

Stellungnahme zum Entwurf einer Neufassung der Düngeverordnung vom 20. Dezember 2019

Hintergrund

Nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) im Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland bezüglich Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie von 1991 und den von der Europäischen Kommission vorgebrachten Kritikpunkten an der 2017 beschlossenen Fassung der Düngeverordnung hat das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) am 20.12.2019 einen Entwurf für eine erneute Novellierung der Düngeverordnung vorgelegt. In den zahlreichen Diskussionen zwischen der EU-Kommission und den beteiligten Bundesministerien wurde deutlich, dass die Verzögerungs- und Verweigerungstaktik von Bundes- und Landesregierungen in den 28 Jahren seit Verabschiedung der Nitratrichtlinie zu einem massiven Vertrauensverlust gegenüber der deutschen Regierungspolitik geführt haben, infolgedessen die Bereitschaft der Kommission, in fachlichen Fragen auf die Bedürfnisse der Landwirtschaft in Deutschland einzugehen, selbst bei fachlich überzeugenden Argumenten massiv gesunken ist.

Der BÖLW nimmt hiermit zum Neuentwurf der Düngeverordnung Stellung:

Grundsätzliche Anmerkungen:

Das nationale Düngerecht muss dafür sorgen, dass Nitratreinträge in Gewässer wirksam vermindert werden. Dazu sollten zuerst die **Ursachen** der hohen Nitratmengen in Deutschland in den Blick genommen werden:

- eine auf bestimmte Regionen konzentrierte, intensive und nicht flächengebundene Tierhaltung und
- ein massiv überhöhter Einsatz von mineralischem Stickstoffdünger.

Das Düngerecht muss so angelegt sein, dass vor allem diejenigen Betriebe einer strengen Regulierung unterliegen, die für die Hauptlast der Nitratreinträge in die Gewässer verantwortlich sind. Landwirtschaftliche Betriebe, die **nicht** zu diesen Hauptverursachern zählen, dürfen dagegen nicht durch zusätzliche Dokumentations- oder Produktionsvorschriften eingeschränkt werden, um eine flächendeckend gewässerschonende Landbewirtschaftung erreichen zu können.

Die Neufassung des Düngerechts muss daher dazu genutzt werden, das Verursacherprinzip um- und durchzusetzen.

Die umfassende Studie „Leistungen des ökologischen Landbaus für Umwelt und Gesellschaft“ des Thünen-Instituts zeigt, wie erfolgreich die ökologische Wirtschaftsweise Gewässer schützt.¹ Diese wissenschaftlichen Erkenntnisse müssen bei der Rechtssetzung auf Bundes- und Landesebene berücksichtigt werden.

Für den ökologischen Landbau sind durch die EU-Öko-Verordnungen eine klare Stickstoffobergrenze von 170 kg N/ha, die Flächenbindung der Tierhaltung und die ausschließliche Verwendung von organischen Stickstoffdüngern und damit zentrale Instrumente für den Gewässerschutz rechtlich verbindlich festgelegt. Die rechtlichen Vorgaben werden über ein eigenes, engmaschiges, staatlich überwacht Kontrollsystem flächendeckend und regelmäßig überwacht. Die EU-Kommission erkennt die besonderen Leistungen des ökologischen Landbaus für den Gewässerschutz ausdrücklich an.

Das neue Düngerecht muss daher Betriebe, die bereits durch die mit der Öko-Kontrolle bestätigte Einhaltung der Vorgaben der EU-Ökoverordnung 2007/834 bzw. 889/2008 bewiesen haben, dass sie gewässerverträglich düngen, gesondert berücksichtigen und stärken.

