

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Stephan Protschka, Enrico Komning und der Fraktion der AfD**  
**– Drucksache 19/4341 –**

### **Die NERC-Richtlinie und ihre Auswirkungen auf die Landwirtschaft**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Im Rahmen des Göteborg-Protokolls, welches 2005 von den Parteien der Genfer Luftreinhaltekonvention beschlossen wurde und das der Verringerung der negativen Effekte von Luftschadstoffemissionen (Schwefeldioxid, Stickstoffoxide, Ammoniak, flüchtige organische Verbindungen ohne Methan) auf die menschliche Gesundheit und die Ökosysteme dient, wurde von der Europäischen Union die Richtlinie über Nationale Emissionshöchstmengen (National Emission Ceilings = NEC) erlassen (Richtlinie 2001/81/EG). In dieser werden die Höchstmengen der Luftschadstoffe festgelegt, welche seit 2010 eingehalten werden müssen. Eine Novellierung dieser Richtlinie erfolgte Ende 2016 (National Emission Reduction Commitment = NERC) und sieht insbesondere für die Ammoniak-Emissions-Reduktionsziele vor, dass die Ammoniakemissionen ab 2020 um fünf Prozent gegenüber 2005, und ab 2030 um 29 Prozent gegenüber 2005 gesenkt werden müssen (Richtlinie (EU) 2016/2284). In absoluten Zahlen entspricht dies einer Ammoniakemissions-Höchstmenge von 550 000 Tonnen pro Jahr, bzw. ab 2030 von 440 000 Tonnen pro Jahr. Seit 2010 wird diese Obergrenze jährlich um etwa 20 Prozent überschritten (vgl. [www.thuenen.de/de/thema/klima-und-luft/emissionsinventare-buchhaltung-fuer-den-klimaschutz/ammoniak-emissionen-aus-der-landwirtschaft](http://www.thuenen.de/de/thema/klima-und-luft/emissionsinventare-buchhaltung-fuer-den-klimaschutz/ammoniak-emissionen-aus-der-landwirtschaft)).

Etwa 95 Prozent aller Ammoniakemissionen stammen aus der Landwirtschaft ([www.hna.de/politik/deutschland-droht-wegen-ammoniak-emissionen-aergermit-eu-zr-9995937.html](http://www.hna.de/politik/deutschland-droht-wegen-ammoniak-emissionen-aergermit-eu-zr-9995937.html)). Um die ambitionierten Ammoniakhöchstmengen einhalten zu können, sei gemäß NEC die Landwirtschaft (insbesondere die Tierhaltung als Hauptemittent von Ammoniak) gefordert, einen wesentlichen Minderungsbeitrag zu leisten. Bis März 2019 soll dafür ein nationales Luftreinhalteprogramm von Seiten der Bundesregierung erarbeitet werden, in dem Maßnahmen festgelegt werden, um die Emissionsreduktions-Verpflichtungen einzuhalten. In der dazugehörigen Verordnung der Bundesregierung wird ausdrücklich betont, dass mit dem nationalen Luftreinhalteprogramm keine rechtsverbindlichen Maßnahmen zur Einhaltung der Verpflichtungen zur Emissionsreduktion geschaffen werden (Bundestagsdrucksache 19/1598, S. 27). Dazu wird in der Verordnung betont, dass landwirtschaftliche Klein- und Kleinstbetriebe von den Maßnahmen des nationalen Luftreinhalteprogramms ausgenommen

---

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft vom 28. September 2018 übermittelt.*

*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

werden können, wenn dies im Hinblick auf die geltenden Reduktionsverpflichtungen als möglich und angemessen angesehen wird (Bundestagsdrucksache 19/1598, S. 29).

