

Stellungnahme zur
Verordnung zur Änderung der Düngeverordnung und anderer Vorschriften
Referentenentwurf vom 20.12.2019

Am 20. Dezember 2019 hat das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft den Referentenentwurf zur Änderung der Düngeverordnung mit einer Frist bis zum 15. Januar 2020 in die Verbändeanhörung gegeben. Der Entwurf dient der Umsetzung der EG-Nitratrichtlinie 91/672/EWG und des entsprechenden Aktionsprogramms, insbesondere aber auch der Umsetzung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 21. Juni 2018, durch das ein Verstoß Deutschlands gegen die Richtlinie festgestellt wurde.

Die Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft und Abwasser e.V. (DWA) setzt sich intensiv für die Entwicklung einer sicheren und nachhaltigen Wasser- und Abfallwirtschaft ein. Als politisch und wirtschaftlich unabhängige Organisation arbeitet die DWA fachlich auf den Gebieten Wasserwirtschaft, Abwasser, Abfall sowie Boden- und Gewässerschutz. Trotz des sehr knapp bemessenen Zeitrahmens sieht die DWA die Notwendigkeit, zu dem Entwurf Stellung zu nehmen.

I Vorbemerkungen

Die DWA begrüßt die Weiterentwicklung der Düngeverordnung und die damit verbundenen Bemühungen, die Vorgaben der EU-Nitratrichtlinie umzusetzen.

Positiv werden die Ansätze für die Gebiete, in denen der gute Zustand des Grundwassers nicht erreicht ist, gesehen. Gleiches gilt für die Vorschläge zu Sperrfristen und Randstreifen bei Hangneigung sowie die obligatorische Begrünung durch Zwischenfruchtanbau.

Die im Referentenentwurf gemachten Vorschläge unterstützen den Schutz des Grundwassers jedoch bei weitem noch nicht in ausreichendem Maße.

Besonders kritisch ist eine fehlende bzw. unzureichende Bilanzierung der Düngung der landwirtschaftlichen Betriebe. Zudem fehlen ausreichende Kontrollen und eine Begrenzung der Bilanzwerte und damit der Düngemaßnahmen der Betriebe.

Darüber hinaus ist eine Düngung mit Phosphor auf hoch und sehr hoch versorgten Böden entsprechend dem Entzug im Sinne des Gewässerschutzes nicht zielführend.

II Im Einzelnen

Zu § 3 Grundsätze für die Anwendung von Düngemitteln

Erhöhter Düngebedarf aufgrund nachträglich eintretender Umstände (Abs. 3)

Auch wenn der vorgelegte Referentenentwurf vorsieht, dass bei nachträglich eintretenden Umständen (z.B. Bestandsentwicklung, Witterungsereignissen) der ermittelte Düngebedarf um nicht mehr als 10 % überschritten werden darf, bleibt doch unklar, wie ein solcher, nachträglich eintretender Umstand, bestimmt werden soll. Aus Sicht der DWA sollte dies

ausschließlich die zuständige Fachbehörde bestimmen. Läge diese Entscheidung beim Landwirt, so kann nachträglich kaum überprüft werden, ob ein solcher Umstand gegeben war.

Anrechnung der Stickstoffwirkung für organische und organisch-mineralische Dünger (Abs. 5 u. 6)

Trotz zum Teil höherer Anrechnungsraten des Stickstoffanteils für organische bzw. organisch-mineralische Dünger sind die vorgesehenen Werte weiterhin aus Sicht der DWA und der Wasserwirtschaft zu niedrig. Insbesondere bei langjähriger organischer Düngung ist aufgrund der Stickstoff-Nachlieferung davon auszugehen, dass die Gesamt-Stickstoffgehalte bei der Düngebedarfsermittlung deutlich höher anzurechnen sind, um sogenannte „unvermeidliche“ Nährstoffverluste zu minimieren. Dies zeigen u.a. auch Langzeitversuche zum N-Umsatz von Wirtschaftsdüngern (GUTSER 1994).

