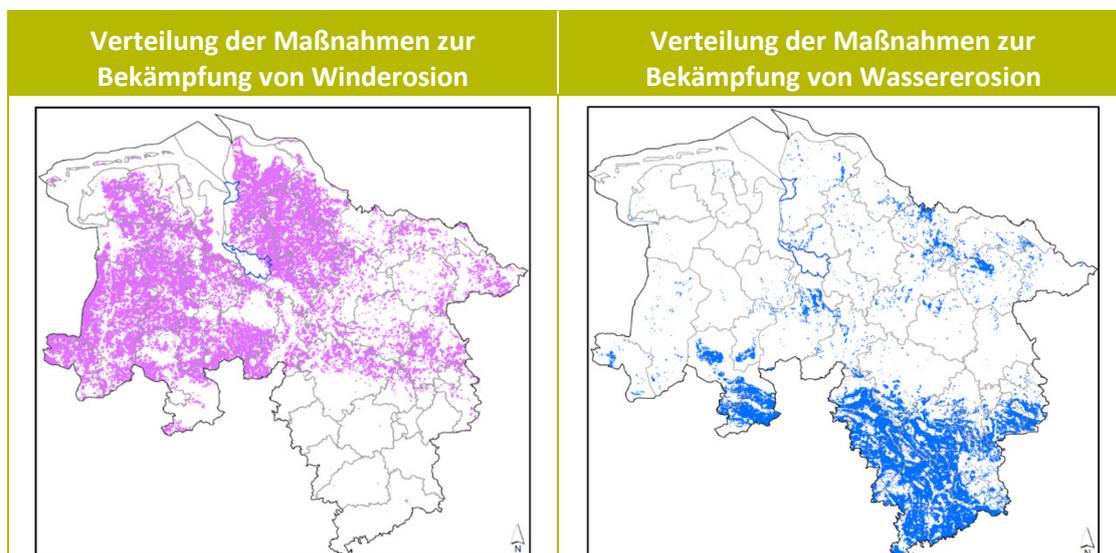
54 Bei seiner Prüfung ausgewählter Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums ermittelte der Hof vielfältige Ansätze für eine gezielte Ausrichtung von Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen in den Bereichen Biodiversität, Wasser und Boden nach geografischen Regionen bzw. nach der Art der landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsmethoden. Dies wirkte sich auf den Umfang aus, in dem den Gebieten mit den akutesten Bodenproblemen Mittel zugewiesen wurden und in dem Auswirkungen der Ausgaben ermittelt werden konnten.

55 In Spanien (Andalusien) wurden die geplanten Ausgaben im Bereich des Bodenschutzes nahezu alle geografisch ausgerichtet. Die spanischen Behörden haben 26 % der landwirtschaftlichen Fläche als stark erosionsgefährdet eingestuft. Trotzdem entfiel weniger als ein Viertel der Ausgaben für Bodenschutzmaßnahmen auf die entsprechend gefährdeten Gebiete.

56 Deutschland (Niedersachsen) stellt einen kleinen Anteil der Mittel für Maßnahmen zum Bodenschutz und einen größeren für Maßnahmen in den Bereichen Biodiversität und Wasser bereit. Einige dieser Maßnahmen tragen allerdings sekundär zum Bodenschutz bei. Im Bereich des Bodenschutzes nutzten die Behörden geografisch ausgerichtete Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen im Norden der Region zur Bekämpfung von Winderosion und im Süden zur Bekämpfung von Wassererosion (*Abbildung 6*). Auf diese Maßnahmen entfielen 3,7 % der Mittel, und sie betrafen weniger als 0,2 % der geförderten Fläche. Allerdings wurde eine erhebliche Wirkung verzeichnet.

²⁰ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Evaluierung (Zusammenfassung), SWD(2021) 425 final, "Auswirkungen der GAP auf biologische Vielfalt, Böden und Wasser (natürliche Ressourcen)", S. 2.

Abbildung 6 – Verteilung der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen in Niedersachsen



Quelle: © Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Erstellt vom SLA Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung.

57 In Frankreich (Midi-Pyrénées) waren die Maßnahmen auf eine Verbesserung des gesamten landwirtschaftlichen Systems ausgerichtet, anstatt Bodenprobleme durch gezielte geographische Maßnahmen anzugehen. Maßnahmen in den Bereichen Biodiversität und Wasser können zwar auch zum Bodenschutz beitragen. In einer nationalen Studie wurde jedoch bestätigt, dass in allen regionalen Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums in Frankreich eine Schwerpunktlegung auf die Bekämpfung von Bodenproblemen fehlte²¹.

58 Bei bestimmten Agrarumweltmaßnahmen versucht Irland mit einem Ansatz auf drei Ebenen, bestimmte Arten landwirtschaftlicher Betriebe zu erreichen. Ein Maßnahmenbereich beispielsweise wurde vorrangig für landwirtschaftliche Betriebe mit intensiver Bewirtschaftung und für Betriebe mit mehr als 30 ha Ackerkulturen eingerichtet. Ungeachtet dieser Schwerpunktsetzung wurden die Maßnahmen hauptsächlich von kleinen Betrieben oder Nebenerwerbsbetrieben in Anspruch genommen. Dies war darauf zurückzuführen, dass sich die Maßnahmen für größere, intensive Landwirtschaft betreibende Vollerwerbsbetriebe im Süden und Osten des Landes, wo die Umweltbelastungen durch die Landwirtschaft am größten sind, finanziell als weniger attraktiv erwiesen als erwartet.

²¹ *Centre d'études et de prospective – Bilan des évaluations in itinere des Programmes de développement rural (PDR) régionaux – Nr. 162 – März 2021, S. 4.*

59 In den Niederlanden wurden Maßnahmen nur in den Bereichen biologische Vielfalt und Wasser entwickelt. Diese Maßnahmen könnten sich positiv auf den Boden auswirken. Allerdings war keine dieser Maßnahmen auf Gebiete mit bekannten Bodenproblemen (Bodenverdichtung, Rückgang der organischen Substanz im Boden, Abnahme der biologischen Vielfalt, Bodenerosion usw.) ausgerichtet.

60 Hinsichtlich der Höhe der Finanzierung ist der Hof der Auffassung, dass die Zuweisung von Finanzmitteln sowohl der Schwere der festgestellten Bodenprobleme als auch den innerhalb des Zeitraums zu erreichenden Verbesserungen entsprechen sollte²². Letztere sollten anhand einer angemessenen Inanspruchnahme der Maßnahmen und Festlegung von Zielvorgaben nachgewiesen werden.

61 Der Hof stellte fest, dass die ausgewählten Mitgliedstaaten die Mittel in der Regel anhand von Kriterien wie der bisherigen Durchführung ähnlicher Maßnahmen, den verfügbaren Finanzmitteln und der Art des festgestellten Bedarfs zuwiesen.

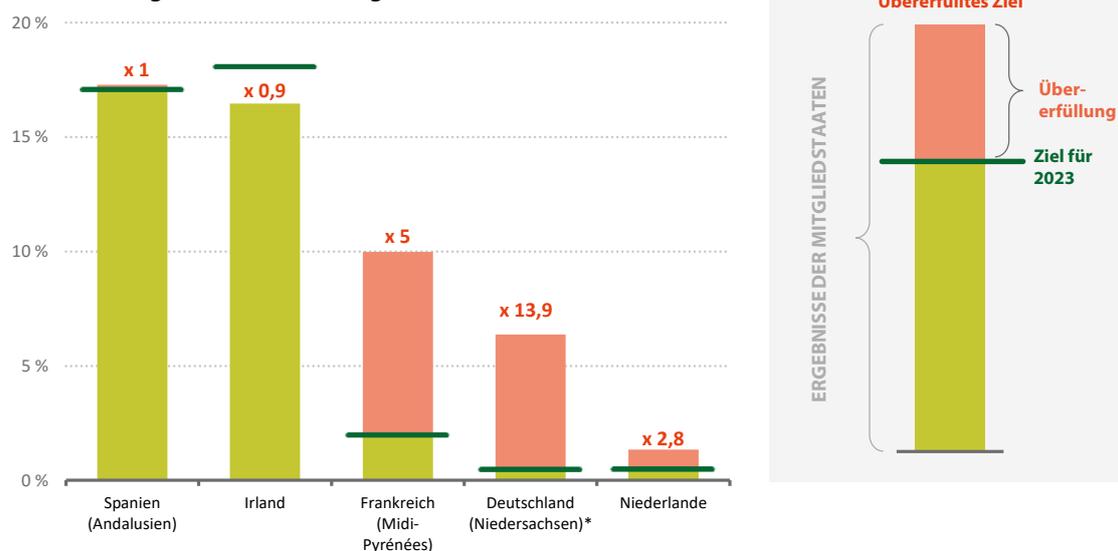
62 In allen ausgewählten Mitgliedstaaten waren die Bodenschutzmaßnahmen Teil eines Pakets von Umweltmaßnahmen in den Bereichen biologische Vielfalt, Wasser und Boden. Da nur in begrenztem Maß gezielte Bodenschutzmaßnahmen entwickelt wurden, sind die einschlägigen Ausgaben schwer zu quantifizieren. Wenn eine Quantifizierung möglich war (z. B. in Spanien, Irland und Deutschland), wurde hinsichtlich des Anteils der Mittel, die im Rahmen dieses Pakets für Bodenschutzmaßnahmen bereitgestellt wurden, erhebliche Unterschiede festgestellt (Anteil von 45,8 % in Irland bis zu nur 3,9 % in Deutschland (Niedersachsen)).

