



Stellungnahme der Umweltverbände BUND, DNR, DUH, Germanwatch, Grüne Liga, Greenpeace, NABU und WWF zum

Entwurf der „Verordnung zur Änderung der Düngeverordnung und anderer Vorschriften“ (Referentenentwurf vom 20.12.2019)

Vorbemerkung

Seit vielen Jahren weisen die Umweltverbände auf die unzureichende Umsetzung der EG-Nitratrichtlinie durch das deutsche Düngerecht hin. Dass auch die Novelle von 2017 diesen Anforderungen nicht gerecht wird, wurde von der Bundesregierung lange zurückgewiesen.

Die Umweltverbände kritisieren deutlich den dadurch entstandenen Zeitdruck und insbesondere die unangemessen kurze Frist für eine Stellungnahme zum geänderten Verordnungsentwurf.

Politische Bedeutung

Grundwasser ist unsere wichtigste Trinkwasserressource und Lebensmittel Nr. 1. Aus Sicht der Umweltverbände muss das novellierte deutsche Düngerecht den entscheidenden Beitrag leisten, um den Schutz unserer Wasserressourcen sicherzustellen und darüber hinaus wichtige Umwelt- und Klimaziele zu erreichen. Diese Notwendigkeit leitet sich konkret aus europäischen Gesetzesvorgaben wie der EG-Nitratrichtlinie, der EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), der Richtlinie über nationale Emissionshöchstmengen für Luftschadstoffe (NEC-RL) ab.

Darüber hinaus hat sich die Bundesregierung in mehreren internationalen Abkommen (Pariser Klimaziele, Entwicklungsziele der Vereinten Nationen (SDGs)) sowie mit dem nationalen Klimapaket zu strengen Einsparzielen verpflichtet. Die Düngeverordnung wird von der Bundesregierung als zentrales Instrument benannt, um diese Klimaziele zu erreichen. Diese über die Verordnung hinausreichenden Ziele können nur mit ambitionierteren Maßnahmen erreicht werden.

Deutschland kann es sich nicht leisten, die vollständige Umsetzung dieser Rechtsvorgaben weiter zu missachten. Andernfalls nimmt die Bundesregierung Strafzahlungen von über 800.000 Euro am Tag auf Kosten der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler sowie die reale Gefahr weiterer Vertragsverletzungsverfahren und Verurteilungen wegen Nichteinhaltung von EU-Recht billigend in Kauf. Die Änderungen in der jetzt anstehenden Novelle sollten daher über jeden Zweifel erhaben sein, die europäischen Vorgaben erneut zu verfehlen.

Zusammenfassende Bewertung

Aus Sicht der Umweltverbände reichen die im Entwurf vorgelegten Änderungen zur Umsetzung der EG-Nitratrichtlinie nicht aus, um die steigende Nitratbelastung und die dadurch verursachten Probleme im Gewässerschutz und bei der Trinkwasserversorgung gezielt und dauerhaft zu reduzieren.

Auch bleiben entscheidende Maßnahmen außen vor, um eine langfristige Trendumkehr sicherzustellen. Dazu gehört die Notwendigkeit, die Tierhaltungsdichte an die regional zur Ver- und Entsorgung zu Verfügung stehende Fläche zu binden (maximal 2 Großvieheinheiten/ Hektar). Mit einer solchen Vorgabe zur Etablierung regionaler Nährstoffkreisläufe würden viele Folgeprobleme (z.B. Gülletransporte) minimiert bzw. Folgeeffekte wie die zu erwartende Ausweitung Nitrat-belasteter Gebiete von vornherein unterbunden.

Mit dem im Dezember vorgestellten Entwurf einer Ackerbaustrategie hätte das BMEL den Weg zu einem landwirtschaftlichen Modell aufzeigen können, das sich (wieder) an regionalen Nährstoff-Kreisläufen orientiert. Diese Chance wurde nicht ergriffen. Die Einführung flächengebundener Tierbesatzzahlen muss deshalb in den weiteren Beratungen ergänzt werden.

Die entscheidende Stellschraube für einen Kurswechsel hin zu einer ressourcengerechten Landwirtschaft ist die Gemeinsame Europäische Agrarpolitik (GAP). Die jetzige Reformrunde ist eine historische Chance, um Recht und Förderpolitik auf die Einhaltung von Umweltzielen auszurichten und Landwirtinnen und Landwirte durch Planungssicherheit und finanziell bei der Bewältigung der damit verbundenen Herausforderungen zu unterstützen.

