



POSITION // NOVEMBER 2014

Novellierung der Düngeverordnung Kurzstellungnahme der Kommission Landwirtschaft beim Umweltbundesamt (KLU)

Impressum

Herausgeber:

Kommission Landwirtschaft
beim Umweltbundesamt (KLU)

Die KLU ist ein Gremium unabhängiger Expertinnen und Experten. Sie berät das Umweltbundesamt mit konkreten Vorschlägen zu einer umweltgerechteren Landwirtschaft.

Für die Kommission Landwirtschaft beim Umweltbundesamt: Lutz Ribbe (Vorsitz), Annette Freibauer, Alois Heißenhuber, Kurt-Jürgen Hülsbergen, Andreas Krug, Heino von Meyer, Ulrich Peterwitz

Geschäftsstelle:

Umweltbundesamt
Fachgebiet I 3.6
Frederike Balzer, Knut Ehlers, Dietrich Schulz
Postfach 14 06
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de/klu

 www.facebook.com/umweltbundesamt.de

 www.twitter.com/umweltbundesamt

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/novellierung-der-duengeverordnung>

Bildquellen:

Titel: Landschaft Scheyern

Stand: November 2014

ISSN 2362-8273

Kernaussagen

Bei vollständiger Umsetzung der BLAG-Empfehlungen und der Empfehlungen der KLU kann die DüV einen wichtigen Beitrag zur Reduzierung landwirtschaftlicher N- und P-Einträge in die Umwelt leisten.

Entscheidend sind Praxistauglichkeit und ein wirkungsvoller Vollzug, ohne diese bleibt die DüV ein stumpfes Schwert.

Mit der Novellierung ist ein erster wichtiger Schritt getan. Weitere Verbesserungen sollten in Richtung Flächenbindung der Tierhaltung oder einem wirkungsvollen überregionalen Nährstoffausgleich gehen, um grundlegende landwirtschaftliche Umweltprobleme zu lösen.

1. Hintergrund

Die hohen Einträge reaktiver Stickstoffverbindungen in die Umwelt beschäftigen Wissenschaftler bereits seit Jahrzehnten. Zu den Folgen gehören Versauerung und Eutrophierung der Küstengewässer, der Oberflächen- und Grundwasserkörper sowie von Böden, die Beschleunigung des Klimawandels und der Rückgang von Pflanzen- und Tierarten, die an nährstoffarme (oligotrophe) Verhältnisse angepasst sind (Biodiversitätsverlust).

Rockström et al. 2009 kamen u. a. zu dem Schluss, dass im Weltmaßstab die vom Menschen zusätzlich in Umlauf gebrachten Mengen an Stickstoff und Phosphor mittlerweile so groß seien, dass sie die planetaren Grenzen der Belastbarkeit (planetary boundaries) überschritten. In Deutschland sind z. B. die kritischen Eintragsraten (critical loads) für reaktiven Stickstoff in weiten Teilen überschritten.

Ein Gegensteuern ist also erforderlich. In den vergangenen Jahrzehnten wurden daher auf europäischer und nationaler Ebene entsprechende Umweltziele definiert, Richtlinien erlassen und Strategien erarbeitet. Entscheidende Instrumente sind die EU-Nitratrichtlinie, die EU-Wasserrahmen-Richtlinie, die EU-Meeressstrategie-Rahmenrichtlinie, die NEC-Richtlinie, die nationale Nachhaltigkeitsstrategie und die Strategie für die Biologische Vielfalt. Größtenteils wurden die darin gesetzten Umweltziele jedoch verfehlt. Dazu gehören bspw. die Begrenzung des nationalen Stickstoffbilanzüberschusses auf 80 kg N/ha^1 , das Erreichen des guten chemischen und ökologischen Zustands der Grund- und Oberflächengewässer bis 2015 und die Beendigung der Arten- und Biotopverluste.

