

Positionierung

zum Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Düngeverordnung und anderer Vorschriften

Stand 13.12.2019

Berlin, 14. Januar 2020

Vorbemerkung

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft hat am 13.12.2019 den „Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Düngeverordnung und anderer Vorschriften“ zur Stellungnahme übersandt. Mit dem Entwurf soll das deutsche Nitrat-Aktionsprogramm geändert und dadurch den Kritikpunkten der Europäischen Kommission hinsichtlich der unzureichenden Umsetzung der EG-Nitratrichtlinie Rechnung getragen werden.

Der Schutz des Grundwassers und der Trinkwasserversorgung muß aus Sicht des Bundesverbandes der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) grundsätzlich in Deutschland gewährleistet werden. Hierzu sollte die Umsetzung der nationalen und europäischen Vorgaben wie der EU-Wasserrahmenrichtlinie und der EU-Nitratrichtlinie beitragen. Der BDEW fordert im Hinblick auf die durch steigende Nitratbelastungen eingetretenen Probleme im Gewässerschutz und bei der Trinkwasserversorgung eine vollumfängliche Anpassung der Düngeverordnung vom 26. 5. 2017 an die europäischen Vorgaben. Es sollten bundeseinheitliche und verbindliche Anforderungen im Einklang mit dem EU- Wasser- und Düngerecht geschaffen werden.

Zusammenfassung der BDEW Forderungen

Aus Sicht des BDEW reichen die vorgelegten Änderungen der Düngeverordnung - Stand 13.12.2019 - zur Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie nicht aus.

Der BDEW fordert das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft auf insbesondere:

- die EU-Nitratrichtlinie endlich vollumfänglich in Deutschland umzusetzen,
- die phosphat- und nitratbelasteten Gebiete in Kohärenz mit dem EU-Recht auszuweisen,
- die Regelungen zu Verlusten (Stall- und Lagerverluste bis 45 %) zu streichen,
- die Ausnahmen zum Düngebedarf für Flächen nach § 10 Abs.3 (Weinbau, Sonderkulturen) zu streichen,
- die Ausnahmen zum Düngebedarf für Betriebe aus „unzumutbaren oder agrarstrukturellen“ Gründen zu streichen,
- die Zulassung von Überschreitungen des Düngebedarfes um 10 Prozent infolge nachträglich eintretender Umstände zu streichen,
- die Möglichkeit der Überschreitung der Gesamtstickstoffmenge auf oberflächlich gefrorenen Böden zu streichen,
- die Ausnahmen zur Dokumentation der Düngung, für bestimmte Betriebsgrößen und zur Verwendung veralteter Gerätschaften zu streichen,
- die Ausnahmen bei der Phosphatdüngung zu streichen,
- zu überprüfen, ob die Minderung der Düngung um 20 Prozent in nitratgefährdeten Gebieten ausreichend ist, um weitere Nitratbelastungen zu verhindern,

- keine Ausnahmen für Dauergrünland festzulegen,
- die Regelung bei Gewässerabständen auf mindestens 5 Meter zu erweitern und den 1-Meter-Abstand zu streichen,
- die Regelungen zur Hangneigung im Einklang mit der EU-Nitratrichtlinie zu ergänzen,
- die Regelungen bei den Sperrfristen zu flexibilisieren und auszuweiten,
- die (gestrichenen) Nährstoffvergleiche nicht als Übergangslösungen anstelle der Stoffstrombilanzverordnung einzusetzen, sondern die Stoffstrombilanzverordnung „endlich“ anzuwenden,
- für den Einsatz der Nitrifikationshemmer den Nachweis, dass keine Gewässerbelastungen vorliegen, verpflichtend zu verlangen.

Hintergrund

Der Gerichtshof der Europäischen Union hat am 21. 6. 2018 die Bundesrepublik Deutschland wegen unzureichender Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie verurteilt (Rechtssache C-543/16 Europäische Kommission / Bundesrepublik Deutschland, Vertragsverletzungsverfahren 2013/2199). Vorausgegangen war ein mehrjähriges Überprüfungsverfahren der EU-Kommission, das der BDEW eng begleitet hat.