Konkrete Maßnahmen zur Reduktion von Ammoniakemissionen sind beispielsweise eine emissionsarme Gülleausbringung, die unmittelbare Einarbeitung von Wirtschaftsdüngern in den Boden, die Abluftreinigung in Stallgebäuden (wobei hier festgestellt werden muss, dass laut Industrieemissionsrichtlinie für die Rinderhaltung noch keine „Beste verfügbare Technik“ – BVT – erarbeitet wurde, Richtlinie 2010/75/EU) oder die Abdeckung von Güllelagern. Stallgebäude bzw. Tieranlagen, die von der Industrieemissionsrichtlinie betroffen sind, sind Tieranlagen ab 2 000 Tierplätze für Mastschweine, Tieranlagen ab 750 Tierplätze für Sauen und Tieranlagen ab 40 000 Tierplätze für Geflügel. Mögliche Anpassungen, die in der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft) getroffen werden, werden hauptsächlich genehmigungsdürftige Anlagen (z. B. Tieranlagen ab 1 500 Tierplätze für Mastschweine und Tieranlagen ab 30 000 Masthähnchen) betreffen.

Zwei weitere Maßnahmen für die nationale Umsetzung der NEC-Richtlinie über nationale Emissionshöchstmengen sind die Düngeverordnung und die Stoffstromverordnung. Seit 1. Juni 2017 gilt die neue Düngeverordnung, die mit Hilfe von verpflichtenden Düngebedarfsermittlungen, Ein- und Ausbringverboten und Abstandsgeboten mit dazu beitragen soll, dass die Düngeeffizienz steigt und die Ausbringverluste sinken. Seit 1. Januar 2018 gilt zusätzlich die Stoffstromverordnung, welche die betroffenen Landwirte dazu verpflichtet Stoffstrombilanzen über die Zu- und Abfuhr von Stickstoff und Phosphor zu erstellen ([www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Pflanzenbau/Ackerbau/\\_Texte/Stoffstrombilanz.html](http://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Pflanzenbau/Ackerbau/_Texte/Stoffstrombilanz.html)). Nach Ansicht der Fragesteller bedeuten diese beiden Verordnungen für den Landwirt zusätzlichen bürokratischen Aufwand und u. U. Investitionsausgaben in neue Ausbringtechniken.

1. Beabsichtigt die Bundesregierung, die in der Düngeverordnung festgelegte Stickstoffobergrenze von 170 kg Stickstoff aus Wirtschaftsdüngern in Abhängigkeit des Ertragsniveaus anzupassen?

Wenn nein, warum nicht?

Diese Höchstmenge ergibt sich aus den Vorgaben des Anhangs 3 der EG-Nitratrichtlinie (91/676/EWG). Eine Änderung ist nicht vorgesehen. Die in der Düngeverordnung festgeschriebene Obergrenze von 170 Kilogramm Stickstoff je Hektar und Jahr im Durchschnitt der Flächen des Betriebes aus organischen und organisch-mineralischen Düngemittel steht nicht in Zusammenhang mit dem Ertragsniveau.

2. Wie hoch bewertet die Bundesregierung die Ammoniakemissionseinsparungen durch das in der Düngeverordnung vorgeschriebene Verbot des Düngeinsatzes von Harnstoff ohne Ureasehemmstoffen?

Die Düngeverordnung erlaubt auch nach dem 1. Februar 2020 weiterhin den Einsatz von Harnstoff ohne Ureasehemmstoffe, wenn dieser nach der Düngung unverzüglich, jedoch spätestens innerhalb von 4 Stunden, in den Boden eingearbeitet wird. Auf Basis der Emissionsberichterstattung für das Jahr 2016 hat das Thünen-Institut ein Emissionseinsparpotential von 47 000 Tonnen Ammoniak pro Jahr errechnet (Osterburg et al., „Ammoniak geht alle an“, DLG-Mitteilungen 4/2018, Seite 14 – 18).

3. Ist ebenso ein Verbot des Düngereinsatzes von Harnstoff ohne Nitrifikationshemmstoffen, außer bei Einarbeitung innerhalb von vier Stunden, geplant?

Ein Verbot des Düngereinsatzes von Harnstoff ohne Nitrifikationshemmstoffe ist nicht geplant.

