

Bernhard Osterburg, Heike Nitsch



**Bundesforschungsanstalt
für Landwirtschaft**

Institut für Ländliche Räume

Förder- und Steuerungsinstrumente, politische Optionen für den Gewässerschutz – Ergebnisse der Studie und der Befragung

**„Der Einsatz nachwachsender Rohstoffe zur
Energiegewinnung – neue Probleme für die Gewässer?“**

Workshop 10.12.2007; Berlin

Gliederung

- 1. Problemsichten und Steuerungsbedarf**
- 2. Energie-, agrar- und umweltpolitische Instrumente**
- 3. Bestehende Steuerungsinstrumente**
 - für die Ackernutzung
 - für die Flächenstilllegung
 - für die Grünlanderhaltung
 - für Biogasanlagen und Gärrückstände
 - für das Düngemanagement
- 4. Auditierung nachhaltiger Biomasseerzeugung**
- 5. Diskussion**

Schlüsselfragen bei der Standardsetzung für die landwirtschaftliche Flächennutzung

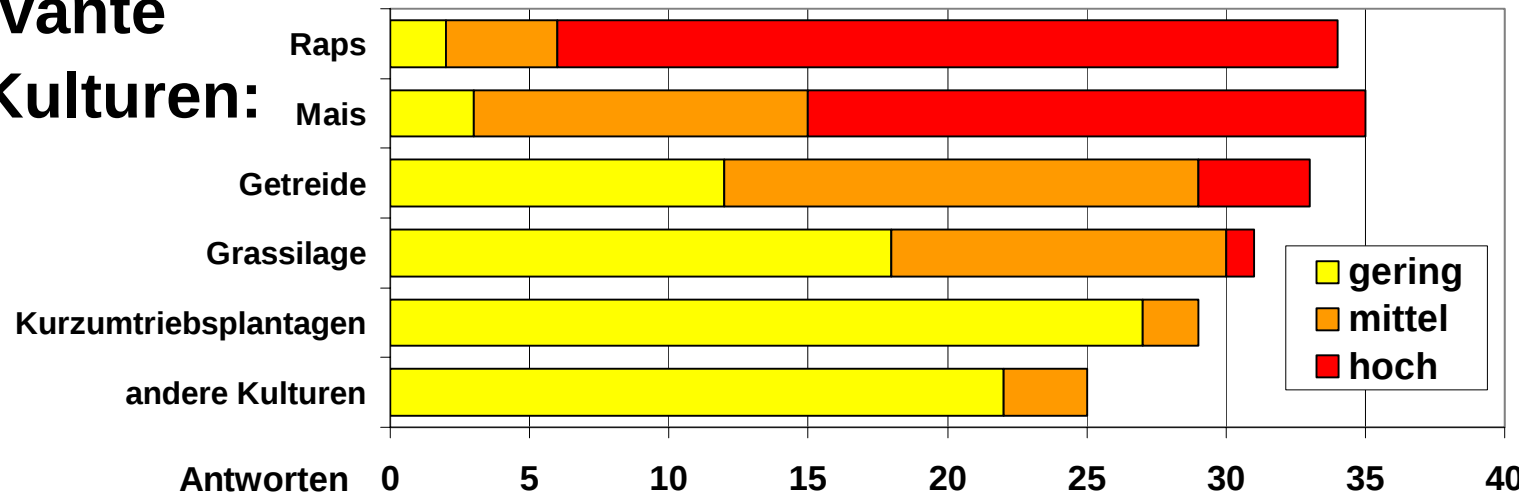
- **Problemanalyse und Zieldefinition** *Handlungsbedarf?*
- **Instrumentenwahl** (Fachrecht – „GfP“, Cross Compliance, Agrarumweltmaßnahmen, Schutzgebiete, *neu: Audit*) *bestehende weiterentwickeln, neue einführen?*
- **Definition treffsicherer, restriktiv wirkender Standards, Festlegung von Adressaten und Geltungsbereich** *für NR-Anlage, lw. Betriebe? einheitlich vs. standort-/ gebietsspezifisch, vs. NR-spezifisch*
- **Information und Beratung** zur Unterstützung der Umsetzung *Transparenz und Verständlichkeit*
- **Kontrolle und Sanktionen** *Vollzugsdefizite?*
- **Koordination** der Rechts- und Förderbereiche *Kohärenz, Synergien*

