



**Rheinischer  
Landwirtschafts-Verband e.V.**  
Rochusstraße 18  
53123 Bonn



**Westfälisch-Lippischer  
Landwirtschaftsverband e.V.**  
Schorlemerstraße 15  
48143 Münster

## **Referentenentwurf zur Neufassung der Düngeverordnung vom 11.12.2019 – Anmerkungen der beiden Landwirtschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen**

Der Rheinische Landwirtschafts-Verband (RLV) und der Westfälisch-Lippische Landwirtschaftsverband (WLTV) bedanken sich für die Möglichkeit, ihre Anmerkungen zum Referentenentwurf zur Neufassung der Düngeverordnung (DüV) vorzutragen zu dürfen.

### **Allgemeine Anmerkungen**

Auch im bevölkerungsreichsten Bundesland NRW, mit seiner hohen Einwohnerdichte, ist die Landwirtschaft die größte Flächennutzerin und prägt große Teile der Kulturlandschaft. Überdurchschnittliche Ackerflächenanteile weisen Regionen in der Köln-Aachener Bucht sowie im Münsterland auf. Demgegenüber sind die Mittelgebirgsregionen ausgesprochene Grünlandstandorte. Die Erzeugung von Pflanzen steht in allen Regionen am Beginn volkswirtschaftlich bedeutender Wertschöpfungsketten für Ernährung und nachwachsende Rohstoffe. Die landwirtschaftlichen Betriebe in NRW entwickeln sich nicht nur aufgrund geänderter Marktanforderungen fort, sondern stellen sich fortlaufend auch auf Änderungen im landwirtschaftlichen Fachrecht für die gute fachliche Praxis als Grundlage für eine nachhaltige und umweltverträgliche Pflanzenproduktion ein.

Von großer Bedeutung ist hierbei die DüV, die im Jahr 2017 wesentlich überarbeitet wurde und den Betrieben in NRW große Leistungen abverlangt. Großes Unverständnis haben die Mitglieder nun, dass der DüV 2017 nicht die Zeit gewährt wird, um ihre – auch im Rahmen der Strategischen Umweltverträglichkeitsprüfung festgestellten – positiven Wirkungen, insbesondere auf das Umweltmedium Wasser, zu entfalten. Dabei ist der Politik und Verwaltung bekannt, dass Grundwasser ein „langes Gedächtnis“ hat und sich Verbesserungen in der Landbewirtschaftung erst viele Jahre oder gar Jahrzehnte später in der Grundwasserqualität widerspiegeln.

Die Landwirtschaft in NRW bekennt sich zu ihrer großen Verantwortung im Gewässerschutz. Die jetzt vorgeschlagenen Einschränkungen für die landwirtschaftliche Praxis stellen für viele Betriebe allerdings sehr große Herausforderungen dar. Das gilt einerseits für die als nitratbelastet ausgewiesenen Gebiete, die in NRW aufgrund der Bewertungsmethode derzeit über die Hälfte der landwirtschaftlichen Fläche ausmachen. Hier besteht die Forderung nach einer stärkeren Differenzierung bei Betrachtung und Bewertung der Grundwasserkörper, neben der reinen Betrachtung von Messergebnissen zusätzlich auch eine Bewertung auf

Grundlage von Modellen vorzunehmen. Andererseits bedeuten insbesondere verschärfte Abstandsauflagen und neue Dokumentationspflichten wie auch die Einschränkung der 170 kg N<sub>org</sub>/ha-Regelung in allen Regionen erhebliche Belastungen, denen kein oder nur ein unverhältnismäßig kleiner Nutzen für den Gewässerschutz gegenübersteht.

Darüber hinaus fordern die beiden NRW-Landwirtschaftsverbände, dass gerade in den belasteten Gebieten Kooperationen etabliert werden, welche die landwirtschaftlichen und wasserwirtschaftlichen Herausforderungen gemeinsam, ausgewogen, zielführend und zeitnah angehen. In NRW arbeiten Land- und Wasserwirtschaft seit mehr als drei Jahrzehnten erfolgreich am Schutz des Trinkwassers. Diese Kooperationen sind Keimzellen für technische Innovationen und anwendungsorientierten, landwirtschaftlichen Gewässerschutz.