Vor diesem Hintergrund ist insbesondere bei langfristiger Anwendung organischer Dünger der Anteil anzurechnenden Stickstoffs in den Tabellen Anlage 2 und Anlage 3 zu überprüfen und zu erhöhen.

Orientierung der Phosphatdüngung am Versorgungszustand der Böden (Abs. 7)

Die vorgesehenen Regelungen zur Begrenzung der Zufuhr von Phosphor sind weiterhin unzureichend und bleiben hinter den Empfehlungen der Fachbehörden zurück. Eine Phosphordüngung in Höhe der Abfuhr ist für Schläge der Phosphat-Versorgungsklassen D und E als überhöht anzusehen, da diese Böden bereits eine hohe bzw. sehr hohe Versorgung mit Phosphat aufweisen.

Entsprechend dem Positionspapier der VdLUFA (2012) fordert die DWA bei Vorliegen der Versorgungsklassen D und E die Phosphatdüngung entsprechend zu reduzieren bzw. ganz zu unterlassen.

Zu § 4 Ermittlung des Düngebedarfs

Bezogen auf Absatz 1, Nr. 4 sind hinsichtlich der Nachlieferung von Stickstoff aus dem Bodenvorrat weiterhin nur solche Böden zu berücksichtigen, welche einen Humusgehalt von > 4 % haben. Böden mit geringeren Humusgehalten, die nach der aktuellen Bodenzustandserhebung (BMEL, 2018) 83 % aller ackerbaulich genutzten Standorte ausmachen, werden hinsichtlich ihres Stickstoffnachlieferungsvermögens damit überhaupt nicht berücksichtigt. Entsprechend den wissenschaftlichen Erkenntnissen und den praxisbezogenen Erfahrungen sind auch für Böden mit Humusgehalten von < 4 % angemessene N-Nachlieferungsraten anzusetzen. Dies ist aus Sicht der DWA zwingend zu ergänzen.

Die in Anlage 4, Tabellen 2 bis 5 aufgeführten Stickstoffbedarfswerte incl. der Zu- und Abschläge sind regelmäßig zu prüfen und neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen anzupassen. Es ist weiterhin regelmäßig zu prüfen, ob die in Anlage 4, Tabelle 7 aufgeführten Mindestabschläge von Vor- und Zwischenfrüchten nicht zu gering angesetzt sind. Gleiches gilt für die Nachlieferung aus organischer Düngung der Vorjahre nach Absatz 2, Nummer 4.

Zu § 5 Besondere Vorgaben

Die im Entwurf der Verordnung nun vorgesehenen Abstandsregelungen stellen aus Sicht der DWA zwar eine Verbesserung im Vergleich zur bisherigen Regelung dar, sind aber weiterhin sehr kompliziert und auch kaum kontrollierbar. Stattdessen schlagen wir als vollzugsfähige und für die Praxis gut anwendbare Lösung ein generelles Verbot der Düngung in einem Bereich von 5 m (bzw. 10 m bei Hanglagen) von der Böschungsoberkante vor. Bei Einsatz von geeigneter Ausbringungstechnik, die keine Gefahren für Stoffeinträge in Gewässer erwarten lässt, können im Einzelfall Ausnahmen mit Zustimmung der zuständigen Behörden zugelassen werden.

Zu § 6 Zusätzliche Vorgaben für die Anwendung von bestimmten Düngemitteln

Begrenzung der N-Zufuhr aus organischen Düngemitteln auf 170 kg N/ha (Abs. 4)

Die DWA begrüßt die Klarstellung, dass die Stickstoffdüngung auf Flächen mit Düngungseinschränkungen im Hinblick auf die betriebliche Gesamtmenge an zulässig aufzubringenden Stickstoff nach der „170 kg N/ha-Regelung“ entsprechend reduziert wird. Allerdings ist ein Höchstwert von 170 kg N/ha auf den nicht beschränkten Flächen aus Sicht der DWA weiterhin deutlich zu hoch, wie gerade die Situation in viehstarken Gebieten belegt. Weitere ergänzende Ausführungen hierzu enthält diese Stellungnahme zu § 13 Abs. 2 Satz 5, Nr. 2 hinsichtlich der Begrenzung der organischen Düngung in Gebieten von Grundwasserkörpern mit schlechtem chemischem Zustand. Diese Vorschläge sollten möglichst flächendeckend zur Anwendung kommen.

