

## Stellungnahme

### **zur Verordnung zur Neuordnung der guten fachlichen Praxis beim Düngen,**

### **Düngeverordnung (DüV)**

**(Stand der Bekanntmachung zur Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs.4 des  
Düngegesetzes vom 10. Oktober 2016)**

Die DWA sieht ihre Forderungen für eine notwendige Novellierung der Düngeverordnung und damit zur deutlichen Reduzierung der Stickstoffeinträge, die sie im Rahmen der Verbändeanhörung gestellt hat, in wesentlichen Punkten durch den nun vorgelegten Entwurf vom 10.10.2016 als noch nicht erfüllt an. Mit den vorgesehenen Regelungen werden sich die Vorgaben der europäischen Nitratrichtlinie (91/676/EWG), insbesondere eine maximale Nitratkonzentration von 50 mg/l im Grundwasser nicht zu überschreiten, kaum erreichen lassen. Der Entwurf trägt dem Gewässerschutz nicht ausreichend Rechnung. Eine Verbesserung ist hier jedoch dringend notwendig, da die hohe Nitratbelastung derzeit eine wesentliche Ursache für die Zielverfehlung beim Grundwasserzustand nach der Wasserrahmenrichtlinie ist und in den vergangenen Jahren aufgrund des steigenden Tierbestandes und des Ausbaus der Anbaufläche nachwachsender Rohstoffe in einigen Regionen sogar steigende Trends beim Nitratgehalt im Grundwasser festzustellen sind. Auch das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) geht in seinem Umweltbericht im Rahmen der „Strategischen Umweltprüfung für das nationale Aktionsprogramm zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen von Nitrat“ (Teilprogramm Düngeverordnung) von einer steigenden Tendenz bei der Verwendung von Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft aus. Es ist daher festzustellen, dass der Belastungsdruck auf die Gewässer beim Nitrat nicht geringer geworden ist und nur mit wirksamen neuen Regelungen zukünftig verringert werden kann.

Die EU-Kommission hat nunmehr –wie angekündigt- Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland vor dem Europäischen Gerichtshof erhoben, wegen einer mangelhaften Umsetzung der europäischen Nitratrichtlinie. Sie ist der Auffassung, dass trotz der hohen Belastungen in Deutschland auch im Rahmen der laufenden Überarbeitung des nationalen Aktionsprogramms keine hinreichenden Zusatzmaßnahmen gegen eine wachsende Nitratverunreinigung getroffen würden und bezieht sich dabei explizit auf die unzureichenden Regelungen in der Düngeverordnung.

Der durch das BMEL erstellte Umweltbericht im Rahmen der „Strategischen Umweltprüfung für das nationale Aktionsprogramm zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen von Nitrat“ (Teilprogramm Düngeverordnung) misst Regelungen und Instrumenten eine positive Bewertung auch im Hinblick auf das Schutzwasser zu, die jedoch nicht in den Entwurf der DüV aufgenommen wurden (z.B. Ziffer 10.3, S. 91f.). Diese nicht berücksichtigten Regelungsinhalte sind in vielen Punkten deckungsgleich mit den Forderungen, welche die DWA in ihren bisherigen beiden Stellungnahmen erhoben hat. Besonders wichtig ist aus Sicht der DWA die Einführung einer sachgerechten Nährstoffbilanz für die Betriebe als Hofbilanz ohne Abzug der gasförmigen Verluste. Stattdessen sieht der aktuelle Entwurf weiterhin eine Flächenbilanz oder aggregierte Schlagbilanz vor. Die angekündigte Verordnung zur Stoffstrombilanz bis spätestens 2018 ist nach Auffassung der DWA ein Schritt in die richtige Richtung und wird damit aber auch ein Prüfstein für konsequente Verbesserungen bei der Nitratproblematik sein. Allerdings muss eine solche Stoffstrombilanz

für alle Betriebe verpflichtend sein, um die Nährstoffüberschüsse wirksam verringern zu können. Entsprechende Regelungen sollten daher rasch vorangebracht werden.

In der hier nun vorliegenden Stellungnahme greift die DWA nochmals wesentliche Aspekte ihrer Stellungnahmen vom 29.01.2015 zur Verbändeanhörung sowie vom 06.06.2016 bzw. dort dargelegte Forderungen auf. Die Orientierung erfolgt dabei in der Abfolge der Fassung der Düngeverordnung im aktuellen Stand der Bekanntmachung.