Kritisch sehen die beiden Landwirtschaftsverbände insbesondere die restriktiven Vorgaben zur Düngebedarfsermittlung einzig auf Standardzahlen. Auch vor dem Hintergrund der Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung wie auch dem vorliegenden Diskussionspapier zu einer Ackerbaustrategie sollte in der Düngeverordnung zumindest eine Öffnungsklausel eingeführt werden, die es den Landwirten ermöglicht, moderne Methoden der sensor- oder satellitengestützten Düngebedarfsermittlung und Düngeverteilung zu nutzen.

Daher fordern die beiden Landwirtschaftsverbände grundlegende Änderungen im Referentenentwurf.

## **Anmerkungen im Detail**

### Zu A: Problem und Ziel

*„Zudem sind aus Sicht der Europäischen Kommission die Werte für Nitrat im Grundwasser in Deutschland weiterhin zu hoch.“*

Diese Aussage bedarf aus Sicht der beiden Landwirtschaftsverbände dringend weiterer Ausführungen, woher die Europäische Kommission die angeführte Bewertung der deutschen Grundwassersituation ableitet.

Die EG-Nitratrichtlinie sieht zur Bewertung von Grundwasser die Einrichtung und Beprobung entsprechender Messstellen vor. Im Verfahren hat Deutschland angeführt, dass das letztmalig für den Nitratbericht 2012 genutzte Belastungsmessnetz nicht repräsentativ ist. Auch hat Deutschland auf die Ergebnisse aus dem repräsentativen, im Rahmen der Europäischen Umweltagentur eingerichteten Messnetz verwiesen. In seinem Urteil vom 21. Juni 2018 hat der Europäische Gerichtshof die Frage nicht weiter erörtert, nach welcher Methode der Anteil der Messstationen zu berechnen ist oder welches Messnetz für die Nitratsituation des oberflächennahen Grundwassers am repräsentativsten ist (siehe Rn. 61 des Urteils). Dennoch herrscht im landwirtschaftlichen Berufsstand im Rahmen der Düngeverordnung eine intensive und kritische Debatte über die Aussagekraft von Messstellen bzw. deren Kollektiven. Daher ist die Bewertung der Europäischen Kommission mit entsprechenden Daten zu belegen.

## Zu Artikel 1

### 3. a) bb)

*„Bei Winterraps und Wintergerste sollen die bis zum 1. Oktober aufgebrauchten Mengen an verfügbarem Stickstoff bei der Düngebedarfsermittlung abgezogen werden.“*

Diese Regelung führt nach Auffassung von RLV und WLV dazu, dass zumindest in Teilen ein doppelter Abzug von Stickstoffmengen im Rahmen der Düngebedarfsermittlung erfolgt. Teile des bis zum 1. Oktober aufgebrauchten verfügbaren Stickstoffs können durch zwischenzeitliche Fixierung unter die nach § 4 Absatz 4 im Boden verfügbare Stickstoffmenge fallen.

### 4. b)

*„Der Referentenentwurf sieht eine Verschärfung der Abstands- und Bewirtschaftungsauflagen im Falle von geneigten Flächen mit Böschungsoberkante zu Oberflächengewässern vor.“*

RLV und WLV kritisieren diesen Vorschlag. Die Verschärfungen würden insbesondere Betriebe in den Mittelgebirgsregionen treffen. Auch weisen viele Oberflächengewässer – insbesondere in den Mittelgebirgsregionen – einen guten chemischen Zustand auf. Insofern ist keine Verschärfung der Düngepraxis erforderlich, zumal neben Düngung weitere Eintragsquellen zu benennen sind.

