

› **STELLUNGNAHME**

**zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Düngegesetzes
und
zum überarbeiteten Entwurf einer Verordnung zur
Neuordnung der guten fachlichen Praxis beim Düngen
(Düngeverordnung)
Stand: 22.06.2015**

Stellungnahme des VKU-Leitausschusses Wasser/Abwasser

Berlin, 21. Juli 2015

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt über 1.400 kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser und Abfallwirtschaft. Mit über 250.000 Beschäftigten wurden 2011 Umsatzerlöse von rund 107 Milliarden Euro erwirtschaftet und fast 10 Milliarden Euro investiert. Die VKU-Mitgliedsunternehmen haben im Endkunden-segment einen Marktanteil von 45,9 Prozent in der Strom-, 62,2 Prozent in der Erdgas-, 80,4 Prozent in der Trinkwasser-, 63,1 Prozent in der Wärmeversorgung und 24,4 Prozent in der Abwasserentsorgung.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · info@vku.de · www.vku.de

I. Vorbemerkungen

Der VKU bedankt sich für die Gelegenheit, zu dem Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Düngegesetzes (DüG-E) aus Sicht der kommunalen Wasserwirtschaft Stellung zu nehmen. Die Gesetzesänderung steht im engen Zusammenhang mit der Novelle der Düngeverordnung (DüV-E). Zum Entwurf der Düngeverordnung vom Dezember 2014 hat sich der VKU im Rahmen seiner Stellungnahme vom 30.01.2015 bereits umfassend geäußert. Grundsätzlich stellen die neuen Entwürfe vom 22.06.2015 keine positive Fortentwicklung aus Sicht der kommunalen Wasserwirtschaft in Richtung einer zielorientierten Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie dar. Die Länderöffnungsklausel verschiebt die Verantwortung lediglich und differenziert zwischen Schutz- und Schmutzzonen. Zudem sollen demnach schärfere Landesregelungen erst dann greifen, wenn das Grundwasser schon beeinträchtigt ist (ab 40 Milligramm Nitrat je Liter und steigender Tendenz oder größer 50 Milligramm Nitrat je Liter).

Die kommunale Wasserwirtschaft in Deutschland ist stark von steigenden Nitratkonzentrationen in den Rohwasserressourcen, die zur Trinkwassergewinnung genutzt werden, betroffen. Die Vorgabe der EU-Nitratrichtlinie und der EU-Grundwasserrichtlinie von maximal 50 Milligramm je Liter Nitrat im Grundwasser wird vielfach nicht eingehalten. Wie schon das Umweltbundesamt in seiner Meldung vom 12.02.2015 festgestellt hat, befürchten immer mehr Wasserversorger, dass in ihrer Nähe bald nicht mehr genügend unbelastetes Grundwasser für die Trinkwassergewinnung zur Verfügung steht. Dann müssten diese Wasserversorger das Nitrat technisch aus dem Grundwasser entfernen oder von weit herholen. Das UBA prognostiziert, dass dies im Extremfall **pro Kubikmeter Wasser (das sind 1000 Liter) rund einen Euro mehr für die Verbraucher auf der Wasserrechnung** bedeuten könnten. Ein Zweipersonenhaushalt mit 80 Kubikmeter zahlt dann nicht wie bislang durchschnittlich 95 Euro pro Jahr, sondern eher 140 Euro.

Auch der überarbeitete Entwurf der Düngeverordnung ist in seiner Umsetzung nicht ausreichend, um die gravierenden Stickstoff-Überschussprobleme der Landwirtschaft zu lösen. Die Schlagzeile in der Sächsischen Bauernzeitung vom 03.07.2015 beschreibt die Situation treffend: „Novelle der Novelle: Das Bundeslandwirtschaftsministerium hat Kritik an seinen Plänen der Reform der Düngeverordnung berücksichtigt“ - dabei blieb aber wieder einmal der Trinkwasserschutz auf der Strecke. Der Schutz unser Trinkwasserressourcen müsste jedoch eine höhere Priorität haben. Dies kritisiert auch die EU-Kommission und hat schon vor einem Jahr ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland bezüglich der Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie eingeleitet. Sie erwartet von Deutschland nunmehr endlich auch die Vorlage eines umfassenden Aktionsprogramms, um die Ziele der Richtlinie zukünftig endlich auch einzuhalten. Dieser Vorgabe wird der aktuelle Entwurf jedoch nicht gerecht.

II. Zu den Regelungen der Düngeverordnung

1. Verweis auf EU-Nitratrichtlinie und Zielvorgabe von 50 Milligramm je Liter

Der Verordnungsentwurf stellt weiterhin keinen ausreichenden Zusammenhang zu den einschlägigen Vorgaben des Wasserrechts her. Die Düngung ist jedoch Hauptursache für das Nichterreichen der Qualitätsziele der EU-Wasserrahmenrichtlinie in vielen Regionen. Dies zeigen die einschlägigen Berichte der Bundesregierung. Daher muss die Zielvorgabe von 50 Milligramm je Liter Nitrat im Grundwasser auch entsprechend in die Düngeverordnung aufgenommen werden.