### **Zu § 1 Geltungsbereich**

In § 1, Absatz 1 ist ein Punkt zu ergänzen, der klarstellt, dass der Geltungsbereich der vorliegenden Verordnung nicht nur der Einhaltung der guten fachlichen Praxis, sondern auch der Umsetzung der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 (Nitratrichtlinie) dient.

### **Zu § 2 Begriffsbestimmungen**

Es fehlen Begriffsbestimmungen und Definitionen für:

- wassergesättigte, schneedeckte und tiefgefrorene Böden
- Kompost
- Gärrückstände

In Nr. 12 ist der verfügbare Stickstoff definiert. In der dazugehörenden Begründung wird auf einen im Boden zu bestimmenden Gehalt an Stickstoff verwiesen. Aus Sicht der DWA ist diese Begründung hier unzutreffend. Die Definition „verfügbarer Stickstoff“ ist gleichlautend mit der Definition Nr. 14 im § 1 DüMV und wird auf das Düngemittel bezogen. Hierbei gilt im Falle von Mineraldünger der in Wasser gelöste Stickstoff als verfügbarer Stickstoff und bei organischen und organisch-mineralischen Düngemitteln der in einer Calciumchloridlösung gelöste Stickstoff als verfügbarer Stickstoff.

### **Zu § 3 Grundsätze für die Anwendung von Düngemitteln**

#### **Kennzeichnungspflichten (Abs. 4)**

Hier werden für eine Teilmenge der Düngemittel, Bodenhilfsstoffe, Kultursubstrate und Pflanzenhilfsmittel Anwendungsbeschränkungen festgelegt, die aus Sicht der DWA nicht nachvollziehbar sind. Hierbei geht es nicht um die Beschränkungen an sich, sondern die Differenzierung der Stoffe. Alle Stoffe, die mit der Zweckbestimmung Düngemittel, Bodenhilfsstoff, Kultursubstrat oder Pflanzenhilfsmittel in den Verkehr gebracht werden, sind grundsätzlich nach den Vorgaben der Düngemittelverordnung kennzeichnungspflichtig. Dies sollte somit allgemeiner Sachstand sein. Nur für Stoffe, die nicht in den Verkehr gebracht werden oder die explizit von einer Kennzeichnungspflicht ausgenommen sind, sind zusätzliche Regelungen erforderlich.

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

Nicht ausreichend sind die Werte zur Anrechnung des Stickstoffanteils für organische bzw. organisch-mineralische Dünger (insbesondere für Gülle, Gärückstände und Hühnertrockenkot) entsprechend Anlage 3, auch unter Berücksichtigung der Nachlieferung gemäß § 4, Absatz 1, Nummer 5. Insbesondere bei langjähriger organischer Düngung ist aufgrund der Nachlieferung davon auszugehen, dass die Gesamt-Stickstoffgehalte bei der Düngebedarfsermittlung voll anzurechnen sind, um sogenannte „unvermeidliche“ Nährstoffverluste zu minimieren. Dies zeigen u.a. auch Langzeitversuche zum N-Umsatz von Wirtschaftsdüngern (GUTSER 1994).

Der Anteil anzurechnenden Stickstoffs in den Tabellen Anlage 2 (Zeilen 5 bis 8) und Anlage 3 ist zu erhöhen. Für Gärückstände sollte in Abs. 6 die Klarstellung erfolgen, dass sich die 10 %igen Anrechnungsverluste nur auf den Nährstoff Stickstoff beziehen.

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

Wir begrüßen die im Entwurf der Novellierung der Düngeverordnung vorgesehenen Kontrollwerte für die betrieblichen Phosphorbilanzen und die grundsätzliche Ausrichtung des Düngebedarfs für Phosphat am Versorgungszustand der Böden. Die hierzu in § 4 (7) vorgesehenen schlagbezogenen Regelungen sind jedoch aus fachlicher wie auch aus wasserwirtschaftlicher Sicht unzureichend. Eine danach vorgesehene Düngung in Höhe des Entzuges ist für Schläge der Phosphatversorgungsklassen D und E als überhöht anzusehen, da diese Böden bereits eine hohe bzw. sehr hohe Versorgung mit Phosphat aufweisen. Entsprechend den Vorschlägen der VdLUFA ist im Falle der Versorgungsklasse D nur die Hälfte des zu erwartenden Phosphatentzuges zu düngen. Bei Vorliegen der Versorgungsklasse E besteht gar kein Düngebedarf an Phosphat mehr. Diese Regelungen sollten sich auch in der Düngeverordnung wiederfinden. Wir schlagen vor, zur einheitlichen Bemessung der Phosphatversorgungsklassen das aktuelle Positionspapier der VdLUFA (2015) „Phosphordüngung nach Bodenuntersuchung – Anpassung der Richtwerte für die Gehaltsklassen ist geboten und notwendig“ zugrunde zu legen.