Im Urteil erteilte der Europäische Gerichtshof der Bundesrepublik Deutschland zwei Rügen: Einerseits fehlen bis heute die Ausweisungen der nitratgefährdeten Gebiete und spezielle eingeleitete Maßnahmen zur Minderung der Nitratbelastungen. Andererseits gibt es eine Reihe von Regelungen und Maßnahmen der EU-Nitratrichtlinie, die aus Sicht der EU-Kommission nicht zufriedenstellend umgesetzt worden sind. Diese betreffen insbesondere Düngbedarf, Phosphatregelungen usw.

Zur Vermeidung der Verurteilung hatte die Bundesregierung zwar die „Verordnung zur Neuordnung der guten fachlichen Praxis“ (DüV) am 26. 5. 2017 verabschiedet. Die EU-Kommission und der BDEW sahen jedoch die erfolgten Änderungen der DüV als nicht ausreichend an. Der BDEW verdeutlichte seine Argumentation mit dem sogenannten „Taube-Gutachten“, das detailliert die unzureichenden Regelungen der DüV aufzeigt.

Nach der Verurteilung hat die Bundesregierung am 31. 1. 2019 der Europäischen Kommission in einer Mitteilung angeboten, die DüV nochmals zu ändern. Damit bestätigt die Bundesregierung die Kritikpunkte der Verurteilung und den Handlungsbedarf zur vollumfänglichen Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie. Die Bundesregierung schlägt der Kommission Änderungen zu den Punkten Düngbedarfsermittlung, Nährstoffvergleich und Länderöffnungsklausel unter § 13 Absatz 2 DüV vor. Der BDEW hat die vorgeschlagenen Änderungen sowie weitere Regelungen der DüV vom 26. 5. 2017 geprüft und diese als noch nicht ausreichend bewertet.

Mit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes gegen Österreich vom 3. 10. 2019 wurde darüber hinaus ausgelegt, dass natürliche und juristische Personen von den zuständigen nationalen Behörden verlangen können müssen, dass diese ein bestehendes Aktionsprogramm ändern oder zusätzliche Maßnahmen oder verstärkte Aktionen gemäß Artikel 5 Absatz 5 der

Richtlinie 91/767/EWG des Rates vom 12. 12. 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen erlassen, solange der Nitratgehalt im Grundwasser ohne solche Maßnahmen an einer oder mehreren Messstellen im Sinne des Art. 5 Abs. 6 der Richtlinie 50 mg/l überschreitet oder zu überschreiten droht.

Es gilt sowohl aus Sicht der Wasserwirtschaft als auch aus Sicht der Biogaswirtschaft, den meist regional konzentrierten und in einigen Bundesländern wie Niedersachsen flächenhaften Problemen mit entsprechenden **standortspezifischen** Maßnahmen im Rahmen der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung zu begegnen. Aufgrund der regional teilweise überhöhten Nitratwerte sollte die gesamte landwirtschaftliche Erzeugung in regionspezifischen Maßnahmen im Sinne der EU-Wasserrahmenrichtlinie und EU-Nitratrichtlinie einbezogen werden. Nur so kann ein weiterer Eintrag von Stickstoff in bereits belastete Grundwasserbereiche und insbesondere in solche Grundwasserbereiche vermindert werden, die bereits den Nitrat-Grenzwert überschreiten. Eine konsequente Einhaltung und Kontrolle der in der Landwirtschaft akzeptierten Regelungen der guten fachlichen Praxis ist nachdrücklich zu fordern.

