

Stellungnahme des Deutschen Bauernverbandes

zum Entwurf eines

Zweiten Gesetzes zur Änderung des Düngegesetzes

Berlin, 11. Mai 2023

Allgemeines

Der Deutsche Bauernverband dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Düngegesetzes.

Der DBV unterstützt generell den Ansatz, die Anforderungen an die Bereitstellung von EU-Düngeprodukten auf dem Markt einheitlich zu regeln. Es ist essentiell, dass die gleichen Bedingungen in allen EU-Staaten gelten, damit ein funktionierender Binnenmarkt aufrecht erhalten werden kann und allen Marktteilnehmern der gleiche Zugang besteht.

Hinsichtlich der Schaffung eines Monitorings zur Überprüfung der Wirksamkeit der Düngeverordnung sieht der DBV kritisch, dass bisher keinerlei Details für die Ausgestaltung des Monitorings bekannt sind. In Anbetracht dessen sind die weitreichenden Ermächtigungen für Datenabfragen und -austausch in ihrer Tragweite nur begrenzt zu beurteilen. Kritisch sieht der DBV ferner, dass auch keine Grundlagen geschaffen werden für Ausnahmen/Befreiungen für Betriebe, die besonders gewässerschonend wirtschaften.

Mit dem Gesetzentwurf will das BMEL den Anwendungsbereich der Stoffstrombilanzverordnung deutlich ausdehnen und letztlich eine Vielzahl von Betrieben in die Pflicht zur Erstellung einer Stoffstrombilanz einbeziehen. Der Deutsche Bauernverband erinnert daran, dass die Stoffstrombilanz keine Anforderung der Nitratrichtlinie darstellt und auch im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens nicht von der EU-Kommission oder dem EUGH gefordert wurde. Vor diesem Hintergrund ist die deutliche Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Stoffstrombilanz nicht nachvollziehbar.

Monitoring muss Grundlage für einzelbetriebliche Ausnahmen schaffen

Das Monitoring geht zurück auf eine Forderung der EU-Kommission zur Überprüfung der Wirksamkeit der Regelungen in der Düngeverordnung, bevor anhand von Messwerten im Grundwasser ein Fortschritt in der Gewässerqualität feststellbar ist. Entsprechend der Forderung der EU-Kommission, Ausnahmen/Erleichterungen für Betriebe von den strengen Auflagen in Roten Gebieten von dem Wirkungs-Monitoring abhängig zu machen, erwartet der DBV, dass die Novelle

des Düngegesetzes nicht nur den Rahmen für das Monitoring schafft. Vielmehr sollten gleichzeitig auch die Grundlagen für die Erleichterungen für die Betriebe gelegt werden, die eine gewässerschonende Bewirtschaftung nachweislich belegen können. Auch wenn die Details einer Ausnahme von den strengen Regelungen der Düngeverordnung für Betriebe in Roten Gebieten, die eine gewässerschonende Wirtschaftsweise belegen können, in der Düngeverordnung zu regeln sind, bedarf es einer Verankerung des Grundsatzes bereits im Düngegesetz bzw. eines Vorschlags und einer verbindlichen Planung hierfür. Der DBV fordert daher, bereits bei der Schaffung der Rechtsgrundlage auch gesetzlich zu verankern, wonach das BMEL zur Schaffung von einzelbetrieblichen Ausnahmen für Betriebe mit gewässerschonender Bewirtschaftung und der Grundlage für mehr Verursachergerechtigkeit bei den strengen Anforderungen der Düngeverordnung in Roten Gebieten ermächtigt wird.