Während in anderen Sektoren bereits erhebliche Fortschritte bei der Reduzierung umweltschädigender Stickstoffemissionen erbracht wurden, kommt die Minderung der Stickstoffüberschüsse in der Landwirtschaft nur zögerlich in Gang. Dabei gibt es viele innovative Techniken, Agrar-Umweltprogramme, ökologischen Landbau, etc., aber in der Summe war dies bisher nicht genug, um die Stickstoffsalden (im Durchschnitt der Bundesrepublik Deutschland) ausreichend zu reduzieren. Diese N-Überschüsse entstehen vor allem in Regionen mit hohen Tierkonzentrationen. Diese liegen vorrangig in Nordwestdeutschland. In Ackerbauregionen sind die N-Salden hingegen relativ niedrig.

Zusätzlich verschärft wurden die hier bereits bestehenden regionalen Stickstoffprobleme in den vergangenen Jahren durch den starken Zuwachs an Biogasanlagen. Futtermittelimporte, ein hohes Aufkommen an Gärresten und Wirtschaftsdüngern und hohe Maisflächenanteile führen in diesen intensiven Veredlungsregionen vielerorts zur Überfrachtung des regionalen Nährstoffkreislaufs, verbunden mit geringer Nährstoffeffizienz und umweltrelevanten Nährstoffemissionen. Die Nitratberichterstattung 2012 zeigte beispielsweise, dass etwa 27 % der Grundwasserkörper in Deutschland aufgrund zu hoher Nitratwerte in einem schlechten Zustand sind.

Das nationale Aktionsprogramm zur Umsetzung der Nitrat-RL in Deutschland ist seit 1996² die Düngeverordnung, zusammen mit den Länder-Regelungen für Anlagen zur Lagerung von Jauche, Gülle und Sickersäften (Lagerstätten- oder JGS-Anlagenverordnungen). Die DüV definiert die gute fachliche Praxis,

nach der Düngemittel, Bodenhilfsstoffe, Kultursubstrate und Pflanzenhilfsmittel auf landwirtschaftlich genutzten Flächen anzuwenden sind.

Zentrale Elemente der DüV sind die Düngedarfsermittlung und der Nährstoffvergleich. Die DüV setzt Obergrenzen für den Einsatz von Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft sowie für Phosphat- und Stickstoffüberschüsse. Sie definiert ferner u.a. Anwendungsbeschränkungen und Anwendungsverbote und ist damit ein wichtigstes Instrument für die Wasser- und Luftreinhaltung.

Wegen mutmaßlich unzureichender Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie (91/676/EWG) hat die EU-Kommission im Juli 2013 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet. Die Bundesregierung hat daraufhin eine umfangreiche Novellierung der Düngeverordnung (DüV) angekündigt und eine Bundesländer-Arbeitsgemeinschaft (BLAG) berufen diese zu erarbeiten. Die BLAG hat sich in ihrem Ende 2012 veröffentlichten Abschlussbericht auf eine Reihe von Maßnahmen geeinigt, deren Umsetzung nach ihrer Schätzung zu einer Verringerung der N-Überschüsse in der nationalen (Hof-) Bilanz für Deutschland um 15 bis 20% führen sollen³. Dazu gehören die Dokumentation nicht nur der Nährstoffbilanz, sondern bereits der Düngeplanung für N und P, standort- und bodenzustandsspezifische Restriktionen, erweiterte Regelungen zu Sperrfristen (diese sollen in der Regel nach Ernte der Hauptkultur beginnen, allerdings differenziert nach Kulturarten), zur Lagerdauer, zur Ausbringungstechnik und Einarbeitung, zur Ausbringungsobergrenze und zu Anforderungen an Nährstoffvergleiche („plausibilisierte Flächenbilanz“; diese soll ein „Schönrechnen“ verhindern).

2. Empfehlungen

Mit dem Ziel die Stickstoffeinträge in die Umwelt zu reduzieren, die Ziele der Nitrat-Richtlinie (Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen) und der Wasserrahmenrichtlinie (flächendeckend guter Zustand oder

Die Vorschläge der BLAG wurden vom SRU, dem WBA und dem WBD befürwortet und in den vom BMEL und BMUB erarbeiteten Referentenentwurf zur Novellierung der DüV teilweise übernommen.