Die Nachhaltigkeit der Wassergewinnung und der Biogasnutzung werden durch Fehlentwicklungen in der Landwirtschaft gefährdet. Vollzugsdefizite im landwirtschaftlichen Fachrecht dürfen nicht dazu führen die Biogaserzeugung mit ihrer herausragenden Stellung unter den Erneuerbaren Energien bei Einhaltung der gesetzlichen Auflagen in Verruf zu bringen.

Zu den BDEW-Forderungen zur geplanten Novellierung der Düngeverordnung (Stand 13.12.2019) im Einzelnen

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) positioniert sich nachfolgend zu dem Entwurf vom 13.12.2019.

Die von der Kommission geforderte Ausweisung der gefährdeten Gebiete für Phosphat ist bislang nicht erfolgt. Die Ausweisung der nitratgefährdeten Gebiete ist teilweise unzureichend erfolgt. Eine EU-kohärente Vorgehensweise der Bundesländer zur Ausweisung der nitratgefährdeten Gebiete liegt bis heute nicht vor.

Eine erste Prüfung der geplanten Änderungen zeigt, dass auch weiterhin in der DüV die von der Kommission kritisierten Überschreitungen beim Düngebedarf sowie Regelungen zu erhöhten Ausbringungsverlusten enthalten sind. Die von der Kommission kritisierten Regelungen zum Nährstoffvergleich und zur Bewertung des betrieblichen Nährstoffvergleiches sollen als Ersatz für die Stromstoffbilanzverordnung festgelegt werden.

In den geplanten Länderklauseln sollen zwar zusätzliche Maßnahmen verankert werden können. So soll für gefährdete Gebiete maximal eine Absenkung des Düngebedarfes um 20 Prozent vorgesehen werden. Ob dies jedoch für nitratgefährdete und hochbelastete Grundwasser-Standorte für eine Minderung der Nitratbelastungen ausreicht, ist zu hinterfragen. Grundsätzlich sollte auch eine Erhöhung der Maßnahmen in § 13 möglich sein. Die geplanten Dünge Regelungen sollen darüber hinaus erneut unabhängig von dem Gewässerzustand gelten.

Ob es daher der Bundesregierung letztlich gelingen kann, mit diesen Änderungen der DÜV die von der EU- Kommission angedrohten Strafzahlungen zu vermeiden, ist völlig offen.

Daher fordert der BDEW:

- **Kein Ersatz der Stoffstrombilanzverordnung durch den gestrichenen § 8 Nährstoffvergleich (siehe § 15),**
- **Definitive Streichung der §§ 8 und 9 DüV (Nährstoffvergleich und Bewertung Nährstoffvergleich), nicht kohärent mit der EU-Nitratrichtlinie,**
- **Anpassung und Umsetzung der Stoffstrombilanzverordnung in die DüV, besonders**
 - **Übernahme der Phosphatgehalte aus der Anlage 1 der Stoffstrombilanzverordnung in die Anlage 7, Tabelle 1 und 2 (neu),**
 - **der Phosphatdüngbedarf muss die Vorgaben der Stoffstrombilanzverordnung, d.h. der Phosphatgehalte nach Anlage 7 Tabelle 1 und 2, einbeziehen, § 4 Abs.3,**
 - **Berechnung des Düngbedarfes und Durchführung der Dokumentation nach § 10 im Einklang mit der Stoffstrombilanzverordnung,**
- **Keine Ausnahme für die Ermittlung des Düngbedarfes für Flächen nach § 10 Absatz 3 (u.a. Sonderkulturen wie Weinbau, Betriebe weniger 15 Hektar), sieht EU-Nitratrichtlinie nicht vor,**
- **Streichung der Öffnungsklausel für Überschreitungen des Düngbedarfes um 10 Prozent infolge unbestimmter „nachträglich eintretender Umstände“, § 3 Absatz 3, Eine Ausnahme von den Düngegaben sollte nur in Einzelfällen auf Antrag bei den zuständigen Behörden bei Nachweis der Verluste im Einvernehmen mit den Wasserbehörden und nach Prüfung des Grundwasserzustandes genehmigt werden, pauschale Ausnahme sieht die EU-Richtlinie nicht vor,**
- **Streichung des Abzuges für Stall- und Lagerungsverluste (bis 45 %) für Wirtschaftsdünger wie Gülle, Festmist, Jauche (Anlage 2), einen Abzug für Verluste sieht die Richtlinie nicht vor,**
- **Streichung der (Kann-) Möglichkeit Ausnahmen beim Aufbringen von Phosphaten zuzulassen. Es sollte analog zur EU-Nitratrichtlinie geregelt werden, dass bei Nachweis schädlicher Gewässerveränderungen das Aufbringen weiterer Phosphate zu untersagen ist, (§ 3 Absatz 6),**
- **Streichung der Möglichkeit bei der Ermittlung des Düngbedarfes pauschale Abschläge (Ermäßigungen) ohne Begründung bei organischen oder organisch mineralischen Düngemitteln und Kompost vorzunehmen (§ 4 Absatz 1, Nummer 5), die EU-Nitratrichtlinie sieht eine Nichtberücksichtigung von Düngemengen oder Abschläge nicht vor,**
- **Es sollte sichergestellt sein, dass beim Gesamtstickstoff auch die mineralischen Düngemittel einbezogen werden, ansonsten wird die Vorgabe der EU-Nitratrichtlinie nicht erfüllt. Eine klare Definition und Abgrenzung der Dünger (organisch; organisch-mineralisch oder mineralisch) untereinander wird benötigt, „mit definierten Obergrenzen für Gesamtstickstoff [170 kg N]“, sonst läuft die Vorgabe ins Leere. Stickstoff bleibt Stickstoff,**