63 In Ermangelung spezifischer Maßnahmen zum Bodenschutz ist es für die Mitgliedstaaten schwierig, die Höhe der zur Bewältigung von Bodenproblemen erforderlichen Mittel zu bestimmen und die in den Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums festgelegten Zielvorgaben für den "Prozentsatz der landwirtschaftlichen Fläche, für die Verwaltungsverträge zur Verbesserung der Bodenbewirtschaftung und/oder Verhinderung von Bodenerosion gelten" zu erreichen. Der Analyse des Hofes zufolge sind die Zielvorgaben, die die Mitgliedstaaten bis 2023 erreichen möchten, offenbar sehr niedrig angesetzt. Wie aus [Abbildung 7](#) hervorgeht, wurden diese Zielvorgaben in Irland und Spanien weitgehend erreicht bzw. in Frankreich (Midi-Pyrénées) und Deutschland (Niedersachsen) bereits zu Beginn des Zeitraums und in den Niederlanden ab 2020 erheblich übertroffen.

²² [Sonderbericht 07/2011](#): "Wie gut sind Konzeption und Verwaltung der geförderten Agrarumweltmaßnahmen?", Ziffer 91.

Abbildung 7 – Erreichung des für 2023 vorgesehenen Ziels in Bezug auf den Anteil der landwirtschaftlichen Fläche, für die Verwaltungsverträge zur Verbesserung der Bodenbewirtschaftung und/oder der Verhinderung von Bodenerosion gelten

Anteil der landwirtschaftlichen Fläche, für die Verwaltungsverträge zur Verbesserung der Bodenbewirtschaftung und/oder Verhinderung von Bodenerosion gelten



(*) Für Niedersachsen wurde das Ziel von 0,46 % im Jahr 2021 in einer Programmänderung auf 1,96 % angehoben, und auch die angehobene Zielvorgabe wurde noch um mehr als das Dreifache übertroffen.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage nationaler Daten.

Die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums enthielten trotz der bekannten Probleme mit Stickstoffüberschüssen nur wenige Maßnahmen im Bereich Düngemanagement

64 Im Rahmen der Bemühungen zur Bekämpfung des Stickstoffüberschusses ging der Hof eigentlich davon aus, dass die Behörden der Mitgliedstaaten in ihren Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums Maßnahmen zur Verbesserung des Düngemanagements in den am stärksten betroffenen Gebieten vorsehen und die landwirtschaftlichen Betriebe zur Durchführung der entsprechenden Maßnahmen anhalten würden. Bei seiner Untersuchung ausgewählter Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums konnte der Hof nur wenige Maßnahmen zur Verbesserung des Düngemanagements in Gebieten ermitteln, in denen es Stickstoffüberschüsse gibt.

65 Deutschland (Niedersachsen) meldete für den Zeitraum 2016–2019 Stickstoffüberschüsse im oberen Bereich (120–162 kg/ha). Lediglich 1 % des Gesamtbudgets wurde unmittelbar zur Bewältigung dieses Problems bereitgestellt, und die diesbezügliche Agrarumwelt- und Klimamaßnahme war nicht immer gezielt auf Gebiete mit Stickstoffüberschuss ausgerichtet.

66 In Spanien (Andalusien) erhöhte sich der Stickstoffüberschuss pro Hektar zwischen 2013 und 2017 um rund 90 %. Der Hof konnte keine Maßnahme zur Entwicklung des ländlichen Raums ermitteln, die direkt auf die Verbesserung des Dungmanagements abzielte, und nur eine Maßnahme hatte eine Verringerung der Viehdichte pro Hektar zum Gegenstand, die zumindest mittelbar zur Verringerung des Stickstoffüberschusses pro Hektar beitragen könnte.

67 Der Kommission zufolge²³ war der Stickstoffüberschuss Irlands im Zeitraum 2016–2019 insgesamt um 39 % höher als im vorherigen Berichtszeitraum. Die meisten auf das Dungmanagement ausgerichteten Maßnahmen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums betrafen Wissensaustausch und Investitionen und weniger die Bereiche biologische Vielfalt, Wasser oder Boden. Nach Schätzungen des Hofes belaufen sich die Ausgaben für das Dungmanagement auf 1,4 % der Gesamtausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums. Irland hat weiterhin einen der höchsten Phosphorüberschüsse in der EU²⁴ (siehe Ziffer 37).

68 Im gleichen Zeitraum hat sich der Stickstoffüberschuss, vor allem aus Dung, in den Niederlanden um 10 % erhöht. Es wurden keine Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums geplant und keine EU-Mittel bereitgestellt, um diesem Problem zu begegnen.

69 In Frankreich (Bretagne) wurde das Dungmanagement als großes Problem erkannt, und es wurden spezifische Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums geplant, um dagegen vorzugehen. Der Hof schätzt, dass 30 % des Budgets des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums (2014–2020) auf diese Maßnahmen entfielen. In den Gebieten mit Stickstoffüberschuss wurden die entsprechenden Maßnahmen von den Landwirten jedoch nur in geringem Maße angenommen²⁵.

²³ SWD(2021) 1001 final, Teil 22/38, S. 403.

²⁴ Ebd., S. 421.

²⁵ La politique publique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne, französischer Rechnungshof, Juli 2021, S. 67–69.

Den Bewertungen der Mitgliedstaaten waren kaum Informationen zu den Auswirkungen der freiwilligen Maßnahmen zu entnehmen

70 Um die Ressourcen wirksam einzusetzen, benötigen die Mitgliedstaaten ausreichende, relevante und zuverlässige Informationen dazu, in welchem Umfang freiwillige Maßnahmen zur Lösung von Problemen im Bereich Bodenbewirtschaftung und Dungmanagement beitragen. Um die Qualität der auf EU-Ebene und in den Mitgliedstaaten bereitgestellten Informationen zur nachhaltigen Bodenbewirtschaftung und zum nachhaltigen Dungmanagement zu beurteilen, untersuchte der Hof die Regelungen zur Überwachung und Evaluierung freiwilliger Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums in den fünf geprüften Mitgliedstaaten.

71 Insgesamt stellte der Hof fest, dass die Mitgliedstaaten nur wenige Informationen über den Beitrag freiwilliger Maßnahmen zur Verbesserung der Nachhaltigkeit der Bodenbewirtschaftung und des Dungmanagements bereitstellen. Dies beeinträchtigt die Möglichkeiten der Kommission, einen umfassenden Überblick über die Situation auf EU-Ebene zu erstellen.

72 In ihren jährlichen Durchführungsberichten für 2018 mussten²⁶ die Mitgliedstaaten Angaben dazu machen, inwieweit ihre Maßnahmen im Rahmen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums zur Verhinderung von Bodenerosion und zu einer besseren Bodenbewirtschaftung beigetragen haben. Von den fünf ausgewählten Mitgliedstaaten hat nur Spanien (Andalusien) eine Schätzung des Beitrags freiwilliger Maßnahmen zur Bodenqualität vorgelegt, und nur Irland hat eine Schätzung für das Dungmanagement übermittelt.

73 In Spanien (Andalusien) beispielsweise hat eine von den Behörden durchgeführte Studie ergeben, dass die Bodenbedeckung durch Pflanzen die Erosion um 66 % verringern kann. In ihrem Bericht für 2018²⁷ schätzten sie, dass im Zeitraum 2015–2018 durch Maßnahmen im Rahmen von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums Bodenverluste von 2,3 Millionen Tonnen verhindert wurden. Die irischen

²⁶ Anhang V der [Durchführungsverordnung \(EU\) Nr. 808/2014](#) mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).

²⁷ [Bericht Andalusien](#), Juni 2019, S. 468.

Behörden schätzten in ihrem Bericht²⁸ für 2018, dass die Maßnahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums die Belastung durch Nitrat, Phosphor, Distickstoffoxid und Methan langfristig jährlich um 5–9 % verringern würden.

74 In den vom Hof geprüften Berichten ermittelte der Hof zudem Fälle, in denen Wirkungsindikatoren entweder fehlten (Frankreich) oder nicht aktuell waren (Frankreich, Deutschland und Spanien (Andalusien)). Am häufigsten werden weiterhin Outputindikatoren verwendet. Die guten Fortschritte bei der Verwirklichung der Zielvorgabe für Böden beispielsweise wurden im irischen Bericht für 2018 anhand von Outputinformationen dargestellt. Allerdings enthielt die Antwort auf die gemeinsame Bewertungsfrage zum Bereich Bodenqualität keine spezifischen ergebnisbezogenen Informationen. In den Niederlanden gibt es keine entsprechenden Indikatoren oder Bewertungen, da im Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums keine Maßnahmen im Bereich Dungmanagement vorgesehen sind.

75 Die Verfügbarkeit ausreichender und zeitnaher Informationen dazu, in welchem Umfang freiwillige Maßnahmen zur Bewältigung von Bodenproblemen beitragen, ist insbesondere durch zwei Faktoren beeinträchtigt. Erstens ist es aufgrund der inhärenten Komplexität der Interventionslogik der GAP²⁹ sehr schwierig, Kausalbeziehungen herzustellen und den Beitrag bestimmter Maßnahmen zur Erreichung eines bestimmten Ziels zu bewerten. Bei den ausgewählten Mitgliedstaaten fand der Hof Erklärungen für einige der Einschränkungen, die eine Bewertung des Beitrags der GAP erschwerten. In Frankreich beispielsweise räumten die Behörden Schwierigkeiten bei der Ermittlung der tatsächlichen Auswirkungen der GAP-Maßnahmen auf die Konzentration von Tierhaltungsabfällen mit der Begründung ein, dass im Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums keine Maßnahmen speziell mit Blick auf das Management von Tierhaltungsabfällen vorgesehen waren.

76 Zweitens verweist die Kommission in ihrer eigenen Bewertung auf die "begrenzte [...] Verfügbarkeit korrekter, detaillierter, aktueller und homogener Daten" sowie auf die Zeit, die erforderlich ist, bis die Ergebnisse der Maßnahmen sichtbar werden³⁰.

