

Unterrichtung

Der Präsident
des Niedersächsischen Landtages
– Landtagsverwaltung –

Hannover, den 15.06.2015

Eine bedarfsgerechte Düngung festschreiben - die Düngeverordnung EU-rechtskonform novellieren

Beschluss des Landtages vom 18.12.2014 - Drs. 17/2619

Die EU-Kommission hat ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eröffnet, weil Deutschland die EU-Richtlinie „zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen“ (Richtlinie 91/676 EWG) nicht wie gefordert umgesetzt hat. Auch die Vorgabe der Wasserrahmenrichtlinie, das Grundwasser und die Oberflächengewässer bis Ende 2015 in einen guten chemischen und ökologischen Zustand zu versetzen, wird Niedersachsen absehbar nicht erreichen.

Neben den Nitrateinträgen in das Grundwasser sind die Phosphateinträge in Oberflächengewässer ein besonderes Problem. Der Landtag hat mit seinem einstimmigen Beschluss vom 14.05.2014 „Grundwasser und Böden schützen - ein wirksames Düngemanagement einführen“ (Drs. 17/1523) die entscheidenden Weichen für die Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Düngung im Sinne der Düngeverordnung gestellt. Das mit dem Beschluss formulierte Ziel, Grundwasser und Böden zu schützen, kann mit den geltenden düngerechtlichen Vorgaben der Düngeverordnung jedoch nur unzureichend erreicht werden. Die Vorgaben der „guten fachlichen Praxis“, müssen in Bezug auf die Düngung grundsätzlich überarbeitet und mindestens gleichrangig auf den Schutz der natürlichen Ressourcen hin ausgerichtet werden.

Der Landtag fordert die Landesregierung daher auf, sich bei der anstehenden Novellierung der Düngeverordnung im Bundesrat dafür einzusetzen, dass

1. die Höchstmenge des auf die landwirtschaftlichen Nutzflächen aufzubringenden organischen Stickstoffs grundsätzlich auf 170 kg pro Hektar und Jahr begrenzt wird. Dabei soll von der Derogationsregelung, die eine Düngung mit 230 kg organischem Stickstoff pro Hektar ermöglicht, nur noch Gebrauch gemacht werden können, wenn die Nichtüberschreitung des maximalen Stickstoffbilanzüberschusses nachgewiesen wurde.
2. sämtliche zur Düngung eingesetzten organischen Stoffe, auch sämtliche Gärreste aus Biogasanlagen, Kompost, Klärschlamm, etc. sowie anorganischen Stoffe in die Nährstoffbilanzierung einbezogen werden.
3. sämtliche Betriebe, in denen als Dünger einzusetzende organische Stoffe anfallen, (inklusive flächenlose gewerbliche Tierhalter, Betreiber von Biogasanlagen, Kompostwerke, Betreiber von Kläranlagen etc.) die jährliche Nährstoffbilanz in ein standardisiertes, EDV-gestütztes Verfahren überführen. Hierzu ist die bestehende Länderermächtigung in der WDüngV, infolge der Novellierung der DüV, für landesrechtliche Regelungen von Meldepflichten zu erweitern, so dass auch flächenlose Betriebe als Hersteller von Wirtschaftsdünger erfasst werden.
4. eine Länderermächtigung aufgenommen wird, die der Düngebehörde einen Datentransfer zwischen den Düngebilanzen und den Tier- und Flächendaten des Betriebes ermöglicht. Ziel dieser Regelung ist eine verbesserte Transparenz der Nährstoffströme, die der Düngebehörde deren Überprüfung und Nachverfolgbarkeit ermöglicht und für die Landwirte keinen zusätzlichen bürokratischen Aufwand bedeutet.