Stellungnahme zu Detailfragen:

Grundlegende systematische Änderungen – Aufzeichnungspflichten und Monitoring

Grundsätzlich kann eine Aufzeichnungspflicht der tatsächlich ausgebrachten Düngemengen für Stickstoff und Phosphat Teil einer Verbesserung sein, wenn sie ins Verhältnis gesetzt werden zum Entzug und eine entsprechende Bewertung erfolgt. Die Verbände fordern jedoch seit langem eine die Einführung einer für alle Betriebe verbindlichen, vollständigen Stoffstrombilanz auf betrieblicher Ebene als zentrales Instrument zur Bewertung der betrieblichen Nährstoffeffizienz. Mit der Stoffstrombilanz würden Problembetriebe gefunden sowie alle anderen Betriebe entlastet, die eine ausgeglichene Nährstoffbilanz vorlegen können. Daher ist die Stoffstrombilanz mit weniger Dokumentationspflichten für Betriebe verbunden und zugleich umweltwirksam, während eine schlaggenaue Aufzeichnung der Düngerausbringung allein noch keine Bewertung zulässt.

Die Möglichkeit einer solchen Bewertung und effektiven Kontrolle steht und fällt mit der vollständigen Erfassung und Nutzung der Daten sowie der Möglichkeit eines Abgleichs mit weiteren Verwaltungsdaten, um eine die Wirksamkeit von Maßnahmen sowie der Plausibilität von Angaben sicherzustellen.

Es ist sicherzustellen, dass sich die Fehler in den Dokumentationsvorschriften der Novelle 2017 nicht wiederholen, die zu einer unverhältnismäßig hohen Belastung von Betrieben mit kleinräumigen Anbauflächen und vielfältigen Saumstrukturen in den Dokumentationspflichten geführt, aber weder Rückschlüsse für ein effizientes Nährstoffmanagement noch eine effektive Kontrolle ermöglicht haben.

Die Vorgaben zum Monitoring sind von entscheidender Bedeutung, um Probleme verursachergerecht zu erkennen und mit Maßnahmen reagieren zu können, Fortschritte zu bewerten, weiteren gesetzlichen Anpassungsbedarf gezielt auszurichten und damit die Einhaltung der EU-Vorgaben überhaupt und dauerhaft sicherstellen zu können.

Maßnahmen in besonders Nitrat-belasteten Gebieten

Wir begrüßen die bundesweite Verpflichtung der Bundesländer, mit Nitrat besonders stark belastete Gebiete ausweisen zu müssen. Wie auch die EU-Kommission immer wieder hervorgehoben hat, muss sichergestellt werden, dass die Bundes- und Länderverordnungen lückenlos ineinandergreifen und keinen erneuten Raum für Schlupflöcher bieten.

Diese Forderung wird bereits jetzt durch die unterschiedliche Vorgehensweise der Bundesländer bei der Ausweisung der belasteten Gebiete und durch die Möglichkeiten der sogenannten Binnendifferenzierung unterlaufen. Eine verpflichtende Binnendifferenzierung lehnen wir ab.

Als Umweltverbände kritisieren wir das Kleinrechnen der betroffenen Flächen aufs Schärfste und fordern Bundesregierung und Bundesländer zu einer einheitlichen Methodik auf, die dem Problem der Nitratüberbelastung umfassend und wirksam Rechnung trägt. Bleiben hier Nachbesserungen aus, besteht die reale Gefahr, dass die Gebiete, die den Grenzwert von 50 mg Nitrat/ Liter im Grundwasser nicht einhalten, weiter zu- statt abnehmen werden.

Ausnahmen für Grünland

Die Umweltverbände kritisieren die im Entwurf vorgeschlagene Regelung zur Ausnahme von Grünland in belasteten Gebieten. Insbesondere blütenreiche Wiesen und Weiden, wie magere Flachland- und Berg-Mähwiesen, sind in Deutschland massiv von einem Rückgang der Artenvielfalt betroffen. Deshalb hat die EU-Kommission im Juli 2019 ein weiteres Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet.

Deshalb fordern die Umweltverbände, dass Grünland in Roten Gebieten ohne Ausnahme in die Abschlagsregelung einbezogen wird und nur maximal mit der Nährstoffmenge gedüngt werden darf, die dem tatsächlichen Entzug (Mahd, Beweidung) entspricht. Darüber hinaus sind dringend weitere Maßnahmen zu erlassen, um Grünland als wertvollen Kohlenstoffspeicher im Kampf gegen die Klimakrise zu stärken.