²⁸ [Indecon Mid-Term Evaluation of the Rural Development Programme Ireland \(2014–2020\)](#), August 2019, S. 172.

²⁹ Commission staff working document – evaluation, [SWD\(2021\) 424 final](#), "Impact of the CAP on biodiversity, soil and water (natural resources)", S. 12.

³⁰ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Evaluierung (Zusammenfassung), [SWD\(2021\) 425 final](#), "Auswirkungen der GAP auf biologische Vielfalt, Böden und Wasser (natürliche Ressourcen)", S. 2.

Auch im Bericht der Kommission über die Leistung der Gemeinsamen Agrarpolitik anhand der Zielsetzungen der GAP werden diese Probleme betont³¹. Der Hof stellte fest, dass in den Mitgliedstaaten Daten über Ort, Ausmaß und Schweregrad der Parameter Bodenverdichtung, Versalzung und Umweltverschmutzung fehlen und dass auf EU-Ebene keine Daten über Veränderungen der biologischen Vielfalt im Boden verfügbar sind. Seit 2018 berücksichtigt die Gemeinsame Forschungsstelle der Kommission Fragen zur biologischen Vielfalt in einer speziellen Erhebung, die eine Grundlage für die Überwachung und Berichterstattung über künftige Veränderungen bilden wird.

77 Außerdem fehlen Daten über die Quantität und Qualität des Dungs³². Erstere wird anhand der Viehdichte und unter Anwendung von Emissionsfaktoren geschätzt.

Ausnahmeregelungen und das Fehlen von Daten beeinträchtigen die Wirksamkeit von Beschränkungen für das Ausbringen von Dung

Bei Betrieben, die eine Ausnahmeregelung für Stickstoffgrenzwerte in Anspruch genommen haben, hat die Bodenverschmutzung zugenommen

78 Gemäß [Nitratrichtlinie](#)³³ gilt als Höchstmenge Dung pro Hektar, die jeder Betrieb auf seiner Fläche aufbringen darf, die Menge Dung, die 170 kg Stickstoff enthält. Die Kommission kann Abweichungen von diesem Grenzwert zulassen, wenn durch objektive Kriterien nachgewiesen wird, dass die Menge des gebundenen Stickstoffs und die sonstigen Gegebenheiten nicht zu einer erhöhten Wasserverunreinigung durch Nitrat führen werden. Der Hof analysierte die Nährstoffbilanzen hinsichtlich der Trends für Stickstoff und Phosphat auf der Grundlage der Berichterstattung der Kommission über die Durchführung der Nitratrichtlinie im Zeitraum 2016–2019³⁴ sowie aufgrund seiner Überprüfung der fünf ausgewählten Mitgliedstaaten.

³¹ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung des gemeinsamen Überwachungs- und Bewertungsrahmens mit einer Bewertung der Leistung der Gemeinsamen Agrarpolitik 2014–2020, [COM\(2021\) 815 final](#), S. 6.

³² [Manure management and soil biodiversity](#), Julia Königer et al., 2021.

³³ Richtlinie des Rates ([91/676/EWG](#)), Anhang III Absatz 2 Buchstabe b.

³⁴ [COM\(2021\) 1000 final](#), S. 3.

79 Insgesamt war die Kommission zu folgendem Schluss gelangt: "Für die EU-27 und das Vereinigte Königreich wurde vom Berichtszeitraum 2008–2011 bis zum Zeitraum 2012–2015 auf der Ebene der EU-28 ein leichter Anstieg sowohl der Stickstoff- als auch der Phosphat-Nettobilanz [...] verzeichnet". Ende 2022 waren solche Zahlen für den Zeitraum 2016–2019 auf EU-Ebene nicht verfügbar, da acht Mitgliedstaaten die erforderlichen Daten nicht vorgelegt hatten. Bei seiner Überprüfung der ausgewählten Mitgliedsstaaten stellte der Hof fest, dass sich die Nährstoffbilanzen sehr unterschiedlich entwickelt haben (siehe [Tabelle 1](#)).

Tabelle 1 – Veränderungen der Nährstoffbilanzen

Mitgliedstaat	Veränderung der Bruttostickstoffbilanz zwischen den Zeiträumen 2012–2015 und 2016–2019 (in kg pro Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche)	Veränderung der Bruttosphosphorbilanz zwischen den Zeiträumen 2012–2015 und 2016–2019 (in kg pro Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche)
Deutschland	-10,3	-1,7
Spanien	9,1	3,8
Frankreich	0,1	0,6
Irland	13,5	2,4
Niederlande	17,2	0,1

Quelle: Europäische Kommission, [SWD\(2021\) 1001 final](#), Teil 1/38, Tabellen 15 und 17.

80 Deutschland hat seinen Nährstoffüberschuss reduziert, und Frankreich ist es gelungen, die weitere Zunahme seines Überschusses einzudämmen. Die französischen Behörden erklärten, dass sich die Wasserqualität in den durch intensive Viehhaltung geprägten Gebieten im Westen des Landes günstig, in den Ackerbaugebieten hingegen eher ungünstig entwickelt hatte. In Spanien (Andalusien) stellte der Hof fest, dass der Stickstoffüberschuss pro Hektar zwischen 2013 und 2017 um etwa 90 % erhöht hatte. Nach einem durch kontinuierliche Rückgänge gekennzeichneten Jahrzehnt wurde 2017 annähernd wieder der Höchststand von 2000 erreicht³⁵.

³⁵ Bericht über die Nitratbelastung 2016–2019, Spanien, S. 117.

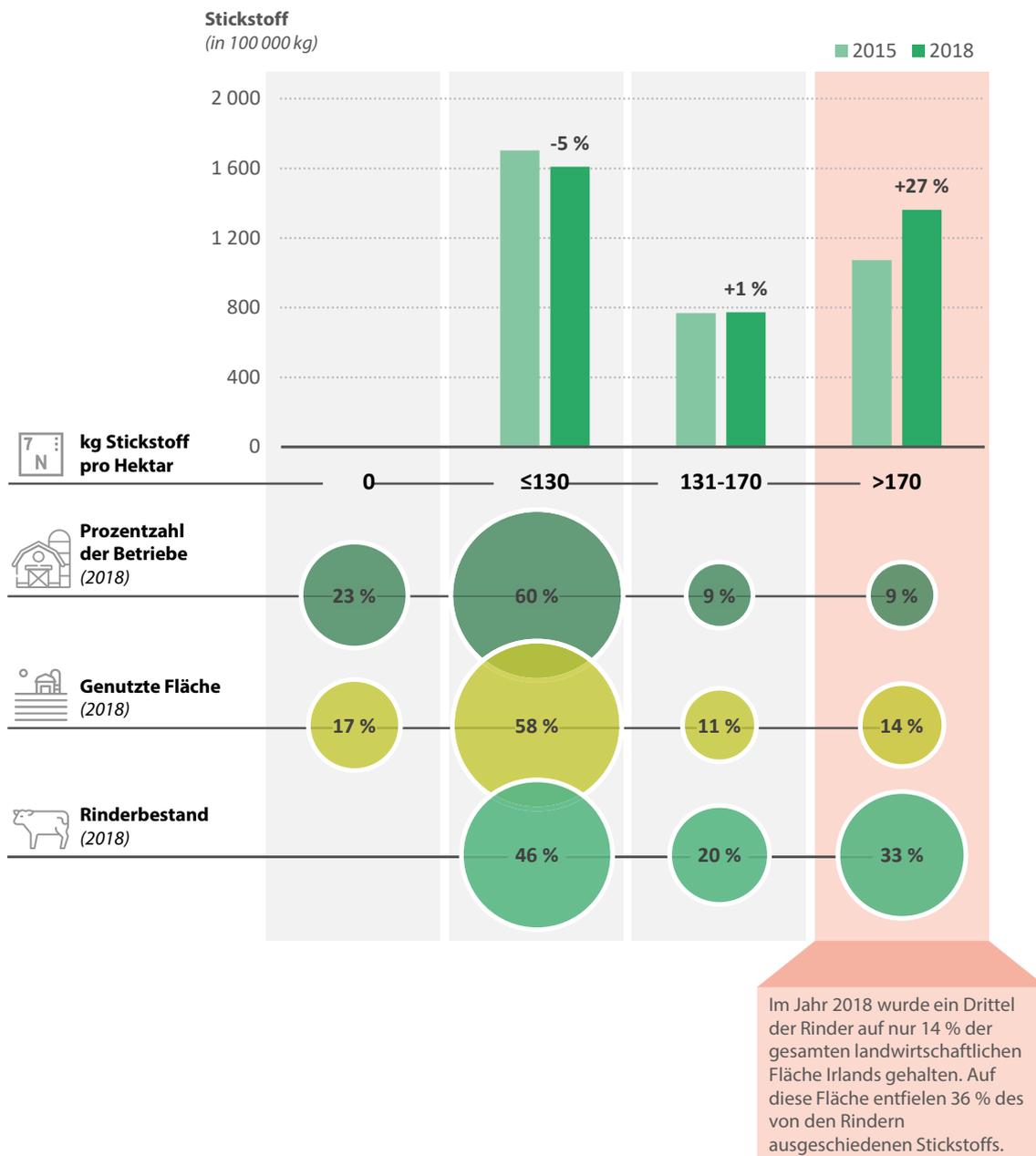
81 In Irland und den Niederlanden, denen eine Ausnahme gewährt wurde, erhöhte sich die Viehdichte pro Hektar im Zeitraum 2013–2016 um 5,8 % bzw. um 6,4 %³⁶.