5. die Düngung dem tatsächlichen Bedarf der Nutzpflanzen angepasst werden muss und der betriebliche Nährstoffvergleich einen maximalen Stickstoffbilanzüberschuss von 50 kg pro Hektar und Jahr aufweisen darf. Ausnahmeregelungen für Ertragseinbußen sind vorzusehen.
6. die Sperrfristen für die Ausbringung organischer Düngestoffe besser der Aufnahmefähigkeit der Nutzpflanzen angepasst werden. Entsprechend sind die Lagerkapazitäten für flüssigen Wirtschaftsdünger und Gärsubstrate aus Biogasanlagen auf neun Monate auszuweiten. Hierbei sind die Zeiträume der Weidehaltung und Grünlandanteile kapazitätsmindernd zu berücksichtigen.
7. die anlagebedingten Stickstoffverluste (Lager- und Stallverlust) und die ausbringungsbedingten Stickstoffverluste nach dem Stand von Wissenschaft und Technik ermittelt und neu festgelegt werden.
8. die zuständigen Düngebehörden der Länder ermächtigt werden, an die Beförderung von Wirtschaftsdünger durch Dritte bestimmte Anforderungen zu stellen (Zertifizierung, Zulassung etc.).
9. die aktuelle Regelung der Düngeverordnung, nach der im Durchschnitt von sechs Jahren ein Phosphat-Bilanzüberschuss von 20 kg pro Hektar und Jahr vorliegen darf, eingeschränkt wird. Dabei ist der jeweilige Versorgungszustand des Bodens zu berücksichtigen.

Antwort der Landesregierung vom 12.06.2015

Der aktuelle „Nitratbericht 2012“¹ weist aus, dass die Nitratkonzentration im Berichtszeitraum 2008 bis 2011 bundesweit an über 50 % der Grundwassermessstellen bei über 50 mg/l lag. Dies ist der Schwellenwert, bei dem gemäß der EG-Nitratrichtlinie vom 12.12.1991 (91/676/EWG) Maßnahmen zu treffen sind. Außerdem habe an 40 % der Messstellen die Nitratkonzentration zugenommen. Dazu hat die EU-Kommission festgestellt, dass gegenüber dem vorangegangenen Berichtszeitraum 2004 bis 2007 keine Verbesserung der Wasserqualität zu erkennen sei.

In der Folge hat die EU-Kommission im Juli 2013 gegenüber Deutschland ein Vertragsverletzungsverfahren (Nr. 2013/2199) im Hinblick auf die Nichterfüllung der Vorgaben der EG-Nitratrichtlinie eingeleitet. In einem Schreiben vom 04.05.2015 an die Vertretung des Landes Niedersachsen bei der EU teilt der Generaldirektor Umwelt, Herr Karl Falkenberg, mit, dass die EU-Kommission wegen möglicher Verstöße gegen bestimmte Auflagen der EG-Nitratrichtlinie das Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland fortsetzt.

Ein entsprechendes Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 04.09.2014² wurde bereits gegen die Französische Republik erlassen, sodass für Deutschland erheblicher Handlungsbedarf zur Novellierung der Verordnung über die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis beim Düngen (Düngeverordnung) besteht.

Zur Dokumentation und Bewertung der Nährstoffsituation in Niedersachsen wurde vom ML am 16.03.2015 der von der Landwirtschaftskammer Niedersachsen vorgelegte zweite Nährstoffbericht in Bezug auf Wirtschaftsdünger für Niedersachsen 2013/2014 veröffentlicht. Darin wird festgestellt, dass der landesweite Nährstoffanfall aus Tierhaltungen und Biogasanlagen gegenüber dem vorherigen Berichtszeitraum noch einmal um 2,6 Mio. auf 59,2 Mio. Tonnen angestiegen ist. Ursachen hierfür sind die in 2014 nochmals angestiegenen Tierzahlen mit einem Plus von rund 80 000 Rindern und rund 2 Mio. Stück Geflügel sowie der Anstieg beim Leistungsvolumen der Biogasanlagen.

Das aus den organischen Nährstoffträgern resultierende jährliche Stickstoffaufkommen ist damit nochmals um weitere rund 15 000 auf 323 000 Tonnen angestiegen. Nach wie vor besteht aber für Phosphat der größte Nährstoffüberschuss, sodass in den Landkreisen Grafschaft Bentheim, Emsland, Cloppenburg, Vechta und Oldenburg für eine auf den Bedarf der Pflanzen ausgerichtete Dün-

¹ Nitratbericht 2012, Gemeinsamer Bericht der Bundesministerien für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sowie für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, September 2012.

² Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache C-237/12 vom 04.09.2014.

gung derzeit rund 65 000 Hektar Ausbringfläche fehlen. Hier müssten also, um sicherzustellen, dass die Phosphatdüngung aus Dung tatsächlich dem Pflanzenbedarf entspricht, noch einmal zusätzlich rund 850 000 Tonnen Wirtschaftsdünger aus der Region verbracht werden.

Für Stickstoff hat der zweite Nährstoffbericht die Ergebnisse des ersten bestätigt, wonach beim Einsatz von Wirtschaftsdünger nur ein Ausnutzungsgrad von rund 40 % erreicht wird. Damit liegt der Anteil, der als verfügbarer Stickstoff bei der Düngung angerechnet wird, wieder deutlich zu niedrig. Grund dafür ist der in Niedersachsen zu hohe Einsatz von mineralischem Stickstoff, der im landesweiten Durchschnitt zu einem Düngebilanzüberschuss von rund 26 kg N pro Hektar entsprechend rund 67 000 Tonnen Stickstoff pro Jahr führt.

Diese in der Landwirtschaft ermittelten Emissionswerte finden ihren Niederschlag z. B. in der Gewässergüte. Aufgrund der Bewertung gemäß der EG-Wasserrahmenrichtlinie hat der Niedersächsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) für Niedersachsen ermittelt, dass rund 47 % der Grundwasserkörper³ wegen diffuser Belastungen mit Nitrat in einem schlechten chemischen Zustand sind gegenüber dem bundesweiten Durchschnitt von rund 30 %. Und selbst in den Gebieten für Trinkwassergewinnung, in denen der NLWKN im Auftrag des MU seit 1993 für jährlich rund 18 Mio. Euro Maßnahmenprogramme zum kooperativen Trinkwasserschutz abwickelt, zeigen 38 % der sogenannten Erfolgskontrollmessstellen immer noch einen ansteigenden Nitratgehalt⁴. Erfreulich ist hier, dass für den Beobachtungszeitraum von 2000 bis 2012 an 62 % der Messstellen ein abnehmender Nitratgehalt festgestellt werden konnte.

Der aktuelle Entwurf zur Novelle der Düngeverordnung mit Stand vom 18.12.2014 kann die düngerechtlichen Möglichkeiten schaffen, die zuvor skizzierten Defizite beim Nährstoffmanagement zu verbessern. Die in der Düngeverordnung geplanten Änderungen berücksichtigen auch ganz überwiegend die in der Landtagsentschließung enthaltenen Positionen. Das ML und das MU haben gegenüber dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) in einem gemeinsamen Schreiben vom 04.02.2015 ausführlich zu den geplanten Änderungen Stellung genommen. Die bei der Länderbeteiligung vorgebrachten Stellungnahmen haben zu einer aktualisierten Entwurfsfassung geführt, worüber bereits weitere Abstimmungen zwischen dem BMEL und dem Bundesumweltministerium sowie mit der EU-Kommission erfolgt sind. Aus Sicht des ML ist in Kürze mit einer neuen offiziellen Entwurfsfassung zur Novelle der Düngeverordnung zu rechnen.

Dies vorausgeschickt, wird zu den Nummern 1 bis 9 der Landtagsentschließung Folgendes ausgeführt:

Zu 1:

Der derzeit aktuelle Entwurf der Düngeverordnung vom 18.12.2014 sieht eine Begrenzung der Aufbringung von organischen und organisch-mineralischen Düngemitteln auf 170 kg N/Hektar vor, einschließlich Wirtschaftsdüngern und Gärresten.

Die Derogationsregelung für Grünland ist aus Sicht des ML unkritisch, da intensiv genutztes Grünland deutlich mehr als 230 kg N verwerten kann, ohne dass es zu erhöhter Stickstoffauswaschung kommt.