- Berücksichtigung der Herstdüngung bei der Düngebedarfsermittlung, Streichung der Ausnahmen in den erlassenen Länderregelungen, (§ 4 Abs.1), Ausnahmen sieht EU-Nitratrichtlinie nicht vor,
- Übermittlung der Nährstoffgehalte und der Ergebnisse wie der N_{min}-Beprobungen auch per Landesregelungen an die Wasserbehörde, (§ 4 Absatz 4 und § 13 Absatz 6), erforderlich zum Vollzug des Düngegesetzes
- Streichung der Ausnahmen für die Ermittlung des Düngebedarfes und der Aufbewahrungspflicht der Aufzeichnungen für Düngemittel und Phosphat für Flächen nach § 10 Absatz 3 (Sonderkulturen, Weinbau, Gemüsekulturen usw.), (§ 4 Absatz 4 Satz 2), Ausnahmen sieht EU-Nitratrichtlinie nicht vor,
- Streichung der Zulassung von Gesamtstickstoffmengen von 60 bis 120 kg pro Hektar auf „oberflächlich“ gefrorenen Böden, das Verbot sollte hier analog zur EU-Richtlinie vollumfänglich gelten, da keine Zwischenkultur den Stickstoff aufnehmen kann, (§ 5 Absatz 1), EU-Nitratrichtlinie sieht keine Unterschiede zwischen Nitratbelastungen von oberflächlich oder tiefgefrorenen Böden,
- Streichung der Möglichkeit der Überschreitung der Gesamtstickstoffmenge bei der Ausbringung von Festmist auf gefrorenen Böden auf 120 kg pro Hektar durch mehrere Gaben (Tabelle 1, S. 43), EU-Nitratrichtlinie sieht Überschreitung nicht vor,
- Erweiterung des Abstandes zum jeweiligen Gewässer, Streichung des Abstandes von 1 Meter! Der Mindestabstand sollte 5 Meter betragen, (§ 5 Absatz 3), EU-Nitratrichtlinie geht von geeigneten und standortangepassten Gewässerabständen aus. Es darf kein zusätzlicher Widerspruch zum Wasserrecht und den Gewässerabständen entstehen.
- Erweiterung eines Abstandes bei Hangneigung, Streichung des Abstandes von drei Metern, der Mindestabstand sollte mindestens 5 Meter betragen, (§ 5 Absatz 3),
- Streichung der Fristverlängerung der Anwendung von Düngemitteln bis 2025, die EU-Nitratrichtlinie sieht diese Ausnahme bis 2025 nicht vor (§ 6 Absatz 1),
- Verbot des Aufbringens von Harnstoff ab 2025, auch in Mischungen, mit Urease-Hemmstoffen. Das Verbot sollte unverzüglich in Kraft treten und ein Nachweis vorgelegt werden, dass keine Belastungen im Gewässer mit diesen Stoffen bestehen (§ 6 Absatz 2), die EU-Nitratrichtlinie sieht keine Duldung bis 2025 vor,
- Eine Anwendung von Nitrifikationshemmern, die der Gülle beigemischt werden bzw. sogar laut den Länderregelungen verpflichtend eingesetzt werden sollen, ist aus Sicht des vorsorgenden Grundwasserschutzes bei Nachweis im Grundwasser unverzüglich zu untersagen, bis einwandfrei die Eignung dieser Zusatzstoffe feststeht. Eine Anwendung ist grundsätzlich in nitrat- und phosphatgefährdeten Gebieten zu untersagen, § 6 Abs. 2 (neu),