## **Zu § 4 Ermittlung des Düngebedarfs**

Bezogen auf Absatz 1, Satz 2, Nr. 4 ist eine pauschale Anrechnung von 10% der aufgebrachten Menge Gesamtstickstoff nicht sachgerecht. Stattdessen ist die Nachlieferung von Stickstoff angemessen zu berücksichtigen. Besonders bei mehrjähriger organischer Düngung (ca. 6 Jahre, dies sollte in § 2 definiert werden) ist der Gesamtstickstoffgehalt des organischen Düngers vollständig unter Einbeziehung des Anteils an organischem Stickstoff anzusetzen.

Die in Anlage 4, Tabellen 2 bis 5 aufgeführten Stickstoffbedarfswerte incl. der Zu- und Abschläge sind regelmäßig zu prüfen und neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen anzupassen.

Die in Anlage 4, Tabelle 2 aufgeführten Sollbedarfswerte sind für viele Regionen zu hoch angesetzt. Für viele Kulturarten werden keine Bedarfswerte genannt.

Es ist zu überprüfen, ob die in Anlage 4, Tabelle 7 aufgeführten Mindestabschläge von Vor- und Zwischenfrüchten nicht zu gering angesetzt sind, genau wie die Nachlieferung aus organischer Düngung der Vorjahre nach Absatz 1, Nummer 5.

## **Zu § 5 Besondere Vorgaben**

Die im Entwurf der Novellierung der Düngeverordnung vorgesehenen Abstandsregelungen sind zu kompliziert und kaum kontrollierbar. Stattdessen schlagen wir als pragmatische und vollzugsfähige 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 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. 3)**

Zwar fallen nach dem vorliegenden Entwurf unter die Mengenbegrenzung auf 170 kg N/ha alle Arten der organischen Düngemittel, unabhängig ob pflanzlichen oder tierischen Ursprungs, jedoch wurde die Höchstgrenze von 170 kg N/ha eines Betriebes nicht verringert. Diese Begrenzung wird auch 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. Insbesondere in Gebieten mit intensiver Viehhaltung bzw. hoher Zahl von Biogasanlagen kommt es oft durch Mineralisierungsprozesse nach der Ernte bis in den späten Herbst zu unkalkulierbar hohen N-Verlusten durch Versickerung ins Grundwasser. In ihrem Vorschlagspapier zur Novellierung der Düngeverordnung stellt die VDLUFA 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 empfiehlt daher dringend, zumindest für die Gebiete, in denen der gute chemische Zustand des Grundwassers (Nitrat: <50 mg/l) nicht erreicht ist (Regelungen nach § 13 der DüV-Novelle), die zulässige betriebliche 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 herabzusetzen.

Die Vorgabe der Höchstmenge sollte durch einen Ordnungswidrigkeiten-Tatbestand gemäß § 14 des Entwurfs unterstützt werden.

### **Besondere Regelungen zur N-Zufuhr aus organischen Düngemitteln (Abs. 4 bis 6)**

Als Konsequenz der Ausführungen zu Abs. 3 ergibt sich, dass die Absätze 4 bis 6 ersatzlos gestrichen werden sollten. Eine zusätzliche Erhöhung der zulässigen Höchstmenge an Gesamtstickstoff aus organischen und organisch-mineralischen Düngemitteln ist vor dem Hintergrund der hohen Nitratbelastung im Grundwasser in vielen Regionen Deutschlands und der bekannten Zusammenhänge zwischen N-Zufuhr über organische Dünger und dem Anteil sogenannter „unvermeidlicher“ Stickstoffverluste nicht hinzunehmen

### **Sperrfristen für die Ausbringung von Düngemitteln (Abs. 7 u. 8)**

Die vorgesehenen Regelungen zur Stickstoffdüngung nach der Ernte sind grundsätzlich begrüßens. Um jedoch die Stickstoffauswaschung im Herbst und auch im zeitigen Frühjahr weiter zu reduzieren, damit eine Nitratkonzentration von 50 g/l im Grundwasser erreicht werden kann, sind aus unserer Sicht folgende Änderungen notwendig:

## Änderungen in Absatz 7

Die Sperrfrist für die Ausbringung organischer Düngemittel beginnt grundsätzlich nach der Ernte der Hauptfrucht. Bei den unter "Änderungsvorschlag der DWA zu § 6, Abs. 8" genannten Kulturen, bei denen eine Herbstdüngung zulässig ist, beginnt die Sperrfrist am 15.9. Bei Grünland beginnt die Sperrfrist am 01.10. des Jahres.

