



## **Stellungnahme zum Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Düngegesetzes vom 21.06.2024**

Mit dem vorliegenden Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Düngegesetzes vom 21.06.2024 möchte die Bundesregierung die gesetzlichen Voraussetzungen schaffen, um folgende Punkte regeln zu können:

1. Die Umsetzung der europäischen Düngeprodukte-Verordnung (EU 2019/1009) in nationales Recht
2. Die Neuregelung der Stoffstrombilanzverordnung
3. Die Schaffung eines Monitorings zur Wirksamkeit der Düngeverordnung
4. Schaffung von Qualitätssicherungssystemen für Düngemittel

Zu diesen Punkten nehmen wir wie folgt Stellung:

### **Zu § 6 Notifizierende Behörde, notifizierte Stellen, Befugniserteilung, Notifizierung ff.**

Die Verwendung von Düngemitteln ist eine grundlegende Voraussetzung für die Produktion von gesunden Lebensmitteln. Die Produktion, der Handel und die Verwendung von Düngemitteln ist in allen EU-Ländern ebenso wie auf EU-Ebene bereits äußerst umfangreich reglementiert. Mittlerweile besteht eher das Problem einer Überreglementierung sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene, so dass es zu unnötigen Mehrkosten bei Produktion und Handel sowie zu unnötigem bürokratischem Aufwand bei der Verwendung von Düngemitteln kommt.

Die Düngeprodukte-Verordnung EU-2019/1009 zielt vor allem auf recyceltes und organisches Material zur Förderung und Entwicklung der Kreislaufwirtschaft. Kreislaufwirtschaft macht im Hinblick auf den Umweltschutz und auf eine nachhaltige und ökologische Nutzung von Düngemitteln nur dann Sinn, wenn die Stoffe in einem möglichst engen naturräumlichen Zusammenhang recycelt werden. Wirtschaftsdünger sollten beispielsweise möglichst auf den Flächen eingesetzt werden, von denen das Futter für ihre Erzeugung gewonnen wurde. Wenn dies nicht möglich ist, sollten sie auf benachbarten Flächen verwendet werden. Klärschlämme sollten nach Möglichkeit auf den Flächen verwertet werden, die an die Kläranlagen ihrer Entstehung grenzen. Dies gilt folglich auch für Phosphate, die aus Klärschlämmen zukünftig eventuell recycelt werden. Insgesamt machen weite Transporte bei Bioabfällen wenig Sinn. Es besteht also nicht nur keine Notwendigkeit, solche Stoffe großräumig und länderübergreifend einzusetzen bzw. zu handeln, vielmehr sollte ihr Einsatz über weite Strecken vermieden werden. Von daher ist die Notifizierung solcher Düngemittel unnötig. Selbst in Grenzgebieten ist eine solche Notifizierung entbehrlich, wenn entsprechende bilaterale Vereinbarungen getroffen werden.

Die Idee der Konformität von Produkten als Voraussetzung für einen freien Handel innerhalb der EU ist mit den Eigenschaften von organischen und recycelten Produkten zudem nicht vereinbar: Organische Düngemittel unterscheiden sich in ihrer Zusammensetzung in Abhängigkeit von ihrer

Herkunft. Regionale Unterschiede bei Nährstoffgehalten in Böden, regionale Unterschiede bei der Fütterung in der Tierhaltung oder die Art der Lagerung haben regionaltypische Besonderheiten bei organischen Düngern zur Folge. Da diese Dünger möglichst regional eingesetzt werden sollten, besteht überhaupt keine Notwendigkeit einer EU-weiten Konformität.

In den §§ 6 und 6a – 6d werden äußerst umfangreiche Anforderungen an die Notifizierung von Düngemitteln formuliert. In völligem Gegensatz zu dem erklärten Ziel der Bundesregierung und der Bundesländer zur Entbürokratisierung wird hier neue Bürokratie geschaffen. Die Kosten für die Verwaltung bei der BLE schätzt das BLEH selbst auf knapp 400.000 € jährlich. Für die Bearbeitung der bürokratischen Konformitätsbewertungen sollen beim Julius-Kühn-Institut zusätzlich Personalkosten von nochmals mehr als 400.000 € jährlich entstehen. Dem Einsatz dieser Kosten steht jedoch weder eine Mehrproduktion von Düngemitteln noch eine Gewinnsteigerung beim Verkauf oder beim Einsatz von Düngemitteln oder eine Qualitätsverbesserung eines Düngemittels, eine bessere Verfügbarkeit von Düngemitteln, ein unkomplizierteres Zulassungsverfahren oder sonst ein Vorteil gegenüber. Die Konsequenz der neuen gesetzlichen Regelung ist einzig eine drastische Zunahme des bürokratischen Aufwandes und eine damit in direktem Zusammenhang stehende Zunahme der Kosten für den Steuerzahler.