Die EU-Kommission kam jedoch „auf der Grundlage aller zur Verfügung gestellten Angaben“ zu dem Schluss, dass die Verstöße gegen die Nitrat-Richtlinie mit den geplanten Änderungen nicht ausreichend behoben würden. Sie richtete daher im Juli 2014 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an Deutschland wegen Nichterfüllung seiner Verpflichtungen aus Teilen der Nitrat-Richtlinie. Die EU-KOM ist der Ansicht, dass nicht nur die derzeit gültige DüV die Nitrat-Richtlinie nicht korrekt umsetzt, sondern dass auch die bisher von der Bundesregierung vorgestellten Verschärfungen nicht ausreichen, um „die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte Gewässerverunreinigung zu verringern und weiterer Gewässerverunreinigung dieser Art vorzubeugen.“ Deutschland hätte angesichts der bekannten unzureichenden Wirkung seines bisherigen Aktionsprogramms (also der DüV) „zusätzliche Maßnahmen und verstärkte Aktionen“ treffen müssen.

Die KLU teilt die Auffassung und die Begründung der EU-KOM, dass die sich derzeit abzeichnende „moderate“ Novellierung der DüV nicht ausreichen wird, um den flächendeckenden „guten Zustand“ der Gewässer zu erreichen. Sie ist darüber hinaus der Auffassung, dass es erhebliche Vollzugsdefizite bei der DüV gibt, die deren Wirksamkeit entsprechend herabsetzen und die es daher zu beheben gilt.

zumindest gutes Potenzial der Gewässer) zu erreichen und um eine Verurteilung Deutschlands durch den EuGH mit der möglichen Konsequenz von erheblichen Strafzahlungen zu vermeiden, empfiehlt die KLU die vollständige Umsetzung der BLAG-Empfehlungen.

In der Düngeverordnung sind dafür folgende Maßnahmen zu verankern:

- a. Senkung der Stickstoffüberschüsse:** Die anstehende Novellierung der Düngeverordnung ist so zu gestalten, dass der Grenzwert für Trinkwasser von max. 50 mg Nitrat/l bereits im Grundwasser sicher erreicht wird. Dafür ist es erforderlich, dass eine weitere Verringerung der zulässigen Stickstoffüberschüsse von 60 kg N pro ha⁴ in Abhängigkeit von der örtlichen Grundwasserneubildung erfolgt.
- b. Einführung der Hoftor-Bilanz:** Da Stickstoffüberschüsse nicht nur Gewässer, sondern auch die Luft (in Form von Lachgas auch das Klima) und terrestrische Ökosysteme betreffen, sollte die Nährstoffbilanzierung über eine sog. „Hoftor-Bilanz“ erfolgen, damit auch Ammoniakemissionen berücksichtigt werden. Als Zielwert für die Hoftor-Bilanz werden max. 50 kg N/ha empfohlen (einschließlich des Ammoniaks). Denkbar ist auch eine Differenzierung nach Standort und Betriebstyp. Gründe für die Hoftorbilanz anstelle der derzeitigen Flächenbilanz sind die belegbare und objektive Qualität der zugänglichen Daten sowie die dadurch zu erzielenden gut reproduzierbaren und erforderlichenfalls justiziablen Ergebnisse. Die notwendige Rechtsgrundlage sollte unverzüglich geschaffen werden. Die Hoftorbilanz sollte nach Ansicht der KLU ab sofort (nicht erst ab 2018) und ohne eine Beschränkung auf Extremfälle (sprich: für alle landwirtschaftlichen Betriebe) gelten.
- c. Verlängerung der Sperrfrist und Ausweitung der Lagerkapazität für Wirtschaftsdünger:** Nach Ernte der Hauptfrucht, auf Ackerland ab dem 15.9. und auf Grünland ab dem 1.10., darf kein Wirtschaftsdünger mehr ausgebracht werden. Die Mindestlagerdauer ist gemäß den verlängerten Sperrfristen auf 9 Monate auszuweiten. In die Ausbringungsobergrenze von 170 kg N/ha sind ausnahmslos alle Wirtschaftsdünger (auch Gärreste) einzubeziehen.
- d. Keine Biogas-Derogationsregelung:** Eine Ausnahmeregelung für die Ausbringung von Biogasgärresten (auf Antrag bis 230 kg N/ha) wird ausdrücklich abgelehnt. Alle Bemühungen, den Einsatz organischer Dünger auf eine Menge zu begrenzen, die eine effiziente N-Verwertung erlaubt, würden damit wieder unterlaufen.
- e. Verschärfte Regelungen für Phosphor:** Auf Böden mit sehr hoher P-Versorgung (Stufe E nach VDLUFA) sollte eine P-Düngung (auch mit Mehrnährstoffdüngern, Wirtschaftsdüngern etc.) nicht mehr zugelassen werden. Auf Böden mit hoher Versorgung (Stufe D) sollte nur noch in Höhe der halben Abfuhr gedüngt werden. Bei mittlerer Versorgung (Stufe C) ist eine ausgeglichene Düngung angezeigt.
- f. Harmonisierung der baulichen Anforderungen an JGS-Anlagen:** Jauche, Gülle und Sickersäfte (JGS) sind zwar keiner Wassergefährdungsklasse zugeordnet, führen bei größeren Einträgen in die Gewässer jedoch zur Eutrophierung. Durch Inkraftsetzen der Bundesrats-Fassung der Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen (AwSV)⁵ würde diesem Umstand Rechnung getragen. Im Jahr 2012 entfielen auf JGS-Unfälle rund 70 Prozent der nach Angaben des Statistischen Bundesamtes freigesetzten Mengen von wassergefährdenden Stoffen. Eine AwSV ohne JGS-Regelung bliebe daher höchst unvollständig und ergäbe aus Sicht des Gewässerschutzes wenig Sinn.
- g. Wirksame Gewässerrandstreifen:** In den nach Wasserrecht mindestens 5 m breiten Gewässerrandstreifen ist der Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln komplett zu verbieten. Die betroffenen Flächen können als ökologische Vorrangflächen im Rahmen der Ökologisierungskomponente angerechnet werden.⁶
- h. Verbessertes Vollzug:** Ferner muss dafür Sorge getragen werden, dass die Verordnungen in der Praxis nicht umgangen werden können und dass eine wirksame Kontrolle zur Einhaltung der Vorgaben erfolgt, mit entsprechenden Sanktionen bei Verstößen. Dies betrifft insbesondere Sanktionen bei Überschreitung des zulässigen Stickstoffsaldos. Die KLU empfiehlt die Einführung eines bundeseinheitlichen Düngekatasters und einer Meldeverordnung nach dem Vorbild Niedersachsens.