4. Für wie sinnvoll erachtet die Bundesregierung die praktische Umsetzung der in der Düngeverordnung vorgeschriebenen Nachweispflicht der Lagerkapazität von mindestens sechs Monaten für flüssige Wirtschaftsdünger (bzw. ab 1. Januar 2020 von mindestens neun Monaten für Betriebe mit intensiver Tierhaltung ab drei Großvieheinheiten – GV – pro Hektar und landwirtschaftlicher Fläche) und von mindestens zwei Monaten für Festmist und Kompost hinsichtlich der Tatsache, dass viele Landwirte dadurch gezwungen werden, ihre Lagerkapazitäten auszubauen und zusätzlich eine Sperrfrist für Wirtschaftsdünger bis zum 31. Januar eines jeden Jahres vorgeschrieben ist?

Die Richtlinie 91/676/EWG (Nitratrictlinie) sieht nach Artikel 5 Absatz 4 i. V. m. Anhang III vor, dass im Aktionsprogramm zur Nitratrictlinie, in Deutschland im Wesentlichen durch die Düngeverordnung umgesetzt, das Fassungsvermögen von Behältern zur Lagerung von Dung verbindlich geregelt wird. Dieses muss dabei größer sein als die erforderliche Kapazität für die Lagerung von Dung während des längsten Zeitraums, in dem das Ausbringen von Dung auf landwirtschaftlichen Flächen verboten ist.

Die neue Düngeverordnung enthält in § 6 Absatz acht Zeiträume, in denen das Aufbringen von Düngemitteln mit wesentlichem Gehalt an Stickstoff nicht erfolgen darf. Diese Zeiträume wurden im Vergleich zur Düngeverordnung aus dem Jahr 2006 erweitert. Damit wird sichergestellt, dass Wirtschaftsdünger und Gärückstände aus dem Betrieb einer Biogasanlage nur zu pflanzenbaulich sinnvollen und für den Gewässerschutz verträglichen Zeiten sachgerecht ausgebracht und verwertet werden. Nach der Ernte der Hauptfrucht aufgebrauchte Dünger unterliegen in erhöhtem Maße der Gefahr der Auswaschung, soweit die Nährstoffe nicht durch angebaute Kulturen aufgenommen werden.

In den Zeiten, in denen Düngemittel nicht ausgebracht werden dürfen, müssen diese in entsprechenden Anlagen gelagert werden. Die Kapazität der Anlagen muss so großzügig bemessen sein, dass auch in zeitlichen Engpässen, z. B. auf Grund von Witterungsereignissen, eine sichere Lagerung der Stoffe möglich ist. Dabei müssen die Anlagen zur Lagerung von Wirtschaftsdüngern einem möglichen Eintrag von wassergefährdenden Stoffen in Gewässer entgegenwirken.

5. Welche Maßnahmen zur Genehmigungsbeschleunigung von Düngelagerkapazitäten sind von Seiten der Bundesregierung umgesetzt worden bzw. geplant?

Das Verfahren der Genehmigung baulicher Anlagen richtet sich nach dem jeweiligen Landesrecht.

6. Werden die Maßnahmen zur Begrenzung von Ammoniakemissionen, die in dem zu erstellenden „nationalen Ratgeber für die gute fachliche Praxis in der Landwirtschaft zur Begrenzung von Ammoniakemissionen“ bzw. „der Verordnung zum Erlass der Verordnung über nationale Verpflichtungen zur Reduktion der Emissionen bestimmter Luftschadstoffe“ enthalten sein werden, rechtsverbindliche Maßnahmen sein?

Die im genannten Ratgeber sowie in der Richtlinie (EU) 2016/2284 (neue NEC-Richtlinie), die mittels der 43. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über nationale Verpflichtungen zur Reduktion der Emissionen bestimmter Luftschadstoffe – 43. BImSchV) in deutsches Recht umgesetzt wurde, beschriebenen Maßnahmen sind unverbindliche Vorschläge. Diese Maßnahmen sind aus fachlicher Sicht zur Emissionsminderung geeignet. Welche Maßnahmen auf nationaler Ebene beschlossen werden, um die verbindlichen nationalen Emissionsminderungsverpflichtungen zu erreichen, ist durch den jeweiligen EU-Mitgliedstaat zu entscheiden.

7. Welche Maßnahmen zur Emissionsminderung betrachtet die Bundesregierung für landwirtschaftliche Klein- und Kleinstbetriebe als verhältnismäßig?