Die beiden Landwirtschaftsverbände verweisen auf die Nitrat-Aktionsprogramm-Verordnung in Österreich (Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über das Aktionsprogramm zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen). Diese Verordnung sieht Ausnahmen in Form von um 50 % verringerten Abstandsauflagen vor, wenn ein Streifen zum Oberflächengewässer ganzjährig mit lebenden Pflanzen bedeckt ist. Diese Regelung ist auch in Deutschland umzusetzen.

Wichtig ist aus Sicht von RLV und WLV eine Klarstellung in der DüV analog zur bisherigen Auffassung (dargelegt in den Vollzugshinweisen zur Umsetzung der Düngeverordnung in NRW), dass der Weidegang kein Aufbringen von Düngemitteln darstellt und somit nicht unter die Abstands- bzw. Bewirtschaftungsauflagen fällt. Ansonsten droht der Wegfall großer Weideflächen. Hierdurch erwachsen den Betrieben negative Konsequenzen, u.a. Verlust an Futtergrundlage und aus der betrieblichen Obergrenze für organischen Stickstoff. Zudem dient Beweidung an Oberflächengewässern vielerorts naturschutzfachlichen Zielen wie bspw. Verdrängung von Neophyten.

Ferner gelten mit § 6 Absatz 2 bis 4 der Agrarzahlungen-Verpflichtungenverordnung und Landeserosionsschutzverordnung bereits weitreichende Anforderungen an die Bewirtschaftung geneigter Flächen. Daher erfolgt mit der Einführung der „Abstandsregelung“ eine Doppelregelung, die für den Anwender insofern nicht nachvollziehbar ist. Im Sinne der Schaffung transparenter und einfacher Regeln, ist die Einführung dieser Abstandsauflage vor dem Hintergrund des Förderrechtes entbehrlich.

5.bb) und cc)

Die Veränderung der Berechnung der 170 kg N<sub>org</sub>/ha stellt insbesondere eine weitgehende Einschränkung für die nicht belasteten Gebiete dar. Die bisherige Begrenzung auf Grundlage der Berechnung der Grenze im Mittel der landwirtschaftlich genutzten Fläche hat sich bewährt und in den benannten Regionen zu keinen negativen Effekten für die Gewässerqualität geführt. Gleichzeitig bildet diese Berechnungsmethodik einen impliziten Anreiz zur Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen und im besonderen Maße am Vertragsnaturschutz. Nunmehr besteht vor dem Hintergrund der geplanten Änderung sogar im großen Umfang die Gefahr, dass Landwirte beabsichtigen, kurzfristig aus dem Vertragsnaturschutz auszusteigen. Damit ergibt sich aus den neuen Vorgaben einen Zielkonflikt zwischen Natur – und Artenschutz auf der einen Seite, sowie Gewässerschutz auf der anderen Seite. Insofern sprechen sich die beiden Verbände dafür aus, an der bestehenden Regelung festzuhalten und lehnen die neue Berechnungsmethode ab.

d)

Die Verlängerung der Sperrfrist für Festmist von Huf- und Klautentieren wie für Kompost macht keinen Sinn. Hierdurch kommt es in der Regel zu einem Vorziehen der Düngemaßnahmen, die unter den üblichen Witterungskonstellationen sogar ungünstiger sein kann, als bei späterem Düngetermin bei sinkenden Bodentemperaturen, die eine Mineralisation ausschließen. Zudem kann diese Maßnahme zu einer Erhöhung der am Feldrand gelagerten Mengen führen. Die hierdurch möglicherweise trotz sachgerechter Lagerung entstehenden Punkteinträge bieten wasserwirtschaftlich ggf. ein größeres Gefahrenpotential als eine gleichmäßige Verteilung des Düngemittels.

8.b)

Das beabsichtigte Streichen der Pflicht zum Nährstoffvergleich bedeutet keinen vollständigen Wegfall der bisherigen Aufzeichnungspflichten, da die Betriebe weiterhin den Nährstoffanfall aus der Tierhaltung für die betriebliche Obergrenze für organischen Stickstoff berechnen müssen. Zudem stellt § 3 Absatz 4 der Stoffstrombilanzverordnung einen Bezug zum Nährstoffvergleich her.

