

Gemeinsame Stellungnahme zum Novellierungsentwurf der Düngeverordnung vom 16.12.2015 und zum gemäß § 14b Absatz 1 Nummer 1 i. V. m. Anlage 3 Nr. 1.12 UVPG erstellten Umweltbericht im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung (SUP)

Vorbemerkung

Die vorliegende Stellungnahme bezieht sich auf die Bekanntmachung vom 12. September 2016 zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung anlässlich der Novellierung der Düngeverordnung. Mit der novellierten Düngeverordnung soll das nationale Aktionsprogramm nach Artikel 5 Absatz 1 der Nitratrictlinie (Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen) umgesetzt werden. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) hat einen Novellierungsentwurf erarbeitet und bis zum 28. November 2016 besteht die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Umweltbericht der Strategischen Umweltprüfung (SUP) sowie zum Novellierungsentwurf der Düngeverordnung.

Bei der Düngeverordnung stellte die EU-Kommission bereits 2012 erheblichen Anpassungsbedarf fest. Die Anpassung wurde jedoch bis heute verzögert. Daraufhin hatte die Kommission Ende April 2016 beschlossen, im Vertragsverletzungsverfahren wegen der Nichtumsetzung der EU-Nitratrictlinie gegen Deutschland Klage zu erheben und hat am 27. Oktober 2016 die Klageschrift beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) eingereicht.

Die EU-Nitratrictlinie hat zum Ziel, die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung zu verringern und weiterer Gewässerverunreinigung dieser Art vorzubeugen. Die Mitgliedstaaten müssen richtlinienkonforme Aktionsprogramme für die als gefährdet ausgewiesenen Gebiete oder, wozu sich die Bundesrepublik Deutschland entschieden hat, für ihr gesamtes Hoheitsgebiet festlegen. Das Aktionsprogramm wird in Deutschland im Wesentlichen durch die Düngeverordnung umgesetzt.

Darüber hinaus ist die Düngeverordnung ein entscheidendes Instrument, um die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL), der Richtlinie über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe (NERC-Richtlinie) sowie der Biodiversitätsstrategie und die nationalen Klimaschutzziele zu erreichen.

Die Nährstoffbelastung aus der Landwirtschaft ist deutschlandweit die Hauptursache dafür, dass sämtliche Küstengewässer und die meisten Seen nicht den guten ökologischen Zustand erreichen und sich ein Viertel des Grundwassers in einem schlechten chemischen Zustand befinden. Bei den Fließgewässern stellen Nährstoffe die zweitgrößte Belastungsquelle dar. Der Eintrag von Stickstoffverbindungen mit eutrophierenden und versauernden Wirkungen gefährdet zudem terrestrische Ökosysteme und mehr als die Hälfte aller Gefäßpflanzenarten in Deutschland. Diese Bilanz ist 25 Jahre nach dem Inkrafttreten der europäischen Nitratrictlinie und ein Jahr nachdem die Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie eigentlich erreicht werden sollten mehr als enttäuschend. Die von der EU-Kommission angeforderte, bislang völlig unzureichende Umsetzung der Nitratrictlinie wird durch den vorliegenden Entwurf der Düngeverordnung nicht behoben. Der aktuelle Verordnungsentwurf sowie die am 20. Oktober 2016 erzielte Einigung der Koalitionspartner können nur als erster Schritt angesehen werden, mit dem

eine zügige Beschlussfassung verbunden sein sollte. Zentral ist vor allem, die Regelungen an den Umweltzielen auszurichten. In Zukunft werden daher noch weitere Anpassungen notwendig sein. Entscheidend für die Minderung von Stickstoffeinträgen in gelöster und gasförmiger Form sind die Begrenzung des Stickstoffüberschusses im Pflanzenbau sowie Minderungsmaßnahmen in der Tierhaltung.