Besondere Regelungen zur N-Zufuhr aus organischen Düngemitteln (Abs. 4 bis 7)

Die Möglichkeit einer Erhöhung der zulässigen Höchstmenge an Gesamtstickstoff aus organischen und organisch-mineralischen Düngemitteln wird von der DWA, gerade vor dem Hintergrund der hohen Nitratbelastung im Grundwasser in Regionen mit intensiver Tierhaltung und der bekannten Zusammenhänge zwischen N-Zufuhr über organische Dünger sowie dem Anteil sogenannter „unvermeidlicher“ Stickstoffverluste, grundsätzlich abgelehnt.

Sperrfristen für die Ausbringung von Düngemitteln (Abs. 8)

Die Ausweitung der Sperrfrist für Festmist und die Einführung einer Sperrfrist für P-haltige Düngemittel sind grundsätzlich zu begrüßen. Die DWA sieht aber weiterhin die Gefahr der Stickstoffauswaschung im Herbst sowie im zeitigen Frühjahr. Um dieses Risiko zu reduzieren und damit dem Ziel einer Nitratkonzentration von höchstens 50 mg/l im Grundwasser deutlich näher zu kommen, sind aus unserer Sicht folgende Änderungen notwendig:

- Beginn der Sperrfrist auf Grünland am 01.10. des Jahres.
- Ende der Sperrfrist im Frühjahr grundsätzlich erst bei einsetzendem Nährstoffbedarf der Pflanzen, d.h. auf Grünland und bestelltem Ackerland nicht vor dem 15.02. und auf unbestelltem Ackerland frühestens 4 Wochen vor Aussaat der Folgefrucht.
- Die Sperrfristen für Festmist und Komposte sollten entsprechend den örtlichen Anforderungen mit Zustimmung der Fachbehörde im Einzelfall flexibler gestaltet werden können.

- Die zuständige Fachbehörde kann in begründeten Fällen davon abweichend andere Termine für das Ende der Sperrfrist festlegen, jedoch nicht vor dem 01.02.

Zu § 8 Nährstoffvergleich und § 9 Bewertung des betrieblichen Nährstoffvergleichs

Der betriebliche Nährstoffvergleich (§ 8) und dessen Bewertung (§ 9) sollen nach dem Entwurf der vorliegenden Verordnung gestrichen werden. Damit gibt es weder für Stickstoff noch für Phosphor eine gesamtbetriebliche Bilanzierung, in welcher Zufuhr und Abfuhr gegenübergestellt werden und der sich ergebende Saldo (Über- oder Unterschuss) mit entsprechenden Kontrollwerten begrenzt wird.

Aus Sicht der DWA ist es zwingend erforderlich, ein entsprechendes Instrumentarium zur Bilanzierung und zur Ermittlung und Begrenzung von Nährstoffüberschüssen vorzusehen. Die nach § 10, Abs. 1 und 2 i.V.m. Anlage 5 vorgesehene Dokumentation der aufzubringenden bzw. aufgebrauchten Nährstoffmengen ist kein adäquater Ersatz für eine Bilanzierung.

Die DWA vertritt seit langem die Auffassung, dass die Hoftor- bzw. Stoffstrombilanz, die die einzelnen Bilanzglieder zuverlässig abbildet und die Nährstoffüberschüsse inklusive der gasförmigen Verluste ausweist, die tatsächlichen Rahmenbedingungen der Düngung eines Betriebes belastbar darstellt. Zudem können die notwendigen Daten aus den betrieblichen Aufzeichnungen entnommen werden, was diese Bilanz vergleichsweise einfach vollziehbar und kontrollierbar macht. Es wird daher seitens der DWA vorgeschlagen, die Vorgaben der Stoffstrombilanz in die Düngeverordnung zu integrieren und die Stoffstrombilanz möglichst zeitnah parallel zur Umsetzung des hier vorliegenden Referentenentwurfs der Düngeverordnung als Ersatz der betrieblichen Nährstoffbilanz für alle Betriebe weiter zu entwickeln. Dabei ist die Bilanzierung mit einer Begrenzung der N-Überschüsse zu versehen, so dass das Ziel einer Nitratkonzentration von höchstens 50 mg/l im Grundwasser eingehalten bzw. erreicht wird.