2. Sofortige Einführung der Hoftorbilanz

Aus Sicht der kommunalen Wasserwirtschaft ist es dringend erforderlich, dass **sofort eine umfassende Nährstoffbilanzierung über eine Hoftorbilanz** und deren verbindlich festgelegte Überwachung mit der Verordnungsnovelle eingeführt werden. Die Ermächtigung in § 15 DüV-E zur Einführung der Hoftorbilanz ab 1.01.2018 kann nur als Verschiebetaktik interpretiert werden. Schon heute sind die Rahmendaten einer Hoftorbilanz bekannt, so dass einer sofortigen Einführung nichts im Wege stehen sollte.

Bei der Hoftorbilanz sind die Nährstoffeinfuhren und Nährstoffausfuhren auf Betriebsebene zu bilanzieren. Die eingesetzten Dünger sind zu 100 Prozent anzurechnen. Die Hoftorbilanz berechnet einen Brutto-Saldo, bei dem Stall-, Lagerungs- und Ausbringungsverluste nicht in Abzug gebracht werden. Die derzeitig vorgesehenen Bilanzierungsmethoden lassen den Landwirten zu viele Spielräume. Nach wie vor ist die Ermittlung des Nährstoffbedarfs der Pflanzen, der verfügbaren Nährstoffmengen im Boden bzw. der Nährstoffgehalt der einzusetzenden Düngemittel nicht nur über tatsächliche Messung sondern über diverse Pauschalansätze durchführbar. Sie basieren auf Tabellenwerten und Faustzahlen und besitzen so einen weiten Auslegungsbereich.

Hinzuweisen ist, dass die im § 15 DüV-E benannte Übergangsvorschrift bezüglich der Einführung einer Hoftorbilanz sich auf den neu eingeführten § 11a DüG-E beziehen sollte und nicht wie im Verordnungsentwurf benannten §12a DüG-E.

3. Länderöffnungsklausel ist unzulänglich und verschiebt Problem

Für die Beurteilung des chemischen Zustands des Grundwassers wurde gemäß geltender Grundwasserverordnung der Schwellenwert für Nitrat mit 50 Milligramm Nitrat je Liter festgelegt. In der Trinkwasserverordnung liegt der Grenzwert für Trinkwasser ebenfalls bei 50 Milligramm Nitrat je Liter. Die Vorgaben des überarbeiteten Entwurfs der DüV ab „mehr als 40 Milligramm Nitrat pro Liter und eine ansteigende Tendenz des Nitratgehalts oder mehr als 50 Milligramm Nitrat je Liter“ die Anforderungen an die Düngung zu verschärfen, um damit eine Trendumkehr zu bewirken, sind aus Sicht der kommunalen Wasserwirtschaft nicht ausreichend.

Die Möglichkeit, den Grundwasserkörper bis zu einer willkürlich gesetzten Schwelle von 40 Milligramm je Liter Nitrat zu verunreinigen, lehnt der VKU daher ab. Dies widerspricht dem vorbeugenden Gewässerschutz und dem Verschlechterungsverbot der Wasserrahmenrichtlinie. Vielmehr müsste bereits bei weit geringeren Konzentrationen von Nitrat im Grundwasser gegengesteuert werden. Bei festgestellten steigenden Trends muss von einer verringerten Belastbarkeit der Standorte und nachlassenden Denitrifikationsvermögen ausgegangen werden und eine Trendumkehr ist einzuleiten. Die Stickstoff-Effizienz der Landwirtschaft ist daher deutlich zu erhöhen und der Stickstoff-Überschuss muss aktiv reduziert werden. Die Stoffeinträge weisen zum Teil sehr lange Verweilzeiten in der ungesättigten Bodenzone auf und das Nitratabbauvermögen im Grundwasserleiter ist bereits massiv eingeschränkt.

Darüber hinaus sind die im Verordnungsentwurf genannten **Regelungsmöglichkeiten der Länder** inhaltlich oder in Bezug auf die Wirksamkeitskontrolle unzureichend, um in belasteten Gebieten das Nitratproblem zu lösen.

Im Hinblick auf die Länderermächtigungsklausel in § 13 DüV-E wird der „Grundwasserkörper oder Teilkörper“ auf „Gebiete im Einzugsgebiet von Grundwassermessstellen“ eingeschränkt. Dies ist nicht praktikabel, weil zu jeder (insbesondere flachen) Messstelle nur wenige Hektar landwirtschaftlicher Flächen gehören. Damit wird die Repräsentativität der Messstellen unterlaufen. Gemäß Wasserrahmenrichtlinie muss die Bezugsgröße jedoch der **Grundwasserkörper** insgesamt sein.