82 Die Kommission gewährte Irland im Zeitraum 2007–2025 verschiedene Ausnahmen³⁷. Nach Angaben der irischen Behörden erhöhte sich Dungmenge im Zeitraum 2015–2018 in den Betrieben mit der intensivsten Bewirtschaftung (d. h. in Betrieben, die mehr als 170 kg Stickstoff pro Hektar ausbrachten) um 27 % (siehe *Abbildung 8*). In Betrieben mit weniger intensiver Viehhaltung waren die Bestandsgrößen tatsächlich rückläufig. Im Jahr 2018 wurde ein Drittel des Viehbestands in den Betrieben mit der intensivsten Viehhaltung aufgezogen. Der Anteil dieser Betriebe belief sich auf 9 %.

³⁶ SWD(2021) 1001 final, Teil 1/38, Tabelle 9.

³⁷ 2007, 2011, 2014, 2018 und 2022.

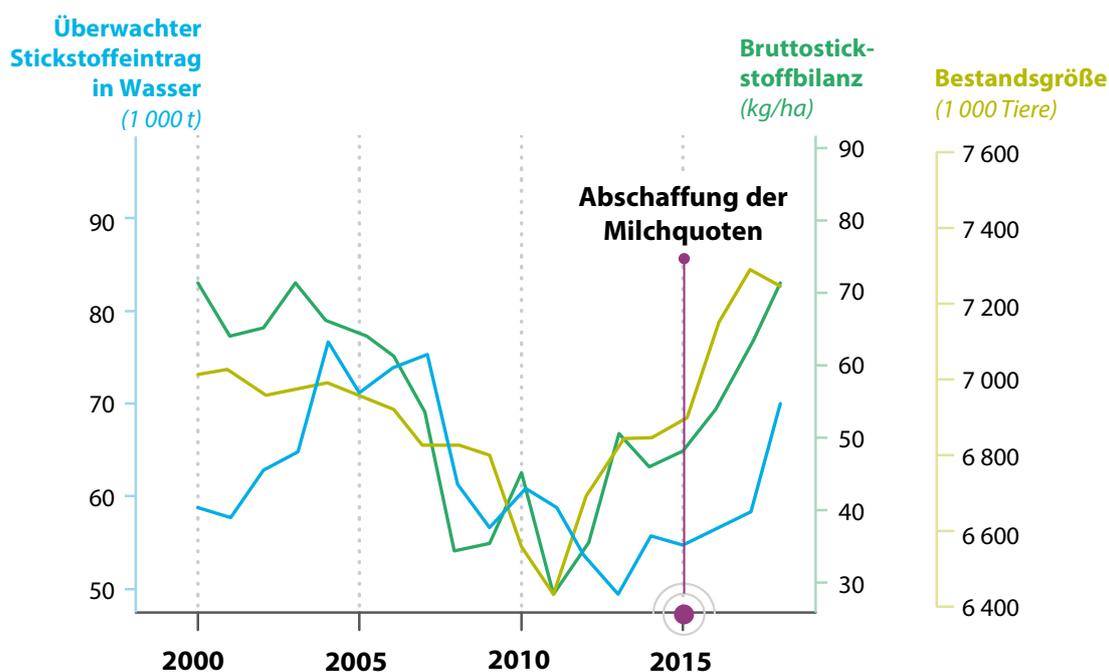
Abbildung 8 – Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe und des Stickstoffgehalts pro Hektar in Irland nach Berechnungen der irischen Behörden



Quelle: Informationen der irischen Behörden, vom Europäischen Rechnungshof angepasst. Die Prozentanteile wurden gerundet und ergeben in der Summe nicht immer 100 %.

83 Der Hof stellte eine ausgeprägte Korrelation zwischen der Bestandsgröße und der Stickstoffbilanz sowie einen deutlichen Anstieg dieser Bilanz nach dem Jahr 2015 nach Abschaffung der Milchquoten fest³⁸ (siehe [Abbildung 9](#)).

Abbildung 9 – Entwicklung der Bestandsgrößen und der Stickstoffbilanz in Irland



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen der irischen Behörden.

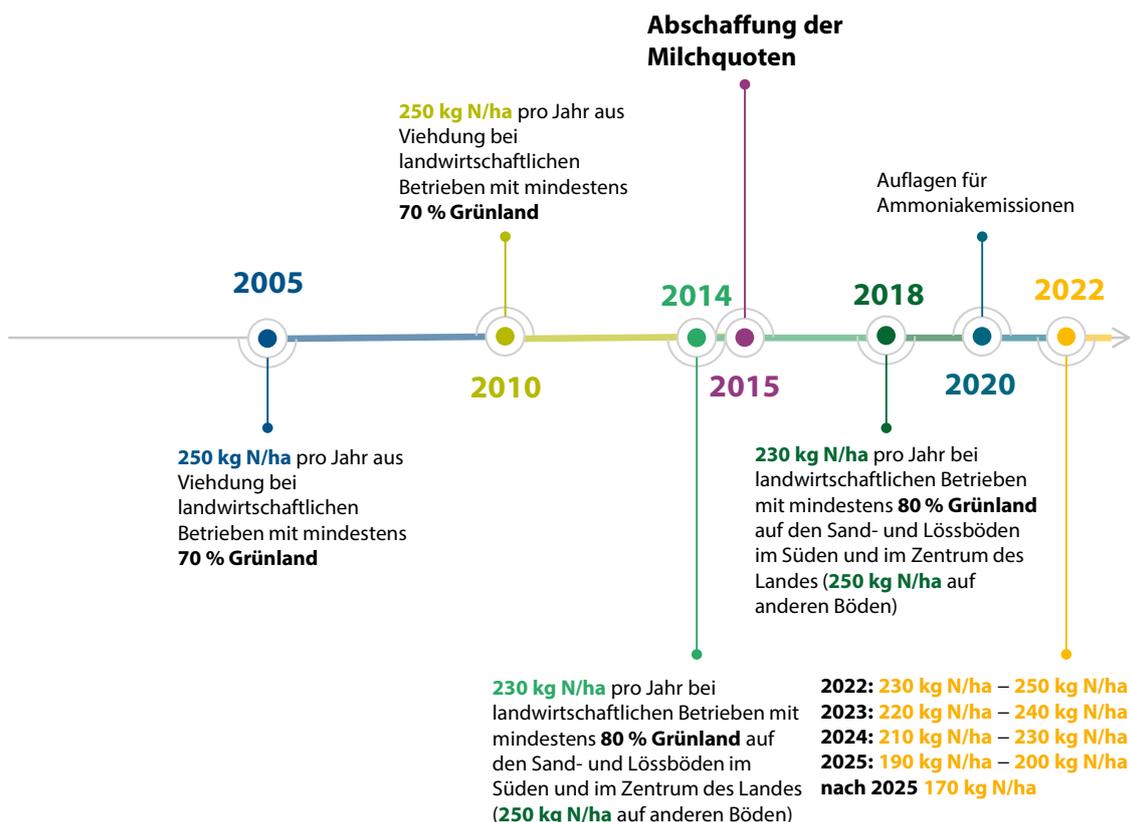
84 Die Kommission gewährte Irland die letzte Ausnahme im Jahr 2022 für den Zeitraum bis 2025. Mit dieser Ausnahme setzte die Kommission die Höchstmenge an Stickstoff herauf, der jährlich über Dung ausgebracht werden darf (250 kg/ha statt 170 kg/ha). Der wesentliche Unterschied zwischen den 2022 und 2018 gewährten Ausnahmen besteht darin, dass die Daten zur Wasserqualität künftig nicht mehr nach vier, sondern bereits nach zwei Jahren geprüft werden. Daher kann die als Ausnahme gewährte Höchstmenge von 250 kg Stickstoff pro Hektar ab 2024 in Einzugsgebieten von Gewässern, bei denen ungünstige Trends, Verunreinigungen oder die Gefahr von Verunreinigungen festgestellt werden, auf 220 kg Stickstoff pro Hektar herabgesetzt werden.

³⁸ Siehe auch Ziffer 52 des vom Hof veröffentlichten [Sonderberichts 11/2021](#)

"Außergewöhnliche Unterstützung für Milcherzeuger in der EU im Zeitraum 2014–2016".

85 Die Kommission gewährte den Niederlanden im Zeitraum 2005–2022 sechs Ausnahmen (siehe *Abbildung 10*). Die letzte (am 30. September 2022 gewährte) Ausnahme läuft am 31. Dezember 2025 aus.