Letztlich entscheiden die Bundesländer über die Anwendung der Ermächtigung in §13 (4) und darüber, ob auch Bio-Betriebe in „Roten Gebieten“ als Teilnehmer an Agrarumweltprogrammen auf Antrag von zusätzlichen Auflagen ausgenommen werden können. Grundsätzlich besteht jedoch durch die weitgehenden Vorgaben eine Benachteiligung des ökologischen Anbausystems insbesondere gegenüber Betrieben, die mineralischen Stickstoffdünger einsetzen können. Damit behindert auch der jüngste Entwurf das eigentliche Ziel der Düngeverordnung und der EU-Nitratrichtlinie, gewässerschonende Anbauverfahren zu fördern. Zudem wird die Erreichung der Zielsetzung der Bundesregierung, bis zum Jahr 2030 den Anteil der ökologisch bewirtschafteten landwirtschaftlichen Nutzfläche auf 20 Prozent auszuweiten, erschwert. Bestimmte Auflagen wie Verschärfungen bei der Ausbringung organischer Dünger insbesondere auch bei Festmist oder Kompost, erhöhte Dokumentationspflichten und fachlich zweifelhafte Auflagen wie beim Zwischenfruchtanbau könnten die Betriebsaufgabe von Biobetrieben forcieren.

Wir verweisen in diesem Kontext ausdrücklich auch auf unsere früheren Stellungnahmen zur Thematik.

¹ https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-report/Thuenen_Report_65.pdf

Anmerkungen zu einzelnen Punkten:

§ 5 Besondere Vorgaben für die Anwendung von stickstoff- oder phosphathaltigen Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln

Gegenüber der vorherigen Regelungen für die Ausbringung von Festmist oder Kompost in Absatz 1 Satz 4 („mehr als 60 kg“) bedeutet die jetzige Beschränkung auf 120 kg eine Verschärfung, die insbesondere für Betriebe mit viel Kompost-Nutzung ein Problem darstellen kann. Grundsätzlich erleichtert eine höhere zulässige Menge von Festmist und Kompost die fachgerechte Düngung zu günstigen Ausbringungszeiten (z.B. auf oberflächlich gefrorenem Boden).

§ 6 Zusätzliche Vorgaben für die Anwendung von bestimmten Düngemitteln

In Absatz (1) wird die Einarbeitungszeit für flüssige Wirtschaftsdünger nach Beginn der Ausbringung ab dem 1. Februar 2025 auf maximal eine Stunde festgelegt. Die drastische Verkürzung der bisherigen Vier-Stunden-Frist bedeutet gerade für kleinere Betriebe mit geringem Mechanisierungsgrad eine große Herausforderung und wird deshalb den Strukturwandel in der Landwirtschaft weiter forcieren.

In Absatz (3) wird vorgeschrieben, dass flüssige Dünger ab dem 01.02.2020 nur noch streifenförmig auf den Boden aufgebracht oder direkt in den Boden eingebracht werden müssen. Die Bundesländer können gemäß Satz 3 auch „andere Verfahren“ zulassen, wenn diese zu vergleichbaren Ammoniakemissionsminderungen führen.

Bei der Diskussion dieser Vorgabe mit Behörden der Länder hat sich gezeigt, dass der Begriff „Verfahren“ von vielen Behörden ausschließlich auf Ausbringungstechnologien reduziert wird und alternative Ansätze zur Emissionsminderung (z. B. durch bestimmte Verfahren der Güllebehandlung oder Änderungen in der Fütterung der Nutztiere mit entsprechendem Ergebnis) nicht als gleichwertig im Sinne der Düngeverordnung angesehen werden. Dies ist fachlich kontraproduktiv, daher empfehlen wir dringend, hier eine passendere Formulierung zu verwenden, die alle aus fachlicher Sicht gleichwertigen Ansätze berücksichtigt.

Die in Absatz (8) vorgesehene Verlängerung der Sperrfrist für Festmist und Kompost inner- und auch außerhalb der sogenannten „Roten Gebiete“ trifft insbesondere ökologisch wirtschaftende Betriebe, die für die Düngung auf Wirtschaftsdünger und gerade Festmist und Komposte angewiesen sind. Wirtschaftsdünger sind naturgemäß „Mehrnährstoff-Dünger“, die also anders als mineralische Düngemittel neben Stickstoff i. d. R. auch andere Nährstoffe und – im Falle von Festmist – auch Phosphor enthalten können.

