

## Stellungnahme

**zu den ergänzenden Vorschlägen der  
Regierung der Bundesrepublik  
Deutschland vom 13. Juni 2019 zur  
Mitteilung vom 31. Januar 2019 zur  
geplanten Änderung der Düngever-  
ordnung vom 26. Mai 2017 und mit  
Bezug auf das Urteil des EuGH vom  
21. Juni 2018**

Berlin, den 21. Juni 2019

### **Kernaussagen:**

- Deutschland bietet wirkungsschwächere statt wirkungsgleiche Alternativen zur „Reduzierung des Stickstoffdüngedarfs um 20%“ in Nitrat belasteten Gebieten an.
- Deutschland lockert das am 31. Januar 2019 bereits zugesagte Verbot der Herbstdüngung in Nitrat belasteten Gebieten.
- Deutschland verstößt weiterhin gegen wesentliche Rügen des EuGH-Urteils vom 21. Juni 2018 zur Beschränkung der Düngung.

Der BDEW stellt fest, dass die aktuellen Änderungsvorschläge der Bundesregierung vom Juni 2019 zur Reduzierung der Stickstoffdüngung um 20% in Nitrat belasteten Gebieten gegenüber der Mitteilung vom 31. Januar 2019 nachweislich eine wirkungsschwächere Wirkung haben. Gleiches gilt für die nachträgliche Lockerung bzw. Teilrücknahme des am 31. Januar 2019 zugesagten Stickstoffdüngeverbotes zu Winterraps, Wintergerste und Zwischenfrüchten ohne Futternutzung, ebenfalls in Nitrat belasteten Gebieten.

Die von der Bundesregierung Deutschland im Juni 2019 gegenüber den Vorschlägen vom 31. Januar 2019 angebotenen nachträglichen Ausnahmen und Öffnungsklauseln sind darüber hinaus ein erheblicher Rückschritt und nicht geeignet, wesentliche Rügen des EuGH-Urteils vom 21. Juni 2018 zur zeitlichen und mengenmäßigen Begrenzung der Stickstoffdüngung in Deutschland zu beheben (vergleiche Inhalte erste Rüge sowie 1., 2. und 4. Teil der zweiten Rüge).

Die vorgenannten BDEW- Bewertungen werden nachfolgend begründet. Sie beziehen sich auf zwei Pressemitteilungen des Bundesministeriums für Umwelt vom 13.06.2019 und des Bundeslandwirtschaftsministeriums vom 14.06.2019. Darin machen die Bundesministerinnen Frau Klöckner und Frau Schulze gemeinsame Vorschläge zur Verschärfung der Düngerverordnung, die mit Brüssel abgestimmt werden sollen.

## **2 Bewertung der Änderungsvorschläge vom 13.06.2019 für nitratgefährdete Gebiete**

### **2.1 Änderungen zu „Reduktion des ermittelten Stickstoff-Düngedarfs um 20%“**

Es werden Alternativen zur Reduzierung des Düngedarfs um 20 % angeboten. Diese sind aus Sicht des BDEW nicht wirkungsgleich gegenüber dem Vorschlag vom 31. Januar 2019. Mit der ergänzten Berechnung im Betriebsdurchschnitt, die alternativ zu dem bereits zugesagten Schlagbezug erfolgen darf, wird das Schutzniveau eindeutig verwässert. Die Betriebe sollen darüber hinaus selber entscheiden können, welche Berechnungsregelung sie bevorzugen und welche Kulturen weiter trotz nitratgefährdetem Gebiet nach maximalem Bedarf gedüngt werden können. Die bereits zugesagte Düngereduzierung auf Grünlandflächen in Nitrat gefährdeten Gebieten soll wieder entfallen.

Mit der Rücknahme des direkten Schlagbezuges, dem Bezug Betriebsdurchschnitt und der Freiheit, auch kritische Kulturen in der Düngung in nitratgefährdeten Gebieten jetzt nicht mehr reduzieren zu müssen, werden Möglichkeiten eröffnet, die 20%-Reduzierung zu unterlaufen. Die Entscheidung der Maßnahmen in Nitrat gefährdeten Gebieten wird somit **nicht** behördlich im Rahmen des Nitrataktionsplanes festgelegt und kontrolliert, auch dies ist in der Nitratrichtlinie so nicht vorgesehen.

Der Wegfall des Schlagbezuges wird zu einer standortbezogenen Wirkungsminderung der Maßnahme führen, da unbelastete Flächen bei der Berechnung nach dem Betriebsdurchschnitt von den Betrieben „gegengerechnet“ werden, um auf belasteten Flächen höher düngen zu können. Die Aufhebung des Schlagbezuges ist auch deshalb nicht nachvollziehbar, da gemäß der DüV vom Mai 2017 bereits eine jährlich schlagbezogene Düngebedarfsermittlung vorgeschrieben ist und entsprechende EDV-Programme dafür bundesweit schon im Routineeinsatz sind. Davon in nitratgefährdete Gebieten schlagbezogen 20% abzuziehen, ist leicht umsetzbar. Zudem sieht schon die Mitteilung vom 31. Januar 2019 den Wegfall des gesamtbetrieblichen Nährstoffvergleichs und die Einführung einer schlaggenauen Aufzeichnungspflicht der tatsächlichen Düngung vor. Auch hierdurch wird der Schlagbezug rechtlich nochmals etabliert, meldefähig und leichter administrierbar. Die Aufhebung des Schlagbezuges und damit des konkreten Flächenbezuges bei der Regelung Düngebedarf minus 20% stünde daher im groben Widerspruch zu der mit der DüV vom Mai 2017 eingeführten, schlag- und damit flächenbezogenen Düngebedarfsermittlung bzw. Düngeobergrenzen.

### **BDEW-Forderung:**

Wenn an dem jetzigen Vorschlag im Sinne einer Reduzierung von 20% im Betriebsdurchschnitt festgehalten wird, dann muss für düngeintensive Anbaukulturen, wie Qualitätsweizen, Kartoffeln, Feldgemüse und Zuckerrüben eine flächenbezogene Reduzierung von 20% und für Mais eine Reduzierung um 30% gelten.

Um die Nachvollziehbarkeit der Düngerreduzierung zu gewährleisten, ist die Einführung einer Nachweispflicht erforderlich. Hier

für muss die Beweislast zur Erleichterung des behördlichen Vollzuges umgekehrt werden. Nicht die Behörden sollten die Einhaltung der neuen Regelungen nachweisen müssen, sondern die Betriebe sind in der Darlegungspflicht. Nachvollziehbarkeit und Transparenz sind darüber hinaus nur dann möglich, wenn auch die sog. Stoffstrombilanzverordnung den neuen Gegebenheiten angepasst wird.

## **Ausnahmen (Befreiung) für sog. „gewässerschonend wirtschaftende Betriebe“**

### **a) Befreiung von der Regelung Düngbedarf minus 20%**

Betriebe sollen von der Reduzierung des Düngedarfs um 20% befreit werden, wenn sie im Durchschnitt ihrer Flächen in Nitrat belasteten Gebieten nicht mehr als 160 kg Gesamtstickstoff je Hektar und davon nicht mehr als 80 kg Gesamtstickstoff je Hektar in Form von Mineraldüngemitteln aufbringen.

Grünland soll von der Reduzierung des Düngedarfs um 20% komplett befreit werden.

Die Befreiungsgrenze von 160 kg Gesamtstickstoff je Hektar ist nur eine geringe Einschränkung, sie unterläuft die Regelung Düngedarf minus 20 %. Sie liegt auch für Betriebe mit hohem Einsatz an organischen Düngern nur 10 kg N/ha unter der 170 kg N/ha-Grenze für organische Dünger.

Die zunächst einfache Regelung wird durch die Ausnahme deutlich komplizierter, da es Verfahren und Zuständigkeiten geben muss, nach denen sog. „gewässerschonend wirtschaftende Betriebe“ nachweislich und jährlich wiederkehrend ermittelt werden (hoher Bürokratieaufwand). Da düngextensive Betriebe sowieso bereits die Regelung N-Düngedarf minus 20% weitgehend einhalten, wäre eine dadurch ausgelöste Betroffenheit kaum gegeben. Es macht allein schon deshalb keinen Sinn, diese Betriebe nochmals mit viel Bürokratieaufwand offiziell als „gewässerschonend wirtschaftende Betriebe“ festzustellen.

Durch die ebenfalls vorgesehene Befreiung von Dauergrünland von der Reduzierung des Düngedarfs um 20 % würde Grünland gerade in viehstarken Regionen weiterhin mit deutlich mehr als 170 kg N/ha organisch gedüngt werden. Schon seit Jahren ist feststellbar, dass Grünland über die gesamte Vegetationszeit und auch nach der letzten Grasnutzung im Herbst nochmals mit organischen Düngern (Gülle und Gärreste) massiv überdüngt wird, da andere Herbsdüngungen beschränkt sind und Lagerraum vielfach knapp ist. **Grünland ist häufig ganzjährig zur Entsorgungsfläche von organischen Düngern** geworden. Daher muss nicht nur der Schlagbezug aufrecht erhalten bleiben, sondern insbesondere auch die Regelung Düngedarf minus 20% in nitratgefährdeten Gebieten zum Schutz von Oberflächengewässern gegenüber Nährstoffeinträgen gelten.

### **BDEW-Forderung:**

Der BDEW fordert die Streichung der Ausnahmeregelung, da düngextensive Betriebe sowieso bereits die Regelung N-Düngedarf minus 20% weitgehend einhalten und für diese Regelung demnach gar keine Notwendigkeit besteht (siehe nachfolgende Begründung). Auch der gesamte Bürokratieaufwand hierfür wäre unverhältnismäßig. Sollte an der Regelung trotzdem festgehalten werden, fordert der BDEW die Reduzierung der Befreiungsgrenze auf

140 kg Gesamtstickstoff je Hektar und davon nicht mehr als 70 kg Gesamtstickstoff je Hektar in Form von Mineraldüngemitteln.

Der BDEW lehnt die ebenfalls vorgesehene Befreiung von Dauergrünland von der Reduzierung des Düngebedarfs um 20% ab. Gerade in Verbindung mit der ebenfalls vorgesehenen Herausnahme des Schlagbezuges und des Kulturartenbezuges würde dies in Regionen mit hohem Einsatz an organischen Düngern zu einer nicht tolerierbaren Gefahr der Entsorgung insbesondere organischer Flüssigdünger (Güllen und Gärresten) im Grünland führen.

#### **b) Befreiung von der schlagbezogenen Obergrenze von 170 kg Gesamtstickstoff pro Hektar aus organischen Düngern**

##### **BDEW-Forderung:**

Der BDEW lehnt die Befreiung der schlagbezogenen Obergrenze von 170 kg Gesamtstickstoff pro Hektar aus organischen Düngern für sog. „gewässerschonend wirtschaftende Betriebe“ für Acker und Grünland ab.

**Bewertung/Begründung:** Die Wasserwirtschaft kritisiert, dass die 170 kg N/ha-Grenze für alle überwiegend durchlässigen bzw. auswaschungsgefährdeten Böden in Deutschland zu hoch ist. Bereits 2003 hat der Bundesarbeitskreis Düngung publiziert, dass selbst bei Einhaltung der guten fachlichen Praxis auf Ackerböden unter 45 Bodenpunkten (Ackerzahl) ohne Viehhaltung, bei ~750 mm Jahresniederschlag sog. „unvermeidbare Verluste“ in Höhe von bis zu 35 kg N/ha auftreten. Diese erhöhen sich bei Hinzunahme der Tierhaltung (bzw. Gärresten aus Biogasanlagen) pro 0,5 Großvieheinheiten (GV) pro Hektar um weitere ca. 10 kg N/ha, also bei 170 kg N/ha (ca. 2 GV) auf bis zu 75 kg N/ha. Bezogen auf z. B. 250 mm Sickerwasser-Neubildung pro Jahr können damit Nitratkonzentrationen von 130 mg Nitrat/l im Sickerwasser auftreten. Dies ist gerade in nitratgefährdeten Gebieten nicht tolerierbar.

Obwohl die 170 kg N/ha in Nitrat gefährdeten Gebieten noch deutlich zu hoch sind, will die Bundesregierung dies jetzt mit der neu vorgeschlagenen Regelung weiter aufweichen. Dies würde dazu führen, dass innerhalb eines Betriebes bestimmte Kulturen (z. B. Mais) mit deutlich mehr als 170 kg N/ha, andere Kulturen (z. B. Getreide) mit deutlich weniger 170 kg N/ha organisch gedüngt würden. Damit würde eine gewässerbelastende Überdüngung bestimmter landwirtschaftlicher Anbaukulturen mit organischen Düngern legalisiert. Stattdessen müsste in Nitrat gefährdeten Gebieten eine Reduzierung der 170 kg N-Obergrenze für organische Dünger schlagbezogen auf 120 bis 130 kg N/ha eingeführt werden.

Im ökologischen Landbau reicht die Ausbringung von max. 170 kg N/ha über organische Dünger aus, die dort üblichen Erträge zu erreichen. Als „gewässerschonend wirtschaftende Betriebe“ könnten aber Ökobetriebe mit <140 kg N/ha organischem Dünger eingestuft werden.

Wie bereits bei der vorgesehenen Befreiung von Grünland von der Reduzierung des Düngedarfs um 20 % würde die Aufhebung der schlagbezogenen Obergrenze von 170 kg Gesamtstickstoff aus organischen Düngern bei Grünland in viehstarken Regionen dazu führen, dass dies weiterhin deutlich mit mehr als 170 kg N/ha organisch gedüngt wird und als **Entsorgungsfläche** von organischen Düngern dient. Diese Regelungslücke darf nicht erhalten bleiben.

## **2.2 Aufhebung des „Verbotes der Herbstdüngung zu Winterraps“**

### **BDEW-Forderung:**

Die Aufhebung des bereits angekündigten Verbotes der Herbstdüngung zu Winterraps wird abgelehnt. Es ist zudem dringend darauf zu achten, dass auch das bereits zugesagte Verbot der Herbstdüngung zu Zwischenfrüchten bestehen bleibt.

**Bewertung/Begründung:** Aus Sicht möglicher Gewässerbelastungen ist jede Herbstdüngung eine Risikodüngung, da die Düngemaßnahmen zum Ende der nachsommerlichen Vegetationsphase stattfinden, also kurz vor dem Beginn der Herbst-Niederschläge und der einsetzenden herbstlichen Sickerwasser-Neubildung. Diese Gefährdungseinschätzung gilt erst recht für die überwiegend mit durchlässigen Böden ausgestatteten nitratgefährdeten Gebiete.

Das am 31. Januar 2019 von der Bundesregierung angebotene Verbot der N-Düngung im Herbst in Nitrat gefährdeten Gebieten ist in Verbindung der „Begrüpfungspflicht vor Sommerungen“ (vorausgesetzt weitgehend leguminosenfrei, ausreichend früh gesät und möglichst winterhart) die Maßnahme mit dem stärksten unmittelbaren Wirkungseffekt. Beide Maßnahmen sollten aus Sicht der Wasserwirtschaft sogar auf ganz Deutschland ausgeweitet werden.

Eine der größten Schwachstellen der DüV vom Mai 2017 ist die nach wie vor zugelassene Stickstoff-Herbstdüngung zu Zwischenfrüchten, Winterraps und Wintergerste (nach Getreide), obwohl aus pflanzenbaulicher Sicht in der Regel kein N-Düngedarf besteht. Dieser Düngedarf wird selbst in Regionen bzw. auf Schlägen mit langjährig organischer Düngung bzw. erhöhten Humusgehalten nicht ausgeschlossen, auf denen die Nachernte-Stickstoff-Mineralisation der Sommer- und Herbstmonate immer ausreicht, den N-Bedarf abzudecken bzw. diesen sogar überkompensiert. Leitmotiv dieses vom Gesetzgeber eingeräumten Düngedarfs ist demnach die Möglichkeit, weiterhin im Herbst organische Dünger ausbringen zu dürfen, auch wenn im Regelfall kein Düngedarf besteht. Dies widerspricht den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis der Pflanzenernährung und den Zielen der EG-Nitratrichtlinie.

Zudem ist die nach wie vor zugelassene N-Düngung im Herbst, insbesondere die organische Düngung, mengenmäßig nicht kontrollierbar und dadurch ein Schlupfloch zur Entsorgung organischer Nährstoffträger. So hat die fehlende Kontrollierbarkeit der Ausbringungsmenge in den letzten Jahren im Herbst vor dem Hintergrund zu knappen Lagerkapazitäten für Wirtschaftsdünger, Gärreste auf noch befahrbaren Flächen vielfach zu einer massiven organi-

schen N-Überdüngung unmittelbar vor Beginn der winterlichen Sickerwasser-Neubildung geführt.

Die zentrale und seit Jahrzehnten belegte Nitratbelastung der Gewässer durch die wachsende und nicht kontrollierbare Herbsdüngung muss zumindest in den nitratgefährdeten Gebieten verbindlich ausgeschlossen werden. Daher ist eine Ausnahme des „Verbotes der Herbsdüngung zu Winterraps“ inakzeptabel. Vielmehr wäre ein generelles Verbot der Herbsdüngung, zumindest für organische Dünger ab der Ernte der letzten Hauptfrucht, erforderlich.

### **2.3 Änderungen zur Festlegung der Sperrzeit**

#### **BDEW-Forderung:**

Die vorgeschlagene Erweiterung der Sperrzeit von ein bis vier Wochen reicht nicht aus, um weitere Nitratreinträge zu vermeiden. Benötigt wird eine standortgerechte, u. U. noch längere Festlegung von variablen Sperrfristen, die den Wetter-, Grundwasser- und Bodenverhältnissen Rechnung tragen.

### **2.4 Flächendeckende Einführung der organischen Düngung auf Grünland nach 01.09.**

Entgegen der Zusagen der Bundesregierung vom 31. Januar 2019 soll flächendeckend in Deutschland eine organische Düngung auf Grünland im Herbst nach dem 01.09. bis zum Beginn der Sperrfrist in Höhe 80 kg Gesamtstickstoff (ohne Ertragspflicht) zugelassen werden.

#### **BDEW-Forderung:**

Die Einführung einer generellen Erlaubnis im Herbst nach dem 01.09. organischen Düngung wird grundsätzlich abgelehnt.

#### **Bewertung/Begründung:**

Nach dem 01.09. beabsichtigte Schnitt- oder Weidenutzungen von Grünland müssen aus fachlichen Gründen die zur optimalen Ertragsbildung notwendige Düngung immer vor dem 01.09. erhalten, um diese auch optimal in Pflanzenwachstum überführen zu können. Eine spätere Düngung wäre selbst bei bestehender Ertragsabsicht immer weniger wirksam. Allein aus diesen Gründen ist eine Stickstoff-Düngung nach dem 01.09. selbst bei Ertragsabsicht fachlich nicht vertretbar und schon gar nicht vertretbar, wenn keine Ertragsabsicht besteht.

Grünland wird seit Jahren auch ohne Nutzungsabsicht mit organischen Düngern häufig massiv überdüngt, da andere Herbsdüngungen beschränkt sind und Lagerraum vielfach zu knapp ist. Es handelt sich sehr offensichtlich um eine Maßnahme, die als Schlupfloch der Entsorgung von organischen Dünger im Herbst auf Grünland in ganz Deutschland dienen soll. Dies ist nicht mit den Grundsätzen des Düngebedarfs und den Zielen der EG-Nitratrichtlinie vereinbar.

## **2.5 Änderungen der Düngungsregelungen bei Hangneigung**

### **BDEW-Forderung:**

Die vorgesehene Regelung eines Abstandes von nur 2 Metern zu einem angrenzenden Gewässer bei einer Hangneigung von 5 bis 10 Prozent und nur 10 Metern bei einer Hangneigung von über 15 Prozent reichen zum Rückhalt von Nährstoffen infolge Oberflächenabfluss und Bodenerosion in Oberflächengewässer nicht aus. Um einen wirkungsvollen Schutz zu gewährleisten, muss der Abstand bei einer Hangneigung von 5 bis 10 Prozent auf mindestens 10 Meter, bei 10 bis 15 Prozent auf 15 Meter und bei über 15 Prozent Hangneigung auf 20 Meter erhöht werden. Zudem müssen zur Vermeidung von Nährstoff- und Bodenabträgen flüssige organische Dünger entweder verboten oder mindestens in den Boden – wenn möglich je nach den Bodenverhältnissen- eingeschlizt werden.

### **Bewertung/Begründung:**

Landwirtschaftliche Flächen werden in Deutschland strukturbedingt immer größer. Zudem sind seit dem Biogasboom 2008 viele gewässernahe Grünlandflächen in Acker umgebrochen worden. Weiterhin haben Unterbodenverdichtungen und eine dadurch bedingt geringere Wasserinfiltration der Böden zugenommen. Klimaprognosen sagen die Zunahme von Starkregen in Deutschland voraus (Beispiel Nassjahr 2017). Gleichzeitig gibt es in Deutschland keine wesentlichen, gesetzlich vorgeschriebenen Erosionsschutzmaßnahmen. Daher haben die Risiken von Nährstoffeinträgen in Oberflächengewässer durch Oberflächenabfluss und Bodenerosion deutlich zugenommen. Da auch im Düngerecht bisher keine flächenhaften Erosionsschutzmaßnahmen zur Minderung von Nährstoffeinträgen vorgeschrieben sind, sind ausreichende Gewässerabstände derzeit die einzige Möglichkeit zum wirksamen Schutz der Oberflächengewässer. Die bisher für die einzelnen Hangneigungsstufen vorgesehenen Gewässerabstände sind daher viel zu gering, um lateral zunehmend auftretende Oberflächenabflüsse und Erosionsereignisse wirksam abzufangen.

### **Ansprechpartner:**

Dr. Michaela Schmitz  
Telefon: +49 30 300199-1200  
michaela.schmitz@bdew.de

Christina Christopoulou  
Telefon: +32 2 774 51 19  
Christina.christopoulou@bdew.de