Der maximale jährliche N-Überschuss nach der Stoffstrombilanz dürfte dabei 60 kg N/ha nicht überschreiten. Für besondere Betriebstypen könnten ggf. abweichende Kontrollwerte definiert werden, die über eine noch zu entwickelnde Methodik (z.B. für Betriebe mit hoher Viehbesatzdichte / Anfall organischen Düngers bzw. Erwerbsgartenbau/Sonderkulturen) abzuleiten wären.

Zu § 10 Aufzeichnungen

Nach § 10 Abs. 1 und 2 des vorliegenden Entwurfs der Verordnung ist künftig der jeweils für die Schläge, Bewirtschaftungseinheiten oder die zusammengefassten Flächen aufgezeichnete Düngbedarf sowie die aufgebrauchten Nährstoffmengen aufzuzeichnen. Da diese Aufzeichnungen vom Landwirt vorzunehmen sind, können an verschiedenen Stellen (Ertragerwartung, tatsächlich aufgebrauchte Mengen an organischen Nährstoffen) relevante Abweichungen von den tatsächlichen Verhältnissen auftreten. Eine alleinige Gegenüberstellung von gesamtbetrieblichem Düngbedarf und aufgebrauchten Nährstoffen ist komplex, schwierig nachvollziehbar und mit den genannten Unsicherheiten verbunden. Dies ist ein weiterer wesentlicher Grund, um die vorstehend bereits geforderte Einführung der Stoffstrombilanz kurzfristig für alle Betriebe parallel zur Umsetzung der hier vorliegenden Verordnung vorzusehen.

Zu § 12 Fassungsvermögen von Anlagen zur Lagerung von Wirtschaftsdüngern und Gärrückständen

Um eine am Bedarf der jeweiligen Kultur ausgerichtete Düngung zu realisieren, reicht eine Lagerkapazität von 6 Monaten gemäß Absatz 2 für viele Biogasanlagen oder viehhaltende Betriebe nicht aus.

Aus Sicht der DWA ist – vor allem um die nach dem Entwurf dieser Verordnung vorgesehenen Sperrfristen umzusetzen - eine Mindestlagerkapazität von 9 Monaten für Tierhaltungsbetriebe oder Biogasanlagen vorzusehen. Ausnahmen sollten nur auf Antrag und nach Prüfung des Einzelfalls durch die zuständigen Behörden erfolgen.

Zu § 13 Besondere Anforderungen an Genehmigungen und sonstige Anordnungen durch die zuständigen Stellen, Erlass von Rechtsverordnungen durch die Landesregierungen

Reduzierung der Stickstoffdüngung um 20 % vom Düngbedarf (Abs. 2, Satz 5, Nr. 1)

Die im Entwurf der Verordnung vorgesehene Reduzierung von 20 %, bezogen auf den ermittelten Düngbedarf, stellt eine aus wasserwirtschaftlicher Sicht grundsätzlich sinnvolle Maßnahme in den Gebieten dar, in denen derzeit ein hoher N-Überschuss festzustellen ist. Dies betrifft insbesondere die Gebiete mit einem hohen Viehbesatz und einer hohen Dichte an Biogasanlagen. Hier ist davon auszugehen, dass aufgrund der langjährigen organischen Düngung die N-Nachlieferung aus dem Boden (derzeit in der DüV-Düngbedarfsermittlung nur bei Böden mit > 4 % Humus berücksichtigt) dazu führt, dass der Nährstoffbedarf der Kulturen auch bei der vorgesehenen Reduzierung der Düngung um 20 % weitestgehend gedeckt wird und keine wesentlichen Mindererträge zu erwarten sind.