Die Bundesregierung hat es in der Vergangenheit versäumt, der EU-Kommission frühzeitig und ausreichend wissenschaftliche Belege für die geringe Relevanz von Festmist von Huf- und Klauentieren (insbesondere auf ökologisch wirtschaftenden Betrieben) für die Nitratbelastung der Gewässer in Deutschland vorzulegen, bzw. entsprechende Studien in Auftrag zu geben. Dies ist umgehend nachzuholen, damit zumindest bei künftigen Novellierungen der Düngeverordnung (wieder) praxistauglichere Regelungen für Betriebe mit gewässerschonender Wirtschaftsweise eingeführt werden können.

Die jetzt vorgeschlagenen Regelungen zwingen in Kombination mit § 12 (4) die Betriebe, ihre Lagerkapazitäten für Festmist und Kompost zu erweitern und grenzen den verfügbaren Zeitraum für die Ausbringung dieser wichtigen und aus Sicht des Gewässerschutzes risikoarmen Düngers soweit ein, dass die Ausbringung großer Mengen an Festmist und Kompost auf kürzere Zeiträume konzentriert werden muss, was eine praxisgerechte und gewässerschonende Ausbringung erschwert. Eine zu spät im Frühjahr erfolgte Mistdüngung auf bestellten Flächen auf Grund von Frühjahrs- und Vorsommertrockenheiten läuft sogar noch Gefahr, nicht (mehr) bei den Pflanzen anzukommen und erst nach der Ernte mineralisiert zu werden, was die Auswaschungsgefährdung erhöhen würde. Das spricht klar für eine Mist- oder Kompostdüngung im Herbst/Winter.

Ein regelmäßiger Einsatz von Festmist fördert zudem den Humusaufbau und damit auch die Wasserhaltekapazität in Böden. Dies verhindert eine frühzeitige Verlagerung von Nitrat aus Bodenzonen, wo Nährstoffe noch pflanzenverfügbar sind. Daher sollte der Einsatz von Festmist nicht weiter erschwert werden.

§ 10 Aufzeichnungen

Die in Absatz (2) erweiterten Dokumentationspflichten der Düngung bedeuten für gewässerschonend wirtschaftende Ökobetriebe eine zusätzliche Bürokratieaufgabe, die insbesondere auch für kleinere Betriebe und Nebenerwerbsbetriebe eine deutliche Zusatzbelastung darstellt. Das gilt einerseits für die Vorgabe der Dokumentation innerhalb von maximal zwei Tagen, , zumal neu aufgeführte Dokumentationssysteme wie z. B. das Elektronische Nährstoffmeldungen Niedersachsen (ENNI) ohnehin eine Herausforderung für die Zielgruppe bedeuten. Eine Wirksamkeit für das Verordnungsziel ist hier nicht zu erkennen.

Besonders kritisch sind die Vorgaben für die Dokumentation zur Weidehaltung. Die gesellschaftlich erwünschte und ökologisch positive Weidehaltung steht schon jetzt unter Druck, weil Stallhaltungssysteme meist ökonomisch vorteilhafter sind. Wenn jetzt die Dokumentationspflichten ausgerechnet für die Weidehaltung verschärft werden, könnte das den Wechsel hin zur Stallhaltung noch beschleunigen. Einen Anlass für derartige Dokumentationspflichten können wir nicht feststellen, da Weidehaltung ausschließlich das Grünland betrifft und Betriebe mit Weidehaltung eher unter-, als überdurchschnittlichen Tierbesatz aufweisen. Zu beachten ist auch, dass „Weidehaltung“ nicht nur Rinder, sondern z. B. auch die Schafhaltung umfasst, die ebenfalls dringend gestärkt und nicht durch zusätzliche Auflagen belastet werden sollte. Wir würden deshalb dringend empfehlen, die zusätzlichen Dokumentationspflichten für Weidehalter zu streichen.