Der Gesetzentwurf schafft nur die erforderlichen Rechtsgrundlagen für das Monitoring, sieht aber keine Einzelheiten zur Ausgestaltung des Monitoring selbst vor. Der DBV fordert, dass die Grundzüge des geplanten Monitorings bekannt sein müssen und gewisse Leitplanken bereits im Gesetz geregelt werden sollten, bevor dem BMEL und dem BMUV eine weitreichende Verordnungsermächtigung zur Einrichtung und Durchführung des Monitorings erteilt wird. Der Gesetzentwurf macht keine Aussage darüber, welche Behörde für das Monitoring zuständig ist, sondern verweist auf die nach Landesrecht zuständige Behörde bei der Durchführung des Monitorings. Hier ist die Zuständigkeit nicht eindeutig. Der DBV fordert, dass explizit die für den Vollzug des Düngerechts zuständige Behörde federführend sein soll und dies auch im Gesetzentwurf formuliert wird.

Der Gesetzentwurf sieht sehr weitreichende Ermächtigungen zur Schaffung neuer Auskunfts-, Aufzeichnungs-, Vorlage-, Melde- und Mitteilungspflichten für Betriebsinhaber vor, die in der umfassenden, nicht präzisierten und nicht konditionierten Form zu kritisieren sind. Voraussetzung für die weitreichenden Zugriffsrechte der zuständigen Behörde auf vorhandene Daten von Landwirten muss eine **Anonymisierung der Daten** sein. Für das Monitoring über die Wirkung der Düngeverordnung ist die Identität der Einzelbetriebe nicht von Relevanz, eines betrieblichen Bezuges bedarf es nicht. Vielmehr dient das Monitoring der Prüfung der Verordnung insgesamt und nicht zu Kontrollzwecken für Einzelbetriebe. Sichergestellt werden muss zudem, dass mit den umfassenden Ermächtigungen zur Datennutzung und -sammlung für das Monitoring bei unterschiedlichen Behörden keine Veränderungen bei der Überwachung durch die für das Düngerecht zuständigen Behörde verbunden ist.

Zudem ist es nicht ersichtlich, warum auch das Umweltbundesamt an der Durchführung des Monitoring beteiligt werden soll. Da es sich um den Vollzug des Düngerechts handelt, reicht die Beteiligung von TI und JKI neben der für das Düngerecht zuständigen Behörde aus. Im Sinne des Datenschutzes muss geprüft werden, inwieweit sämtliche Daten der Landwirte dann bei den Behörden dem Umweltinformationsgesetz unterliegen und personalisierte und betriebsinterne Daten öffentlich zugänglich werden. Dies muss mit Blick auf die Sensibilität vieler Daten der Betriebe verhindert werden.

Anwendungsbereich für Stoffstrombilanz

Der DBV betont, dass die Einführung der Stoffstrombilanz einen nationalen Alleingang darstellt und nicht auf die Anforderungen der europäischen Nitratrichtlinie zurückzuführen ist. In Anbetracht dessen betont der Deutsche Bauernverband noch einmal seine grundsätzliche Haltung hinsichtlich der nationalen Verschärfung europäischen Rechts und des erheblichen bürokratischen Aufwandes in Verbindung mit der Stoffstrombilanz.

Daneben ist die Stoffstrombilanz nach wie vor auch aus fachlichen Gründen nicht das geeignete Instrument, die Effizienz und Effektivität der **Düngung auf der Fläche** zu verbessern. Mit einer Flächenbilanz gelingt es sehr viel besser, das Düngemanagement auf der Fläche zu steuern, bedarfsgerecht zu düngen und gleichzeitig Nährstoffüberschüsse bei der Düngung zu minimieren. Problematisch ist unter anderem, dass für die Stoffstrombilanz die meisten Daten aus der betrieblichen Buchführung entnommen werden müssen, Vorratskäufe an Dünge- oder Futtermitteln, die nicht im Kauf- oder Düngejahr verwendet werden, folglich separat als Lagerbestand erfasst werden müssen.