Trotz der vorgesehenen Ausnahmen wird durch die vorgesehene Regelung eine große Zahl insbesondere kleiner Betriebe von zusätzlichen umfangreichen Dokumentationspflichten erfasst. Dabei steht diesem großen Dokumentationsaufwand ein geringer Nutzen für die behördliche Kontrolle gegenüber.

Allenfalls sinnvoll erscheint die Aufsummierung der Düngebedarfe und Düngungsmaßnahmen (ohne Weidegang) bis zum 31. März. Die beiden Landwirtschaftsverbände verweisen wiederum auf Regelungen in der Nitrat-Aktionsprogramm-Verordnung in Österreich. Hier ist flächendeckend geregelt, dass u.a. Betriebe ab 15 Hektar landwirtschaftliche Nutzfläche bis zum 31. März die auf der Gesamtfläche aufgebrauchten Düngemengen aufgezeichnet haben

müssen. Die schlaggenaue Aufzeichnung innerhalb von 14 Tagen ist nur in den Gebieten mit verstärkten Aktionen vorgesehen.

Vor dem Hintergrund des mit der Dokumentation verbundenen betrieblichen Anlastungsrisikos schlagen die beiden Landesbauernverbände vor, zumindest die in Österreich bewährte Regelung zu übernehmen. Schließlich zeigen die Erfahrungen aus der Dokumentation der Rinderkennzeichnung, dass gerade kleine Betriebe mit hoher Arbeitsbelastung – insbesondere bei der Frühjahrsbestellung – in der Regel unbeabsichtigt an den überzogenen Hürden hinsichtlich zeitlicher Vorgaben zur Dokumentation scheitern. Insofern sollte bei der Düngeverordnung bereits im Vorfeld eine sachgerechte Lösung gefunden werden, und nicht wie im Falle der Rinderkennzeichnung, ein dauernder Reparaturbetrieb in Folge von unbeabsichtigten Anlastungen im Nachgang von CC-Kontrollen in Gang gesetzt werden.

## 10.

### b)

RLV und WLV weisen darauf hin, dass die Methodik zur Grundwasserbewertung gemäß Grundwasserverordnung zu einer große Zahl von betroffenen Schlägen führt, obwohl die Grundwassersituation deutlich besser ist, als durch die Bewertungsmethodik ausgewiesen. Deswegen fordern die beiden Landwirtschaftsverbände dringend die Binnendifferenzierung belasteter Grundwasserkörper. Dazu sollen insbesondere modellbasierte Ansätze zum Tragen kommen. Wichtig ist auch, dass die Wirkungen von Maßnahmen auf die Grundwasserqualität in kürzeren Abständen als gemäß Monitoringzyklen der Wasserrahmenrichtlinie überprüft wird und hier neben Messstellen auch Prognosemodelle Berücksichtigung finden.

Hierzu muss die Formulierung des Absatzes (2) Nr. 1 dahingehend geändert werden, dass jeweils die Ergebnisse auf Basis der aktuellen Grundwasserverordnung genutzt werden können. Der Bezug zu § 7 Grundwasserverordnung vom 9. November 2010 muss gestrichen werden. In der Folge muss der neu gefasste §15 in Abs. 2 dahingehend ergänzt werden, dass nach „Die abweichenden [...] gelten bis zu einer Anpassung auf Grundlage von auch [...]“ eingefügt wird.

Das Wort „und“ in Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 bedeutet, dass die Länder zur Ausweisung von „roten“ Teilgebieten in „grünen“ Grundwasserkörpern und von Einzugsgebieten von Oberflächengewässern mit Phosphatbelastung aus der Landwirtschaft verpflichtet werden. Anstelle „und“ ist ein „oder“ erforderlich.