- Keine Ausnahmen für die Ausbringung von flüssigen organischen und flüssig organisch-mineralischen Düngemitteln, einschließlich flüssigem Wirtschaftsdünger, aus „unzumutbaren oder agrarstrukturellen Gründen“, d.h. mit „veralteten“ oder Geräten, die dem zum Schutz der Umwelt nicht Rechnung tragen, (§ 6 Absatz 3), die EU-Nitratrichtlinie sieht diese Gründe nicht vor,
- Einhaltung der einheitlichen Obergrenze im Einklang mit der EU-Nitratrichtlinie von 170 kg N/ ha und a für alle landwirtschaftlichen Betriebe ohne Ausnahme! Die EU-Nitratrichtlinie sieht keine Ausnahmen für Wirtschaftsdünger vor, wenn der Betrieb nachweist, dass die Stickstoffmenge insbesondere durch Haltungs- oder Fütterungsverfahren, abweicht. Ebenfalls sind keine Ausnahmen für Kompost vorgesehen, (§ 6 Absatz 4 Nr. 2),
- Ergänzung einer flexiblen Verlängerung der Sperrfristen durch die zuständige Stelle nach Landesrecht, um den standortspezifischen Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen, (§ 6 Absätze 8 und 9). Keine Duldung von Ausnahmen ohne Nachweis der zuständigen Behörden durch Boden- und Gewässerproben, dass keine schädlichen Veränderungen zu erwarten sind. Keine Erteilung von Ausnahmen zur Verkürzung der Sperrfristen in nitratgefährdeten Gebieten,
- Streichung der Angabe für einen höheren Düngbedarf nach § 3 Absatz 3 Satz 3, die EU-Nitratrichtlinie sieht keine Überschreitung um 10 Prozent vor,
- Berücksichtigung der Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen (AwSV) in § 12 beim Fassungsvermögen von Anlagen zur Lagerung von Wirtschaftsdüngern und Gärrückständen, die in § 12 Absatz 4 vorgeschlagene Regelung für Festmist oder Kompost ist zu überprüfen,
- Verpflichtend sollte eine Erweiterung der Lagerpflicht für Festmist und Komposte auf mindestens 6 Monate und eine generelle Erweiterung der Lagerpflicht für alle Dungarten geregelt werden.
- Zusätzlich sollte zur Vermeidung weiterer N- Emissionen der Nachweis eines befestigten Substratlagers auch bezüglich Mist und anderer fester Wirtschaftsdünger, mit ausreichender Kapazität und Dichtigkeit sowie einem Sickersaftauffang und eine Reduzierung des Ausgasens unverarbeiteter Gülle über Gasverbrauchseinrichtungen geregelt werden,
- Bei Nachweis einer seuchenhygienischen Gefährdung der Bevölkerung oder Belastungen durch wassergefährdende Stoffe sollte eine Strafbewehrung festgesetzt werden, § 14 Abs.3 (neu),
- Unverzügliche vollumfängliche Ausweisung der nitrat- und phosphatgefährdeten Gebiete mit der Festlegung zusätzlicher verpflichtender Maßnahmen in nitrat- und phosphatgefährdeten Gebieten. Bei festgestellten Nitratüberschreitungen und Phosphatbelastungen im Grundwasser/Gewässern sollte auch das Wassereinzugsgebiet als gefährdetes Gebiet gemeinsam mit den zuständigen Wasserbehörden einbezogen und festgesetzt werden können. Beachtung Verschlechterungsverbot. Grundwasser kennt keine Grenzen, § 13 Abs.2,