Für die Umweltverbände ist zudem nicht nachvollziehbar, nach welchen Kriterien die Regelung vollzogen werden soll, 20 Prozent des Grünlandes in den roten Gebieten von der Abschlagsregelung auszunehmen.

Gewässerrandstreifen

Auch bei den vorgeschlagenen Änderungen für Gewässerrandstreifen ist nicht nachvollziehbar, wie die verschiedenen Vorgaben bei unterschiedlicher Hangneigung, Böschungshöhe und Bewirtschaftung vollzogen und damit eingehalten sowie überprüft werden können.

Um Flüsse, Bäche, Seen und Meere nachhaltig vor Eutrophierung zu schützen sowie die Wasserqualität zu verbessern, fordern wir einen bundesweit einheitlichen, zehn Meter breiten Gewässerrandstreifen, so wie es in einigen Bundesländern bereits gesetzlicher Standard ist.

Düngebedarfswerte

Die Umweltverbände kritisieren, dass sich die Grenzen der maximalen Ausbringungsmengen noch immer nicht an den Erkenntnissen der Wissenschaft orientieren.¹ Es kommt in der Regel zu einer systematischen Überschätzung des Stickstoffdüngedarfs. Grund dafür sind überhöhte Bedarfswerte (siehe Anlage 4) und unrealistische Annahmen zu Ertragssteigerungsmöglichkeiten.

Keine neuen Ausnahmetatbestände

Trotz der unmissverständlichen Forderung der EU-Kommission nach nachvollziehbaren Berechnungsgrundlagen und der Streichung von Ausnahmen, sind diese nach wie vor und sogar neu verankert im jetzigen Entwurf zu finden. Das betrifft die vorgeschlagene Regelung zu Stall- und Lagerungsverlusten, die Ausnahmen zum Düngebedarf für Wein- und Gartenbaukulturen, die Ausnahmen aus „unzumutbaren oder agrarstrukturellen“ Gründen und die zulässige Überschreitung des Düngebedarfs aufgrund nachträglich eintretender Umstände oder auf oberflächlich gefrorenen Böden oder flexible Sperrfristen-Regelungen.

Die Umweltverbände lehnen die Ausnahmetatbestände ab, erkennen aber an, dass es Gründe für Ausnahmen geben kann. In diesen begründeten Fällen ist jedoch sicherzustellen, dass die Ausnahmen unvermeidlich, wissenschaftlich begründet, genau dokumentiert und zeitlich begrenzt sein müssen.

Erfüllungsaufwand und Finanzierung

Die Umweltverbände halten den berechneten zusätzlichen einmaligen und wiederkehrenden Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft von ca. 380 Millionen Euro pro Jahr für stark überzogen. Die Böden in Deutschland sind derzeit mit 94 kg Stickstoff/ Hektar landwirtschaftliche Nutzfläche überversorgt.² Die pauschale Hochrechnung von Ertragseinbußen durch reduzierte Düngung ist aufgrund der regionalen Heterogenität der Belastung auch wissenschaftlich nicht haltbar.

Zudem weisen die Verbände darauf hin, dass in einer vollständigen Kostenbetrachtung auch die anfallenden Kosten einer Nicht- bzw. nicht ausreichenden Erfüllung dieser und anderer gesetzlicher Vorgaben durch indirekte (externalisierte Kosten von Umweltschäden) und direkte Kosten (EU-Strafzahlungen oder steigende Trinkwasserkosten) zu berücksichtigen sind.

Den Verbänden ist bewusst, dass mit den strengeren Vorgaben einer novellierten Düngeverordnung wirtschaftliche Herausforderungen auf die Betriebe zukommen. Aufgabe der Politik ist es, die Rahmenbedingungen zu schaffen, um diese Anforderungen – wirtschaftlich, aber auch durch Planungssicherheit und Verlässlichkeit - zu bewältigen.

Über die Gemeinsame Europäische Agrarpolitik (GAP) stehen öffentliche Gelder in Milliardenhöhe zur Förderung einer ressourcengerechten Landbewirtschaftung bereit. Dazu bedarf es jedoch einer Neuausrichtung der europäischen, aber auch der nationalen Förderpolitik. Auch das im November 2019 beschlossene Bundesprogramm Nährstoffmanagement muss konsequent auf das Ziel ausgerichtet werden, Nährstoffüberschüsse wirksam und dauerhaft zu reduzieren.

¹ https://www.bdew.de/media/documents/20170113_BDEW_Gutachten_Nitrat_final.pdf

² <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/umweltbelastungen-der-landwirtschaft/stickstoff#textpart-1>

Ansprechpartner und weitere Informationen:

