

Hamm, 15.01.2020

Stellungnahme

zum Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Düngeverordnung und anderer Vorschriften (BMEL vom 20.12.2019)

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) hat am 20.12.2019 den Verbänden den Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Düngeverordnung (DüV) und anderer Vorschriften übermittelt und um Stellungnahme bis zum 15.01.2020 gebeten. Als Grund für die weitreichenden Änderungen an der erst im Jahr 2017 veränderten Düngeverordnung nennt das BMEL im Wesentlichen das Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) vom 21.06.2018, mit dem der Klage der EU-Kommission im Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen unzureichender Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie entsprochen worden ist. Auch die 2017 reformierte DüV setzt die EU-Nitratrichtlinie nicht hinreichend um, worauf Fachleute schon im mehrjährigen Vorlauf und besonders in der Schlussphase der 2017er Novelle deutlich hingewiesen haben.

Dass die DüV nun innerhalb kurzer Zeit erneut geändert werden muss führt bei den betroffenen landwirtschaftlichen Betrieben zu erheblichem Aufwand und zu verständlichem Unmut. Das ist zum einen eine Folge der bisherigen Interessenvertretung von Teilen der Land- und Agrarwirtschaft, die meint, sich über das Gebot zur Vermeidung negativer Auswirkungen wirtschaftlichen Handelns auf die Umwelt dauerhaft hinwegsetzen zu können. Es ist aber auch Folge der bisherigen agrarpolitischen Ausrichtung von Bundes- und Landesregierungen: Sie haben mit ihrer Förderpolitik (Investitionsförderung), Beratung, Genehmigungsrecht und auch mit Marktregeln über Jahre hinweg das Ziel internationaler Kostenführerschaft verfolgt und den Ausbau der Tierbestände gezielt vorangetrieben und damit die Exporte tierischer Lebensmittel stark erhöht.

So wurden auch in den über sechs Jahren, die die „Vorbereitung“ der 2017er Novelle der DüV gedauert hat, insbesondere in ohnehin schon viehdichten Gebieten mit bereits hohem Futtermittelimport und Nährstoffanfall viele weitere Ställe genehmigt, gebaut und gefördert. Es war klar, dass es dafür keine ausreichende Möglichkeit zur Nährstoffaufnahme in diesen Regionen gab. Jetzt stehen alle Betriebe in den Regionen vor großen Problemen, auch diejenigen, die nicht Verursacher überhöhter Nährstoffeinträge sind.

Für die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) sollten diese Erfahrungen grundsätzlich dazu genutzt werden, insgesamt zu einer Agrarpolitik überzugehen, die die externen Effekte unseres Wirtschaftens vorausschauend berücksichtigt.

Kurzfristig muss den betroffenen Betrieben dabei geholfen werden, Veränderungen in der Praxis umsetzen zu können. So brauchen die Betriebe für zusätzliche Lagerkapazitäten Baugenehmigungen, die in vielen Fällen nicht mehr bis zum Inkrafttreten der neuen DüV erteilt werden. Die Betriebe brauchen Rechtssicherheit für diese Übergangszeiten. Auch ist eine Förderung für den Bau von Lagerkapazitäten wie Festmistplatten unabhängig vom

Agrarinvestitionsförderprogramm erforderlich. Von großer Bedeutung ist auch der Ausbau einer qualifizierten Beratung für die Betriebe, um die Düngeeffizienz zu erhöhen.

Einige geplante Änderungen der DüV sind fachlich fragwürdig und sollten überarbeitet werden (z.B. Sperrzeiten Festmist, Abstandsregeln Grünland, Herbsdüngung).

Besonders plädiert die AbL für die Umsetzung einer umfassenden Nutztierstrategie. Die Reduzierung zu hoher Nährstofffrachten aus Tierhaltungen sollte zusammen angegangen werden mit dem ebenfalls überfälligen Umbau großer Teile der Tierhaltung in Richtung hoher Tierwohl-Niveaus. Dieser Umbau ist auf erhebliche zusätzliche öffentliche Finanzmittel angewiesen, die bereitgestellt werden müssen. Der Umbau muss dabei Hand in Hand gehen mit der Verfolgung von Umweltzielen wie dem Schutz von Wasser, Luft und Klima. Und er muss den tierhaltenden Betrieben eine höhere Wertschöpfung mit in Deutschland insgesamt geringeren Tierbeständen ermöglichen.

Bezogen auf die Flächenwirtschaft sollte die Ackerbaustrategie der Bundesregierung ebenfalls Anreize schaffen, damit Anpassungen im Bereich von Düngung und Nährstoffmanagement mit der Erweiterung von Fruchtfolgen, mit einem zunehmenden Anbau von Leguminosen und mit einer Erhöhung des Humusgehalts in den Böden einhergehen. Nicht zuletzt sollten alle Beteiligten darauf hinwirken, dass Qualitätsanforderungen von Marktakteuren weiterentwickelt werden. Insbesondere sollte der Getreidehandel Brotgetreide nicht länger anhand der für die Backqualität wenig aussagekräftigen Eiweißgehalte, sondern anhand des hierfür entscheidenden Klebergehalts bewerten bzw. vergüten.

Stellungnahme zu einzelnen Regelungen der DüV

Im Folgenden wird im Wesentlichen auf Regelungen eingegangen, bei denen seitens der AbL Änderungsbedarf gesehen wird.

§ 3 Abs. 2: Ermittlung des Düngebedarfs für jeden Schlag

Nach § 3 Abs. 2 Satz 1 sind alle Betriebsinhaber verpflichtet, für jeden einzelnen Schlag bzw. jede Bewirtschaftungseinheit den Düngebedarf der Kultur im jeweiligen Anbaujahr zu ermitteln. Der ermittelte Wert dient der mengenmäßigen Begrenzung der zulässigen Düngung; er darf im Rahmen der geplanten Düngemaßnahme pro Schlag bzw. Bewirtschaftungseinheit nicht überschritten werden (§ 3 Abs. 3 Satz 1). Von der Düngebedarfsermittlung sind bestimmte Flächen und Betriebe ausgenommen (gem. § 10 Abs. 3 u.a. Betriebe unter 15 ha LF mit max. 2 ha Gemüseanbau, mit max. 750 kg N aus Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft und ohne Aufnahme von außerbetrieblichen Wirtschaftsdüngern sowie organischen und organisch-mineralischen Düngemitteln, bei denen es sich um Gärrückstände aus dem Betrieb einer Biogasanlage handelt).

Es stellt sich die Frage, ob von der Pflicht zur schlagspezifischen Düngebedarfsermittlung weitere landwirtschaftliche Betriebe, die nicht zu den Verursachern der zu vermeidenden Nährstoffeinträge in Gewässer zu zählen sind, ausgenommen werden sollten. Nicht zu den Verursachern gehören etwa Betriebe, die einen maximalen Tierbesatz je Fläche (z.B. 2 GVE/ha) nicht überschreiten und keine außerbetrieblichen Futtermittel und Düngemittel aufnehmen. Kriterien für so genannte „gewässerschonende Betriebe“ finden sich auch in der vorgesehenen Ausnahmeregelung in § 13 (Betriebe mit max. 160 kg N-Düngung /ha usw.). Letztlich könnte auch die in der Stoffstrombilanzverordnung geregelte Hoftorbilanz helfen, um die Pflicht zur schlagspezifischen Ermittlungen des Düngebedarfs sinnvoll auf

„Risikobetriebe“ einzugrenzen. Das könnte zur Entbürokratisierung beitragen, ohne an Wirksamkeit einzubüßen.

§ 3 Abs. 3 Satz 3: Beschränkung der Düngebedarfs-Überschreitung auf max. 10 %

Die Überschreitung der Düngung über den ermittelten Düngebedarf auf Grund nachträglich eintretender Umstände wie z.B. stärkerer Bestandsentwicklung durch günstigere Witterung auf maximal 10 % des ermittelten Düngebedarfs zu begrenzen, wird mitgetragen.

§ 4 Abs. 1 Ziffer 7: Berücksichtigung der Herbstdüngung zu Winterraps und Wintergerste bei der Düngebedarfsermittlung

Die Änderung wird begrüßt.

§ 5 Abs. 1 Satz: Begrenzung der Festmist-Ausbringung auf gefrorenem Boden auf 120 kg N

Die unter bestimmten Voraussetzungen zulässige Ausbringung von Festmist und Kompost auf gefrorenem Boden zu begrenzen wird unterstützt. Es ist gerechtfertigt, bei Festmist und Kompost mehr Gesamtstickstoff als bei Düngemitteln mit höherem löslichem bzw. verfügbarem Stickstoffanteil ausbringen zu dürfen.