Es ist zudem vollkommen unklar, ab welchem **Grundwasserhorizont** etwaig die 40 Milligramm je Liter gelten. So haben beispielweise flache Grundwassermessstellen (bis 15 Meter) teilweise Nitratkonzentrationen von 80 bis 100 Milligramm je Liter im verfilterten Bereich der Brunnen, bei ca. 35 bis 50 Meter liegt die Konzentration bei weniger als 10 Milligramm je Liter. Das Denitrifizierungspotenzial in der Bodenschicht dazwischen ist begrenzt; wie lange das Nitrat noch abgebaut wird, ist nicht vorhersehbar. Daher muss hier frühzeitig gegengesteuert werden.

4. Datenabgleich: Transparenz und Sanktionen

Die Aufnahme einer Länderöffnungsklausel für einen Datenabgleich ist zu begrüßen, um die Einhaltung der Vorgaben der Düngeverordnung zukünftig besser zu kontrollieren. Dies betrifft insbesondere die Daten der Düngeplanung und des Nährstoffvergleichs zusammen mit den Daten der Anträge auf Agrarförderung, den vorhandenen Tierzahlen und den überbetrieblich verbrachten Mengen an Wirtschaftsdüngern.

Die Durchführung nur von Stichproben, um den behördlichen Aufwand gering zu halten ist auf Grund der akuten Überdüngungssituation grundsätzlich abzulehnen und durch eine **permanente methodisch einheitliche Überwachung** zu ersetzen. Mit der Gesetzgebung einhergehend sind personelle Defizite beim Fachpersonal in den Behörden auf allen Ebenen zu beheben. Dieser Zusatzaufwand ist für den wirksamen Vollzug unverzichtbar und muss offen benannt werden.

Bei Nichteinhaltung bzw. Verstößen gegenüber den Vorgaben der Düngeverordnung ist ein umfassender und konsequenter Vollzug, ergänzt durch finanziell spürbare **Sanktionen** insbesondere im Verhältnis zu dem wirtschaftlichen Vorteil aus den Agrararbeitsleistungen, sicherzustellen. Die Umsetzung der Düngeverordnung hat bisher gezeigt, dass es deutliche Defizite im Vollzug gibt. Zu begrüßen ist es daher, dass Verstöße gegen die Düngeobergrenzen in § 6 Abs. 3 DüV-E nunmehr ordnungsrechtlich sanktioniert werden können. Dies sollte gleichfalls auch bei Überschreitung zulässiger Stickstoff- und Phosphor-Salden erfolgen, wie dies im Entwurf vom 18.12.2014 auch vorgesehen war. Der VKU fordert, dass ein Verstoß sowohl gegen den Kontrollwert nach § 9 Absatz 2 für Stickstoff in Höhe von 60 Kilogramm Stickstoff je Hektar bzw. 50 Kilogramm Stickstoff je Hektar als auch den Wert nach § 9 Absatz 3 für Phosphat in Höhe von 20 Kilogramm Phosphat je Hektar bzw. 10 Kilogramm Phosphat je Hektar wieder in den Katalog der **Ordnungswidrigkeiten** aufgenommen wird.

5. Reduktion der Phosphor-Belastung auf überversorgten Böden

Die vorgenommene Entschärfung der Vorgaben zu Phosphat lehnt der VKU ab. Die pauschale Zulassung erhöhter Düngegaben ohne Berücksichtigung der Grundwasser-Verhältnisse widerspricht der EU-Nitratrichtlinie. Gemäß § 3 DüV-E ist die Nährstoffversorgung aus dem Boden (und somit auch für Phosphor) bei der Düngung zu berücksichtigen und Einträge in oberirdische Gewässer und das Grundwasser sind zu vermeiden. Die für die Phosphor-Düngung vorgesehene Regelung „Düngung über Düngemittelzufuhr in Höhe der wahrscheinlichen Phosphor-Abfuhr über die Frucht“ birgt bei mit Phosphor überversorgten Böden das Risiko zusätzlicher Einträge in die oberirdischen Gewässer und das Grundwasser und widerspricht somit dem Grundsatz des § 3 DüV-E.

Vor dem Hintergrund, dass hierdurch gleichzeitig auch eine **Reduzierung der organischen Stickstoff-Düngung** erreicht wird, fordert der VKU, den im Entwurf vom 18.12.2014 vorgesehenen Passus zur Phosphat-Begrenzung wieder aufzunehmen.

Auch erscheint es uns widersprüchlich, dass der Bund bei der Novelle der Klärschlammverordnung auf die verpflichtende Einführung der **Phosphorrückgewinnung** drängt, in der Düngeverordnung jedoch auf das in den Böden vorhandene Phosphor-Potenzial bewusst verzichtet.