- **Die vorgesehene Pauschalierung der Reduzierung der Düngegaben auf 20 Prozent widerspricht den Standort- und Umweltafordernungen der EU-Nitratrichtlinie, § 13 Absatz 2 Satz 1. In nitratgefährdeten Gebieten ist standortangepasst der ermittelte Stickstoffbedarf so zu verringern, dass nachweislich kein Stickstoffeintrag in das Grundwasser erfolgt,**
- **Streichung der möglichen Ausnahmeregelung für Dauergrünland in nitratgefährdeten Gebieten durch Länderregelungen, (§ 13 Absatz 2, Satz 1),**
- **Streichung der Begrenzung der Anforderungen in nitratgefährdeten Gebieten in den Länderverordnungen (§ 13 Absatz 2 Satz 7), die aufgeführten Anforderungen umfassen teilweise verbindliche Vorgaben der EU-Nitratrichtlinie wie die Verlängerung von Sperrfristen aufgrund der standortbezogenen Bedingungen, die Reduktion von Phosphaten, Lagerung wassergefährdender Stoffe usw.,**
- **Streichung der Ausnahmen in nitratgefährdeten Gebieten durch die Landesbehörden für Betriebe, die weniger als 30 Hektar Fläche bewirtschaften oder rinderhaltende Betriebe sind, die zwar über Lagerungsmöglichkeiten verfügen, die jedoch nichts über die verwendeten Düngemengen aussagen, (§ 13 Absatz 5), Ausnahmen sind in EU-Nitratrichtlinie nicht vorgesehen,**
- **Die Reduzierung der Mineraldüngergaben in nitratgefährdeten Gebieten ist verpflichtend festzulegen,**
- **Festlegung einer bundesweit einheitlichen Definition für Düngbedarf, für Stall- und Lagerverluste, Ausbringungsverluste und Anrechenbarkeiten, (§ 2),**
- **Festlegung der Definition des Düngjahres vom 1.1. bis zum 31.12. zur Vermeidung von Verschiebungen und Falschinterpretationen bei der Ermittlung des Düngbedarfes. Auch bei Neuverpachtung oder Verkauf landwirtschaftlicher Flächen würde dann die Düngung des Vorbesitzers einbezogen werden können,**
- **Keine Ausbringung von stickstoffhaltigen Düngemitteln, wenn Zwischenfrüchte, die im Herbst angebaut wurden, vor der nächsten Vegetationsphase umgebrochen werden. Fristenverlängerung ist erforderlich, (§ 3 Abs.1),**
- **Eine falsche oder unvollständige Aufzeichnung und Berechnung der Düngung und des Düngbedarfes sowie eine nicht ordnungsgemäße Aufbringung und Lagerung sollte bei Nachweis der Verstoß mit bis zu 50.000 Euro Bußgeld bewehrt werden, (§ 14).**

Ansprechpartner:

Dr. Michaela Schmitz
Geschäftsbereich Wasser und Abwasser
Telefon: 0 30 / 300 199 - 1200
michaela.schmitz@bdew.de