§ 5 Abs. 3: Erhöhung der Gewässerabstände ohne Düngung auf hängigem Gelände

Die Abstände zu Gewässern (Böschungsoberkante), innerhalb derer keinerlei stickstoff- oder phosphathaltige Düngemittel ausgebracht werden dürfen, werden in Abhängigkeit von der Hangneigung erhöht: bei 5 % Hangneigung von 1 m auf 3 m, bei 10 % Hangneigung bleibt es bei 5 m, bei 15 % Hangneigung wird der Abstand von 5 m auf 10 m erhöht.

In Regionen und Gemarkungen mit kleinstrukturierten Flächen bzw. mit einem dichten Gewässernetz können diese Abstandsregeln dazu führen, dass ganze Schläge nicht mehr gedüngt werden dürfen.

Die AbL hält mindestens eine Differenzierung nach Art der Düngemittel für angebracht. So sollten die Abstände für Festmist und Kompost verringert werden, weil hierbei die Nährstoffe stark gebunden sind und die Gefahr der Auswaschung in die Gewässer erheblich geringer ist. Auch sollte zwischen Grünland und Ackerland unterschieden werden, da auf Grünland die Gefahr der Auswaschung geringer ist als auf Ackerland.

§ 6 Abs. 3: Ausbringungstechnik für flüssige Wirtschaftsdünger

Insbesondere flüssige Wirtschaftsdünger (u.a. Gülle) dürfen auf bestelltem Ackerland ab dem 1.2.2020 und auf Grünland ab dem 1.2.2025 nur noch streifenförmig auf den Boden aufgebracht oder direkt in den Boden eingebracht werden. Dazu ist eine entsprechende Ausbringungstechnik (Schleppschauch, Schleppschuh, Schlitzverfahren) erforderlich. Die Maßnahme dient der Reduzierung von Ammoniakemissionen und damit zur Umsetzung der NEC-Richtlinie. Die zuständigen Länderbehörden können abweichend genehmigen, dass die flüssigen Wirtschaftsdünger „mittels anderer Verfahren aufgebracht werden dürfen, soweit diese anderen Verfahren zu vergleichbar geringen Ammoniakemissionen ... führen“.

Es sollte eine Klarstellung in Bezug auf diese „anderen Verfahren“ erfolgen in dem Sinne, dass es dabei nicht nur um andere Verfahren der Ausbringung im engeren Sinne geht, sondern dass auch eine Behandlung etwa von Gülle, die bei der Ausbringung dann „zu vergleichbar geringen Ammoniakemissionen“ führt, als „anderes Verfahren“ anerkannt wird.

§ 6 Abs. 8 Satz 2: Verlängerung der Sperrfrist für Festmist und Kompost um 2 Wochen

Die Sperrfrist für die Ausbringung von Festmist und Kompost wird um zwei Wochen verlängert, indem der Beginn der Sperrfrist vom 15.12. auf den 1.12. vorgezogen wird.

Diese Verlängerung ist nicht gerechtfertigt und sollte entfallen.

§ 6 Abs. 11: Begrenzung der Herbsdüngung mit Gülle auf Grünland auf 80 kg N/ha

Die Begrenzung im Zeitraum vom 1.9. bis zum 1.11. auf 80 kg Gesamtstickstoff wird mitgetragen.

§ 10: Aufzeichnungspflichten

Zur generellen Aufzeichnungspflicht wird auf die Ausführungen zu § 3 Abs. 2 verwiesen.

Zu den Regelungen in den sog. „roten Gebieten“

Die Ausweisung der nitratbelasteten („roten“) Gebiete hat viele Betriebsleiter/innen überrascht. Es ist zum Teil anhand der Karten mit den ausgewiesenen Gebieten nicht nachvollziehbar, nach welchen Kriterien die Gebiete ausgewiesen worden sind. Offenbar reichte teilweise ein Brunnen mit schlechten Werten in einem großen Grundwasserkörper, auch wenn alle anderen gut sind bzw. die Tendenz positiv ist. Bei anderen Grundwasserkörpern ist die Wahrnehmung genau anders herum. Brunnen, deren Nitratgehalte innerhalb eines Jahres um 50 mg/m³ schwanken, sind ebenfalls erklärungsbedürftig. Hier ist viel Klärung und Aufklärung notwendig, um Belastbarkeit und Vergleichbarkeit zu gewährleisten. Das ist notwendig, um Akzeptanz erreichen zu können.