Nach unserer Auffassung sind die umfangreichen Vorgaben und Anforderungen zur Notifizierung von Düngemitteln in diesem Maße weder hilfreich noch notwendig. Notifizierungen nach der Verordnung EU 2019/1009 können in Deutschland schon seit 2022 durchgeführt werden. Da sie ohnehin auf ein Mindestmaß begrenzt bleiben sollten, sollten auch die gesetzlichen Vorgaben dazu auf ein Minimum reduziert werden.

### **Zu § 11a Umgang mit Nährstoffen im Betrieb, Nährstoffsteuerung**

Wir begrüßen, dass die Pflicht zur Bilanzierung nach den Vorgaben der alten Stoffstrombilanz entfällt. Damit wird tatsächlich unnötiger bürokratischer Aufwand, der landwirtschaftliche Betriebe bisher belastet hat, ohne dass damit ein Nutzen verbunden war, reduziert.

### **§ 12a Monitoring; Verordnungsermächtigung**

Da mit der EU-Kommission ein Monitoring zur Wirksamkeit der Vorgaben in der Düngeverordnung vereinbart wurde, muss nun im Düngegesetz die dazu notwendige Ermächtigungsgrundlage verankert werden.

Aber auch hier sollte bei der Ausgestaltung des Monitorings der bürokratische Aufwand in einem ausgewogenen Verhältnis zu dem möglichen Nutzen stehen. Dabei sollte berücksichtigt werden, wie es dazu kam, dass gegen die Bundesregierung ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet wurde. Wie wir in unserem YouTube-Video „Das deutsche Nitratmessnetz – Teil I“ vor 6 Jahren bereits ausführlich aufgezeigt hatten, waren die Nitrat-Messwerte, die Deutschland mit ihren Nitratberichten an die EU-Kommission übermittelt hatten, nicht repräsentativ für das Grundwasser im Bundesgebiet. Obwohl Deutschland in der EU nachweislich zu den Ländern mit der geringsten Grundwasserbelastung gehört, wurde Deutschland aufgrund der Tatsache, dass an die EU immer nur

eine Auswahl der höchsten Messwerte übermittelt wurde, als eines der Länder mit der höchsten Nitratbelastung des Grundwassers eingestuft.

Inzwischen wurde das untaugliche alte deutsche Nitratmessnetz mit ursprünglich rund 170 Messstellen auf jetzt rund 692 Messstellen erweitert. Bei den neuen Messstellen handelt es sich um Messstellen, die bis dahin zum Messnetz der WRRL zur Meldung von Nitratgehalten an die EUA gehörten. Jedoch sind auch diese Messstellen nicht dazu geeignet, den Nitratgehalt des Grundwassers sachgerecht zu erfassen. So zeigt ein Gutachten der Hydor Consult GmbH am Beispiel von 41 Grundwasserkörpern in Niedersachsen, dass die Grundwassermessstellen der Länder offensichtlich erhebliche Mängel aufweisen: 97 % der Messstellen zeigten deutliche Defizite [1]. Ein weiteres Gutachten der Hydor Consult GmbH über das neue deutsche Nitratmessnetz weist nach, dass bei mehr als der Hälfte der Messstellen eine Eignung nach den Kriterien des Nitratberichtes der Bundesregierung sicher nicht gegeben und bei weiteren 11 % unsicher ist. Das Gutachten weist außerdem nach, dass die Messstellen den Eintrag von Nitrat aus der Landwirtschaft nicht repräsentativ wiedergeben, weil zu viele Messstellen nicht in ausschließlich landwirtschaftlichem Einzugsgebiet liegen [2].

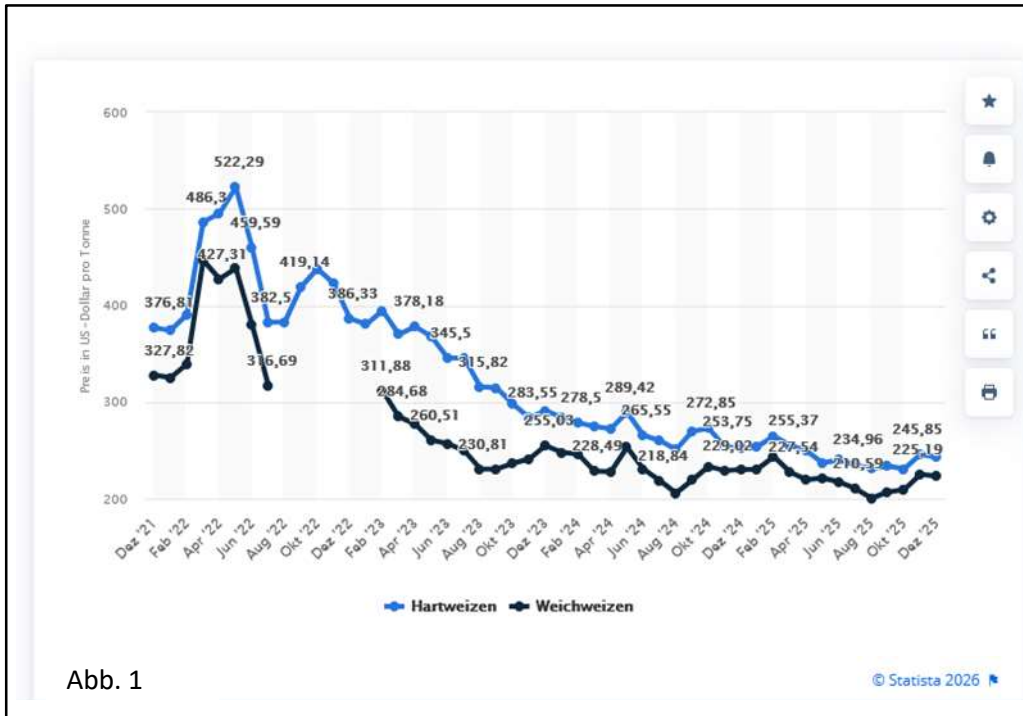
Das bisher durchgeführte Wirkungsmonitoring zur Umsetzung der Düngeverordnung beruht darauf, dass der geschätzte Eintrag aus der Landwirtschaft (Emissionen) mit den Messwerten im Grundwasser (Immissionen) verglichen und anschließend mit äußerst aufwändigen Modellierungsverfahren (Agrum-de, Moneris, mGROWA-DENUZ-WEKU-MePhos) zur Simulation und Prognose von Daten verrechnet wird. Da bei allen Modellberechnungen eine immense Vielzahl von Faktoren verrechnet wird, entstehen zwei entscheidende Nachteile: 1. Die Berechnungen sind vollkommen intransparent, weil sie in keiner Weise nachvollziehbar sind (dies wurde auch bereits von der EU-Kommission kritisiert) und 2. ist jeder einzelne Faktor mit Fehlern bzw. Ungenauigkeiten behaftet, so dass durch die Multiplikation der Vielzahl von Fehlern das Ergebnis unbrauchbar wird. Es besteht außerdem die Gefahr, dass andere als landwirtschaftliche Eintragsquellen unzureichend erfasst und berücksichtigt werden, so dass diese Einträge unzutreffender Weise ebenfalls der Landwirtschaft zugerechnet werden.

Dieses Wirkungsmonitoring ist in der geplanten Form wegen des hohen Aufwandes auch mit erheblichen Kosten verbunden. Wir möchten an dieser Stelle ausdrücklich darauf hinweisen, dass diese Kosten im vorliegenden Referentenentwurf bei dem genannten Erfüllungsaufwand der Verwaltung nicht berücksichtigt wurden. Da es sich dabei um Kosten handelt, die vom Steuerzahler zu tragen sind, darf nicht unberücksichtigt bleiben, in welchem Verhältnis der Aufwand zu dem angestrebten Nutzen steht. Dieser Nutzen wäre dann von hoher Priorität, wenn es darum ginge, eine bestehende Verunreinigung des Grundwassers zu vermindern oder eine drohende Verunreinigung zu verhindern, wie es fälschlicher Weise von einigen Kreisen immer wieder behauptet wird.

Da Deutschland unter den EU-Mitgliedsstaaten aber tatsächlich zu den Ländern mit der besten Grundwasserqualität gehört, besteht keine Veranlassung, eine gar nicht existente Verunreinigung zu vermindern. Es besteht auch keine Notwendigkeit, Maßnahmen zu treffen, die eine drohende Verunreinigung mit Nährstoffen aus der Landwirtschaft verhindern sollen. Gegenwärtig und voraussichtlich auch mindestens in der nächsten Dekade ist es der Markt, der einen

Nährstoffüberschuss in der Landwirtschaft wirksam verhindert. Während die Preise für landwirtschaftliche Produkte stetig fallende Tendenz zeigen (Abb.1), ist die Entwicklung bei

### Monatlicher Weizenpreis im globalen Handel von Dezember 2021 bis Dezember 2025



### Agrarheute vom 03.02.2022



Düngemitteln genau gegenläufig (Abb. 2). Für die landwirtschaftlichen Unternehmen bedeutet das: steigende Kosten bei gleichzeitig sinkenden Erlösen. Da landwirtschaftliche Unternehmen nur überleben können, wenn sie Gewinne erwirtschaften, müssen sie den Einsatz von Düngemitteln auf das notwendige Mindestmaß reduzieren. Unternehmen, die mehr Nährstoffe einsetzen, als sie mit Ernteprodukten erwirtschaften, werden insolvent und verschwinden vom Markt. Weil der Markt also eine Überdüngung in der Landwirtschaft gegenwärtig und in den nächsten Jahren bereits wirksam verhindert, lassen sich Ausgaben zu Lasten der Steuerzahler, wie sie im Rahmen des geplanten Wirkungsmonitorings entstehen, nicht rechtfertigen.

Wir vertreten deshalb die Auffassung, dass ein Wirkungsmonitoring auf zwei wesentliche Punkte reduziert werden sollte:

1. Nach Düngeverordnung sind alle Betriebe verpflichtet, eine Düngebedarfsermittlung durchzuführen und zu dokumentieren.
2. Im Rahmen des Wirkungsmonitorings können die Betriebe dazu verpflichtet werden, eine Feld-Stall-Bilanzierung durchzuführen. Damit kann nachvollzogen werden, wie hoch die Differenz zwischen dem tatsächlichen Einsatz von Nährstoffen und dem tatsächlichen Entzug mit Ernteprodukten ist. Wenn eine Aufbewahrungspflicht von Einkaufsbelegen für Düngemittel zum Zweck einer stichprobenartigen Kontrolle durch die zuständigen Behörden festgeschrieben wird, ist gewährleistet, dass die Angaben über die eingesetzten Nährstoffe den Tatsachen entsprechen.

Diese Daten können den zuständigen Landesbehörden übermittelt und von diesen ausgewertet und gespeichert werden. Damit würde die Vereinbarung mit der EU-Kommission über das Monitoring zur Wirksamkeit der Düngeverordnung erfüllt, zumal ja die Messwerte der Nitratmessstellen mit dem Nitratbericht ohnehin an die EU-Kommission gemeldet werden.

#### **Zu § 5 DüngG, Inverkehrbringen von Düngemitteln**

Qualitätssicherungssysteme können sich nur dann etablieren, wenn sie entweder im Rahmen einer Anwendung von Düngemitteln gesetzlich vorgeschrieben sind oder wenn sich daraus für den Nutzer der Qualitätssicherung Vorteile bzw. Erleichterungen ergeben. Bei der letzten Novellierung der Klärschlammverordnung waren solche Erleichterungen ursprünglich vorgesehen, wurden aber im Rahmen von kurzfristigen Änderungsanträgen am Tag des Beschlusses durch den Bundestag gestrichen. Deshalb konnte bei Klärschlämmen bis heute keine Qualitätssicherung etabliert werden. Solange also eine Verpflichtung zur Qualitätssicherung oder Erleichterungen für die Nutzer an anderer Stelle nicht festgeschrieben werden, ist eine Regelung, wie sie im vorliegenden Entwurf unter 3. b) cc) 4. formuliert ist, nicht wirksam und damit entbehrlich.

**Literatur:**

[1] Evaluierung der Einstufung von 41 Grundwasserkörpern in den schlechten chemischen Zustand wegen Nitrat für den zweiten Bewirtschaftungsplan nach EG-WRRL in 2015 durch den NLWKN; Gutachten der Hydor-Consult GmbH; 2020.

[2] Hydrogeologisches Gutachten zur Bewertung der Repräsentativität des deutschen EU-Nitratmessnetzes zur nationalen Umsetzung der EG-Nitratrichtlinie 91/676/EWG; Hydor Consult GmbH, 2024, Auftraggeber: LSV Niedersachsen-Bremen e.V. (erhältlich beim Auftraggeber oder der QDR e.V.).