Sollten die Aufzeichnungspflichten in § 10 wie vorgelegt Bestand haben, sollte bei den Ausnahmetatbeständen in § 10 (3) 2. Der Begriff „ausschließliche Weidehaltung“ wenigstens durch „überwiegend Weidehaltung“ ausgetauscht werden. Sinnvoll wäre es in jedem Fall, den Betrieben für die Dokumentation **einfache** EDV-gestützte Lösungen anzubieten, auch um die Kontrolle der Aufzeichnungen so effizient wie möglich gestalten zu können.

§ 13 Besondere Anforderungen an Genehmigungen und sonstige Anordnungen durch die zuständigen Stellen, besondere Anforderungen zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung, Erlass von Rechtsverordnungen durch die Landesregierungen

Wir begrüßen die Ausnahmemöglichkeiten in § 13 (2), die für Betriebe mit weniger als 160 kg Gesamtstickstoff pro Hektar gelten.

Wie bereits in Bezug auf § 6 angesprochen, ist die in Satz 5 Nr. 4 vorgeschriebene Verlängerung der Sperrfristen für Festmist und Kompost auf drei Monate in „Roten Gebieten“ fachlich nicht nachvollziehbar, da aus ihnen in aller Regel kein relevanter N-Austrag in Gewässer erfolgt.

Das in Satz 5 Nr. 5 vorgesehene Verbot der Düngung von Winterraps, Wintergerste oder Zwischenfrüchten und die in Satz 5 Nr. 7 vorgesehene Regelung für einen verpflichtenden Zwischenfruchtanbau sind aus Sicht des BÖLW fachlich in dieser undifferenzierten Form nicht nachvollziehbar. Gerade langsam verfügbare Dünger wie Festmist oder Kompost sollten im Herbst noch ausgebracht werden dürfen, da von ihnen keine relevante Gefahr einer Nitrat Auswaschung ausgeht und Öko-Betriebe nicht im Frühjahr auf schnell wirkende Mineraldünger zurückgreifen können, um Nährstoffdefizite auszugleichen.

Selbstverständlich unterstützt der ökologische Landbau den Anbau von Zwischenfrüchten. Die jetzt in Satz 5 Nr. 7 vorgesehene Regelung ist aber zu restriktiv, weil damit jede Düngung zu jeder Art von Sommerung ohne vorherigen Zwischenfruchtanbau verboten wäre. Andererseits würde z. B. ein Anbau von Körnermais mit einer späten Ernte nach dem 1. Oktober als Genehmigungsvoraussetzung für die Düngung im folgenden Frühjahr ausreichen, obwohl die „Vorzüglichkeit“ einer solchen Situation für den Gewässerschutz nicht ersichtlich ist.

Wir begrüßen den weiteren Bestand des § 13 (4) in der Entwurfsfassung. Er ist wichtig für die Absicherung der Existenz bereits ökologisch wirtschaftender Betriebe und auch für die Zukunftsperspektiven (noch) konventionell erzeugender Betriebe mit Interesse an der Umstellung auf Bio. Zudem könnte dadurch eine Ausweitung des ökologischen Landbaus als gewässerschonendes Anbauverfahren in nitratbelasteten Wassereinzugsgebieten unterstützt werden. Dies ist im Sinne der EU-Nitratrichtlinie. Daher sollten alle Landesregierungen von dieser Ermächtigung (§ 13 (4)) Gebrauch machen und dieses Antragsverfahren für extensive, gewässerschonende Betriebe, die an geeigneten Agrarumweltprogrammen wie z. B. dem ökologischen Landbau teilnehmen, implementieren. In § 13 (4) sollte daher „Die Landesregierungen können...“ in „die Landesregierungen müssen....“ geändert werden.

Berlin 15. Januar 2020

Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft, Marienstr. 19-20, 10117 Berlin

Tel. 030.28482300 Fax 030.28482309 info@boelw.de www.boelw.de