§ 13 Abs. 2: Verringerung des Düngebedarfs um 20 % im Durchschnitt der Flächen

In den von den Ländern auszuweisenden nitratbelasteten Gebieten müssen die Betriebe den ermittelten N-Düngebedarf im Durchschnitt ihrer Flächen, die sie in solchen Gebieten haben, um 20 % verringern und ihre Düngung entsprechend begrenzen. Ausgenommen sind Betriebe, die auf den Flächen in entsprechenden Gebieten maximal 160 kg Gesamtstickstoff je ha und Jahr und davon maximal 80 kg Gesamt-N je ha mit Mineraldünger ausbringen. Die Länder können von der 20%-Reduzierung Dauergrünlandflächen ausnehmen, sofern die hierdurch ausgenommenen Dauergrünlandflächen insgesamt 20 % der Gesamtfläche der jeweiligen ausgewiesenen Gebiete nicht überschreiten.

Die AbL trägt eine besonders reduzierte Düngung in den nitratbelasteten Gebieten im Grundsatz mit, weil sie notwendig erscheint, um zu sinkenden Nitratauswaschungen zu kommen. Über die genaue Wirkung der konkreten Zahl „20 %“ auf den verschiedenen Standorten kann eine eindeutige wissenschaftliche Klarheit nicht erreicht werden. Das kann politisch aber nicht dazu führen, keine Zahl zu nennen. Die 20 % erscheinen vor dem Hintergrund, dass der Düngebedarf in den Anlage-Tabellen bei einigen Kulturen in der 2017-

Novelle angehoben worden ist, vertretbar. Wissenschaftliche Untersuchungen über die Auswirkungen einer reduzierten N-Düngung zeigen zudem, dass bei weitem nicht von gleich hohen Ertragsrückgängen und ganz besonders nicht von gleich hohen Ergebnismrückgängen für die Betriebe auszugehen ist (vgl. VDLUFA-Schriftenreihe 72/2018).

Die größte Betroffenheit dieser Regelung ist daher in den tierhaltenden Betrieben und in Betrieben mit Biogasanlagen zu erwarten, weil sie nun weniger ihrer eigenen Wirtschaftsdünger auf ihren eigenen Flächen aufbringen dürfen. Das führt zu (steigenden) Kosten für die Abgabe bzw. Verbringung der Gülle/Gärreste an andere Betriebe bzw. in andere Regionen und erfordert größere Lagerkapazitäten.

Die Ausnahmeregelung für Betriebe mit einer Düngung unterhalb von 160 kg N wird von der AbL begrüßt, weil sie deutlich macht, dass auch innerhalb der „roten Gebiete“ zwischen Betrieben zu differenzieren ist.

Die Ausnahmeregelung für Dauergrünland wird im Grundsatz ebenfalls begrüßt. Allerdings ist die deutlich geringere Auswaschungsgefahr von Dauergrünland hier nur unzureichend anerkannt. Zudem erscheint die konkrete Umsetzung der 20%-Regelung schwierig zu werden, wenn die Länder entscheiden müssen, nach welchem Schlüssel das eine Fünftel Dauergrünland, auf dem die Düngebedarfsreduzierung nicht anzuwenden ist, denn auf die Betriebe verteilt werden soll.

§ 13 Abs. 2: Schlagbezogene Obergrenze 170 kg N aus organischen Düngemitteln

In den nitratbelasteten Gebieten wird die Düngung mit organischen Düngemitteln auf 170 kg Gesamtstickstoff je ha beschränkt, und zwar bezogen auf den einzelnen Schlag bzw. die einzelne Bewirtschaftungseinheit. Ausgenommen sind wiederum Betriebe, die auf den Flächen in entsprechenden Gebieten maximal 160 kg Gesamt-N je ha und Jahr und davon maximal 80 kg Gesamt-N je ha mit Mineraldünger ausbringen.

Die AbL trägt eine Begrenzung auf 170 kg N mit, fordert aber, dass auch für mineralische Stickstoff-Düngemittel eine Obergrenze eingezogen wird. Es sollte vermieden werden, dass organische Dünger durch Mineraldünger ersetzt werden, auch wenn der Spielraum hierfür aufgrund der Verpflichtung zur 20%-Düngebedarfsreduzierung (s.o.) nicht groß ist.

§ 13 Abs. 2: Verlängerung der Sperrfrist für Grünland um 4 Wochen auf 01.10.-31.01.

In den nitratbelasteten Gebieten soll die Sperrfrist für die Ausbringung von Stickstoff-Düngemitteln auf Grünland gegenüber der Sperrfrist auf Grünland in den anderen Gebieten um 4 Wochen verlängert werden, indem der Beginn vom 1.11. auf den 1.10 vorgezogen wird (Festmist und Kompost s.u.).