Der Deutsche Bauernverband kritisiert die Streichung der bisher im Düngegesetz vorhandenen Einschränkungen des Anwendungsbereiches der Stoffstrombilanz. Dies betrifft etwa Betriebe unter 20 ha oder weniger als 50 Grossvieheinheiten oder Betriebe, die organische Dünger übernehmen. Nach dem Vorschlag des BMEL soll künftig die Stoffstrombilanzverordnung für alle Betriebe gelten, auch alle Ackerbaubetriebe und zusätzlich auch Biogasanlagen. Zwar wird auch die Möglichkeit eingefügt, dass in der VO bestimmt werden kann, welche Betriebe die Anforderungen der SSB-VO erfüllen sollen. Mögliche Einschränkungen des Anwendungsbereiches sind jedoch nicht ersichtlich. Der Deutsche Bauernverband fordert daher, an den bisherigen Einschränkungen des Anwendungsbereiches festzuhalten.

Zudem fordert der Deutsche Bauernverband deutliche Vereinfachungen bei der Stoffstrombilanz. Dies betrifft beispielsweise den Verzicht auf wenig bedeutsame Stoffströme (z. B. Saatgut), die Verlängerung der Aufzeichnungsfristen, die Berücksichtigung betriebsindividueller Faktoren bei der Bilanz,

Anmerkungen zum Entwurf des Düngegesetzes im Einzelnen

Zu § 6d Mitwirkung von Bundesbehörden im Rahmen der Konformitätsbewertung

Nach dem Gesetzentwurf können bei den Bundesbehörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums, insbesondere beim Julius Kühn-Institut, mit Zustimmung des Bundesministeriums Konformitätsbewertungsstellen zur Durchführung von Konformitätsbewertungsverfahren nach der Verordnung (EU) 2019/1009 eingerichtet werden.

Aus Sicht des DBV ist grundsätzlich zu befürworten, dass die fachliche Expertise des JKI in die Überprüfung und Bewertung von den Produkten genutzt werden soll. Allerdings betrachtet es der DBV als kritisch und rechtlich nicht tragfähig, dass die personenbezogenen Daten vom BMEL an

das JKI weitergegeben werden sollen. Die Daten müssen äußerst sensibel gehandhabt werden. Bei der Weitergabe an andere Behörden muss gewährleistet werden, dass die Daten anonymisiert sind und sorgfältig behandelt werden.

Zudem sieht es der DBV kritisch, dass das BMEL durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates ermächtigt werden soll, die Beteiligung weiterer Bundesbehörden aus dem Geschäftsbereich des BMEL zur Voraussetzung eines Konformitätsbewertungsverfahrens zu machen. Diese Ermächtigungsgrundlage beinhaltet das Potential, das Verfahren ggf. durch Ausweitung der beteiligten Behörden unnötig zu verlängern. Insofern sollte hier auch weiterhin eine Gesetzesänderung notwendig sein.

Ziffer 6 zu § 11a

Ergänzend zu den bereits getroffenen Aussagen zur fehlenden europäischen Rechtsgrundlage für die Stoffstrombilanz sowie die Notwendigkeit weitreichender Bagatellregelungen weist der DBV auch auf die Problematik der Einbeziehung von Biogasanlagen hin.

Betriebe, die Biogasanlagen betreiben, werden nach dem Gesetzesvorschlag bereits im Wirtschaftsjahr 2023/2024 stoffstrombilanzpflichtig. Die Beurteilung der Verpflichtung zur Stoffstrombilanz erfolgt immer vom landwirtschaftlichen Betrieb aus. Eine Biogasanlage, die gewerblich betrieben wird und in diesem Rahmen Wirtschaftsdünger aufnimmt oder abgibt, ist zwar nicht zur Bilanzierung verpflichtet. Allerdings muss der Biogasanlagenbetreiber den zur Bilanzierung verpflichteten landwirtschaftlichen Betrieben Angaben über die Mengen und Nährstoffgehalte gelieferter Gärprodukte zur Verfügung stellen. Das Problem hierbei ist, dass in der Stoffstrombilanzverordnung zwar ausgeführt wird, wann eine Biogasanlage zu einem landwirtschaftlichen Betrieb zählt. Nämlich durch den Begriff „funktionaler Zusammenhang“. Allerdings ist dieser Begriff nicht legaldefiniert. Wann also ein „funktionaler Zusammenhang“ zwischen gewerblich genutzter Biogasanlage und einem landwirtschaftlichen Betrieb vorliegt, ist völlig unklar. Man könnte davon ausgehen, dass das der Fall ist, wenn eine gemeinsame betriebliche oder bauliche Anlage besteht, Grundstücke oder auch ein gemeinsamer Fuhrpark zu verstehen ist, die zum Betrieb allerdort befindlichen Anlagen genutzt werden. Aber auch hier besteht keine Rechtssicherheit und führt im Zweifelsfall zu Klärungsbedarf, ob ein Landwirt im Einzelfall stoffstrombilanzpflichtig ist.