Anmerkungen zum Umweltbericht und zum Novellierungsentwurf

Die Umweltprüfung ergab, dass der Novellierungsentwurf insgesamt eine Verschärfung der Anforderungen darstellt und von der Umsetzung eine Entlastung der Umwelt erwartet werden kann. Vor diesem Hintergrund begrüßen die unterzeichnenden Verbände Neuerungen für ein umweltverträglicheres Düngerecht, wie die Einbeziehung pflanzlicher Gärreste, die Schaffung einer Länderermächtigung zur Festschreibung zusätzlicher Beschränkungen in nitratbelasteten Gebieten oder die Reduzierung des Kontrollwertes für Stickstoff-Bilanzüberschüsse.

In der Strategischen Umweltprüfung wurden zu den im Verordnungsentwurf genannten Maßnahmen auch alternative Maßnahmen geprüft. **Laut Umweltbericht würde die Mehrzahl der geprüften Alternativen positivere Auswirkungen auf die Umwelt aufweisen als die im Verordnungsentwurf vorgesehenen Maßnahmen. Dies zeigt, dass im aktuellen Entwurf noch nicht die wirksamsten Maßnahmen hinreichend berücksichtigt wurden.** Die unterzeichnenden Verbände weisen darauf hin, dass für eine wirksame Umsetzung der Ziele der EU-Nitratrichtlinie noch ambitioniertere Maßnahmen nötig sind.

Einarbeitungszeit und Ausbringungstechnik

Je schneller Wirtschaftsdünger eingearbeitet wird, desto weniger gasförmige Emissionen, vorwiegend als Ammoniak, können entstehen. Die Verkürzung der Einarbeitungszeit ist besonders aus Immissionschutzsicht relevant. Die im Verordnungsentwurf vorgesehene Einarbeitungszeit ist mit vier Stunden zu großzügig bemessen. Bundeseinheitlich sollte die maximale Einarbeitungszeit auf eine Stunde verkürzt werden. Nach §14 g UVPG wurden die Effekte verschiedener Einarbeitungszeiten geprüft und festgestellt, dass die unverzügliche Einarbeitung innerhalb einer Stunde, aufgrund der Verringerung der Ammoniakemissionen, deutlich positivere Auswirkungen auf Luftreinhaltung, Gewässer- und Klimaschutz bringt. Auch SRU, WBAE und WBD weisen in ihrem Schreiben vom 19. Februar 2016 darauf hin, dass die Einarbeitung innerhalb von einer statt vier Stunden eine hochwirksame und kosteneffiziente Maßnahme zur Minderung der Ammoniakemissionen ist. Eine Verkürzung der Einarbeitungszeit ist von Bedeutung, um die Ziele der NE(R)C-Richtlinie zu erreichen und den Biodiversitätsverlust durch Eutrophierung zu verringern.

Eine sofortige Einarbeitung ist behördlich schwer kontrollierbar. Daher sind geeignete Ausbringungstechniken entscheidend. Mit streifenförmiger Ausbringung bzw. direkte Einbringung von flüssigen Wirtschaftsdüngern können die Ammoniakverluste gemindert werden. Jedoch ist erst ab 2020 auf dem Acker und 2025 auf dem Grünland jegliche Form der Breitverteilung verboten und nur noch emissionsmindernde Technik wie Schleppschauch-, Schleppschuh-, Schlitz- bzw. Injektionstechnik zulässig. Diese im Verordnungsentwurf genannten Übergangsfristen von bis zu 10 Jahren sind zu lang.

Grundsätzlich ist bei der Einarbeitung von Gülle zu beachten, dass – abhängig von Witterung und Bodenbeschaffenheit – eine Versauerungsgefahr und damit eine starke Beeinträchtigung der Bodenorganismen bestehen. Parallel zur sofortigen Einarbeitung der Gülle ist daher darauf zu achten, dass – je nach Standort – eine maximale Gabe von Gülle und Gärresten eingehalten werden muss. So kann eine Reduzierung der Ammoniakemissionen mit dem Schutz des Bodenlebens kombiniert werden.