Absatz 2 Satz 5 Nummer 1 sieht bis auf wenige Ausnahmen die pauschale Reduzierung des gesamten Stickstoffdüngedarfs um 20 % in den als belastet ausgewiesenen Gebieten vor. Diesen Vorschlag kritisieren RLV und WLV deutlich. Eine pauschale Reduzierung des Stickstoffdüngedarfs um 20 % gefährdet bei vielen Kulturen Quantität und Qualität. Dies gilt bspw. für Brotgetreide aber auch für sehr viele Gemüsekulturen. Damit sind auch die auf Seiten 37 und 38 aufgeführten geschätzten Ertragsverluste und Kosten für die Landwirtschaft infolge der Regelung aus Sicht von RLV und WLV viel zu niedrig beziffert. In den vielen viehhaltenden Betrieben von NRW bedeutet die pauschale Absenkung den Verlust an

eigenbetrieblich erzeugten Futtermitteln. Die beiden Landwirtschaftsverbände sehen zudem die Gefahr, dass die betroffenen Betriebe gerade im Gemüsebau nicht mehr die vom Handel geforderten Qualitäten erzeugen können. Damit droht insgesamt der Wegfall regionaler Erzeugung und bedeutender Wertschöpfung. Mit dieser Regelung ist ein großer wirtschaftlicher Verlust für viele Betriebe verbunden. Dabei sind die positiven Effekte eines um 20 % verringerten Stickstoffdüngedarfs für den Gewässerschutz umstritten.

Gemäß Absatz 2 Satz 5 Nummer 1 gilt die Ausnahme von der Reduzierung des Stickstoffdüngedarfs für Dauergrünland. Es muss die Regelung entfallen, dass die Ausnahme von Grünland nur möglich ist, wenn die Dauergrünlandfläche in einem als belastet ausgewiesenen Gebiet mehr als 20 % ausmacht. Auch müssen unter die Ausnahme jegliches Grünland und Ackerland mit mehrjährigem Feldfutterbau fallen.

Die verlängerten Sperrfristen für Festmist von Huftieren oder Klautieren bedeuten gerade für extensiv wirtschaftende Betriebe eine erhebliche Belastung. Es besteht die Gefahr einer unzureichenden Zersetzung des aufgebrauchten Festmistes vor der ersten Futternutzung.

Das geplante Herbsdüngerungsverbot kritisieren RLV und WLV. Betriebe im ökologischen Landbau sind auf eine Herbsdüngung angewiesen, da flüssige organische Düngemittel in den betroffenen Kulturen Wintergerste und Winterraps bei Aufbringung im Frühjahr rechtzeitige Nährstoffversorgung garantieren. Praxis- und Versuchserfahrungen in NRW belegen, dass Herbsdüngung von Zwischenfrüchten und Gewässerschutz keine Gegensätze bilden. Durch Startgaben entwickeln gedüngte Zwischenfrüchte hohe Trockenmassen und dienen damit nicht nur dem Gewässerschutz über Nährstofffixierung, sondern tragen auch zu Erosionsschutz, einem Humusaufbau im Sinne des Klimaschutzes und Pflanzengesundheit für die Folgekulturen bei. Zu beachten ist zudem, dass die bisherigen Erfahrungen noch nicht den verringerten Stickstoffdüngedarf aus der „80 %-Regelung“ berücksichtigt haben.

Hinsichtlich der Verpflichtung zum Zwischenfruchtanbau weisen die beiden Verbände darauf hin, dass der Anbau von Zwischenfrüchten in bestimmten Einzelfällen aus phytosanitären Gründen problematisch sein kann. So besteht etwa im Kartoffelanbau aufgrund der Zulassungssituation von Pflanzenschutzmitteln die Gefahr, dass auf Drahtwurm-Befallsflächen durch den Zwischenfruchtanbau ein Populationswachstum ausgelöst wird. Dies gilt im besonderen Maß für den biologischen Landbau. Daher gilt das Vermeiden von Gründecken in der Beratung als einzig verlässliche Bekämpfungsmaßnahme. Nur so können die gewünschten Qualitäten erzeugt werden. Vor diesem Hintergrund schlagen die beiden Landwirtschaftsverbände folgende Ergänzung der Nr. 7 vor:

„[...] 650 mm Millimeter beträgt“. Im Einzelfall kann die nach Landesrecht zuständige Stelle bei Vorliegen von Hinweisen, dass durch den Anbau von Zwischenfrüchten phytosanitäre Probleme verstärkt werden, eine schlagbezogene Befreiung von der Verpflichtung erteilen.