Im Gegensatz dazu kann in Ackerbaugebieten, in denen die Überschreitung des Schwellenwertes für Nitrat im Grundwasser vorrangig durch klimatische Bedingungen (insb. geringe Sickerwasserraten) begründet ist, eine reduzierte Düngung zu Ertragsminderungen durch ein nicht ausreichendes Nährstoffangebot führen. Auch im Gemüsebau kann dies eine große Herausforderung bedeuten, da eine reduzierte Düngung häufig zu Qualitätsverlusten führt. In diesem Fall besteht die Gefahr, dass nicht erntewürdige Bestände in den Boden eingearbeitet werden und dadurch zusätzlich hohe Stickstoffmengen freisetzen.

Es sollte daher in den beiden vorgenannten Fällen grundsätzlich geprüft werden, ob die vorgesehenen Regelungen insgesamt zielführend sind. Unabhängig von der Novellierung der Düngeverordnung sieht die DWA die Notwendigkeit, durch wissenschaftliche Studien die Wirkung der reduzierten Düngung auf die Bestandsentwicklung, die Auswaschung von Nährstoffen und damit den Einfluss auf die Grundwasserqualität zu überprüfen und ggf. anzupassen.

Begrenzung der organischen Düngung auf 170 kg N/ha schlagbezogen (Abs. 2, Satz 5, Nr. 2)

Wie bereits unter § 6 ausgeführt, ist die zulässige organische Düngung von 170 kg N/ha – auch wenn die Betrachtung jetzt flächenscharf ist - im Sinne des Grundwasserschutzes deutlich zu hoch bemessen. Eine so hohe Ausbringung von Stickstoff mit organischen Düngemitteln wird aus Sicht der Wasserwirtschaft unter den Bedingungen des vorliegenden Entwurfs nicht ausreichen, um in Regionen mit einer flächenhaften Belastung des Grundwassers von >50 mg/l eine Verbesserung der Situation herbeizuführen. Gerade in Gebieten mit intensiver Viehhaltung bzw. hoher Zahl von Biogasanlagen kommt es aufgrund

der hohen organischen Düngung durch Mineralisierungsprozesse nach der Ernte bis in den späten Herbst zu einer nur schwer kalkulierbaren Stickstofffreisetzung und dadurch bedingten hohen N-Verlusten durch Versickerung ins Grundwasser. In ihrem Vorschlagspapier zur Novellierung der Düngeverordnung stellt die VDLUFA (2012) fest, dass die N-Effizienz organischer Dünger ab einer mittleren jährlichen Zufuhr von über 80 bis 100 kg N/ha merklich abnimmt, und schlägt daher einen Orientierungswert für eine optimal verwertbare organische Düngung von <120 kg N/ha für Ackerland vor.

Die DWA fordert daher für Gebiete, in denen der gute chemische Zustand des Grundwassers (Nitrat: <50 mg/l) nicht erreicht ist, die zulässige Höchstmenge an Gesamtstickstoff aus organischen und organisch-mineralischen Düngemitteln **auf max. 120 kg N/ha für Ackerland und max. 160 kg N/ha für Grünland zu begrenzen.**

Ausweitung der Sperrfristen, Verbot der Herbstdüngung zu bestimmten Kulturen und Regelungen zum Zwischenfruchtanbau (Abs. 2, Satz 5 Nr. 3-7)

Die vorgeschlagenen Punkte sind aus Sicht der DWA zielführend im Sinne des Grundwasserschutzes.