Zu § 12 Überwachung, Datenerhebung, Datenspeicherung, Datenverwendung, Datenübermittlung

Nach Ziffer 7 zu § 12 c) bb) haben die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung und die nach § 12 Absatz 1 zuständigen Behörden einander die zur Durchführung der Verordnung (EU) 2019/1009 erforderlichen Auskünfte zu erteilen. Sie sind jeweils befugt, die hierbei jeweils übermittelten personenbezogenen Daten zu erheben, zu speichern und für den in Satz 2 genannten Zweck zu verwenden. Zudem haben sie die nach Satz 2 übermittelten personenbezogenen Daten jeweils unverzüglich zu löschen, sobald sie zur Durchführung der Verordnung (EU) 2019/1009 nicht mehr erforderlich sind.

Aus Sicht des Deutschen Bauernverbandes werden hier sensible Daten aus der Landwirtschaft aufgezeichnet, die bis zur Löschung personenbezogen und somit eindeutig zuordbar sind. Es ist essentiell notwendig, dass sichergestellt wird, dass diese Daten nicht veröffentlicht werden und so schnell wie möglich der Bezug zu den einzelnen Betrieben oder Unternehmen durch die Daten nicht mehr sein muss.

Mit der Datenerhebung, Datenspeicherung und Datenverwendung werden weitreichende Ermächtigungen zur Datensammlung geschaffen. Der DBV weist auf die Notwendigkeit des Datenschutzes für die zum Teil sensiblen Daten der Betriebe hin. Die Datenhoheit muss bei den Betrieben bleiben, eine Speicherung der Daten per se wird nicht als geboten angesehen und es muss ausgeschlossen werden, dass durch das Vorhandensein von Daten eine Datenweitergabe an Dritte erfolgt.

Ziffer 8 zu § 12a Monitoring

Der DBV kritisiert die weitreichenden Auskunftspflichten in § 12a Absatz 2 Ziffer 4 sowie die Absätze 3 und 4 zum Monitoring. Zum einen ist die Form und der Umfang des Abrufs von Daten unverhältnismäßig. Vielmehr sollten – sofern erforderlich – konkrete Daten von den Betrieben abgerufen, anstatt umfassende Auskunftspflichten festzuschreiben. Zum anderen ist der Inhalt der abgeforderten Daten zu weitreichend und nicht praktikabel. Dies betrifft etwa das Ertragsniveau und den Gehalt von Stickstoff in den Ernteprodukten.

Ziffer 9 zu § 14 Absatz 2a (Neu)

Im Gesetzentwurf wird betont, dass die Mitgliedstaaten u.a. verpflichtet sind, Vorschriften über Sanktionen zu erlassen, die bei Verstößen gegen die Verordnung (EU) 2019/1009 zu verhängen sind. Hierzu werden neue Bußgeldvorschriften im Düngegesetz geschaffen. Die vorgesehenen Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.

Aus Sicht des Deutschen Bauernverbandes ist zu betonen, dass die im Rahmen der EU-Düngeverordnung festgehaltenen Bußgeldvorschriften sehr weitreichend und wirksam sind. Beim Verstoß gegen die Verordnung (EU) 2019/1009 sollte beachtet werden, dass es in Rahmen der Düngeverordnung bereits Sanktionen gibt und eine doppelte Bestrafung nicht zielführend und verhältnismäßig ist.