Abbildung 10 – Den Niederlanden gewährte Ausnahmen von der Nitratrichtlinie



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

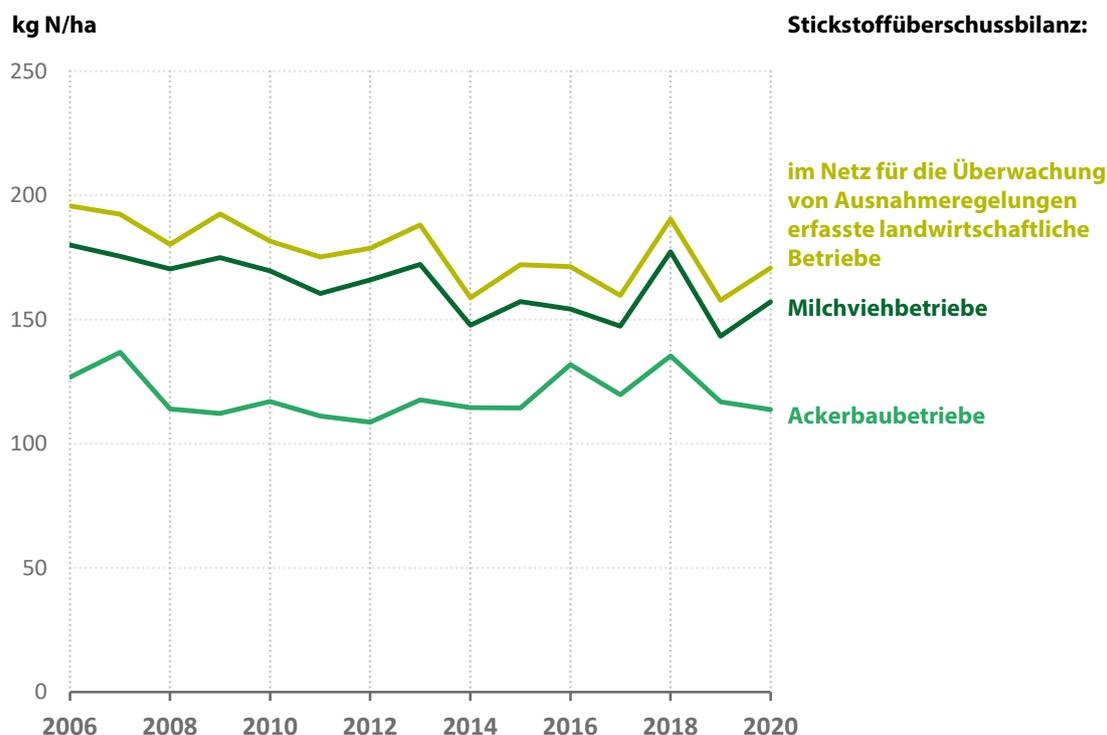
86 Die Milchquoten in der EU wurden 2009 zunächst angehoben, bevor sie 2015 schließlich abgeschafft wurden. In den Niederlanden erhöhte sich die Zahl der Milchkühe ab 2012. In diesem Zeitraum nahmen auch die Stickstoff- und die Phosphatmissionen zu³⁹.

³⁹ Agricultural practices and water quality in the Netherlands: status (2016–2019) and trends (1992–2019) – The 2020 Nitrate Report with the results of the monitoring of the effects of the EU Nitrates Directive Action Programmes, S. 19 und 88, Staatliches Institut für Gesundheitswesen und Umweltschutz (RIVM) 2021.

87 Der Anstieg der Zahl der Tiere führte zwischen 2008 und 2016 zu einem höheren Dungaufkommen als in den Jahren vor 2008. In den Jahren 2017 und 2018 war das Dungaufkommen infolge der vorgeschriebenen Verringerung des Viehbestands rückläufig. Im Jahr 2021 überschritten drei von vier Milchviehbetrieben die zulässige Höchstmenge an Dung, die auf ihren eigenen Flächen ausgebracht werden darf, und in 92 % der landwirtschaftlichen Betriebe war das Dungaufkommen zu hoch⁴⁰.

88 Daten aus dem Jahr 2020 über die Stickstoffüberschüsse in niederländischen Betrieben (siehe [Abbildung 11](#)) zeigen, dass die höchsten Überschüsse in Betrieben zu verzeichnen waren, denen Ausnahmen gewährt wurden.

Abbildung 11 – Stickstoffüberschüsse landwirtschaftlicher Betriebe in den Niederlanden



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten von [Wageningen University Research](#).

89 Die Mitgliedstaaten erlegen landwirtschaftlichen Betrieben, die die Gewährung einer Ausnahme beantragen, strengere Anforderungen auf (siehe [Kasten 5](#)). Es war jedoch festzustellen, dass in Irland und in den Niederlanden eindeutig die Gefahr bestand, dass die landwirtschaftlichen Betriebe infolge der Ausnahme ihre Bestände vergrößern und dadurch die Bodengesundheit und die Wasserqualität beeinträchtigen.

⁴⁰ [Mestproductie bij gebruiksnormen: bedrijven met overproductie, clo.nl](#).

Kasten 5

Beispiel: Strengere Kontrollen bei Landwirten in Irland

Die Behörden erlegten Landwirten, die eine Ausnahme beantragen, folgende Anforderungen auf: Bodenproben und Nährstoffmanagementplanung, verpflichtender Einsatz von Geräten zur emissionsarmen Ausbringung von Dung und verpflichtende Schulungen. Ab 2022 werden die irischen Behörden 10 % der Betriebe kontrollieren, die eine Ausnahme für Nitrat beantragen (vorher 5 %). Wenn sich herausstellt, dass die Auflagen nicht eingehalten werden, können die Betriebe im Folgejahr keinen Antrag mehr stellen.

Die unzureichende Datenlage erschwert der Kommission die Bewertung der Anwendung von Vorschriften für das Dungmanagement in den Mitgliedstaaten

90 Die Kommission muss sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten die Nitratrichtlinie einhalten. Ein wesentlicher Bestandteil dieser Durchsetzungsfunktion besteht in der Analyse der Daten zur Wasserqualität, die die Mitgliedstaaten alle vier Jahre übermitteln.

91 Die [Kommission meldet](#) bei nahezu der Hälfte aller Mitgliedstaaten fehlende oder unvollständige Daten, u. a. zu den durchschnittlichen Bestandsgrößen, zur durchschnittlichen Ausbringung von Stickstoff aus Tierdung und Mineraldünger, zur Verwendung von Dungphosphat, zu den Brutto- und Nettostickstoffbilanzen, zur Bruttosphosphatbilanz und zum Stickstoffeintrag aus der Landwirtschaft in die Umwelt. Aufgrund dieser Datenlücken können auf EU-Ebene keine Durchschnittswerte berechnet werden, die Entscheidungsträgern als hilfreiche Richtwerte für die politische Steuerung von Nitratreinträgen dienen und der Öffentlichkeit ein besseres Verständnis der bestehenden Herausforderungen ermöglichen würden.

92 Nach dieser Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten zudem bei der Auswahl von Maßnahmen oder Aktionen deren Wirksamkeit und die damit verbundenen Kosten im Vergleich zu anderen möglichen Vorbeugungsmaßnahmen berücksichtigen. In drei der fünf vom Hof ausgewählten Mitgliedstaaten wurden allerdings keine Studien zur Kosteneffizienz bei der Durchführung der Aktionsprogramme in den nitratgefährdeten Gebieten durchgeführt.

93 Zudem sind die Mitgliedstaaten gemäß der Nitratrictlinie verpflichtet, in ihren Vierjahresberichten eine Prognose für die Wiederherstellung von Gewässern vorzulegen, die durch Nitrat verunreinigt sind oder bei denen die Gefahr einer Verunreinigung durch Nitrat besteht. Diese Prognosen tragen dazu bei, eine weitere Wasserverschmutzung zu verhindern. In der Überprüfung der Kommission⁴¹ wurde festgestellt, dass nur 20 Mitgliedstaaten eine Prognose zur Wasserqualität übermittelt haben. Bei seiner Überprüfung der nationalen Berichte für den Zeitraum 2016–2019 stellte der Hof fest, dass Deutschland keine Prognose hinsichtlich der Wasserqualität vorgelegt hat. Im Falle von Frankreich und Irland beschränkten sich die Prognosen auf das Jahr 2021. In den Niederlanden und in Spanien wurden Prognosen für das Jahr 2027 bzw. 2039 erstellt. **Kasten 6** enthält Erläuterungen zu dem in Spanien angewendeten Verfahren für die Prognose. Bei diesem Verfahren werden einige Aspekte noch nicht berücksichtigt.

Kasten 6

Prognose zum Rückgang der Grundwasserbelastung in Spanien

In Spanien wurden anhand eines als "Patrical" bezeichneten Modells Prognosen über die Zeiträume erstellt, in denen die Grundwasserbelastung voraussichtlich so weit zurückgegangen sein wird, dass ein guter Zustand erreicht sein wird. Die Prognose weist jedoch Lücken auf. Für 25 % der Stationen zur Messung der Wasserqualität, die außerhalb der nitratgefährdeten Zonen in Gebieten liegen, die verunreinigt sind oder bei denen die Gefahr einer Verunreinigung besteht, gibt es keine Prognosen dazu, wann sich die jeweiligen Gebiete wieder in einem "guten" Zustand befinden werden⁴².

Vertragsverletzungsverfahren im Zusammenhang mit der Nitratrictlinie sind langwierig

94 Die einzige Möglichkeit für die Kommission zur Durchsetzung der Richtlinie besteht in der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren nach Maßgabe der Verträge. Im Rahmen dieses Verfahrens kann die Kommission Mitgliedstaaten vor dem Gerichtshof der Europäischen Union verklagen.

