

## Stellungnahme<sup>1</sup>

**für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz am 8.11.2017 zum Thema: „Trotz steigender Trinkwasserkosten: CDU/FDP verweigern sachgerechte Umsetzung der Düngeverordnung“.**

**Dr. Markus Salomon, Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)**

Die kürzlich beschlossene Novellierung der Düngegesetzgebung in Deutschland (es fehlt noch die Verabschiedung der Stoffstrombilanzverordnung) ist für den Umweltschutz von großer Bedeutung. Stickstoffverbindungen wie Nitrat und Ammoniak, die vorwiegend aus der Landwirtschaft stammen, belasten die Umwelt und die menschliche Gesundheit auf vielfältige Weise bzw. stellen für diese ein Risiko dar:

- Hohe Nitratkonzentrationen beeinträchtigen das Grundwasser als wichtige Trinkwasserressource.
- Stickstoffeinträge tragen durch Überdüngung und Versauerung der Wasser- und Landökosysteme zum Verlust von Biodiversität bei.
- Lachgas schädigt die Ozonschicht und ist ein hochwirksames Klimagas.
- Ammoniak ist eine Vorläufersubstanz für gesundheitsschädlichen Feinstaub.

Die letzten beiden Nitratberichte der Bundesregierung zeigen deutlich, dass sich die Nitratbelastung der Grundwasserkörper in Deutschland in den letzten Jahren kaum verbessert hat. In einzelnen Gebieten hat sich die Situation sogar verschlechtert und dies trotz intensiver Bemühungen, insbesondere seitens der Bundesländer, die Nitratbelastung zu mindern. Hinzu kommt, dass die Böden über eine gewisse Pufferkapazität für Nitrat verfügen, diese aber endlich ist und es aus diesem Grund bereits zu ersten Nitratdurchbrüchen ins Grundwasser gekommen ist. In Zukunft ist zu erwarten, dass dies noch häufiger auftritt.

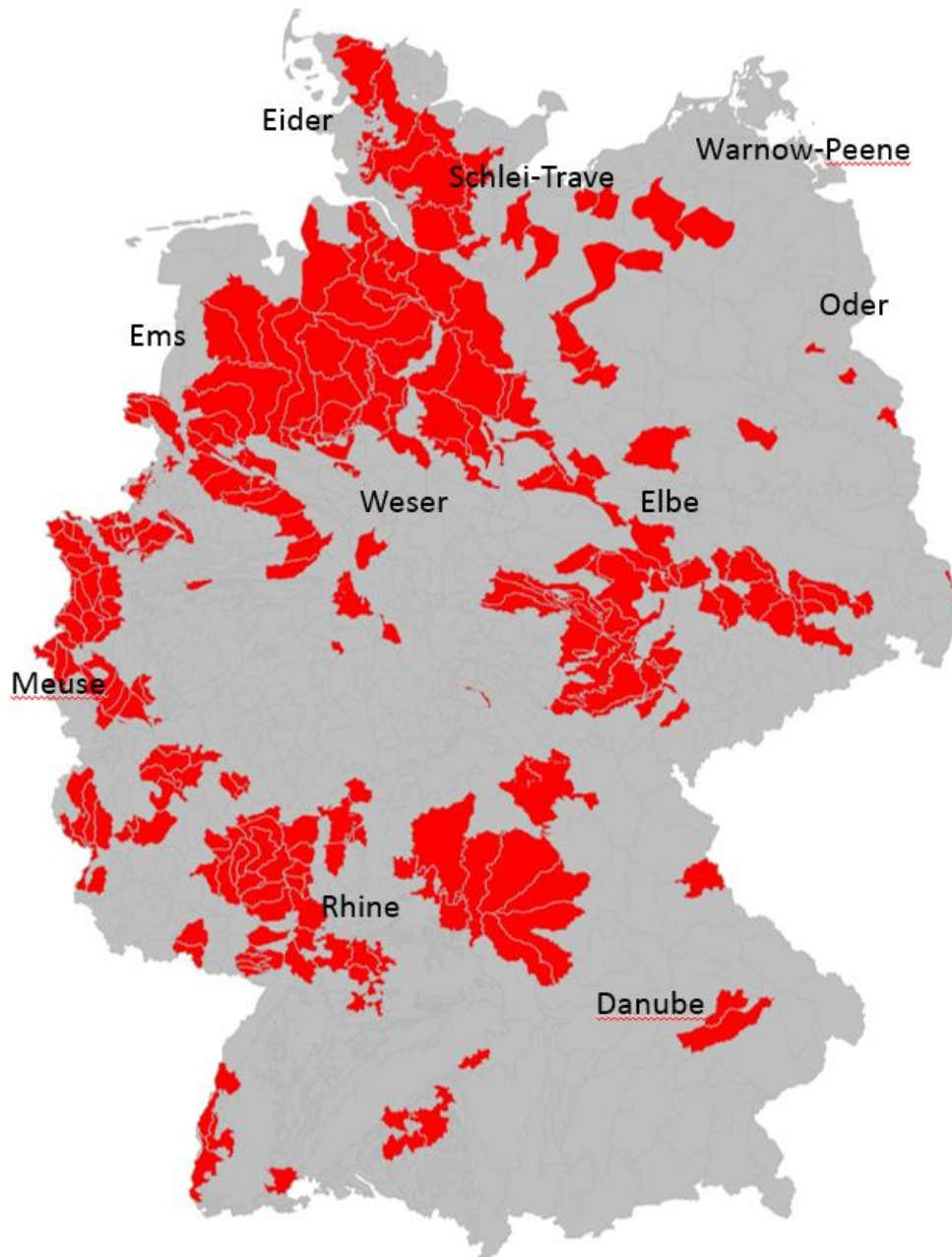
Ein Blick auf die Situation in Nordrhein-Westfalen (2. Monitoring-Zyklus 2007-2012 zur Umsetzung der WRRL) weist darauf hin, dass diese noch angespannter ist als im bundesweiten Durchschnitt (s. Abbildung). So verfehlen derzeit etwa 40 % der Grundwasserkörper aufgrund von hohen Nitratbelastungen den geforderten guten chemischen Zustand. Gebietsweise sind

---

<sup>1</sup> **Anmerkung:** Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf Veröffentlichungen des Sachverständigenrats für Umweltfragen (SRU), insbesondere eine Stellungnahme mit den Wissenschaftlichen Beiräten für Agrarpolitik (WBA) und für Düngefragen (WBD) zur „Novellierung der Düngeverordnung: Nährstoffüberschüsse wirksam begrenzen“ aus dem Jahr 2013, das Sondergutachten „Stickstoff – Lösungsstrategien für ein drängendes Umweltproblem“, das im Januar 2015 veröffentlicht wurde und einen Brief zur Novellierung von Düngegesetz und Düngeverordnung von Februar 2016, der ebenfalls zusammen mit dem WBA und WBD erstellt wurde ([www.umweltrat.de](http://www.umweltrat.de)). Eine ausführliche Sachdarstellung findet sich in diesen Publikationen.

für einzelne Grundwassermessstellen ebenfalls steigende Trends bei den Nitratkonzentrationen zu beobachten.

**Abbildung:** Grundwasserkörper in Deutschland, die aufgrund zu hoher Nitratwerte den guten chemischen Zustand nach Wasserrahmenrichtlinie nicht erreichen (SRU 2015).



### **Novellierung der Düngegesetzgebung begrüßenswert, aber mit Schwächen**

Generell begrüßt der SRU die Novellierung der Düngegesetzgebung in Deutschland. Diese stellt zweifelsohne eine Verbesserung da. Allerdings ist der Rat auch der Meinung, dass diese (alleine) nicht ausreichen wird, um wichtige Umweltziele, einschließlich den Schutz des Grundwassers vor den Nitrateinträgen, zu erreichen.

Folgende Anpassungen im Düngegesetz bewertet der SRU als besonders positiv:

- Die Bilanzierung nach Stoffstrombilanz stellt insbesondere in Tierhaltungsbetrieben sicher, dass vergleichbare und belastbare Informationen zum Nährstoffvergleich, dem zentralen Indikator für die Umweltbelastung, vorliegen.
- Hinsichtlich der Datenbereitstellung wurde den für die Überwachung des Düngerechts zuständigen Behörden Zugang zu bereits vorhandenen Daten ermöglicht. Dies ist ein wichtiges Element für einen effizienten und wirksamen Vollzug.

Ebenfalls sind folgende Verpflichtungen aus der Düngeverordnung zu begrüßen:

- Verpflichtung zur Durchführung einer Düngebedarfsermittlung,
- die Einbeziehung pflanzlicher Gärreste in die Ausbringungsobergrenze für Stickstoff aus organischen und organisch-mineralischen Düngemitteln,
- die Absenkung der Kontrollwerte des Nährstoffvergleichs für Stickstoff und Phosphat,
- die Verlängerung der Sperrfristen sowie
- die Stärkung des Vollzugs.

Allerdings weist der SRU auch auf folgende Defizite in der Düngeverordnung hin:

- Die festgelegten Gewässerrandstreifen sind wenig ambitioniert.
- Die Übergangsfristen von bis zu 9 Jahren für die Einführung von emissionsarmer Ausbringungstechnik sind zu lang.
- Die Einarbeitungsfrist für Gülle, Gärreste und bestimmte weitere Düngemittel von vier Stunden ist zu großzügig angesetzt.
- Die Regelungen zur Phosphatdüngung entsprechen im Hinblick auf die erforderliche Berücksichtigung der Phosphat-Verfügbarkeit im Boden nicht dem Stand des Wissens. Sie führen einerseits nicht zu der notwendigen Abreicherung auf überversorgten Böden und verhindern andererseits Maßnahmen zur Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit auf unterversorgten Böden. Letztere müssen jedoch immer mit Zielen des Gewässerschutzes vereinbar sein.
- Die Berücksichtigung von Futtermitteln in Höhe von 15 bis 25 % bei der Erstellung der Nährstoffvergleiche von Futterbaubetrieben ist unangemessen hoch und konterkariert die angestrebte Verbesserung der Nährstoffeffizienz auf Betriebsebene deutlich.

### **Länderöffnungsklausel wichtig für Hotspot-Problematik, aber zu schwach ausgestaltet**

Die Länderöffnungsklausel in der Düngeverordnung befähigt die Bundesländer, zusätzliche Maßnahmen in Gebieten mit hoher Nitratbelastung des Grundwassers (oder entsprechendem Trend in diese Richtung) sowie hoher Eutrophierung von Oberflächengewässern insbesondere aufgrund von Phosphateinträgen zu ergreifen. So können die Bundesländer in diesen Hotspot-Gebieten weitergehende Verpflichtungen erlassen. Dies betrifft mindestens 3 von 14 in der

Verordnung genannten Maßnahmen. Generell sieht es der SRU als dringend erforderlich an, dass in hochbelasteten Gebieten strengere Maßnahmen ergriffen werden. Dabei besteht aber das Risiko, dass aufgrund der hohen Freiheitsgrade der Länder bei der Auswahl der Maßnahmen, die Länderöffnungsklausel nicht ausreicht, um die erforderlichen Verbesserungen in belasteten Gebieten zu erreichen. Bei einigen in der Verordnung genannten Maßnahmen ist es zweifelhaft, dass sie einen wirklichen Mehrwert für den Gewässerschutz darstellen. Der SRU hat deshalb während des Verhandlungsprozesses zur Novellierung der Düngeverordnung empfohlen, im Maßnahmenkatalog durchweg wirksame Maßnahmen aufzunehmen und die Länder zu einer ambitionierten Umsetzung zu verpflichten.

### **Vollzug der Düngeverordnung essentiell für die Erreichung der Ziele der Nitratrictlinie**

Hervorzuheben ist, dass die novellierte Düngeverordnung nur bei einer konsequenten Umsetzung in den Ländern die notwendige Wirkung entfalten wird. Dazu müssen die Länder durch einen wirksamen Vollzug unter Nutzung der Komponenten Beratung, Kontrolle und Sanktion ihrer Verantwortung für den Umweltschutz gerecht werden.

### **Weitergehende Maßnahmen (über die Umsetzung der Düngegesetzgebung hinaus) erforderlich**

Die erfolgreiche Umsetzung der Düngegesetzgebung in Deutschland ist nicht nur wichtig, um die Ziele der EU-Nitratrictlinie zu erreichen und das Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland zu beenden, sondern auch von großer Bedeutung für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, der NERC-Richtlinie, der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL) und der nationalen Biodiversitätsstrategie. Allerdings geht der SRU davon aus, dass die neugestaltete Düngegesetzgebung bzw. deren Umsetzung hierfür alleine – was die Stickstoff- und Phosphateinträge aus der Landwirtschaft betrifft – nicht ausreichen wird. Deshalb sind weitere Anstrengungen in der Landwirtschaft erforderlich. Auch die im Rahmen der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie auf den Weg gebrachten freiwilligen Maßnahmen (Agrarumweltmaßnahmen und landwirtschaftliche Beratung) sind hierfür nur ein Baustein. Der SRU empfiehlt den Bundesländern, zusätzlich verpflichtende Maßnahmen zu ergreifen (z. B. Ausweisung von Wasserschutzgebieten), auch um dem Verursacherprinzip besser gerecht zu werden.

Da der Reduktionsbedarf bei den Stickstoffeinträgen sehr groß ist, hat sich der SRU darüber hinaus dafür ausgesprochen, eine Stickstoffüberschussabgabe einzuführen, die am Stickstoffüberschuss des individuellen Betriebs ansetzt. Ein solches ökonomisches Instrument stellt einen Anreiz dar, über ordnungsrechtliche Anforderungen hinaus Stickstoffüberschüsse zu senken. Die eingenommenen Mittel sollten nach Möglichkeit in den landwirtschaftlichen Sektor zurückfließen (z. B. in Form von Beratungsangeboten, Förderung technischer Maßnahmen zur Emissionsminderung etc.).