Grundsätzlich begrüßen wir den Ansatz, hierdurch eine nahezu obligatorische Begrünung durch Zwischenfrüchte über den Winter zu etablieren. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass spät gesäte Zwischenfrüchte (z.B. nach Mais) nur einen geringen Aufwuchs und somit geringen Stickstoffentzug aufweisen. Die zur Aussaat der Zwischenfrüchte durchgeführte Bodenbearbeitung bedingt jedoch eine N-Freisetzung aus dem Boden, die bei spätem Termin z.T. den Entzug durch die Zwischenfrucht übersteigt. Es sollte daher eine Regelung vorgesehen werden, die einen obligatorischen Zwischenfruchtanbau vorsieht, wenn nach der Ernte die Aussaat der Zwischenfrüchte bis zum 15. September erfolgen kann. Ist dies nicht der Fall, ist sicherzustellen, dass zur Aussaat der Zwischenfrucht keine wendende oder tiefgreifende Bodenbearbeitung im Herbst erfolgt, sondern der Boden nur flach (max. 10 cm) bearbeitet wird, um eine zu hohe N-Freisetzung zu vermeiden. Unter diesen Bedingungen befürwortet die DWA den Anbau einer Zwischenfrucht auch nach dem 15. September.

Zusätzliche Anforderungen durch Rechtsverordnung der Landesregierungen

Die Möglichkeit, dass die Landesregierungen entsprechend den jeweiligen standörtlichen und klimatischen Bedingungen weitere besondere Regelungen treffen können, wird als sinnvoll angesehen. Jedoch sollte dies nur solche Regelungen betreffen, bei denen dies durch die regionalen Gegebenheiten (z.B. Modifizierung der Sperrfristen) begründet werden kann.

Daher wird es seitens der DWA als notwendig angesehen, wesentliche Maßnahmen, die bundeseinheitlich zu regeln sind, direkt in die Düngeverordnung aufzunehmen. Dies betrifft aus Sicht der DWA die Regelung nach § 13 Abs. 2, Satz 7 Nr. 1 zur jährlichen Feststellung der Nährstoffgehalte in organischen und organisch-mineralischen Düngemitteln sowie nach Satz 7 Nr. 5 zur unverzüglichen Einarbeitung der organischen bzw. organisch-mineralischen Düngemittel innerhalb von max. einer Stunde.

Regelungen über Vorlage-, Melde- oder Mitteilungspflichten im Zusammenhang mit den Aufzeichnungen nach § 10 Absatz 1, 2 und 4 (Abs. 6)

Unabhängig von den obigen Forderungen nach einer betrieblichen Bilanzierung der Nährstoffe, sind nach Auffassung der DWA zur Überwachung der Einhaltung der düngerechtlichen Vorschriften Regelungen zu schaffen, nach denen folgende Informationen vom Betriebsinhaber jährlich an eine zentrale Stelle übermitteln werden: die zu

dokumentierende Düngebedarfsermittlung (nach §10 Abs.1) sowie die Erfassung der im Betrieb aufgebrauchten Nährstoffe (nach §10 Abs.2). Dies sollte bundeseinheitlich erfolgen.

Aus Sicht der DWA ist nur bei Kenntnis der tatsächlich praktizierten Düngung ersichtlich und gewährleistet, ob die vorgesehenen Maßnahmen dieser Verordnung tatsächlich zu einer Reduzierung der Düngung führen und damit eine Verbesserung der Qualität des Grundwassers, besonders in belasteten Grundwasserkörpern, zu erwarten ist. Dies setzt ein entsprechendes Monitoring voraus.

Eine entsprechende Meldepflicht ist daher zwingend vorzusehen.

Zu § 14 Ordnungswidrigkeiten

Letztlich ist über den umfassenden und konsequenten Vollzug, ergänzt durch spürbare Sanktionen bei Nichteinhaltung der Anforderungen bzw. Verstößen gegen die Verordnung, eine vollständige Umsetzung der Ziele der Nitratrichtlinie sicherzustellen. Hierzu ist die Kontrolldichte entsprechend zu erhöhen und das seitens der DWA vorgeschlagene Meldesystem hinsichtlich der Aufzeichnung und Überwachung der düngerechtlichen Vorschriften zu nutzen.

Kontaktadresse:

Bauass. Dipl.-Ing. Johannes Lohaus
Bundesgeschäftsführer der DWA

DWA

Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V.
Theodor-Heuss-Allee 17, 53773 Hennef
Tel.: + 49 2242 872-110 Fax: + 49 2242 872-8250
E-Mail: lohaus@dwa.de
www.dwa.de

EU-Transparenzregister: 227557032517-09