Die AbL hält diese Verlängerung der Sperrfrist für nicht gerechtfertigt, zumal der Umfang der N-Düngung hier schon durch andere Regelungen hinreichend eingeschränkt wird. Die zeitliche Einschränkung konzentriert die N-Gabe auf einen kürzeren Zeitraum, was kontraproduktiv wirken kann.

§ 13 Abs. 2: Verdoppelung der Sperrfrist für Festmist und Kompost auf 01.11.-31.01.

In den nitratbelasteten Gebieten soll die Sperrfrist für die Ausbringung von Festmist und Kompost gegenüber der Sperrfrist in anderen Gebieten verdoppelt werden auf den Zeitraum vom 1.11. bis 31.01. (statt 1.12.-15.1. gem. § 6 Abs. 8 Satz 2, s.o.).

Die AbL hält auch diese Sperrfrist-Verlängerung für nicht gerechtfertigt.

§ 13: Einschränkung der Herbstdüngung von Winterraps, Wintergerste u. Zwischenfrüchten

In nitratbelasteten Gebieten soll die Herbstdüngung mit Stickstoffdüngern zu Wintergerste und zu Zwischenfrüchten, die nicht zu Futterzwecken genutzt werden, verboten werden. Winterraps soll nur dann im Herbst gedüngt werden dürfen, wenn der durch eine repräsentative Bodenprobe auf dem Schlag erhobene verfügbare Stickstoffgehalt im Boden 45 kg N/ha nicht überschreitet.

Die AbL weist darauf hin, dass eine zentrale Funktion der Zwischenfrüchte darin liegt, Nährstoffe zu binden und vor Auswaschung zu schützen. Außerhalb „roter Gebiete“ ist gem. § 6 Abs. 9 Satz 1 Nr. 1 eine Herbstdüngung von Zwischenfrüchten, Wintergerste und Winterraps bis zu 60 kg Gesamtstickstoff je ha zulässig. Außerdem wird bei der Ermittlung des Düngedarfs der Folgekultur gem. § 4 Abs. 1 Nr. 6 die Nachlieferung von Stickstoff aus Zwischenfrüchten berücksichtigt.

Ein vollständiges Verbot der Düngung zu Zwischenfrüchten kann dazu führen, dass die Betriebe ihre Düngung auf einen sehr kurzen Zeitraum im Jahr (März/April) konzentrieren, was dem hier verfolgten Ziel zuwiderlaufen würde.

Die AbL fordert daher, die Erfahrungen von Wasserkooperationen zwischen Wasserversorgungsunternehmen und landwirtschaftlichen Betrieben mit der Herbstdüngung von Zwischenfrüchten auszuwerten und vor dem Hintergrund der Ergebnisse ggf. eine Herbstdüngung in gewissem Umfang zuzulassen.

§ 13: Begrenzung der Ausbringung flüssiger organischer Dünger auf Grünland auf 60 kg ab dem 1.9. eines Jahres

In nitratbelasteten Gebieten soll auf Grünland die Ausbringung flüssiger Wirtschaftsdünger ab dem 1.9. eines Jahres auf 60 kg beschränkt werden (gegenüber 80 kg in anderen Gebieten, siehe § 6 Abs. 11).

Diese Begrenzung droht ausgerechnet für Grünland, das weit weniger Nährstoffaustrag zeigt als bestimmte Ackerkulturen, zu einer stärkeren Einschränkung der Düngung mit organischen Düngemitteln zu führen als der 20%-Abschlag bei der Düngedarfsermittlung. In der Folge ist ein Ersatz organischer Wirtschaftsdünger durch Mineraldünger zu erwarten. Das dient nicht dem Ziel, Stickstoff-Auswaschung zu vermeiden. Daher sollte von dieser Begrenzung Abstand genommen werden.

§ 13: Faktische Verpflichtung zum Anbau von Zwischenfrüchten vor Sommerkulturen

In nitratbelasteten Gebieten sollen Sommerkulturen nur noch dann mit Stickstoff-Düngemitteln gedüngt werden dürfen, wenn auf der Fläche im vorangegangenen Herbst Zwischenfrüchte angebaut wurden, die nicht vor dem 15.01. umgebrochen wurden. Nicht gelten soll das für Kulturen, die nach dem [1.10.] geerntet werden und in Gebieten mit einem Jahresniederschlag unter [650] mm/qm.

Die AbL begrüßt die faktische Verpflichtung zum Anbau von Zwischenfrüchten in den „roten Gebieten“. Allerdings sollten auch Vorkulturen wie der Futtergrasanbau im Vorjahr (der nicht erst im Herbst erfolgt) anerkannt werden.