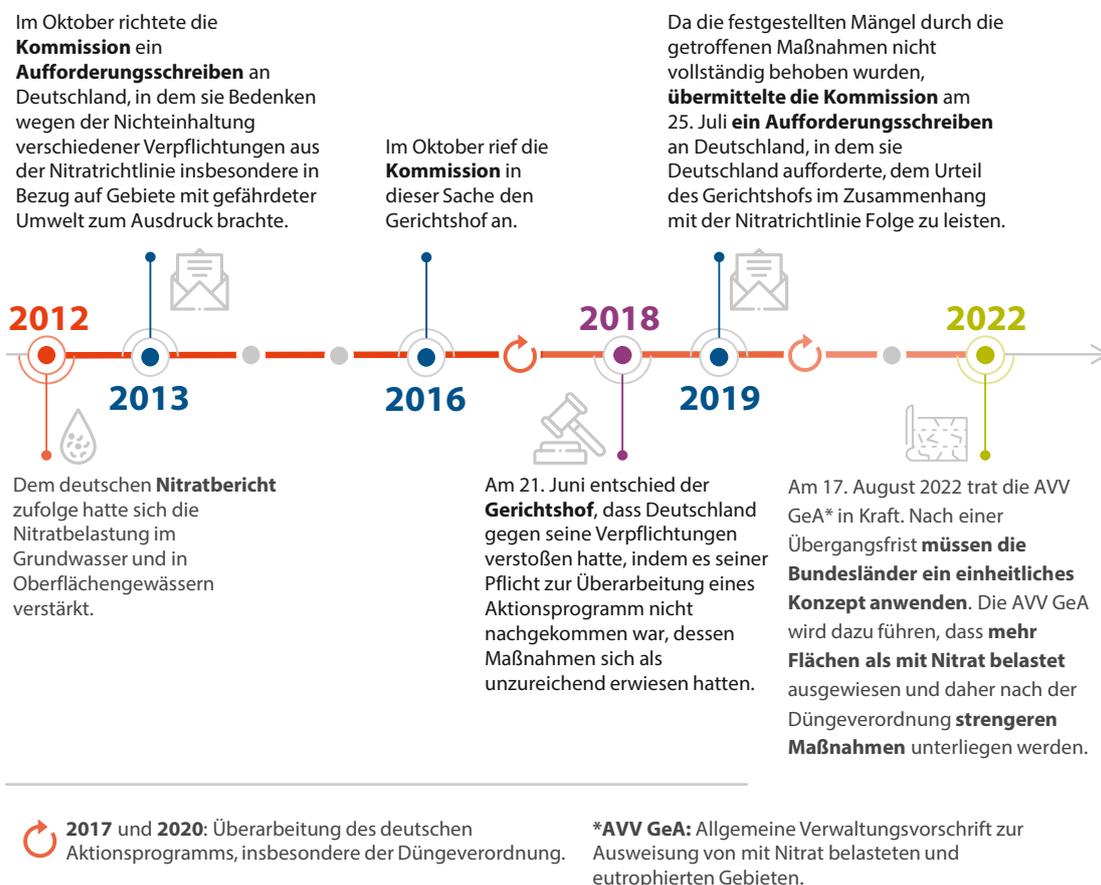
⁴¹ COM(2021) 1000 final, S. 9.

⁴² Bericht über die Nitratbelastung 2016–2019, Spanien, Abschnitt 7, S. 302.

95 Wenn die Kommission feststellt, dass Mitgliedstaaten gegen die Nitratrichtlinie verstoßen haben könnten, kann sie eine Untersuchung durchführen. Durch die Untersuchung soll insbesondere geklärt werden, ob die Mitgliedstaaten nitratgefährdete Gebiete in ausreichendem Umfang ausgewiesen und in ihre nationalen Aktionsprogramme geeignete Maßnahmen zur Verringerung und Vermeidung von Verunreinigungen durch Nitrat aufgenommen haben.

96 Gemäß den Unterlagen der Kommission wurden im Zusammenhang mit der Nitratrichtlinie 56 Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. Fünf dieser Verfahren (zwei in Belgien (eines in Wallonien und eines in Flandern) sowie jeweils eines in Deutschland, Italien und Spanien) waren im Mai 2023 noch nicht abgeschlossen. Der Hof hat festgestellt, dass es sehr lange dauert, bis die Verfahren abgeschlossen sind (im Durchschnitt mehr als fünf Jahre und in vier Rechtssachen (die Belgien, Irland und Spanien betreffen) sogar über 10 Jahre). Die Kommission ging davon aus, das Verfahren gegen Deutschland im Juni 2023 abzuschließen. In [Abbildung 12](#) sind die wesentlichen Schritte dieses Verfahrens in einer zeitlichen Übersicht dargestellt.

Abbildung 12 – Zeitliche Übersicht über das Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland vor dem Europäischen Gerichtshof



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der deutschen Behörden.

97 Das Parlament hat die Kommission aufgefordert⁴³, die Nutzung ihrer Befugnisse zur Durchsetzung der Nitratrichtlinie erheblich zu verbessern. Der Europäische Rechnungshof beabsichtigt, mit einer **Prüfung** zu ermitteln, wie Vertragsverletzungsverfahren zur Förderung der Einhaltung des Unionsrechts und zu seiner Durchsetzung beitragen.

⁴³ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. April 2022 zu Maßnahmen gegen die Verunreinigung von Gewässern durch Nitrat und zu Verbesserungen der verschiedenen Systeme zur Messung des Nitratgehalts in den Mitgliedstaaten (2021/3003(RSP)).

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

98 Der Hof gelangte zu dem Schluss, dass die verfügbaren Instrumente von der Kommission und den Mitgliedstaaten nicht ausreichend genutzt wurden, da die Standards sowohl im Hinblick auf ihre Ausgestaltung als auch ihre Anforderungen häufig wenig ambitioniert und die Maßnahmen auf nationaler Ebene nur begrenzt zielgerichtet sind, und dass noch erhebliches Potenzial zur Verbesserung der Bodengesundheit besteht.

99 Der Hof stellte fest, dass die Cross-Compliance-Standards für die Bodenbewirtschaftung und das Dungmanagement dazu beitragen können, Gefährdungen der Böden zu begegnen, da sie für 85 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche gelten (Ziffern **25–29**). Die auf Ebene der Mitgliedstaaten festgelegten Anforderungen an die Bodengesundheit entsprechen vielfach jedoch den bestehenden landwirtschaftlichen Methoden. Änderungen im Verhalten der Landwirte erfordern sie nur in begrenztem Umfang und dürften daher auch nur geringfügige Verbesserungen der Bodengesundheit bewirken (Ziffern **30–38**).

100 Der Hof stellte fest, dass die Kommission nicht jährlich bewertet hat, wie ambitioniert die Maßnahmen sind, die die Mitgliedstaaten zur Erreichung eines guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands (GLÖZ) getroffen haben (Ziffern **39** und **41**). Allerdings berichtete sie im Rahmen einer Ex-post-Evaluierung nachträglich über die Umsetzung der GLÖZ-Standards im Zeitraum 2015–2020. Darüber hinaus haben nur sehr wenige Mitgliedstaaten den Beitrag der Cross-Compliance-Regelung zur Sicherstellung einer nachhaltigen Bodenbewirtschaftung und eines nachhaltigen Dungmanagements bewertet (Ziffer **42**). Nach Auffassung des Hofes wurden für den Zeitraum 2023–2027 zwar Verbesserungen vorgenommen, jedoch besteht das Risiko, dass die Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit der Bodenbewirtschaftung und des Dungmanagements insgesamt begrenzt bleiben, da die Durchführungsmaßnahmen in einigen Mitgliedstaaten bislang nicht in hinreichendem Umfang geändert wurden (Ziffern **43–51**).

Empfehlung 1 – Das Ambitionsniveau der Standards überprüfen und darüber berichten und die Ergebnisse im Hinblick auf die Umsetzung der Standards bewerten

Für den Zeitraum 2023–2027 sollte die Kommission

- a) während des Programmplanungszeitraums eine gezielte regelmäßige Überprüfung der Umsetzung aller GLÖZ-Standards durch die Mitgliedstaaten vornehmen, über deren Ergebnisse berichten und das Ambitionsniveau der Standards bewerten;
- b) nach Ablauf des Programmplanungszeitraums die Ergebnisse der Umsetzung der GLÖZ-Standards insbesondere im Hinblick auf Methoden zur nachhaltigen Bodenbewirtschaftung und für ein nachhaltiges Dungmanagement bewerten.

Zieldatum für die Umsetzung: a) 2026 und b) 2031

101 Der Hof gelangte zu dem Ergebnis, dass die für freiwillige GAP-Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums verfügbaren Mittel nur zu einem geringen Teil für Gebiete mit den dringendsten Bodenproblemen eingesetzt wurden. Und selbst dort, wo gezielte Maßnahmen vorgesehen waren, hatte dies nicht immer zur Folge, dass in diesen Bereichen mehr investiert wurde. Tatsächlich wurde das in den Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums vorgesehene Budget von den Mitgliedstaaten nicht anhand einer Bewertung der Mittel festgelegt, die zur Erreichung der Zielvorgaben für die Verbesserung der Bodenbewirtschaftung und die Bekämpfung der Bodenerosion erforderlich wären (Ziffern [52–63](#)). Zudem stellte der Hof fest, dass die Mitgliedstaaten in ihren Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums nur wenige Maßnahmen in Bezug auf das Dungmanagement vorschlugen (Ziffern [64–69](#)). Darüber hinaus stellte der Hof fest, dass die von den Mitgliedstaaten vorgenommenen Bewertungen der freiwilligen GAP-Maßnahmen kaum Aufschluss über deren Beitrag zu einer nachhaltigen Bodenbewirtschaftung und zu einem nachhaltigen Dungmanagement gaben (Ziffern [70–77](#)).

Empfehlung 2 – Über die Ausrichtung der freiwilligen GAP-Maßnahmen auf die dringendsten lokalen Bodenprobleme berichten

Für den Programmplanungszeitraum 2023–2027 sollte die Kommission

- a) konkret bewerten und darüber berichten, ob die Regelungen in den Mitgliedstaaten zur Ausrichtung und Finanzierung der freiwilligen GAP-Maßnahmen geeignet sind, um die angestrebten Verbesserungen der Bodenbewirtschaftung zu erreichen;
- b) gemeinsam mit den Mitgliedstaaten einen kohärenten Ansatz für die zügige Überwachung und Bewertung des Beitrags der freiwilligen GAP-Maßnahmen zu einer nachhaltigen Bodenbewirtschaftung und zu einem nachhaltigem Dungmanagement entwickeln.

Zieldatum für die Umsetzung: 2026

102 Hinsichtlich der Anwendung der Vorschriften der Nitratrichtlinie im Zusammenhang mit Dung gelangte der Hof zu dem Ergebnis, dass politische Entscheidungen wie die Abschaffung der Milchquoten zu einer Erhöhung der Bestandsgrößen in den Betrieben geführt haben, die von der Anwendung der Stickstoffgrenzwerte zur Beschränkung der Ausbringung von Dung ausgenommen sind. Daher haben die Ausnahmen die Verwirklichung des Ziels der Richtlinie beeinträchtigt (Ziffern 78–89).