Befragungsergebnisse Energiepflanzenanbau und Gewässerschutz

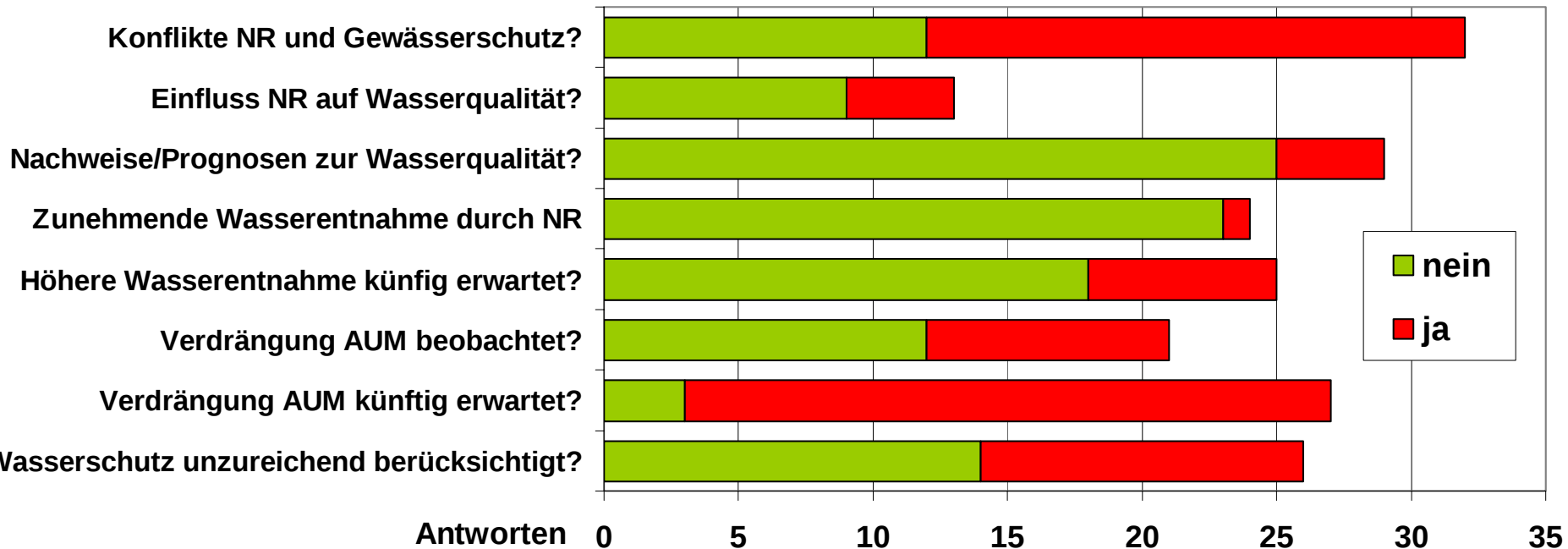
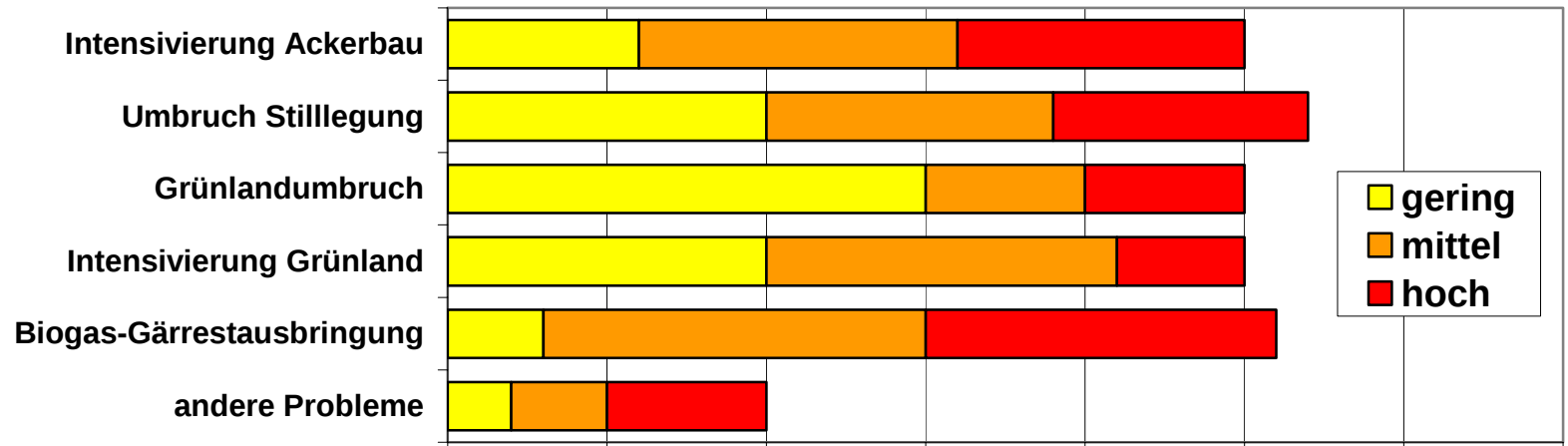
- **Schriftliche Befragung: 37 Antworten** (15 Ministerien, 7 Landesanstalten, 5 Uni./FH, 9 Verbände/Vereine/Agenturen; 50% mit Schwerpunkt Wasser-/Naturschutz, 50% Agrar/Energie)
- **21 Telefoninterviews** (Berater, Behörden, Wasserversorger, NR-Anlagenbetreiber in BY, HE, NI, NW, TH)
- **Problemsicht** beeinflusst durch regionale Bedingungen, Zugang zu aktuellen stat. Analysen, fachl. Schwerpunkte