Für die Ausnahme von Winterraps aus dem Herbsdüngerungsverbot bei einer verfügbaren Stickstoffmenge im Boden von nicht mehr als 45 Kilogramm je Hektar halten die beiden Landwirtschaftsverbände für faktisch in der Praxis kaum umsetzbar. Vielmehr muss in der Düngeverordnung eine Regelung geschaffen werden, mit der die Landwirte mit der Düngung

auf das Pflanzenwachstum Einfluss nehmen können. Die bestehende „30/60–er“ Regelung hat sich in der Praxis bewährt und sollte daher auch in diesen Gebieten in Bezug auf die Herbstdüngung beibehalten werden.

Auch vor dem Hintergrund der Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung könnte die Förderung der sensor- oder satellitengestützten Düngebedarfsermittlung und Düngeverteilung einen verbesserten Beitrag zum Gewässerschutz leisten. Erste Erfahrungen aus den Trinkwasserkooperationen belegen, dass sich durch Verwendung dieser Technologien eine gegenüber den Erfahrungswerten bessere Einschätzung des tatsächlichen zeitgerechten Düngebedarfs erfolgt. Insofern schlagen die beiden Landebauernverbände vor, hinter den Worten „abweichenden und ergänzenden Anforderungen:“ eine Nr. 8 mit folgendem Inhalt einzuführen:

„Die nach Landesrecht für die Düngung zuständige Stelle kann alternativ zu der unter Nr. 1 beschriebenen Berechnung des Düngebedarfs in den ausgewiesenen Gebieten bzw. Teilgebieten auch sensor- oder satellitengestützte Methoden zur Düngebedarfsermittlung und Verteilung zulassen. Der Landwirt ist verpflichtet, vor Verwendung die genutzte Methode der Behörde anzuzeigen und jeweils die der Ausbringung zugrundeliegenden Protokolle auf Verlangen der Behörde vorzulegen:“

Hinsichtlich der zwei Maßnahmen, die seitens der Landesregierungen aus dem einen Katalog von 12 Maßnahmen auswählen dürfen, weisen die beiden Landwirtschaftsverbände darauf hin, dass die derzeitige Umsetzung der Maßnahme Nr. 1 bezogen auf die Probenahme von Festmist nicht praktikabel ist.

Daher sehen sie das Erfordernis hinter dem Wort Aufbringen das Wort „flüssige“ einzuführen. Eine sinnvolle Ergänzung zu dieser Regelung wäre zudem eine Bagatelle für landwirtschaftliche Betriebe mit Hobbytierhaltung bzw. Kleinsttierhaltungen einzuführen. Denkbar wäre ein Schwellenwert von 10 GV bei weniger als 0,3 GV/ha.

Die Verschärfung von § 13 der DüV soll die Nitratreinträge aus der Landwirtschaft reduzieren. Zur Akzeptanzwahrung erachten RLV und WLV Ausnahmeregelungen für Betriebe mit geringen Stickstoffeinträgen bzw. hoher Stickstoffeffizienz für erforderlich. Mit dem Referentenentwurf entfällt die bisherige Ausnahme von Betrieben mit einem Kontrollwert von nicht mehr als 35 Kilogramm Stickstoff je Hektar. Beide Verbände fordern einzelbetriebliche Ausnahmen bei Nachweis eines geringen Stickstoffüberschusses bzw. einer hohen Stickstoffeffizienz. Zudem sind Betriebe bei Teilnahme an wirkungsgleichen Maßnahmen in einer Kooperation oder aus dem Agrarumweltprogramm von den Vorgaben des § 13 zu befreien.

## 12.

zu § 15 Abs. 2 siehe Anmerkungen zu Nr. 10