6. Gewässerrandstreifen von zehn Metern schaffen

Es sollte aus Sicht der Wasserversorgung verstärkt darauf hingewirkt werden, dass in der Düngeverordnung zur Vermeidung der Abschwemmungen und der Reduzierung des Eintrages auch über Dränagen in oberirdische Gewässer eine Abstandsregelung von **mindestens zehn Meter für die Aufbringung von Düngern** vorsehen sowie der Dränwassereintrag in die Gewässer unterbunden wird. Ziel ist hierbei insbesondere den Eintrag von Phosphor über den Erosionspfad zu reduzieren. Phosphat ist der maßgebliche Eutrophierungsfaktor für die Oberflächengewässer. Zur Teilnahme an

den freiwilligen Agrar-Umweltmaßnahmen müssen diese durch eine solide Fördergrundlage und Anreize für die Landwirte attraktiver werden.

7. Absenkung der Stickstoffobergrenzen

Die Rahmenbedingungen der guten landwirtschaftlichen Praxis in der Düngeverordnung müssen so ausgerichtet sein, dass der Grenzwert von 50 Milligramm Nitrat je Liter im Grundwasser sicher eingehalten wird. In diesem Sinne ist es zu begrüßen, dass die Stickstoff-Obergrenze auf alle organischen Dünger einschließlich Gärresten ausgedehnt wurde. Die Obergrenze muss jedoch auch angepasst werden. Möglich wäre dies durch eine Absenkung der Zielwerte für organische Dünger auf **120 Kilogramm je Hektar und Jahr für Ackerland und 160 Kilogramm je Hektar und Jahr für Grünland**. Für einen konsequenten Grundwasserschutz darf es **keine Ausnahmemöglichkeiten** über beispielweises Derogationsregelungen von der maximalen Ausbringungsgrenze für Stickstoff geben. Daher setzt sich der VKU dafür ein, die umfangreichen Ausnahmeregelungen, die eine Erhöhung des ermittelten Düngebedarfs zulassen, zu streichen.

8. Lagerkapazität von neun Monaten vorsehen

Im Sinne des vorsorgenden Gewässerschutzes ist eine Lagerkapazität für alle organischen Dünger von mindestens **neun Monaten** vor-zuhalten. Nur so ist ein bedarfsgerechter Einsatz der organischen Düngemittel möglich, der auch die Ausbringungsbeschränkungen im Herbst berücksichtigt.

Eine hinreichende Berücksichtigung der Ausbringensperrfristen einschließlich möglicher widriger Witterungs- und Bodenzustände erfordert eine ausreichende Dimensionierung der Lager für organische Nährstoffträger, um eine Gewässer gefährdende ineffiziente verlustreiche Düngung bzw. eine Entsorgung sicher zu vermeiden. Auch die Europäische Kommission hält die bisher vorgeschriebenen Lagerkapazitäten für nicht ausreichend. Die Lagerung von Festmist muss zudem so ausgestaltet sein, dass keine Gefährdung der Gewässer zu besorgen ist. Hierfür sollten wasserundurchlässige Platten mit Jaucheauffangeinrichtungen vorgeschrieben werden. Eine mehrmonatige „Zwischenlagerung“ auf dem Feld kann in Folge von Niederschlägen zu erheblichen Auswaschungen von Stickstoff in das Grundwasser führen.

III. Zu den Regelungen des Düngegesetzes

1. Definition von Gärrückständen

Gärrückstände aus dem Betrieb von Biogasanlagen sind bisher nicht vollständig in den Begriff der Düngemittel eingeschlossen. Sie sollten in der Definition für organische Dünger integriert sein. Die ausdrückliche Benennung der Gärrückstände ist notwendig, da als ihre Ausgangsstoffe weder ausschließlich die bereits im Gesetz benannten wirtschaftseigenen tierischen Ausscheidungen (Wirtschaftsdünger) oder pflanzliche landwirtschaftliche Produkte (Silomais) genutzt werden, sondern auch weitere organische Stoffe der Vergärung zugeführt werden.

Die Definition sollte wie folgt lauten:

Organische Dünger sind Wirtschaftsdünger (z. B. Gülle, Jauche, Festmist), Sekundärrohstoffdünger (z. B. Klärschlamm, Kompost) sowie Gärrückstände aus der Biogasproduktion.

2. Verringerung der Nährstoffverluste

Zu begrüßen ist, dass im Düngegesetz ausdrücklich auch der Bezug hergestellt wird, Nährstoffverluste in die Umwelt möglichst zu verringern.

Ansprechpartnerin:

Dipl.-Ing. Nadine Steinbach
Bereichsleiterin Umweltpolitik Wasser/Abwasser
Tel. 030/58580-153
E-Mail: steinbach@vku.de