3. Fazit

Mit der Novellierung der DüV kann ein wirksamer Schritt getan werden, um landwirtschaftlich bedingte Stickstoff- und Phosphor-Einträge zu begrenzen. Voraussetzung dafür ist, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen (BLAG-Empfehlungen) nicht im Zuge der Verhandlungen verwässert und aufgeweicht werden. Ferner ist dafür Sorge zu tragen, dass die gesetzlichen Anforderungen gut kontrollierbar sind und ein wirkungsvoller Vollzug stattfindet.



Gleichwohl ist die KLU der Meinung, dass das bestehende System der intensiven landwirtschaftlichen Tierhaltung und seiner räumlichen Konzentration grundlegenden Grundlegender Veränderungen bedarf. Die Novellierung der DüV kann dies allein nicht leisten. Ohne eine Flächenbindung der Tierhaltung oder (als zweitbeste Lösung) einen überregionalen Nährstoffausgleich bleibt die DüV in ihrer Wirkung begrenzt.

Notizen

- 1 Berechnet als Hoftorbilanz, also einschließlich der Ammoniak-Emissionen.
- 2 Neufassung 2007, zuletzt geändert 2009.
- 3 Der derzeitige Wert schwankt um die 100 kg N/ha herum, siehe UBA „Daten zur Umwelt“
- 4 Ausgewiesen als Flächenbilanz.
- 5 Die Länder-Fassung (Bundesrat) der AwSV enthält einen Abschnitt über JGS-Anlagen. Ob die Bundesregierung diese Fassung übernimmt, war bei Redaktionsschluss noch unklar.
- 6 BfN, UBA, KLU (2014): Ökologische Vorrangflächen - unverzichtbar für die biologische Vielfalt in der Agrarlandschaft! Unter: <http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/oekologische-vorrangflaechen-unverzichtbar-fuer-die>



► **Diese Broschüre als Download**
www.uba.de

 www.facebook.com/umweltbundesamt.de
 www.twitter.com/umweltbundesamt