Nährstoffvergleich – Einführung einer vollständigen Hoftorbilanz für alle Betriebe

Die Erfassung und Steuerung der Nährstoffströme ist Grundlage, um den Stickstoffüberschuss in den Griff zu bekommen. Hierzu bedarf es qualifizierter Nährstoffvergleiche. Die Verbände fordern die Einführung eines verbindlichen Nährstoffvergleichs auf Berechnungsbasis der Hoftor-Bilanz (Brutto-Hoftorbilanz) für alle Betriebe zum nächstmöglichen Zeitpunkt. Erfasst werden sollen alle Stoffströme von Stickstoff und Phosphor. Laut Umweltbericht sind mit der Einführung einer Hoftorbilanz für alle Betriebe deutlich positivere Wirkungen für die Schutzgüter erreichbar als mit anderen Bilanzierungsformen. Die Bilanzierung nach Hoftoransatz stellt sicher, dass vergleichbare und belastbare Informationen zum Nährstoffvergleich vorliegen. Kleine Betriebe können durch Ausnahmeregelungen vor unverhältnismäßiger Belastung geschützt werden.

Die Einigung der Koalitionspartner am 20. Oktober 2016 zum Nährstoffvergleich als verbindliche Stoffstrombilanz ist als wichtiger Schritt zu begrüßen, um das Gesetzespaket aus Düngegesetz und Düngeverordnung zügig zu verabschieden. Allerdings ist die vorgesehene Stoffstrombilanz für Betriebe mit mehr als drei Großvieheinheiten pro Hektar oder mehr als 2.000 Mastschweine nicht ausreichend. Diese Beschränkung wird im Umweltbericht nicht erwähnt und ist aus Sicht der Verbände auch nicht ausreichend.

Die neu eingeführten Verlustabschläge für nicht verwerteten Futteraufwuchs sollten noch mal überprüft werden, darauf weist auch der Umweltbericht hin. Die Anrechnung von Futterverlusten von 15 bis 25% im Nährstoffvergleich von Futterbaubetrieben ist unangemessen hoch und verzerrt den Nährstoffvergleich. Die Begrenzung der N-Überschüsse ist, wenn keine zusätzlichen Verluste angerechnet werden, auch in Futterbaubetrieben stärker wirksam.

Ergänzung der Länderermächtigung

Die Verbände begrüßen die neu eingeführte Ermächtigung für die Landesregierungen, von den bundesrechtlichen Vorschriften abweichende Regelungen für besonders nitratbelastete Gebiete zu erlassen. Der Verordnungsentwurf enthält einen abschließenden Maßnahmenkatalog für diese Risikogebiete, sogenannte „Rote Gebiete“. Die Landesregierungen müssen in den belasteten („roten“) Gebieten ein oder mehrere Maßnahmen umsetzen. Allerdings sind die enthaltenen Maßnahmen unterschiedlich wirksam. In der Auswahl dieser Maßnahmen sind die Länder frei. Je nach Maßnahmenauswahl kann die Wirksamkeit für den Gewässerschutz sehr unterschiedlich ausfallen. Daher sind die im Verordnungsentwurf aufgeführten Vorschriften noch nicht geeignet, um die Nitratbelastung nachhaltig zu reduzieren. Es sollten in den Maßnahmenkatalog strengere Maßnahmen aufgenommen werden und alle Länder sollten ähnlich wirksame Maßnahmen im Belastungsfall umsetzen müssen, um die Ziele der Nitratrichtlinie schnellstmöglich erreichen zu können.

Hierzu gehört auch eine Absenkung der Phosphatdüngung auf überversorgten Böden auf null Kilogramm je Hektar. Für den Meeresschutz haben die verschiedenen Flussgebietsgemeinschaften einen z.T. erheblichen Minderungsbedarf hinsichtlich der Nährstoffeinträge festgestellt. Die Begrenzung der Biomasse des Phytoplanktons, der im Wasser treibenden Mikroalgen, stellt in den meisten Seen ein primäres Ziel für die Verbesserung des ökologischen Zustands dar. Eine zentrale Rolle kommt dabei der Reduktion des Phosphors in Form des pflanzenverfügbaren Ortho-Phosphats zu.