103 Die einzige Möglichkeit für die Kommission zur Durchsetzung der Richtlinie besteht in der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren nach Maßgabe der Verträge. Der Hof stellte fest, dass es sehr lange dauert, bis die Verfahren im Zusammenhang mit den von der Kommission ermittelten Verletzungen abgeschlossen sind. Das Parlament hat die Kommission aufgefordert, die Nutzung ihrer Befugnisse zur Durchsetzung der Nitratrichtlinie erheblich zu verbessern (Ziffern 94–97).

Empfehlung 3 – Die Möglichkeiten für die Gewährung von Ausnahmen einschränken und überprüfen, ob sich Kollisionen mit Zielsetzungen in anderen Politikbereichen ergeben

Bei der Entscheidung über die Gewährung von Ausnahmen sollte die Kommission sicherstellen, dass diese nur für die Bereiche gelten, in denen das Ziel der Nitratrichtlinie bereits erreicht ist. Bei ihrer Bewertung sollte sie auch mögliche Zielkonflikte in anderen Bereichen der EU-Politik berücksichtigen.

Zieldatum für die Umsetzung: ab 2024

104 Die Kommission berichtete, dass ein erheblicher Teil der Mitgliedstaaten in ihren Berichten über die Durchführung der Nitratrichtlinie im Zeitraum 2016–2019 zu bestimmten Schlüsselindikatoren für die Verwendung von Dung keine ausreichenden Daten vorgelegt hat. Diese unzureichende Datenlage erschwert es der Kommission, die Anwendung der Vorschriften für das Dungmanagement in den Mitgliedstaaten zu bewerten. Zudem haben nur 20 Mitgliedstaaten in ihren Berichten über die Durchführung der Nitratrichtlinie die Prognosen zur Wasserqualität vorgelegt, die benötigt werden, um Verunreinigungen infolge der Ausbringung von Dung zu begegnen (Ziffern [90–93](#)).

Empfehlung 4 – Konsolidierte Daten auf EU-Ebene verbessern

Bei ihrer Verwaltung der Umsetzung der Nitratrichtlinie sollte die Kommission den bei der Überprüfung der Nitratberichte festgestellten Datenlücken auf der Ebene der Mitgliedstaaten nachgehen, damit sie in die Lage versetzt wird, auf EU-Ebene umfassendere und zuverlässige konsolidierte Daten und Prognosen über das Dungmanagement und die Wasserverschmutzung vorzulegen.

Zieldatum für die Umsetzung: ab 2024

Dieser Bericht wurde von Kammer I unter Vorsitz von Frau Joëlle Elvinger, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 7. Juni 2023 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Tony Murphy
Präsident

Anhänge

Anhang I – Einschlägige Bestimmungen der Nitratrichtlinie

Artikel: Die Mitgliedstaaten

3 Absatz 1  ermitteln Gewässer, die von Verunreinigung betroffen sind, und Gewässer, die von Verunreinigung betroffen werden könnten, falls keine Maßnahmen ergriffen werden

3 Absatz 2  weisen alle in ihrem Gebiet bekannten Flächen, die in Gewässer entwässern, als gefährdete Gebiete aus.

4 Absatz 1  stellen Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft auf (siehe Anhang II der Richtlinie).

5 Absatz 1  legen Aktionsprogramme für die als gefährdet ausgewiesenen Gebiete fest. (Zu den einzubeziehenden Maßnahmen siehe Anhang III der Richtlinie).

5 Absatz 5  treffen die zusätzlichen Maßnahmen oder verstärkten Aktionen, die sie für erforderlich halten, wenn deutlich wird, dass die Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele nicht ausreichen.

5 Absatz 6  sorgen für die Aufstellung und Durchführung geeigneter Überwachungsprogramme, damit die Wirksamkeit der Aktionsprogramme beurteilt werden kann.

5 Absatz 7  überprüfen mindestens alle vier Jahre ihre Aktionsprogramme und schreiben sie, falls erforderlich, einschließlich zusätzlicher Maßnahmen fort.

10  legen der Kommission für jeden Vierjahreszeitraum einen Bericht vor.

Quelle: Richtlinie des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (91/676/EWG).

Anhang II – Auswahl der Mitgliedstaaten

Tabelle 2 gibt Aufschluss über die fünf Mitgliedstaaten, die der Hof für diese Prüfung ausgewählt hat, um die Berücksichtigung unterschiedlicher Herausforderungen in den Bereichen Bodenschutz und Dungmanagement sowie im Hinblick auf die einschlägigen landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsmethoden in der EU sicherzustellen. Der Hof wählte diese Mitgliedstaaten bzw., wenn eine weitere Differenzierung vorgenommen wurde, die jeweiligen Regionen auf der Grundlage aktueller Informationen so aus, dass die Gefährdung der Böden (durch Erosion, Verringerung der organischen Substanz, Kohlenstoffspeicherung usw.) sowie die Bedeutung und Entwicklung der Bruttonährstoffbilanzen angemessen berücksichtigt wurde (erfasst waren auch zwei Mitgliedstaaten, denen eine Ausnahme von dem in der Nitratrichtlinie festgelegten Grenzwert gewährt wurde).

Tabelle 2 – Für die Prüfung ausgewählte Mitgliedstaaten

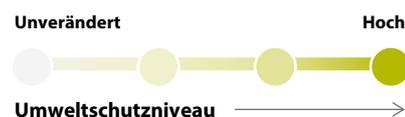
Land	Daten zum Bodenschutz	Daten zum Dungmanagement
Frankreich	Die Böden im Gebiet der Île de France sind in hohem Maße durch Verluste an organischem Kohlenstoff gefährdet. Zur Untersuchung im Hinblick auf Bodenprobleme führte der Hof detaillierte Prüfungen in der Region Midi-Pyrénées durch. Untersuchungen in Bezug auf das Dungmanagement wurden in der Bretagne vorgenommen.	Zweitgrößter Anteil an der Bruttostickstoffbilanz der EU im Jahr 2015 (1,2 Millionen Tonnen Nährstoffe). In einigen Regionen bestehen weiterhin Hotspots. Die Nitratauswaschungen haben zu bekannten Problemen geführt (z. B. Entwicklung von Blaualgen).
Spanien (Andalusien)	9,8 % der landwirtschaftlichen Fläche sind stark erosionsgefährdet. Dieser Wert liegt über dem EU-Durchschnitt (6,6 %). Der durchschnittliche Gehalt an organischem Kohlenstoff im Ackerland liegt in Spanien bei etwa 15 g/kg. Dies ist der niedrigste Wert in der gesamten EU. Andalusien zählt zu den Regionen mit dem höchsten geschätzten Anteil betroffener landwirtschaftlicher Flächen.	Hinsichtlich der Bruttostickstoffbilanz stand Spanien 2015 mit 1,2 Millionen Tonnen Nährstoffen EU-weit an dritter Stelle. Der ermittelte Anstieg war der zweithöchste seit 2009.

Land	Daten zum Bodenschutz	Daten zum Dungmanagement
Irland	Große Flächen mit kohlenstoffreichen Torfböden. (Aus entwässerten Torfböden werden pro Hektar und Jahr etwa 20 Tonnen CO ₂ freigesetzt.) Der geringe Anteil des ökologischen Landbaus (weniger als 5 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche im Jahr 2018) wirkt sich nachteilig auf die Bodenqualität aus.	In Irland hat sich Bruttostickstoffbilanz im Zeitraum 2009–2015 um 40 % erhöht. Irland wurde die Möglichkeit einer Überschreitung der Obergrenze von 170 kg Stickstoff pro Hektar gewährt.
Niederlande	Der Anteil der ökologisch bewirtschafteten Fläche lag 2018 in den Niederlanden bei nur 3,2 % und damit deutlich unter dem Durchschnitt der EU-27. Im Jahr 2015 belief sich der durchschnittliche Gehalt an organischem Kohlenstoff im Boden auf 32,2 g/kg (im EU-Durchschnitt 43,1 g/kg).	Der Stickstoffüberschuss betrug 200 kg/ha jährlich und war damit viermal so hoch wie der EU-Durchschnitt (gemäß der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen Commission recommendations for The Netherlands' CAP strategic plan aus dem Jahr 2020). Den Niederlanden wurde für Stickstoff aus Dung eine Ausnahme von den Anforderungen der Nitratrichtlinie gewährt.
Deutschland (Niedersachsen)	Niedersachsen umfasst sechs große Bodenregionen mit sehr fruchtbaren Böden. Die Hügelregionen sind durch Wassererosion und die sandigen und organischen Böden durch Winderosion gefährdet. In Deutschland liegen 70 % aller Moore und 20 % aller Niedermoore in Niedersachsen. 70 % der Torfgebiete in Niedersachsen werden landwirtschaftlich genutzt.	In Niedersachsen gibt es mehrere Landkreise mit hoher Viehdichte und einem zunehmenden Stickstoffüberschuss (108 kg/ha landwirtschaftlich genutzter Fläche im Jahr 2017).

Quelle: Die Auswahl des Europäischen Rechnungshofs beruht auf Daten aus folgenden Quellen: Empfehlungen der Kommission an die Mitgliedstaaten zu den nationalen Strategieplänen im Rahmen der GAP und für das Europäische Parlament erstellte Studie "The Green Deal and the CAP" (Guyomard, Bureau et. al., 2020).