Zu 2:

Auch in der geltenden Düngeverordnung werden die in Nummer 2 der Landtagsentschließung aufgezählten organischen Stoffe in die Nährstoffbilanzierung einbezogen. Das soll gemäß dem Entwurf zur Novellierung der Düngeverordnung nicht geändert werden.

Neu hingegen ist, dass gemäß § 6 der Novelle geplant ist, dass zukünftig alle organischen und organisch-mineralischen Düngemittel berücksichtigt werden müssen, wenn die daraus maximal zulässige Ausbringmenge von durchschnittlich 170 kg Gesamtstickstoff zu ermitteln ist. Die derzeitige Düngeverordnung sieht gemäß § 4 Abs. 3 hierbei bisher nur die Stickstoffmengen aus Wirtschaftsdünger tierischer Herkunft vor.

³ Bestandsaufnahme zu den Bewirtschaftungsplänen für die niedersächsischen Flussgebietseinheiten gemäß EG-Wasserrahmenrichtlinie, NLWKN 2014.

⁴ Trinkwasserschutzkooperationen in Niedersachsen, Grundwasserbericht Band 19, NLWKN 2015.

Zu 3:

Die Verbringungsverordnung des Bundes und die darauf aufbauende Melde-VO des Landes erfassen bereits alle gewerblichen Betriebe, die Wirtschaftsdünger in den Verkehr bringen. Eine Erfassung dieser Betriebe mit den Dokumentations- und Berichtspflichten des Düngerechts setzt eine Erweiterung des Geltungsbereiches des Düngegesetzes und der Düngeverordnung voraus. Zurzeit erfasst das Düngerecht nur Betriebe, die Nährstoffe auf Flächen ausbringen. Die Landesregierung setzt sich daher für eine Erweiterung des Geltungsbereiches ein.

Zu 4:

Die Landesregierung setzt sich in der anstehenden Novellierung der Düngeverordnung dafür ein, dass die Düngebehörde im Rahmen ihrer Überwachungsaufgabe Zugriff auf Tier- und Flächendaten bekommt. Der aktuelle Antrag auf Agrarförderung sieht für die antragstellenden Landwirtinnen und Landwirte bereits eine freiwillige Erklärung zur Nutzung der Antragsdaten für Kontrollzwecke nach der Düngeverordnung vor. Darüber hinaus wird von der Landesregierung eine Landesermächtigung zur Einführung einer elektronischen Meldepflicht von Nährstoffvergleichen bzw. Hoftorbilanzen angestrebt. Hierzu sind Änderungen des Düngegesetzes und der Novelle der Düngeverordnung notwendig.

Mit der Einführung des Gemeinsamen Runderlasses des ML, MS und MU vom 24.04.2015 zur „Verbesserung der düngerechtlichen Überwachung durch Zusammenarbeit zwischen Genehmigungsbehörden und Düngebehörde“ (Nds. MBl. S. 443) wurde eine wichtige Grundlage zur einheitlichen und dauerhaften Überprüfung der Verwertungswege für Wirtschaftsdünger geschaffen.

Zu 5:

Die im aktuellen Entwurf der Düngeverordnung vom 18.12.2014 vorgesehene Reduzierung des maximalen Stickstoffbilanzüberschusses nach Nährstoffvergleich auf 50 kg N pro Hektar (zurzeit geplant ab 2018) ist zu befürworten. Regelmäßige Ertragsschwankungen zwischen Jahren sollten mit dem Maximalwert berücksichtigt sein, da sich dieser Kontrollwert auf den durchschnittlichen Überschuss der jeweils letzten drei Düngejahre beziehen soll.

Weiterhin sieht der aktuelle Entwurf der Düngeverordnung eine verpflichtende Düngebedarfsplanung vor, welche nach erfolgter Düngung im Hinblick auf die Einhaltung zu überprüfen ist. Sowohl die Überschreitung der Kontrollwerte für Stickstoff und Phosphat bei den Nährstoffvergleichen als auch die Überschreitung des Düngebedarfs sollen zukünftig bußgeldbewehrt sein.

Zu 6:

Die Ausweitung der Lagerkapazitäten für organische Dünger auf mindestens neun Monate wird auch von der Landesregierung als sinnvoll angesehen und es wurde in der gemeinsam von ML und MU gegenüber dem BMEL abgegebenen Stellungnahme zu der geplanten Novelle auch so votiert.

Der aktuelle Entwurf der Düngeverordnung sieht eine Ausweitung der bisherigen Sperrfrist auf Ackerland bereits nach Ernte der Hauptfrucht bis zum 31. Januar vor (mit Ausnahmen für bestimmte Ackerfrüchte). Die Lagerkapazitäten für flüssige Wirtschaftsdünger und Gärreste müssen nach dem bisherigen Planungsstand der Novelle mindestens sechs Monate betragen.

Bei Betrieben mit mehr als drei Großvieheinheiten/Hektar sowie bei gewerblichen Betrieben, die über keine eigenen Ausbringflächen verfügen, muss eine Lagerkapazität von mindestens neun Monaten vorhanden sein (ab 01.01.2020).

Zu 7:

Die Novelle der Düngeverordnung sieht gemäß Anlage 2 angepasste Kennzahlen beim Stickstoff vor für die anzurechnenden Mindestwerte bei der Ausbringung (Abzug von Stall- und Lagerverlusten) und bei der Zufuhr (Abzug von Ausbringverlusten). Demnach liegen die für Ammoniakverluste maximal anrechenbaren Werte z. B. für Schweinegülle und Schweinefestmist um 5 bis 10 % niedriger als in der derzeit gültigen Düngeverordnung.

Durch die weiterhin in der Novelle gemäß § 6 Abs. 2 und § 11 vorgesehenen erhöhten Anforderungen an die Geräte zum Aufbringen von Mineral- und Wirtschaftsdünger können die Verluste zukünftig

tig weiter minimiert und die Ammoniakfreisetzung in die Atmosphäre vermindert werden. Ab 2020 ist demnach geplant, dass flüssige organisch-mineralische Düngemittel nur noch bodennah abgelegt oder direkt in den Boden eingebracht werden dürfen.

Zu 8:

Eine Ermächtigung über Zertifizierungsverfahren zur Beförderung von Wirtschaftsdüngern durch Dritte sieht der Entwurf der Novelle der Düngeverordnung nicht vor.

Zur Lösung der Nährstoffproblematik insbesondere in den viehstarken Regionen Niedersachsens müssen die Voraussetzungen für den Transport und den Handel von Wirtschaftsdünger verbessert werden. Dazu gehört vor allem, dass das Substrat qualitativ und quantitativ nach definierten, belastbaren und überprüfbaren Standards beschrieben wird. Aus Sicht der Landesregierung hat deshalb ein Zertifizierungsverfahren einen hohen Stellenwert. Sie strebt an, gemeinsam mit den Genehmigungsbehörden (Düngebehörde, Baubehörde, Gewerbeaufsicht) und der Logistikbranche nach Lösungen zu suchen und landeseinheitliche, verbindliche und nachprüfbare Gütestandards einzuführen.

Zu 9:

Der aktuelle Entwurf der Düngeverordnung sieht vor, dass ein Phosphatüberschuss bis 20 kg pro Hektar und Jahr zukünftig nur noch bis zu einer Phosphatversorgung von bis zu 20 mg/100 g Boden zulässig ist. Bei Bodengehaltsklassen von über 20 mg Phosphat/100 g Boden soll dann nur noch bis in Höhe des Entzuges gedüngt werden. Ab Phosphatgehalten von 35 mg/100 g Boden soll die zulässige Düngungshöhe ab 2018 nur noch 75 % und ab 2020 nur noch 50 % der Nährstoffabfuhr betragen.

Im Hinblick auf diese zukünftigen düngerechtlichen Regelungen der zulässigen Phosphatdüngung ist es aus Sicht der Landesregierung erforderlich, dass die landesweiten Phosphatgehalte im Boden zentral erfasst werden, um eine belastbare Entscheidungsgrundlage für die Steuerung der landesweiten Nährstoffflüsse zu erhalten.