Anhang III Teil 2 C der Richtlinie (EU) 2016/2284 ermöglicht den Mitgliedstaaten, den Folgen für landwirtschaftliche Klein- und Kleinstbetriebe in vollem Umfang Rechnung zu tragen; sie können beispielsweise diese Betriebe von Maßnahmen ausnehmen, wenn dies im Hinblick auf die geltenden Reduktionsverpflichtungen machbar und angemessen ist. Die konkrete Umsetzung dieses Gebots erfolgt im nationalen Luftreinhalteprogramm gemäß Artikel 6 der Richtlinie bzw. § 4 der 43. BImSchV.

8. Inwiefern sieht die Bundesregierung vor dem Hintergrund ihrer Antwort auf die Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 18/10702 einen Zielkonflikt zwischen Luftreinhaltung und der Weiterentwicklung tiergerechter Haltungsvorfahren mit Außenklimazugang?

In der Nutztierhaltung der Zukunft müssen sowohl die Erfordernisse für eine tiergerechte Haltung/Tierwohl als auch für die Einhaltung von Umweltstandards (Emissionen) erfüllt werden. Tiergerechte Ställe mit Auslauf können teilweise höhere Ammoniakemissionen aufweisen, es fehlen jedoch belastbare Emissionswerte. Hierzu fördert die Bundesregierung derzeit ein umfangreiches Forschungs- und Messprojekt (EmiDat/EMiMIN). Auch die Nutztierstrategie soll sich der Frage widmen, mit welchen Maßnahmen beide Ziele gleichermaßen erreichbar sind.

9. a) Inwiefern plant die Bundesregierung im Sinne der Maßnahmen zur Reduktion der Ammoniakemissionen eine öffentliche Förderung von Stallbauanpassungen und für Lagerungs- und Ausbringungstechniken von Gülle?

Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) sind mit Hilfe des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) Investitionen landwirtschaftlicher Unternehmen in Stallneubauten oder -modernisierungen, in Güllelager und Güllelagerabdeckungen generell förderfähig. Bund und Länder beschließen dazu gemeinsam einen GAK-Rahmenplan. Der Bund beteiligt sich zu 60 Prozent an den Ausgaben der Länder. Für die Umsetzung der Förderung sind alleine die Länder zuständig. Seit dem Jahr 2016

können im AFP auch Investitionen zum Kauf von neuen Maschinen und Geräten der Außenwirtschaft gefördert werden, wenn diese zu einer deutlichen Minderung der Emissionen bei der Aufbringung von flüssigen Wirtschaftsdüngern beitragen.

Die Bundesregierung wirkt im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Möglichkeiten an der Ausrichtung und Gestaltung entsprechender Fördermaßnahmen der Länder hinsichtlich einer Reduzierung von Ammoniakemissionen aktiv mit.

Einen weiteren Schwerpunkt stellt auch die Forschung und Überleitung von Innovationen in die Praxis dar. Mit dem neuen Bundesprogramm „Nachhaltige Nutztierhaltung“ soll längerfristig eine verlässliche finanzielle Grundlage geschaffen werden, um im Rahmen der Nutztierstrategie sowohl die notwendigen Maßnahmen zur Verbesserung des Tierwohls, als auch die Maßnahmen zur Verminderung der Umweltauswirkungen bewältigen zu können. Dieses Bundesprogramm enthält mehrere Module; erste Schwerpunkte werden die Entwicklung und Praxiseinführung von Ställen für die Zukunft sein. Mit neuen Technologien sollen so u. a. mögliche Zielkonflikte zwischen Tierwohl und Umweltschutz gemildert werden.

- b) Wie bewertet die Bundesregierung einen möglichen beschleunigten landwirtschaftlichen Strukturwandel aufgrund der zunehmenden Investitionen für Emissionsreduktionsmaßnahmen?

Der Stand der Technik in der Emissionsminderung schreitet auch in der Landwirtschaft fort. Investitionen in Emissionsminderungsmaßnahmen dienen dem Erhalt einer modernen und nachhaltigen Landwirtschaft in Deutschland.

10. Wie will die Bundesregierung das vergleichsweise hohe Ammoniakemissions-Reduktionsziel Deutschlands den Landwirten vermitteln?

