

Stellungnahme der Deutschen Gesellschaft für Pflanzenernährung (DGP) zur Novellierung der Düngeverordnung

Bezug Verordnungsentwürfe vom 18.12.2014, 15.06.2015, 24.09.2015 und 16.12.2015

Veranlassung

Die Verordnung über die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis beim Düngen (Düngeverordnung – DüV) regelt (§ 1):

1. die gute fachliche Praxis bei der Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln auf landwirtschaftlich genutzten Flächen,
2. das Vermindern von stofflichen Risiken durch die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln auf landwirtschaftlich genutzten Flächen und auf anderen Flächen, soweit diese Verordnung dies ausdrücklich bestimmt.

Die Änderung der bestehenden Verordnung wird durch den Gesetzgeber insbesondere als erforderlich angesehen, um die Vorgaben der EG-Nitratrictlinie (Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991) zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen umzusetzen. Weiterhin soll den aktuellen wissenschaftlichen und technischen Entwicklungen sowie Erfahrungen aus der Vollzugspraxis Rechnung getragen werden (**A Problem und Ziel**). Dagegen spielen die Verminderung der Freisetzung reaktiver Stickstoffverbindungen an die Atmosphäre eine untergeordnete und die Verminderung der P-Belastung der Gewässer praktisch keine Rolle.

Der in Satz 2 der Problem- und Zielbeschreibung explizit erhobene Anspruch, dem wissenschaftlichen Kenntnisstand Rechnung zu tragen, legitimiert die Deutsche Gesellschaft für Pflanzenernährung (DGP), die wissenschaftliche Fachgesellschaft, deren Mitglieder u.a. alle Düngung und Nährstoffhaushalt“ betreffenden Aspekte in Lehre und Forschung in Deutschland vertreten, zu dieser Stellungnahme.

Grundsätzlich begrüßt die DGP eine Novellierung der DüV nicht nur unter dem Aspekt der Umsetzung der EU Nitratrictlinie, sondern weil es die bisherige DüV nicht erreicht hat, die Einträge von reaktiven Stickstoffverbindungen und Phosphor aus der Landwirtschaft in die Umwelt und damit die stofflichen Risiken der Düngung hinreichend zu vermindern.

Grundsätze für die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln (§ 3)

Die Präzisierung der **Grundsätze der Düngung** in § 3, Absatz 1, wird ausdrücklich begrüßt: „Die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln ist unter Berücksichtigung der Standortbedingungen auf ein Gleichgewicht zwischen dem voraussichtlichen Nährstoffbedarf der Pflanzen, der Nährstoffversorgung aus dem Boden und aus der Düngung auszurichten. Aufbringungszeitpunkt und -menge sind bei den in Satz 1 genannten Stoffen so zu wählen, dass verfügbare oder verfügbar werdende Nährstoffe den Pflanzen zeitgerecht in einer dem Nährstoffbedarf der Pflanzen entsprechenden Menge zur Verfügung stehen und Einträge in oberirdische Gewässer und das Grundwasser vermieden werden.“ Auch die in § 3, Absatz 2

verbindlich vorgeschriebene und in § 4 detailliert dargestellte Ermittlung des Düngungsbedarfes für N und P wird begrüßt. Die in Absatz 6 zugebilligten „unvermeidlichen“ N-Verluste bei der Ausbringung von Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft und Gärrückständen aus dem Betrieb einer Biogasanlage werden als problematisch angesehen und weiter unten im Zusammenhang mit dem Nährstoffvergleich diskutiert. **Die in Absatz 7 geregelten Grundsätze der P-Düngung sind mit den in Absatz 1 geregelten Grundsätzen der Düngung nicht vereinbar.** Die in § 3 Absatz 7 im Detail vorgestellte Neuregelung der P-Düngung steht im Widerspruch zu einer Vielzahl wissenschaftlicher Studien der letzten Jahrzehnte, und sie orientiert sich in falscher Weise am P-Angebot des Bodens. Während bei niedrigem Angebot über den Bedarf der Pflanzen hinaus P gedüngt werden sollte, da weder das gedüngte P noch das P-Angebot des Bodens den P-Bedarf der Pflanzen zu decken vermag, muss bei hohem Angebot des Bodens die P-Düngermenge deutlich vermindert und sogar bis auf 0 reduziert werden, um guter fachlicher Praxis zu entsprechen. Dies entspricht den wissenschaftlichen Erkenntnissen und ist im Übrigen gängige Praxis und Grundlage der Beratung. Die aktuell vorgeschlagene Neuregelung der P-Düngung bedarf daher dringend der weiteren Überarbeitung wie folgt: Zur Abwehr von Gefahren für Gewässer sind Böden mit Gehalten von 11-21 mg P₂O₅ je 100 g Boden (CAL-Methode) maximal in Höhe der P-Abfuhr durch die Pflanzen mit P zu düngen. Bei Böden mit P-Gehalten oberhalb von 21 mg P₂O₅ je 100 g Boden ist sicherzustellen, dass maximal 50 % der P-Abfuhr gedüngt werden und bei Böden mit mehr als 35 mg P₂O₅ je 100 g Boden ist die Düngung mit P auszusetzen. Diese Regelung ist zur Gewährleistung von Planungssicherheit für die Landwirtschaft jetzt in die Düngeverordnung aufzunehmen. Übergangsregelungen sind zu schaffen. Längerfristig wird zu berücksichtigen sein, dass eine Neubewertung vorliegender Feldversuche zum P-Düngungsbedarf (Positionspapier des VDLUFA, Dezember 2015) eine Absenkung der anzustrebenden P-Gehalte des Bodens zur Verminderung der P-Einträge in Gewässer erforderlich machen wird.

Die aktuell vorgelegten Formulierungen in Absatz 7 vermitteln den Eindruck, dass mit dieser Regelung nicht die P-Düngung geregelt wird, sondern eine Möglichkeit eingeräumt werden soll, betriebliche P-Überschüsse, die insbesondere in Betrieben mit hohem Anfall an Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft und Gärrückständen aus dem Betrieb einer Biogasanlage auftreten, auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche zu entsorgen. Die am Ende des Absatzes 7 genannte Einschränkung zur P-Düngung („Wenn nachteilige Veränderungen von Gewässereigenschaften in Folge des Aufbringens phosphathaltiger Düngemittel nach Satz 1 festgestellt werden, kann die nach Landesrecht zuständige Stelle anordnen, dass abweichend von Satz 1 nur geringere Phosphatmengen aufgebracht werden dürfen, oder das Aufbringen phosphathaltiger Düngemittel untersagen“) bringt zwar die Sorge des Gesetzgebers, mit der Regelung in Satz 1 den P-Eintrag in Gewässer wirksam begrenzen zu wollen, zum Ausdruck, bleibt aber als Instrument zur Verhinderung des P-Eintrages in Gewässer, insbesondere in die küstennahen Bereiche der Meere unwirksam, da diffuse P-Einträge aus der Landwirtschaft eben nicht Verursachern konkret zugerechnet werden können.

Ermittlung des Düngedarfs an Stickstoff und Phosphat (§ 4)

Während die Ermittlung des N-Düngerbedarfes, der sich aus dem Nährstoffbedarf der Pflanzen und der Nährstoffversorgung aus dem Boden ergibt, in § 4 detailliert mit einem umfangreichen Tabellenwerk geregelt wird, sind die Vorgaben für P recht vage. **Es gibt keinerlei konkrete Angaben zur Berechnung des P-Bedarfes der Pflanzen, der sich aus den P-Gehalten der Pflanzen/Ernteprodukte der Pflanzen ergibt.** In § 8 „Nährstoffbilanzierung“ wird für P darauf verwiesen, dass die P-Gehalte bei der nach Landesrecht zuständigen Stelle zu erfragen sind. Für einen je nach Bundesland variierenden P-Bedarf und variierende P-Gehalte in Pflanzen fehlt jede

wissenschaftliche Basis. Es entsteht daher der Eindruck, dass auch über diesen Hebel (Anrechnung eines erhöhten P-Bedarfes der Kulturen als Maß für den Düngebedarf insbesondere in Regionen mit hoher Dichte an Nutztieren und Biogasanlagen) Möglichkeiten einer erhöhten P-Düngung („P-Entsorgung“) offengehalten werden sollen.

Besondere Vorgaben für die Anwendung von stickstoff- oder phosphathaltigen Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln (§ 5)

Die in § 5 geregelten, präzisierten Vorgaben zur Vermeidung von Einträgen von Nährstoffen in Gewässer durch Abschwemmung und zum Schutz des Bodens werden im Grundsatz begrüßt.

Zusätzliche Vorgaben für die Anwendung von bestimmten Düngemitteln (§ 6)

Die Landwirtschaft und hier insbesondere die Tierhaltung ist mit Abstand der größte Emittent von Ammoniak in die Atmosphäre, wodurch es in natürlichen und naturnahen Ökosystemen zur Eutrophierung, Bodenversauerung und Verlust von Biodiversität kommt. Es wird daher begrüßt, die „unmittelbare“ Einarbeitung von Wirtschaftsdüngern mit wesentlichem Anteil an Ammonium zu präzisieren (**Absatz 1**). Wissenschaftliche Ergebnisse zur Ammoniak-Freisetzung nach Ausbringung zeigen jedoch, dass in den ersten 4 Stunden schon beträchtliche Mengen an Ammoniak freigesetzt werden können. **Eine technisch mögliche und in der Praxis teilweise schon etablierte direkte Einbringung des Düngers (Injektion) in den Boden (als zukünftige Vorgabe) oder eine an die oberflächliche Ausbringung in einem Arbeitsgang gekoppelte Einarbeitung auf Ackerland wird seitens der DGP allerdings als ein weitergehender unumgänglicher Beitrag zur Verminderung der Ammoniak-Emissionen angesehen.** Da die Injektion insbesondere auf Grünland allerdings mit einer erhöhten N₂O- Freisetzung verbunden sein kann, ist hier eine Aufbringung unter die Grasnarbe mit Schleppschuhen anzustreben. Eine Übertragung der Begrenzung der Ausbringung auf maximal 170 kg Gesamt-N pro ha mit Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft auch auf Gärrückständen aus dem Betrieb einer Biogasanlage wird begrüßt (**Absatz 3**), wenn auch bei Ausbringung von 170 kg Gesamt-N mit organischen Düngern erhöhte N-Verluste in die Umwelt nicht auszuschließen sind. Der Bezug auf den Durchschnitt der landwirtschaftlichen Nutzfläche wird als sehr problematisch angesehen. **Die gute fachliche Praxis der Düngung kann nur schlagspezifisch beurteilt werden.** Die jetzige Regelung ermöglicht eine Konzentration der Wirtschaftsdünger auf bestimmte, in der Regel Hof-nahe Flächen, mit der Konsequenz einer verminderten Ausnutzung des gedüngten Stickstoffs und einer erhöhten Gefahr von N-Verlusten in die Umwelt.

Die **Absätze 4 – 6** bringen die Unterstützung des Gesetzgebers für eine Derogationsregelung, das heißt eine Erhöhung der in Absatz 3 genannten maximalen Ausbringungsmenge von 170 kg pro ha für die genannten Wirtschaftsdünger, zum Ausdruck. Alle uns bekannten wissenschaftlichen Untersuchungen zeigen jedoch, **dass die Ausnutzung des Stickstoffs in Wirtschaftsdüngern mit steigenden Gaben zunehmend schlechter wird und damit die Gefahr von N-Verlusten steigt** (von den in der Berechnung inhärenten „unvermeidlichen“ N-Verlusten abgesehen). Höhere N-Gaben dürften in der Regel zusätzlich dazu führen, dass die mit der Düngung verbundene P-Zufuhr den P-Düngebedarf überschreitet. Die in den **Absätzen 7 – 9** geregelten Vorgaben zu Verbotszeiten der Ausbringung von N-Düngern werden im Grundsatz begrüßt.

Nährstoffvergleich (§ 8)

Die Verpflichtung der Betriebe zur Erstellung eines jährlichen Nährstoffvergleiches für die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche und schlagspezifisch wird grundsätzlich begrüßt. Die nun vorgeschriebene „plausibilisierte Feld/Stall Bilanz“ stellt gegenüber der jetzigen Regelung einen Fortschritt da. Dieser Ansatz ist jedoch fehlerbehaftet, unzureichend zu verifizieren und daher leicht zu manipulieren. **Eine Bilanzierung der Nährstoffflüsse auf Betriebsebene nach der Hoftorbilanz ist hingegen ein international anerkanntes und deutlich fehlerärmeres Verfahren und wird daher nachdrücklich empfohlen.** Der in früheren Entwürfen vorgesehene Absatz im **§ 15 (Übergangsbestimmungen)** „Die in den §§ 8 und 9 geregelten Anforderungen an den Nährstoffvergleich und seine Bewertung werden durch Rechtsverordnung auf Grund des § 12a Absatz 2 des Düngegesetzes ab dem 1. Januar 2018 schrittweise durch einen Vergleich der dem Betrieb zugeführten und vom Betrieb abgegebenen Nährstoffmengen abgelöst“ und der Entwurf der Novellierung des Düngegesetzes lässt darauf schließen, dass das zuständige Ministerium zwar diese Ansicht teilt, letztlich jedoch die politische Verantwortung für die Einführung der „Hoftorbilanz“ zu diesem Zeitpunkt scheut. Hiermit trägt der Gesetzgeber dem wissenschaftlichen Erkenntnisstand nicht Rechnung und lässt die mit einer Hoftorbilanz verbundenen Chancen ungenutzt. Denn neben der erhöhten Transparenz der Nährstoffflüsse auf Betriebsebene und besseren Überprüfbarkeit ermöglicht ein Nährstoffvergleich auf Hoftorbasis auch, die Düngeverordnung deutlich übersichtlicher zu gestalten. Auf viele Einzelregelungen könnte verzichtet werden. Der vorliegende Entwurf ist auf Grund der Vielzahl der Anlagen mit umfangreichen Tabellenwerken sehr unübersichtlich. Ein Nährstoffvergleich auf Hoftorbasis erlaubte die Festlegung eines betrieblichen Düngerkontingentes für N und P, in dessen Grenzen dem Betriebsinhaber weitgehende Freiheiten zur Erhöhung der Nährstoffeffizienz, zur Optimierung der Erträge und Qualitäten landwirtschaftlicher Produkte gewährt werden können, da dies in seinem ureigenen betrieblichen Interesse liegt.

Die Bilanzierung für N in tierhaltenden Betrieben ist undurchsichtig (**§8, Absatz 3**). Eine pauschale Öffnungsklausel für unvermeidliche N-Verluste von bis zu 25 % bei Grünland ist zwar ein deutlicher Fortschritt gegenüber der jetzigen DüV birgt allerdings weiterhin die Gefahr, dass dies unabhängig von realistischen Erwartungen regelmäßig in voller Höhe ausgenutzt wird. Bei sachgemäßer Lagerung und neuester Technik (Injektion, Schleppschuh) sind solche Verluste nicht zu erwarten. **Hier muss viel stärker differenziert und begründet werden. Es fehlen entsprechende Angaben für den Marktfruchtanbau,** denn es ist im Umkehrschluss nicht einzusehen, dass im Feldfutterbau unvermeidliche Verluste unterstellt werden, im allgemeinen Ackerbau aber nicht. **Angaben zu Gärresten fehlen völlig.**

Die einheitliche, von Kultur und Anbauzeitraum unabhängige Zubilligung von 60 kg/ha N als hinzunehmende N-Verluste im Gemüsebau (Absatz 5) ist eine einfache Lösung. Sie wird allerdings bei einigen Kulturen sehr schwierig einzuhalten sein, während bei deutlich mehr als den aufgelisteten Kulturen positive N-Salden dieser Größenordnung für die Erzielung optimaler Erträge und Qualitäten nicht erforderlich sind.

Bewertung des betrieblichen Nährstoffvergleiches (§ 9)

Die in § 9, Absatz 2 vorgenommene Absenkung des erlaubten Kontrollwertes für den N Nährstoffvergleich von 60 auf 50 kg pro ha N wird begrüßt. Dieser Kontrollwert ist für bestimmte Anbausysteme zwar anspruchsvoll, aber durchaus zu erreichen.

Der in Absatz 3 festgesetzte Kontrollwert für P von zunächst 20 kg P₂O₅, abgesenkt auf 10 kg P₂O₅ pro ha ab 2018 unabhängig vom P-Angebot des Bodens (Bodenanalyse auf pflanzenverfügbares P) ist wie zuvor erwähnt nicht mit den in § 3 definierten Grundsätzen der guten fachlichen Praxis beim Düngen zu vereinbaren. Die Neufassung des § 9 (Bewertung des betrieblichen Nährstoffvergleiches) ist daher so zu überarbeiten, dass sie den zu §3, Absatz 7, vorgeschlagenen Regelungen entspricht.

Es wird begrüßt, dass bei Nichteinhaltung der Kontrollwerte beim Nährstoffvergleich der Betriebsinhaber zu einer Beratung verpflichtet wird. Hieraus ergibt sich angesichts des komplexen Regelungswerkes ein erhöhter Beratungsbedarf, dem durch die Schaffung zusätzlicher Stellen in den für die Beratung zuständigen Einrichtungen Rechnung getragen werden muss. Das wiederholte Nichteinhalten der Kontrollwerte ist in dem letzten Entwurf wieder bewehrt, stellt also eine Ordnungswidrigkeit dar (siehe § 14), was als dringend erforderlich angesehen wird, damit die Ziele des Nährstoffvergleiches erreicht werden.

Fassungsvermögen von Anlagen zur Lagerung von Wirtschaftsdüngern

Die gegenüber der bestehenden DüV erweiterten Vorschriften zur Lagerkapazität von Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft werden begrüßt, da nur bei entsprechend großer Lagerkapazität gewährleistet werden kann, dass die Wirtschaftsdünger zum pflanzenbaulich richtigen Zeitpunkt und unter Einhaltung der Bestimmungen der DüV eingesetzt werden können. Da in diesem Abschnitt allerdings **Gärrückstände** aus dem Betrieb einer Biogasanlage nicht explizit erwähnt werden, ist davon auszugehen, dass **für diese Wirtschaftsdünger offenbar die Regelungen zur Lagerung nicht anzuwenden sind**. Da diese sich aber in der Düngewirkung und damit in der guten fachlichen Praxis beim Düngen von Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft nicht unterscheiden, ist dies absolut unverständlich und nicht zu akzeptieren.

Übergangsregelungen

Die DGP ist sich bewusst, dass insbesondere die Umsetzung der Empfehlungen der DGP zur Bemessung des P-Düngebedarfes und der Nährstoffbilanzierung zu erheblichen Einschränkungen bei der Verbringung von Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft in Regionen mit hoher Tierdichte und hohem Anfall an Gärrückständen aus dem Betrieb einer Biogasanlage führen wird. **Es sind daher entsprechend lange Übergangsfristen einzuräumen und flankierende Maßnahmen einzuleiten, die eine Aufbereitung und/oder eine sinnvolle überbetriebliche Anwendung von Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft und von Gärrückständen aus dem Betrieb einer Biogasanlage ermöglichen und fördern**. Anderenfalls ist ein Abbau der Tierdichte in diesen Regionen unausweichlich.

Die DGP empfiehlt nachdrücklich, die aktuelle Novellierung der Düngeverordnung zu nutzen, um auch dem eindeutigen Trend bei der Gewässerbelastung mit Phosphat zu begegnen. In Zukunft werden die hier vorgeschlagenen, strengeren Regelungen nicht nur für die N-Düngung, sondern auch für die P-Düngung unausweichlich sein. Durch die Aufnahme der vorgeschlagenen mittel- und langfristigen erforderlichen Regeln zur fachgerechten P-Düngung und zur Hoftorbilanzierung bereits zum jetzigen Zeitpunkt, verbunden mit klaren und sinnvollen Übergangsregelungen und flankierenden Maßnahmen, werden zwei weitere, im höchsten Maße **wichtige Ziele erreicht: Planungssicherheit für die Landwirtschaft und weitgehende unternehmerische Freiheit im Rahmen transparenter Bedingungen, die durch Politik und Gesellschaft gesetzt werden**.

Stellungnahme der Deutschen Gesellschaft für Pflanzenernährung (DGP) zur Novellierung des Düngegesetzes

Bezug: Gesetzentwürfe vom 24.09.2015 und 18.12.2015

Grundsätzlich begrüßt die DGP die Novellierung des Düngegesetzes (DüG).

Der jetzt vorliegende Entwurf des DüG trägt dem Anliegen Rechnung, die in der novellierten DüV getroffenen Regelungen zur guten fachliche Praxis des Düngens umsetzen zu können, um die in **§1** zutreffend genannten Ziele zu erreichen. Allerdings sollte hier (**§1, Absatz 4**) und auch später **§11a, Absatz 1** der Anspruch erhoben werden, **Nährstoffverluste nicht nur zu verringern, sondern diese (weitgehend) zu vermeiden.**

Insbesondere wird sehr begrüßt, dass mit dem novellierten DüG die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden für:

1. die Verpflichtung der Betriebe zur Erstellung von Hoftorbilanzen
2. den Zugriff auf die im Rahmen der Betriebsbilanzierungen und der Überprüfung der guten fachlichen Praxis bei der Düngung erhobenen Daten z.B. für die Erstellung regionaler Nährstoffflüsse

Unverständlich und abzulehnen ist die in §2, Absatz 5 und §3a explizite Fokussierung auf Nitrat, obwohl die Gefährdung der Umwelt durch Phosphat als nicht weniger kritisch anzusehen ist.

Da **Gärrückstände aus dem Betrieb einer Biogasanlage** als Düngemittel nicht explizit genannt werden, entsteht der Eindruck, dass deren Anwendung als Dünger in der Landwirtschaft **nicht durch das DüG geregelt werden soll. Dies ist abzulehnen, da**

1. die Düngerwirkung von Gärrückständen der von Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft vergleichbar ist und
2. gängige Praxis ist, Wirtschaftsdünger tierischer Herkunft in Biogasanlagen zu „veredeln“.