Die Sperrfrist endet auf bestelltem Ackerland am 15.02. auf unbestelltem Ackerland frühestens 4 Wochen vor Aussaat der Folgefrucht und auf Grünland am 15.02.

Die Sperrfristen für Festmist und Komposte mit nicht wesentlichem Gehalt an verfügbarem Stickstoff sollten entsprechend den örtlichen Anforderungen mit Zustimmung der Fachbehörde 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. (Abs. 9)

## Änderungen in Absatz 8

Im Herbst besteht generell kein Stickstoffdüngungsbedarf nach der Ernte der letzten Hauptfrucht von Gemüse, Mais, Kartoffeln, Zuckerrüben, Raps und Leguminosen.

Bei folgenden Kulturen ist nach Getreide davon ausgenommen eine N-Düngung im Herbst zulässig, sofern ein N-Düngungsbedarf besteht:

- Wintergerste bis max. 30 kg N/ha (verfügbarer Ammonium-Stickstoff)
- Raps bis max. 40 kg N/ha (verfügbarer Ammonium-Stickstoff)
- Zwischenfrüchte und Feldgras bis max. 40 kg N/ha (verfügbarer Ammonium-Stickstoff). Die N-Düngung zur Zwischenfrucht ist bei der Düngungsbedarfsermittlung der Folgekultur voll anzurechnen.

## Zu § 8 Nährstoffvergleich

### Bilanzierungsmethode (Abs. 1)

Der vorliegende Entwurf sieht als Methode zur Erstellung der betrieblichen Nährstoffbilanz, wie schon die aktuelle DüV (de lege lata), alternativ eine Flächenbilanz oder eine aggregierte Schlagsbilanz vor und nicht, wie von vielen landwirtschaftlichen und wasserwirtschaftlichen Fachkreisen empfohlen, die Hoftorbilanz.

Die DWA setzt sich für eine dreijährige Brutto-Hoftorbilanz als Grundlage zur Beurteilung des betrieblichen Nährstoffmanagements ein. Bei dieser Methode sind alle Bilanzglieder über die betriebliche Buchführung objektiv zu belegen und gasförmige Verluste werden nicht in Abzug gebracht. Dieses Vorgehen ist sachgerecht, zumal die gasförmigen Verluste als N-Deposition über Niederschläge wieder auf den Boden gelangen und zu Gewässerbelastungen beitragen. Die Brutto-Hoftorbilanz erfasst damit die umweltrelevanten Auswirkungen von allen Bilanzverfahren am genauesten und sollte daher als einzige verbindliche Methode für die Beurteilung des Nährstoffmanagements eingeführt werden. Die DWA begrüßt Arbeiten, um eine Definition für eine Hoftorbilanz zu erstellen. Gerne würde sich die DWA hierbei konstruktiv einbringen.

## **Datengrundlagen und Kontrollwerte der Bilanzierung (Abs. 4 u. 5)**

Nach Absatz 4 werden bei der Erhebung des Nährstoffvergleichs für tierhaltende Betriebe entsprechend Anlage 2, Spalten 4 und 5, Zeilen 5 bis 8 für die Ermittlung der N-Zufuhr über Wirtschaftsdünger Abzüge bis zu 50 % für Stall- und Lagerungsverluste sowie Ausbringungsverluste angesetzt. Damit wird ein erheblicher Anteil der umweltrelevanten N-Emissionen nicht berücksichtigt. Hier sieht die DWA dringenden Anpassungsbedarf.

Der anzurechnende Stickstoff nach Anlage 2 (Tabelle, Zeilen 5 bis 8) ist zu erhöhen. Bei mehrjähriger organischer Düngung ist der Gesamtstickstoffgehalt des organischen Düngers vollständig ohne gasförmige Verluste anzusetzen.

## **Zu § 9 Bewertung des Nährstoffvergleichs**

### **Vorlage des Nährstoffvergleichs (Abs. 1)**

Die DWA hält es für erforderlich, dass eine Meldepflicht für Landwirte bei Überschreitung der Bilanzüberschüsse bei der zuständigen Behörde im neuen Entwurf vorgesehen wird. Ein Verstoß gegen diese Meldepflicht sollte in § 14 mit geregelt werden.