Anhang III – Änderungen der Standards für die Bodenqualität im Zeitraum 2023–2027 gegenüber den Standards für 2014–2020

Deutschland (Niedersachsen)	Irland	Frankreich	Spanien (Andalusien)	Niederlande
GLÖZ-Standard mit Mindestanforderungen an die Bodenbedeckung				
Ausweitung der Anforderungen auf alle Ackerflächen und Verlängerung des Zeitraums, in dem die Zerstörung der Vegetation auf Brachflächen verboten ist. Für alle Ackerflächen werden sensible Zeiten festgelegt.	Der GLÖZ-Standard ist zeitlich genauer gefasst, enthält aber nun Bestimmungen, die bereits in einem anderen GLÖZ-Standard für den Zeitraum 2014–2020 enthalten waren (Mindestpraktiken der Bodenbearbeitung).	Anwendung des GLÖZ-Standards außerhalb von nitratgefährdeten Gebieten.	Verbot der vertikalen Bodenbearbeitung und Begrenzung der Dauer der Erhaltung von kahlem Boden.	Pflicht zu einer Bodenbedeckung von 100 % im Sommer und von 80 % im Winter für Ackerflächen sowie eine zusätzliche Kontrollperiode für Schwarzbrachen.
GLÖZ-Standard für die Mindestpraktiken der Bodenbearbeitung				
Es wird eine größere Fläche festgelegt.	Der GLÖZ-Standard ist zeitlich genauer gefasst, enthält aber nun Bestimmungen, die bereits in einem anderen GLÖZ-Standard für den Zeitraum 2014–2020 enthalten waren (Mindestanforderungen an die Bodenbedeckung).	Unverändert	Begrenzung der Anforderungen an das Pflügen auf Hängen mit einer Neigung von mehr als 10 % (früher 15 %).	Keine wesentlichen Änderungen.
GLÖZ-Standard zur Erhaltung der organischen Substanz im Boden				
Unverändert, aber die Anforderungen anderer GLÖZ-Standards werden sich auf die organische Substanz im Boden auswirken.	Wenn das Abbrennen aus Gründen der Pflanzengesundheit für notwendig gehalten wird, ist zuvor eine Genehmigung einzuholen.	Unverändert	Ausnahmen vom Verbot des Abbrennens von Stoppelfeldern wurden ausgeführt.	Keine wesentlichen Änderungen.



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten, die mit den Mitgliedstaaten abgestimmt wurden.

Abkürzungen

AUKM: Agrarumwelt- und Klimamaßnahme

GAB: Grundanforderung an die Betriebsführung

GAP: Gemeinsame Agrarpolitik

GLÖZ: Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand

ÖVF: Ökologische Vorrangfläche

RDP: *Rural development programme* (Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums)

Glossar

Agrarumwelt- und Klimamaßnahme: über die üblichen Umwelтанforderungen hinausgehende Bewirtschaftungsmethode, die Landwirte aus einer Reihe von fakultativen Methoden auswählen können und durch die sie Anspruch auf Zahlungen aus dem EU-Haushalt erlangen.

Cross-Compliance: Mechanismus, nach dem die Zahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe davon abhängig gemacht werden, dass die Landwirte Anforderungen in den Bereichen Umweltschutz, Lebensmittelsicherheit, Tiergesundheit, Tierschutz und Bodenbewirtschaftung einhalten; ab 2023 ersetzt durch eine **erweiterte Konditionalität** im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik.

Erweiterte Konditionalität: System, bei dem Zahlungen an die Landwirte an den Einsatz von Bewirtschaftungsmethoden geknüpft sind, die dem Klima und der Umwelt sowie dem Tierschutz und der Lebensmittelsicherheit zuträglich sind; ersetzt ab 2023 die Ökologisierung und die Cross-Compliance in der Gemeinsamen Agrarpolitik.

Gemeinsame Agrarpolitik: einheitliche Agrarpolitik der EU, in deren Rahmen Beihilfen gewährt und eine Reihe anderer Maßnahmen durchgeführt werden, um die Ernährungssicherheit zu gewährleisten, den Landwirten in der EU einen angemessenen Lebensstandard zu sichern, die Entwicklung des ländlichen Raums zu fördern und die Umwelt zu schützen.

Grundanforderung an die Betriebsführung: Vorschrift der EU oder eines Mitgliedstaats für die Bewirtschaftung von Agrarflächen zum Schutz der Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze sowie zum Tier- und Umweltschutz.

Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand: Zustand, in dem Landwirte alle Agrarflächen – insbesondere Flächen, die zum betreffenden Zeitpunkt nicht für die Erzeugung genutzt werden – erhalten müssen, damit im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik bestimmte Zahlungen gewährt werden können. Darunter fallen auch Aspekte wie Wasserwirtschaft und Bodenbewirtschaftung.

Landwirtschaftlich genutzte Fläche: Gesamtheit von Ackerland, Dauergrünland und Dauerkulturen sowie Haus- und Nutzgärten, die von den Betrieben genutzt werden, ungeachtet der Besitzverhältnisse oder der Nutzung als Gemeinschaftsfläche.

Ökologische Vorrangfläche: Ackerland, das für landwirtschaftliche Bewirtschaftungsmethoden und Maßnahmen zur Verbesserung der biologischen Vielfalt in landwirtschaftlichen Betrieben reserviert ist (eine der Voraussetzungen für die Gewährung von Ökologisierungszahlungen).

Ökologisierung: Anwendung von dem Klima- und Umweltschutz förderlichen Landbewirtschaftungsmethoden. Bezieht sich häufig auch auf die diesbezügliche EU-Beihilferegelung für den Zeitraum 2014–2022. Die Ökologisierungsanforderungen umfassen drei Landbewirtschaftungsmethoden: Diversifizierung des Anbaus, Erhaltung von Dauergrünland und ökologische Vorrangflächen.

Organische Substanz im Boden: organischer Bestandteil des Bodens, der aus pflanzlichem und tierischem Detritus in verschiedenen Zersetzungsstadien sowie aus Zellen und Geweben von im Boden lebenden Mikroorganismen und aus von diesen Mikroorganismen synthetisierten Substanzen besteht.

Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums: Paket mehrjähriger nationaler oder regionaler Ziele und Maßnahmen, das von der Kommission genehmigt wird und der Umsetzung der EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums dient.

Antworten der Kommission

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2023-19>

Zeitschiene

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2023-19>

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben und künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer I "Nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen" unter Vorsitz von Joëlle Elvinger, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Eva Lindström, Mitglied des Hofes. Frau Lindström wurde unterstützt von ihrer Kabinettschefin Kristina Maksinen, ihrer ehemaligen Kabinettschefin Katharina Bryan, dem Attaché Johan Stalhammar, der Sachbearbeiterin Elena Graziuso, dem ehemaligen wirtschaftlichen Berater im Kabinett Andrzej Robaszewski, dem Leitenden Manager Paul Stafford, dem Aufgabenleiter Alexandru Ilie und dem stellvertretenden Aufgabenleiter Bertrand Tanguy, der Prüferin Asimina Petri und Marika Meisenzahl, die neben ihrer Prüfertätigkeit Unterstützung bei der grafischen Gestaltung leistete. Laura McMillan und Xavier Ignasi Farrero Gonzalez leisteten sprachliche Unterstützung.

URheberRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2023

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Dies bedeutet, dass die Weiterverwendung mit ordnungsgemäßer Nennung der Quelle und unter Hinweis auf Änderungen im Allgemeinen gestattet ist. Personen, die Inhalte des Hofes weiterverwenden, dürfen die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Eine zusätzliche Genehmigung muss eingeholt werden, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Bediensteten des Hofes, oder Werke Dritter enthält.

Wird eine solche Genehmigung eingeholt, so hebt diese die oben genannte allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Um Inhalte zu verwenden oder wiederzugeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, kann es erforderlich sein, eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einzuholen:

Abbildung 1: Bildsymbole und Radsymbol: © Vereinte Nationen.

Abbildungen 2, 8, 12 und Anhang I – Bildsymbole: Diese Abbildungen wurden unter Verwendung von Ressourcen von [Flaticon.com](#) gestaltet. © Freepik Company S.L. Alle Rechte vorbehalten.

Abbildung 6: © Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Erstellt vom SLA Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof keinerlei Kontrolle über diese Websites hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Hofes

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit vorheriger Genehmigung des Hofes verwendet werden.

HTML	ISBN 978-92-849-0540-9	ISSN 1977-5644	doi: 10.2865/51149	QJ-AB-23-017-DE-Q
PDF	ISBN 978-92-849-0532-4	ISSN 1977-5644	doi: 10.2865/22456	QJ-AB-23-017-DE-N

In Europa befinden sich 60–70 % der Böden nicht in einem gesunden Zustand, was zum Teil auf die Methoden der Bodenbewirtschaftung und des Dungmanagements zurückzuführen ist. In der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Nitratrichtlinie sind Instrumente vorgesehen, die zu Verbesserungen im Bereich der Bodenbewirtschaftung und des Dungmanagements führen sollen.

Der Hof prüfte, ob die Kommission und die Mitgliedstaaten diese EU-Instrumente zur Förderung einer nachhaltigen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Böden und eines nachhaltigen Dungmanagements wirksam einsetzen. Er stellte fest, dass diese Instrumente nicht hinreichend genutzt wurden und noch erhebliches Potenzial zur Verbesserung der Bodengesundheit besteht.

Der Hof empfiehlt der Kommission, das Ambitionsniveau der Standards zu überprüfen und darüber Bericht zu erstatten, die Ergebnisse hinsichtlich der Umsetzung der Standards zu bewerten, über die Ausrichtung der freiwilligen Maßnahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik Bericht zu erstatten, die Möglichkeiten für die Gewährung von Ausnahmen einzuschränken und die konsolidierten Daten auf EU-Ebene zu verbessern.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors