FGG Rhein

Positionspapier der Flussgebiets-gemeinschaft Rhein zur Novellierung der Düngeverordnung

Impressum:

Herausgeber:	Flussgebietsgemeinschaft Rhein (FGG Rhein) Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten des Landes Rheinland-Pfalz Ministerium für Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Saarland Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
Redaktion:	FGG Rhein - Geschäftsstelle - Am Rhein 1 67547 Worms Tel.: 06131/6033-1560 Fax: 06131/6033-1570 info@fgg-rhein.de www.fgg-rhein.de
Datum:	Stand: 10. Oktober 2014

1. Veranlassung

Die weitere Reduzierung der Nährstoffbelastungen des Grundwassers und der Oberflächengewässer gehört ungeachtet der bereits realisierten Maßnahmen nach wie vor zu den wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen in den Ländern der Flussgebietsgemeinschaft Rhein (FGG Rhein)[1].

Ein wesentlicher Mitverursacher für diffuse Stickstoff- und Phosphoreinträge in Grund- und Oberflächengewässer ist die Landwirtschaft. Die Landwirtschaft trägt daher eine besondere Verantwortung für die Zielerreichung der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL). Die Europäische Kommission hat bei der Evaluierung der deutschen Bewirtschaftungspläne für den ersten Bewirtschaftungszyklus festgestellt, dass die Nährstoffproblematik alleine mit freiwilligen Maßnahmen - Angebot von Agrarumweltmaßnahmen, Beratung, Kooperation - nicht gelöst werden kann. Es werden ihrer Ansicht nach verstärkt auch verpflichtende Maßnahmen erforderlich sein, um die Nährstoffeinträge flächenhaft zu senken.

Die Düngeverordnung ist das Instrument, mit dem die gute fachliche Praxis beim Düngen landwirtschaftlich genutzter Flächen national geregelt wird. Die Einhaltung dieser Regeln ist auch eine verpflichtende Voraussetzung für landwirtschaftliche Betriebe, um die Flächenprämien aus der ersten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU in vollem Umfang zu erhalten.

Eine umfassende Novellierung der Düngeverordnung muss die gesetzlichen Rahmenbedingungen so verändern, dass die Ziele der Nitrat- und der Wasserrahmenrichtlinie für den Gewässerschutz tatsächlich erreicht werden können.

Die Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) hat sich intensiv mit dem Thema „Gewässerschutz und Landwirtschaft“ beschäftigt und hierzu folgende aktuelle Papiere veröffentlicht:

- LAWA (2012): Eckpunkte für die Weiterentwicklung des Landwirtschaftsrechts zum Schutz des Grundwassers
- LAWA (2014): Gewässerschutz und Landwirtschaft – Anforderungen an eine gewässerschonende Landbewirtschaftung aus Sicht der Wasserwirtschaft.

Aufbauend auf den Papieren der LAWA legt die FGG Rhein nochmals den Handlungsbedarf zur Novellierung der Düngeverordnung aus Sicht des Gewässerschutzes dar. Ohne die Berücksichtigung dieser Anforderungen können die Ziele der WRRL in der Flussgebietseinheit Rhein in einer Vielzahl der Wasserkörper nicht erreicht werden.

2. Belastungssituation in der FGG Rhein

Im Einzugsgebiet des Rheins sind insbesondere Stickstoffeinträge in das Grundwasser sowie in die im natürlichen Zustand eher stickstoff-limitierten Küstengewässer der Nordsee von Bedeutung. Darüber hinaus führen Phosphoreinträge zu einer trophischen Belastung der Oberflächengewässer und gefährden das Erreichen des guten Zustands der Gewässer.

[1] Die Anhörungsdokumente zu den wichtigen Fragen der Gewässerbewirtschaftung der Länder in der FGG Rhein können unter folgendem Link eingesehen werden:
http://www.fgg-rhein.de/ > Gewässerschutz > WRRL > Anhörungsdokumente

Grundwasser

Die WRRL nennt einen Nitratgehalt von 50 mg/l als Schwellenwert für das Grundwasser. Im deutschen Teil des Rhein-Einzugsgebiets wiesen im Jahr 2009 112 von den 399 Grundwasserkörpern, das sind rund 28 %, in den Hauptgrundwasserleitern einen schlechten chemischen Zustand aufgrund der Überschreitung der Nitratkonzentration von 50 mg/l auf (s. Abb. 1).

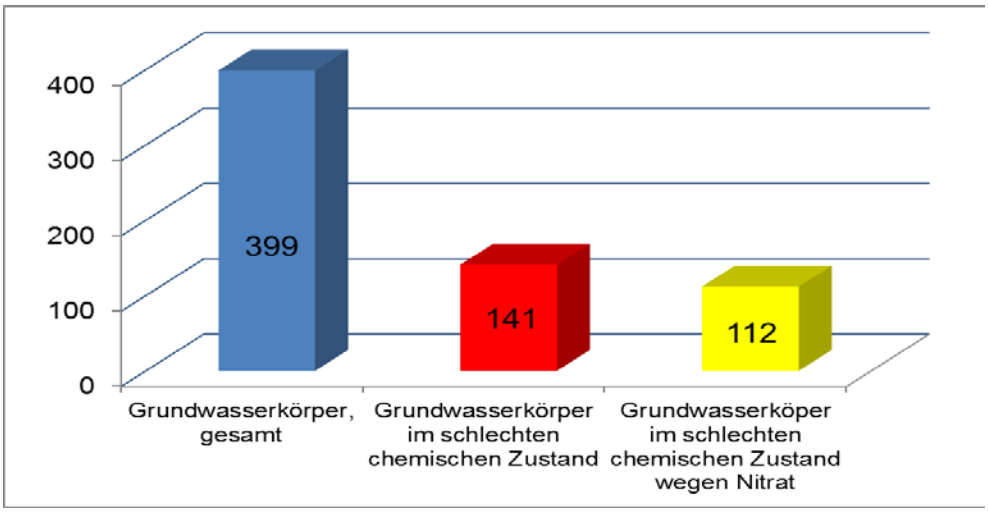

Abb. 1: Belastungssituation im Grundwasser im Einzugsgebiet der FFG Rhein (Quelle: WasserBLIcK, Stand: 22.03.2010)

Die bisher für den zweiten Bewirtschaftungszeitraum vorliegenden Angaben bestätigen diese Zahlen. Eindeutige Trends, weder abnehmende noch zunehmende, lassen sich nicht ablesen. Die Situation hat sich seit 2009 nicht signifikant verschlechtert, es ist aber auch keine Verbesserung erkenntlich. Das Ziel der WRRL ist aber, dass alle Grundwasserkörper in einem guten Zustand sind, was angesichts der genannten Zahlen eine wesentliche Reduzierung der Stickstoffeinträge in das Grundwasser nötig macht. Da die diffuse Belastung des Grundwassers mit Nitrat überwiegend durch die Stickstoffeinträge aus der Landbewirtschaftung resultiert, sind Maßnahmen erforderlich, die sich auf eine gewässerschonende Landbewirtschaftung konzentrieren.

Nordsee

Zum Schutz der Nordsee vor Eutrophierung wurde im Jahr 2009 im ersten Bewirtschaftungsplan für die internationale Flussgebietseinheit Rhein[2] eine weitere Reduzierung der Stickstofffracht um 15% - 20% bis 2015 in den Staaten im Rheineinzugsgebiet definiert. Diese Frachtminderung ist voraussichtlich erreicht, wenn im Rhein bei der Messstation Bimmen / Lobith und in den Mündungsbereichen in die Nordsee ein Wert von 2,8 mg Gesamtstickstoff/l im Jahresmittel eingehalten wird.

[2] International koordinierter Bewirtschaftungsplan für die internationale Flussgebietseinheit Rhein – Teil A – übergeordneter Teil. Dezember 2009; www.iksr.org/ > Wasserrahmenrichtlinie > Bewirtschaftungsplan

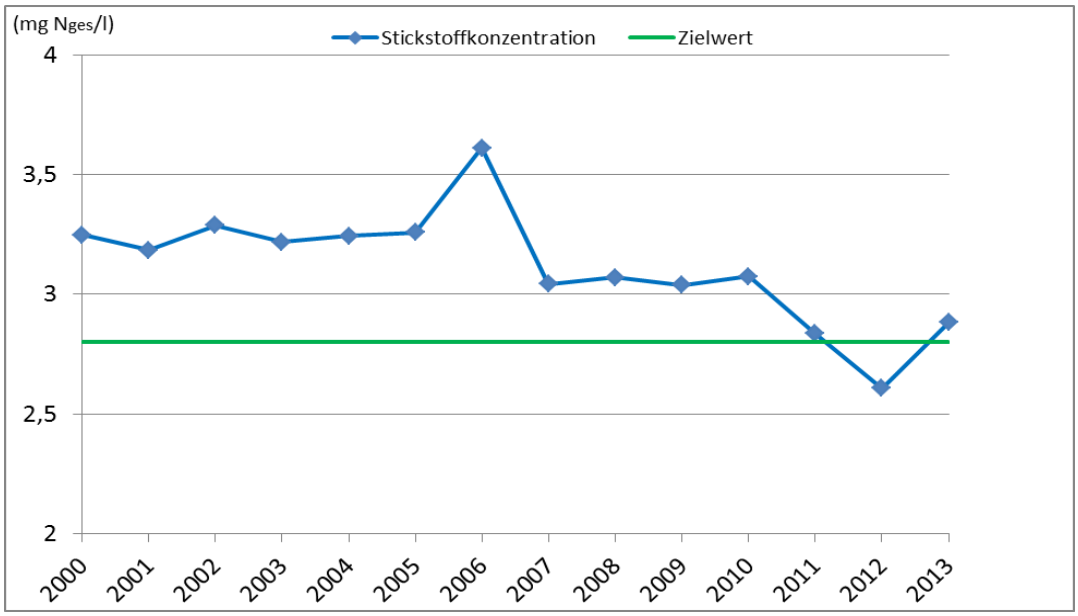

Abb. 2: Gesamtstickstoff-Konzentrationen im Rhein bei der Messstation Bimmen/Lobith (Jahresmittelwerte); Quelle: Angaben der IKSR

Die Abb. 2 zeigt die Gesamtstickstoffkonzentration im Rhein bei der Messstation Bimmen/ Lobith im Zeitraum 2000 bis 2013. Erkennbar ist, dass die gemessene Konzentration sich dem Zielwert langsam annähert. Trotz dieser positiven Entwicklung muss allerdings auch unter Berücksichtigung der jährlichen Schwankungen festgestellt werden, dass weitere Anstrengungen notwendig sind, damit das angestrebte Ziel dauerhaft erreicht wird.

Oberflächengewässer

In den Oberflächengewässern ist Phosphor in der Regel der für das Pflanzenwachstum limitierende Nährstoff und somit eine wichtige Einflussgröße für die biologische Qualitätskomponente Makrophyten und Phytobenthos. Die LAWA hat 2007 Orientierungswerte für Phosphor abgeleitet. Die Orientierungswerte wurden dabei unter der Prämisse festgelegt, dass bei deren Nichteinhaltung der gute Zustand der empfindlichsten Biokomponente wahrscheinlich nicht erreicht werden kann.

Nach derzeitigem Kenntnisstand kann davon ausgegangen werden, dass in weit mehr als der Hälfte der Oberflächengewässer der FGG Rhein die LAWA-Orientierungswerte überschritten werden und Defizite in der biologischen Qualitätskomponente Makrophyten und Phytobenthos bestehen[3]. Die Einträge in die Gewässer resultieren aus Abwassereinleitungen und aus Einträgen aus landwirtschaftlich genutzten Flächen.

Neben dem Eintrag von Phosphor hat auch der Eintrag von Bodenmaterial negative Auswirkungen auf die Oberflächengewässer. Er kann zu einer Verschlammung der Gewässersohle führen, wodurch wichtige Lebensräume (u.a. Laichplätze oder Rückzugsräume) verloren gehen.

[3] Konkrete Angaben werden in Kürze in den Entwürfen der Bewirtschaftungspläne für den zweiten Zyklus zur Umsetzung der WRRL in den Länder der FGG Rhein vorliegen

Insgesamt ist für das deutsche Einzugsgebiet des Rheins festzustellen, dass trotz der positiven Entwicklungen der Nitratkonzentrationen im Rhein bei der Messstation Bimmen/ Lobith eine weitere Reduzierung der Nährstoffbelastungen des Grundwassers und der Oberflächengewässer notwendig ist, um die Ziele der WRRL im gesamten Einzugsgebiet zu erreichen.

3. Anforderungen an die Novellierung der Düngeverordnung

Die Novellierung der Düngeverordnung muss genutzt werden, um den rechtlichen Rahmen für eine gewässerschonende Düngung insbesondere mit organischen Nährstoffen sowie eine darauf angepasste Landbewirtschaftung neu zu fassen. Die von der LAWA im Eckpunktepapier formulierten Handlungsoptionen sind nachfolgend nochmals aufgeführt. Diese sind in der Novellierung der Düngeverordnung zu integrieren:

- Deutliche Verlängerung der Sperrfristen zur Ausbringung von organischen Wirtschaftsdüngern (Generelles Ausbringungsverbot vom 15.09. bis 1.03., ggfs. Differenzierung wie in der niedersächsischen Verordnung über Schutzbestimmungen in Wasserschutzgebieten – SchuVO vom 09.11.2009).
- Erweiterung der Lagerkapazität für auf dem Betrieb anfallende organische Wirtschaftsdünger (Gülle, Festmist, Gärreste usw.) auf mindestens 9 Monate.
- Verbindliche Einführung der bodennahen Ausbringung mittels Schleppschlauch, Schleppschuh oder Schlitzverfahren.
- Konkretisierung absoluter Ausbringungsverbote (z. B. wassergesättigte, gefrorene Böden, grundwasserbeeinflusste Standorte, hängige Flächen, Abstände zu Gewässern).
- Höhere Anrechnung/Berücksichtigung der organischen Wirtschaftsdünger (aus tierischer und pflanzlicher Herkunft). Konkret: Anrechnung der organischen Wirtschaftsdünger zu mindestens 60% bei einmaliger Anwendung, zu 80% bei zweimaliger oder mehrfacher Anwendung in Folge auf einer Fläche.
- Kein Aufbringen N-haltiger Düngemittel nach der Ernte der letzten Hauptfrucht zu auf dem Feld verbliebenem Getreidestroh, wenn keine Zwischen- oder Winterfrucht folgt.
- Erweiterung des Geltungsbereiches der 170 kg/ha – Obergrenze für organische Wirtschaftsdünger auf Gärreste.
- Auf hoch und sehr hoch mit Phosphat (P_2O_5) versorgten Böden ist die jährliche Nährstoffzufuhr für den zu düngenden Pflanzenbestand mit Phosphat (P_2O_5) auf die durchschnittliche Nährstoffabfuhr mit Ernteprodukten zu begrenzen.
- Verpflichtende Anwendung von betriebseigenen Analysewerten für organische Wirtschaftsdünger / Gärreste.
- Verbindlicher Nährstoffvergleich auf Berechnungsbasis der Hoftor-Bilanz.
- Verbindliche Vorgaben zur Einhaltung der vorgegebenen betrieblichen N-Salden und Sanktionierung bei Nichteinhaltung dieser Vorgaben.
- Konkrete Vorgaben zur Düngeplanung, schlagspezifischen Dokumentation und Aufzeichnungspflicht.
  Bereitstellung entsprechender Daten für Aufgaben der Wasserbehörden.

4. Fazit

Die Anforderungen der Düngeverordnung müssen so verändert werden, dass zu hohe Nährstoffeinträge in die Gewässer zuverlässig vermieden und belastete Wasserkörper zielstrebig saniert werden können. Eine novellierte Düngeverordnung sollte klare und eindeutige Regelungen enthalten, so dass aus diesem Rechtsakt tatsächliche Handlungsanpassungen resultieren und gleichzeitig der Grundstein für eine bessere Kontrollierbarkeit der Regelungen gelegt wird. Dies setzt allerdings auch voraus, dass die Einhaltung der Anforderungen der Düngeverordnung verstärkt durch die dafür zuständigen Behörden kontrolliert wird.

Darüber hinaus sollten in von der Landwirtschaft besonders belasteten Gebieten weiterhin begleitende, freiwillige Maßnahmen angeboten bzw. deren Umsetzung soweit wie möglich fachbehördlich sowie über die Beratung unterstützt werden. Diese ergänzenden Maßnahmen sind gezielt auf die spezifischen Anforderungen des Gewässerschutzes auszurichten. Hierzu gehören:

- Beratungsangebote, die auf eine weitere Verbesserung der Düngungs- und Bewirtschaftungseffizienz ausgerichtet sind, z. B. Informationen über Nährstoffbilanzierungsverfahren und Düngeplanung,
- handlungsorientierte Agrarumweltmaßnahmen, wie z. B. Winterbegrünung mit Zwischenfrüchten und Untersaaten auf Ackerflächen mit dem Ziel der Verringerung des Herbst-N_{min}-Gehalts im Boden,
- ergebnisorientierte Agrarumweltmaßnahmen, z. B. zur Erhöhung der N-Ausnutzungseffizienz mit dem Ziel, die N-Bilanzsalden zu senken und
- Investitionsförderung, um z. B. zusätzliche Lagerkapazitäten für Wirtschaftsdünger zu schaffen.

Aus Sicht des Gewässerschutzes ist die Ausweisung von „Nährstoffproblemgebieten“ notwendig, um räumlich differenziert zielgerichtete Maßnahmen einzuführen. Daher sollte die Möglichkeit, solche Gebiete auszuweisen, im Rahmen der Novellierung der Düngeverordnung etabliert werden. Dann könnten in diesen Gebieten von Land- und Wasserwirtschaft regional angepasste Bewirtschaftungsauflagen festgesetzt werden.

Ebenso ist die weitere Reduzierung von Phosphateinträgen in die Oberflächengewässer notwendig, um einen guten ökologischen Zustand der Wasserkörper zu erreichen.

Die Bewirtschaftungsziele der WRRL sind ohne eine nach Gewässerschutzaspekten novellierten Düngeverordnung mit klaren und ambitionierten Anforderungen und Regelungen nicht erreichbar. Mit Blick auf den zweiten Bewirtschaftungszeitraum 2015 - 2021 ist die Düngeverordnung unter Berücksichtigung der Belange des Gewässerschutzes zügig so zu novellieren, dass eine standort- und bedarfsgerechte Düngeplanung sowie ein entsprechendes Düngemanagement zur „guten fachlichen Praxis“ und damit zum „Stand der Technik“ in der Landwirtschaft werden.