### **Bewertung des Nährstoffvergleichs (Abs. 2)**

Bei der Bewertung des Nährstoffvergleichs wird nach Absatz 2 des vorliegenden Entwurfs unterstellt, dass eine ordnungsgemäße Düngung vorliegt, die auch mit den Zielen der EG-Nitratrichtlinie übereinstimmt, wenn der Kontrollwert der drei letzten Düngejahre 60 kg Stickstoff je Hektar und Jahr nicht überschreitet. Dieser Wert beinhaltet allerdings aufgrund des unter § 8 bereits kritisierten Berechnungsverfahrens nicht die Stall-, Lagerungs- und Ausbringungsverluste. Aus Sicht der DWA wird ein entsprechend der Vorgehensweise nach §§ 8 und 9 ermittelter N-Saldo von 60 kg N/ha nicht ausreichen, um die Anforderungen zur Erreichung der in der EG-Nitratrichtlinie (91/676/EWG) sowie der Wasserrahmenrichtlinie, im novellierten Wasserhaushaltsgesetz sowie in der Grundwasser- und Oberflächengewässerverordnung formulierten Umweltqualitätsziele zu erreichen.

Bei Anwendung der Brutto-Hoftorbilanz, bei der gasförmige Verluste nicht in Abzug gebracht werden, kann die DWA einen Zielwert von 60 kg N/ha als Bilanzüberschuss aus Sicht des Gewässerschutzes mittragen.

## **Zu § 12 Lagerung von Wirtschaftsdüngern**

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

Aus Sicht der DWA ist eine Mindestlagerkapazität von 9 Monaten für Tierhaltungsbetriebe oder Biogasanlagen nach Absatz 3 zu begrüßen.

Die erforderliche Mindestkapazität für flüssige Wirtschaftsdünger und Gärückstände sollte in der Regel nicht unter 9 Monaten liegen. Eine flexible Lösung könnte so gestaltet werden, dass § 12 Abs. 1 letzter Satz wie folgt geändert wird:

*(...) Das Fassungsvermögen muss größer sein als die Kapazität, die in dem Zeitraum erforderlich ist, in dem das Aufbringen von Wirtschaftsdüngern auf landwirtschaftlich genutzten Flächen nach § 6 Absatz 7 und 8 verboten ist und die Vorgaben nach § 3 Abs. 1 Satz 2 eingehalten werden. Dies sind in der Regel neun Monate.*

### **Zu § 13 Besondere Anforderungen an Genehmigungen**

Eine Öffnung für länderspezifische Regelungen durch eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage hält die DWA für nicht zielführend. Die DWA hält hierzu vielmehr eine bundeseinheitliche Regelung für notwendig. Die DüV ist daher so zu gestalten, dass die zuständigen Behörden in die Lage versetzt werden, dafür zu sorgen, dass insbesondere die Regelungen gemäß § 13, Absatz 2 der DüV umgesetzt werden.

Dabei ist zusätzlich zu den unter § 13, Abs. 2, Satz 1, a-d festgehaltenen Regelungen, die aufzubringende Höchstmenge an Gesamtstickstoff aus organischen und organisch-mineralischen Düngemitteln nach Auffassung der DWA (entsprechend der oben dargestellten Ausführungen zu § 6, Absatz 3) für Ackerland auf 120 kg N/ha im Durchschnitt der landwirtschaftlichen Flächen eines Betriebes zu begrenzen. Unsere Ausführungen zu § 12, Abs. 1 gelten entsprechend.

### ***Option der Festlegung geringerer Kontrollwerte (Absatz 2 Nr. 7)***

Es sollten ggf. geringere Kontrollwerte als die in § 13 Abs. 2 Nr. 7 vorgesehenen 40 kg/ha x a vorgegeben werden können, wenn dies nicht ausreicht, um in belasteten Grundwasserkörpern eine Konzentration von 50 mg/l Nitrat zu erreichen. Es gibt regional erhebliche Unterschiede in den naturräumlichen Bedingungen (unterschiedliche Niederschlagsverteilung und daraus resultierende Abfluss- und Konzentrationsverhältnisse sowie stark differierende Denitrifikationsbedingungen im Boden), so dass der Kontrollwert der N- Überschüsse von 40 kg N/ha x a in belasteten Grundwasserkörpern regional nicht ausreichen wird, um eine Nitratkonzentration von 50 mg/l einzuhalten.

### **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.

Hennel, den 23.11.2016

#### **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](mailto:lohaus@dwa.de)  
[www.dwa.de](http://www.dwa.de)