Das Ammoniak-Reduktionsziel ist seit Abschluss der Verhandlungen zur neuen NEC-Richtlinie bekannt. Beispielsweise veröffentlicht das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) Informationen zu diesem Thema auf der BMEL-Webseite. Dazu zählen Informationen u. a. über die Düngeverordnung und das Düngegesetz. Hierüber können sich die Landwirte regelmäßig über die aktuellen Entwicklungen informieren. Zudem ist die Information von Landwirten eine wichtige Aufgabe des Bundeszentrums für Landwirtschaft (BZL) bei der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE). Das BZL hilft Landwirten dabei, praxisgerechte Lösungen zu finden und Erfahrungen auszutauschen.

11. Inwiefern ist eine Reduktion oder Anpassung des Emissionsreduktionsziels der Ammoniakemissionen geplant?

Die Emissionsreduktionsverpflichtungen der Richtlinie (EU) 2016/2284, umgesetzt durch die 43. Bundesimmissionsschutzverordnung, sind rechtsverbindlich.

12. Inwiefern betrachtet die Bundesregierung die Berechnungsgrundlagen des Emissionsinventars als präzise?

Es ist technisch und ökonomisch derzeit nicht möglich, die Ammoniakemissionen der gesamten Landwirtschaft zu messen. Daher ermittelt das Thünen-Institut die Emissionen durch Modellierung. Dabei folgt es den im Guidebook der European Environment Agency (EEA) und des European Monitoring and Evaluation Programme (EMEP) festgelegten Vorgaben, deren Einhaltung regelmäßig durch europäische Reviews überprüft wird. Das Emissionsinventar liefert damit die derzeit bestmögliche Genauigkeit.

13. Geht die Bundesregierung von einer allgemeinen Absenkung der Tierbestandzahlen durch die geplanten Emissionsminderungsmaßnahmen aus?

Emissionsminderungsmaßnahmen zielen grundsätzlich nicht auf eine Absenkung der Tierbestandzahlen ab.

14. In welcher Höhe und durch welche konkreten Maßnahmen ist nach Auffassung der Bundesregierung eine weitere Senkung der Ammoniakemissionen durch technische Maßnahmen erreichbar?

Da Maßnahmen in ihrer Minderungsleistung aufeinander aufbauen, lässt sich ihre Minderungswirkung nicht unabhängig voneinander bewerten. Es müssen immer komplette Maßnahmenzenarien betrachtet werden. Diese werden derzeit untersucht und ihre Wirkung quantifiziert.

Das Thünen-Institut hat ein mögliches Maßnahmenzenario veröffentlicht, das Emissionseinsparungen in der Größenordnung der Reduktionsziele beinhaltet (Osterburg et al., „Ammoniak geht alle an“, DLG-Mitteilungen 4/2018, Seite 14 – 18).

15. Wie sehen die Bestrebungen der Bundesregierung aus, den Stand der Technik auch in jenen Betrieben weiterzuentwickeln, die geringere Tierplatzzahlen aufweisen als die Anforderungen der TA Luft vorschreiben?

Was bedeutet dies konkret für kleine und mittlere landwirtschaftliche Betriebe?

Ob, in welcher Weise und wie schnell sich der Stand der Technik fortentwickelt, hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab und wird nicht unwesentlich von Wissenschaft und Forschung sowie der wirtschaftlichen Entwicklung bestimmt. Einfluss auf die Entwicklung des Stands der Technik hat die Bundesregierung folglich nur bedingt, u. a. durch die Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben und durch wirtschaftliche Fördermaßnahmen.

16. Inwiefern werden landwirtschaftliche Klein- und Kleinstbetriebe nach 2030 von Stallbuanpassungsmaßnahmen betroffen sein?

Die technische Entwicklung schreitet rasant voran und ist mittel- und langfristig noch nicht absehbar. Da deshalb auch unklar ist, welche Vorgaben es im Hinblick auf die Technik für den Stallbau und Anpassungsbedarf im Jahr 2030 geben wird, ist auch nicht abschätzbar, ob und ggf. inwieweit Kleinbetriebe von Anpassungsmaßnahmen betroffen sein werden.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 7 verwiesen.