- **Relevante**

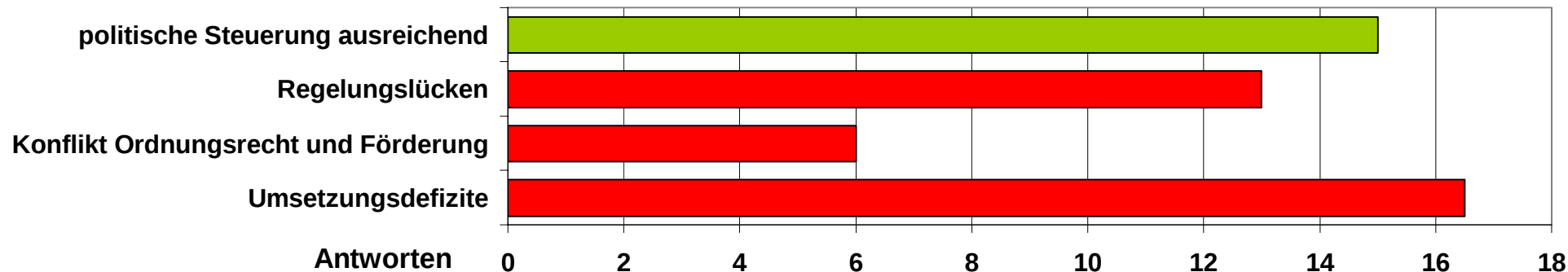
NR-Kulturen:



Befragungsergebnisse: Problemeinschätzung

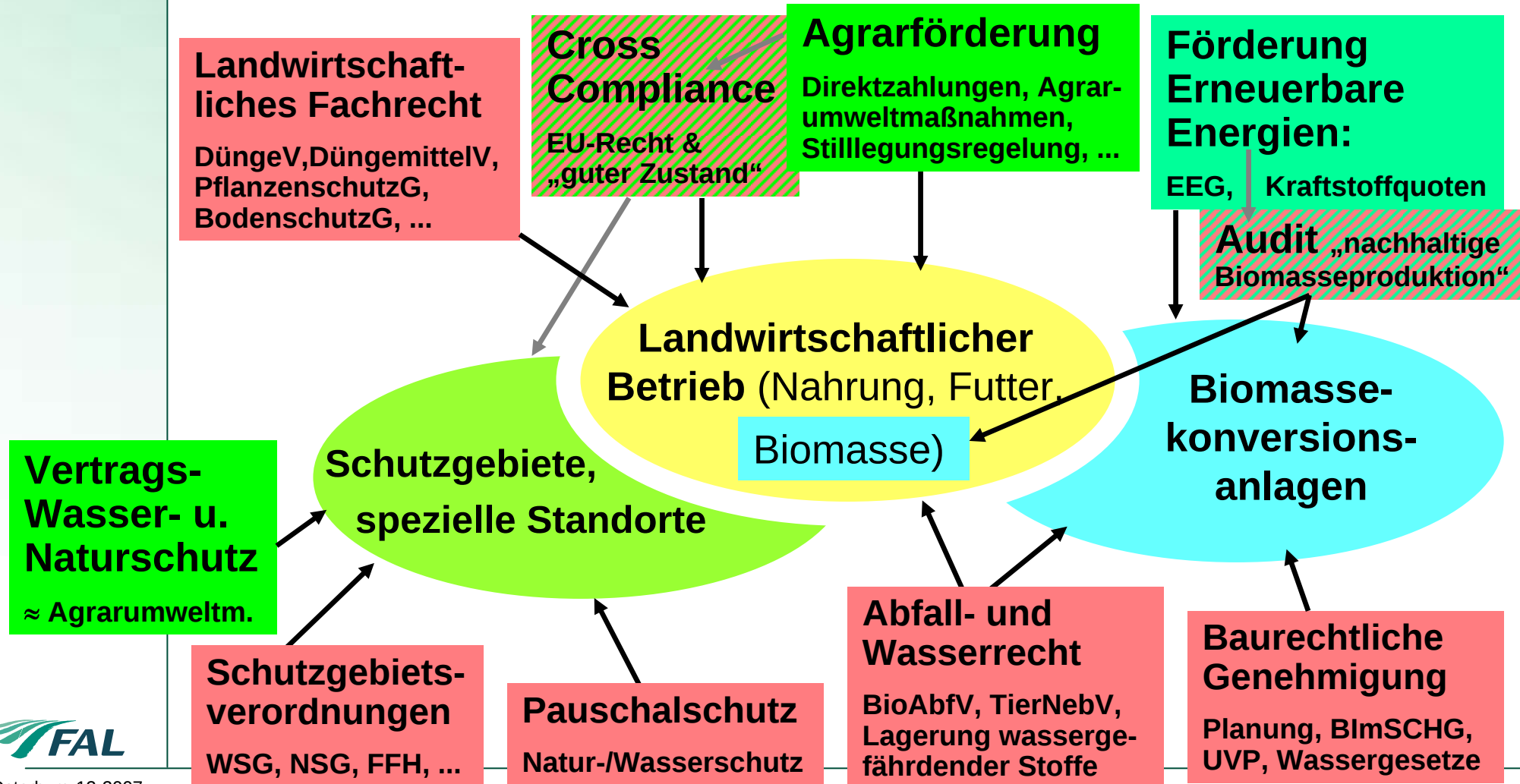


Befragungsergebnisse: Steuerungsbedarf



- **Konträre Ergebnisse:** „Gute fachliche Praxis“ ausreichend *oder* Regelungs- und Vollzugsdefizite?
- **Regelungslücken:** Biogas-Gärreste, Grünlandschutz, Stilllegung, SchutzgebietsVOs, Bodenschutz, Fruchtfolgen
- **Vollzugsdefizite:** Kontrollierbarkeit, Personalmangel
- **Agrarpreissteigerungen** Hauptursache für Intensivierung

Energie-, agrar- und umweltpolitische Instrumente



Bestehende Steuerungsoptionen für die Ackernutzung

- **Bodenschutzgesetz:** geringe Konkretisierung
- **Agrarumweltmaßnahmen** – gute Verbreitung bodenschonender Verfahren, geringe Wirkung auf Fruchtfolge
- **Schutzgebietsspez. Fruchtfolgevorgaben selten**
- **Genehmigungen nur bei Flächennutzungsänderung relevant**, z.B. Etablierung von Kurzumtriebsplantagen
- **Cross Compliance** („guter Zustand“)
 - **Fruchtfolgestandards** (max. 70% Anteil einer Kultur *oder* Untersuchung von orgC im Boden)
 - **Bodenschutzstandards** (detailliertere Vorgaben voraussichtlich ab 2009, z.Z. in Diskussion)

Zukunft der Flächenstilllegung

- **Agrarpolitische Vorgaben** sind wichtigster Faktor:
 - „**Freedom to farm**“ als Ziel der GAP-Reform 2003
 - **Aussetzen** der Stilllegungspflicht in 2007/08
 - Vorschlag zur **Abschaffung** der Regelung im Rahmen des „health check“
 - Diskussion um **Nachfolgeinstrument**
- **Agrarumweltmaßnahmen** zur Stilllegung werden unattraktiver, Prämienenerhöhungen nur begrenzt möglich
- **Vorgaben zur Erhaltung** von Stilllegungsflächen durch andere Rechtsbereiche **nicht** vorgesehen
- Künftig **Umwidmung** von Dauerstilllegung in Grünland?

Erhaltung des Dauergrünlands – Cross Compliance

- Rückgang des Verhältnisses Dauergrünland : Ackerland auf Länderebene (Basis 2005, ohne WechselGL) um 5 %: **Genehmigungspflicht**, bei Rückgang um 8% kann, ab 10% muss **Wiedereinsaat** erfolgen
- **Anreiz für frühen Umbruch**
- Erhaltung von **90% der Netto-Grünlandfläche**
- **Freiheitsgrade** durch „Vergrünlandung“ marginaler Standorte (und Umwidmung von Stilllegungsflächen?)
- **regionale „Entmischung“**
- **Landesrechtlichen und gebietsspezifischen Schutz** berücksichtigen (Umsetzung?)