DNR
DEUTSCHER
NATURSCHUTZRING



Deutsche Umwelthilfe

GRÜNE LIGA Netzwerk
Ökologischer
Bewegungen



Die in den Grundwassermessstellen ermittelte Nitratbelastung spiegelt die Situation nur eingeschränkt wieder, da während der Bodenpassage durch Denitrifikation ein erheblicher Teil des Stickstoffs bereits abgebaut wird und die im Grundwasser ankommende Nitratfracht dementsprechend sinkt. Die Pufferkapazität der Böden ist aber begrenzt und die Denitrifikation ein endlicher Vorgang. Die Einhaltung des Grenzwertes im Grundwasser von 50 mg pro Liter ist daher das entscheidende Kriterium, das durch entsprechend vorsorgende Maßnahmen sowie notfalls auch durch Sofortmaßnahmen durchgesetzt werden muss.

Die Düngeverordnung soll die in den Flussgebietsplänen des 2. Bewirtschaftungszeitraumes 2016 – 2021 angegebenen Reduktionsziele für den Meeresschutz unterstützen. Damit für diesen Bewirtschaftungszeitraum die Änderungen der Düngeverordnung noch wirksam werden können, sollten Übergangsfristen verkürzt und ambitionierte Gewässerabstände festgelegt werden. Der oberflächliche Eintrag von Düngemitteln in Gewässer durch Abschwemmung und Abdrift belastet die Gewässer weiterhin in alarmierendem Maße. Eine erweiterte Abstandsregelung für die Ausbringung von Düngern, insbesondere bei geneigten Flächen, ist zwingend erforderlich.

Die Verbände weisen darauf hin, dass die novellierte Düngeverordnung nur bei einer konsequenten Umsetzung die notwendige Wirkung entfalten kann. Bessere Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten sind hierbei entscheidend. Dazu müssen die Länder durch einen wirksamen Vollzug (Kontrolle und Sanktionierung) sowie vorsorgend durch eine qualifizierte Beratung ihrer Verantwortung gerecht werden.

Eine **Derogationsregel** für Gärreste auf Ackerflächen, d. h. Ausnahmen für die Ausbringungsbegrenzung von Stickstoff (170 kg N/ha/a) ist nicht mit den Zielen des Gewässerschutzes vereinbar. Derogation wurde aufgrund ihrer negativen Effekte auch von Seiten der Kommission wiederholt in Frage gestellt.

Eine deutliche Reduzierung der landwirtschaftlichen Nährstoffeinträge ist zum Erreichen verschiedener, nationaler und europäischer Umweltziele dringend erforderlich. Allein mit der novellierten Düngeverordnung sind die negativen Folgen für Umwelt und Gesundheit, die sich aus der intensiven Landwirtschaft und Tierhaltung ergeben, nicht lösbar. Dafür sind weitergehende Reformen in der Agrar- und Umweltpolitik unumgänglich.

Berlin, 28. November 2016

Kontakt und weitere Informationen:

Deutscher Naturschutzring (DNR), Florian Schöne, Generalsekretär,
Telefon 030 678177599, florian.schoene@dnr.de

Deutsche Umwelthilfe (DUH), Doreen Volsdorf, Projektmanagerin Naturschutz,
Telefon 030 240867-892, volsdorf@duh.de

GRÜNE LIGA e.V., Michael Bender, Leiter der Bundeskontaktstelle Wasser/Water Policy Office,
Telefon 030-40393530, wasser@grueneliga.de

Naturschutzbund Deutschland (NABU), Angelika Lischka, Referentin Landwirtschaft und Naturschutz,
Telefon 0177 8066219, Angelika.Lischka@NABU.de

WWF Deutschland, Matthias Meißner, Referent Agrarpolitik,
Telefon 0151 18854989, matthias.meissner@wwf.de