Erhaltung des Dauergrünlands – Schutzgebiete und spezifische Standorte

- **Große Unterschiede zwischen Ländern**
- **Grünlandumbruch in Schutzgebieten**
 - Verbot in allen WSG/NSG oder in einzelnen Gebieten
 - verbreitet Melde-/Genehmigungspflicht statt Verbot
 - in WSG: Umbruchverbot z.T. ausgleichspflichtig
- **Pauschales Umbruchverbot für spezifische Standorte**
 - basierend auf **BNatSchG** (Hanglagen, Überschwemmungsgebiete, bei hohem Grundwasserstand, Moore)
 - basierend auf **Wassergesetzen** (Randstreifen)
- **Agrarumweltmaßnahmen** oft mit Gebot zur einzelbetrieblichen Grünlandflächenerhaltung - Freiwilligkeit

Biogasanlagen – Planung, Genehmigung, Standards für die Gärrückstände

- **Abstimmung mit Wasserbehörden im Planungsstadium** verbreitete Praxis (Anlagen-bezogene Auflagen, Flächennachweis, nicht: Wirkung auf Flächennutzung)
- **Bisher keine Standards für Gärrückstände** vergleichbar mit Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft:
 - **Lagerungsdauer** 6 Monate? (Landeswassergesetze)
 - **Mindestanrechnung** für Nährstoffvergleich der DüV unklar (100%, 85% nach Abzug Ausbringungsverluste)
 - **Feststellung der Nährstoffgehalte** bei Abgabe an lw. Betriebe, **Dokumentation** (Fläche–Anlage–Fläche)
 - **Ausbringungsobergrenze** 170 kg N/ha gilt nur für tierische Ausscheidungen
- Auflagen zu **Lagerabdeckung, Ausbringungstechnik?**

Umsetzung der Düngeverordnung zur Begrenzung von Nährstoffüberschüssen

- Restriktionen für **Biogas-Gärrückstände**:
 - Sperrfristen über Winter (§4(4))
 - Begrenzung der N-Ausbringung nach Ernte (§4(5))
 - Bilanzierung von Erntemengen für Biogasanlagen und der aufgenommenen Gärrückstände (§4)
- Skepsis seitens der befragten Experten bzgl. **Kontrollierbarkeit** der Nährstoffvergleiche (§4) und **Durchsetzung** der max. N-Netto-Salden (§5)
- **Anlagen-bezogene Nährstoffbilanz** für Biogasanlagen (aufbauend auf Substratbuchführung) konsistent zu DüV-Nährstoffvergleichen der beteiligten lw. Betriebe?

Auditierung nachhaltiger Biomasseerzeugung

- Entwurf EEG § 64 **Verordnungsermächtigung**
(BMU in Einvernehmen mit BMELV, *ohne Bundesrat*):
Anspruch auf Vergütung von Strom aus Biomasse nur wenn
 - a) nachhaltige Flächenbewirtschaftung und Schutz natürlicher Lebensräume nachgewiesen*
 - b) bestimmte Treibhausgasminderung erreicht wird*
- **Umweltgutachter** für Kontrolle der Biomasse-Substrate vorgesehen
- **Anlagen-bezogene** Standardsetzung und Kontrolle
- **Biomasse-spezifische Standards der Flächennutzung sinnvoll?** – Überschneidung mit GfP, Verlagerungs- und Verdrängungseffekte so nicht zu erfassen

Diskussion und offene Fragen I

- **Problemverständnis sehr unterschiedlich, Ursachen für Änderungen im Agrarsektor vielfältig**
- **Neue, dynamische Entwicklung von NR-Produktion (z.Z. gebremst durch Agrarpreisentwicklung)**
- **Forschungs- und Analysebedarf, interdisziplinäre fachliche Diskussion notwendig**
- **Beratungs- und Informationsbedarf**
- **Gewässerbelastungen bedeuten gesellschaftliche Kosten und verringern die Effizienz von EE**
- **Enge Verbindung mit Klimazielen (Boden-C, N₂O)**

Diskussion und offene Fragen II

- **Expertenbefragung und Datenanalyse weisen auf potentiellen Steuerungsbedarf hin:**
 - **Biogas-Gärrückstände:** Lagerungsdauer, Ausbringungsobergrenze, Anrechnung
 - **Grünlandschutz:** Erhaltung der „Nettofläche“ durch CC nicht zielgenau, besser flächenspez. Vorgaben
 - **SchutzgebietsVOs** überprüfen und ggf. an neue Rahmenbedingungen anpassen (zeitaufwändig)
 - **Stilllegung:** „health check“ und Nachfolgeregelung?
 - **Bodenschutz, Fruchtfolgen?**
- **Konsistentes Fachrecht vs. förderrechtliche Verknüpfungen (CC, EE-Biomasseaudit)**

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit