

Stellungnahme

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des
Düngegesetzes

Referentenentwurf des BMEL vom 27.04.2023

Stand: 11.05.2023

Der Fachverband Biogas e.V. hat sich seit seiner Gründung im Jahr 1992 zu Deutschlands und Europas größter und führender Interessensvertretung der Biogas-Branche entwickelt. Er vertritt Hersteller, Anlagenbauer, landwirtschaftliche wie auch industrielle Biogasanlagenbetreiber und Institutionen mit dem Ziel der Förderung des Umweltschutzes und der Sicherung einer nachhaltigen Energieversorgung. Satzungsgemäß verfolgt der Fachverband Biogas folgende Primärziele:

- Förderung von technischen Entwicklungen im Biogasbereich,
- Förderung, Auswertung und Vermittlung von wissenschaftlichen Erkenntnissen und praktischen Erfahrungen aus dem Bereich der Biogastechnik zum Wohle der Allgemeinheit und der Umwelt,
- Durchführung von Schulungen für Praxis und Beratung,
- Herausgabe von Publikationen in Schrift, Bild und Ton,
- Förderung des Erfahrungsaustausches durch Beteiligungen und Durchführung von Ausstellungen, Tagungen und anderen Veranstaltungen,
- Förderung des internationalen Erfahrungsaustausches durch Herstellung und Pflege von Kontakten im In- und Ausland,
- Förderung eines Beratungsnetzes durch Mitglieder in den verschiedenen Regionen,
- Erarbeitung von Qualitätsstandards für Planung und Errichtung von Biogasanlagen und Anlagenkomponenten.
- Erarbeitung von Qualitätsstandards für Gärprodukte
- Erarbeitung von Qualitätsstandards zum Betrieb von Biogasanlagen

Auf europäischer Ebene wird der Fachverband Biogas von dem Europäischen Biogasverband (EBA) vertreten, der sich im Jahr 2009 gründete und nunmehr Mitglieder aus 25 EU-Mitgliedsstaaten umfasst.

Kontakt:

Fachverband Biogas e.V.
Angerbrunnenstr. 12
85356 Freising

Telefon: 08161-984660
Telefax: 08161-984670
E-Mail: info@biogas.org
Internet: www.biogas.org

1. Wichtige grundsätzliche Vorbemerkung

Der vorliegende Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Düngegesetzes des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) erweitert die Anforderungen zum Inverkehrbringen von Düngemitteln entsprechend um die Vorgaben aus der EU-Düngeprodukteverordnung. Gleichzeitig werden für den Umgang mit Nährstoffen ein Wirkungsmonitoring zur Überwachung und Bewertung düngerechtlicher Maßnahmen eingerichtet und hierfür als Ermächtigungsgrundlage auf entsprechend konkretisierende Rechtsverordnungen verwiesen.

Der Fachverband Biogas e.V. (FvB) unterstützt grundsätzlich eine Berücksichtigung von europäischen Vorgaben auf nationaler Ebene. Die Implementierung von europäischen Vorgaben in nationales Recht darf aber nicht nur an dieser Stelle dazu führen, dass für Betreiber von Biogasanlagen ein unnötiger Mehraufwand für Dokumentations- und Meldepflichten generiert wird. Im Sinne des politisch formulierten Bürokratieabbaus sollten für die Umsetzung neuer Vorgaben bereits bestehende Daten aus Dokumentations- und Meldepflichten genutzt werden. Für eine Akzeptanz zusätzlicher Anforderungen zum Umgang mit Nährstoffen ist dabei eine Bündelung und Nachvollziehbarkeit maßgeblich. Dazu ist es unbedingt erforderlich, bereits im Gesetz auch auf Erleichterungen klar hinzuweisen oder vorzugeben, um nicht erst durch die Rechtsverordnungen zu der vom Ministerium gewünschten Verursachergerechtigkeit zu kommen. Eine mögliche unterschiedliche Auslegung der gesetzlichen Vorgaben in den zu erstellenden Rechtsverordnungen verzögert unnötig den Ausbau der erneuerbaren Energieträger und gefährdet auch die Erfüllung der Klimaziele der Bundesregierung

2. Forderungen aus Sicht der Biogasanlagenbetreiber

Der Entwurf überführt die Anforderungen an die Vorgaben der EU-Düngeprodukteverordnung zum Inverkehrbringen von Düngemitteln und bildet mit den Anpassungen zum Umgang mit Nährstoffen sowie der Überwachung und Bewertung von düngerechtlichen Maßnahmen die Ermächtigungsgrundlage für die Nutzung betriebsspezifischer Daten. Eine auf die betriebsspezifischen Daten basierende und konkretisierende Stärkung des Verursacherprinzips ist dem Gesetzentwurf leider nicht zu entnehmen.

Wesentliche Forderungen:

- Abwägung der Vorgaben zur Akkreditierung von notifizierenden Stellen auf nationaler und europäischer Ebene sowie deren Unabhängigkeit zur Aufrechterhaltung von Qualitätsanforderungen gegenüber einem freien Wettbewerb im internationalen Vergleich, um die Etablierung entsprechender Stellen voranzutreiben
- Berücksichtigung von nationalen und europäischen freiwilligen und unabhängigen Gütesicherungen für Kompost und Gärprodukte zur Erfüllung der Anforderungen sowie Hinterlegung von Erleichterungen bei den Dokumentations- und Meldepflichten, um das Verursacherprinzip und den Bürokratieabbau zu unterstützen
- Für die Bilanzierung eine Zusammenfassung von Biogasanlage und landwirtschaftlichem Betrieb bei gleichem Verfügungsberechtigten, um den bürokratischen Aufwand einer Bilanzierung zu vereinfachen
- Konkretisierung der Datenerhebung zu Art und Umfang, insbesondere der Bezug zu Standardwerten, gemessenen bzw. berechneten Werten auf Betriebsebene für die Vergleichbarkeit im Rahmen des Wirksamkeitsmonitorings

3. Regelungen im Detail

Zu § 6, §6a-d Notifizierung

Der Referentenentwurf benennt die Bundesanstalt für Landwirtschaft (BLE) als notifizierende Behörde und überführt die Vorgaben aus der Verordnung (EU) 2019/1009 zum Konformitätsbewertungsverfahren. In den §§6a bis 6d wird um das Verfahren auf nationaler Ebene erweitert. Dabei werden bereits sehr konkretisierende Vorgaben in Bezug auf die bisher einzige Konformitätsbewertungsstelle (KBS) in Deutschland, das Julius-Kühn-Institut (JKI), hinterlegt und zusätzlich auf die Ermächtigung per Rechtsverordnung verwiesen, um nähere Anforderungen an Anträge auf Notifizierung erlassen zu können.

Bewertung: Die Mitgliedstaaten haben gemäß Artikel 21 (EU) 2019/1009 die Möglichkeit, selbst zu entscheiden, ob eine Bewertung einer KBS und die Überwachung der notifizierten Stelle zwangsläufig durch eine nationale Akkreditierungsstelle erfolgen muss. Eine Bewertung über die Deutsche Akkreditierungsstelle (DAkKS) ist somit nicht zwangsläufig durchzuführen. Es ist zu befürchten, dass hierdurch der Aufbau weiterer KBS in Deutschland im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten, die keine nationale Akkreditierung hinterlegt haben, verzögert wird. U.U. ist dabei auch zu berücksichtigen, ob sich ein Akkreditierungsverfahren über die DAkKS aus fachlicher Sicht zur Etablierung einer KBS in Deutschland generell als geeignet darstellt. Durch das aufwendige Akkreditierungsverfahren werden zertifizierungswillige Anbieter von Düngemitteln zeitnah nicht auf eigene nationale KBS zugehen können. Hier ist in der Folge eine mögliche Abwanderung in angrenzende Mitgliedstaaten mit entsprechenden KBS Zertifizierungswilliger zu bedenken.

Es sollte für die Erfüllung der Vorgaben aus der (EU) 2019/1009 im Interesse aller Akteure sein, kompetente Fachkräfte zur Verfügung stellen zu können. Um dies zu gewährleisten, sollten weiteren KBS der Weg zur notifizierten Stelle durch Rechtsverordnungen nicht unnötig erschwert werden. Darüber hinaus sollte es im Sinne des freien Wettbewerbs keine Sonderregelungen für die KBS des JKI geben dürfen, z.B. Befreiung von der Haftpflichtversicherungspflicht, die dazu führen würden, dass die KBS des JKI einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen KBS hat. Außerdem sollte es ein genaues Vorgehen geben, wie die Unabhängigkeit der KBS von der BLE und den anderen Aufgaben des JKI überprüft wird und von wem.

Vorschlag: Abwägung der Anforderungen an eine Akkreditierung auf nationaler Ebene mit den Vorgaben auf EU-Basis. Gewährleistung der Unabhängigkeit und Wettbewerb sowie die Ausschöpfung von fachlichen Kompetenzen an etablierten Stellen.

Zu § 11a Bilanzierung

Der Entwurf verweist neben der Einhaltung der guten fachlichen Praxis auch auf die betriebliche Stoffstrombilanzierung und adressiert im Geltungsbereich explizit auch Biogasanlagen.

Bewertung: Der Entwurf verweist leider auf konkretisierende Rechtsverordnungen, obwohl bereits hier konkretisierende Vorgaben eingepflegt werden könnten und damit unterschiedliche Auslegungen vermieden werden könnten.

Biogasanlagen sind oftmals aus steuerrechtlichen Gründen vom landwirtschaftlichen Betrieb getrennt, aber durch die Rückführung der Nährstoffe in den landwirtschaftlichen Betrieb und damit in den Nährstoffkreislauf der Landwirtschaft eingebunden. Durch die Trennung der Biogasanlage vom landwirtschaftlichen Betrieb ergeben sich für die Betriebe und zuständigen Behörden u.U. ein Mehraufwand für die Überwachung und Überprüfung der Betriebe bei ihrem Umgang mit Nährstoffen. Des Weiteren sind Biogasanlagen, die sich im Rahmen einer freiwilligen und staatlich anerkannten, unabhängigen Gütesicherung der Komposte und Gärprodukte beteiligen und zertifizieren lassen, bereits über die rechtlichen Anforderungen hinaus überwacht. Dies sollte bereits bei der Bilanzierung Berücksichtigung finden, da durch eine freiwillige Gütesicherung Daten bereits transparent vorliegen und so auch den bürokratischen Aufwand reduzieren. Ob und wie sich dies auf die betrieblichen Abläufe ausgestalten wird, kann erst mit Veröffentlichung der entsprechenden Rechtsverordnung abgeschätzt werden.

Vorschlag:

Zusammenlegung von Biogasanlagen und landwirtschaftlichen Betrieben bei gleichem Verfügungsberechtigten. Berücksichtigung der Daten aus nationalen und europäischen freiwilligen und unabhängigen Gütesicherungen zur Erstellung von betrieblichen Stoffstrombilanzen und Hinterlegung von möglichen Erleichterungen für die Dokumentation und Meldepflichten für die Stoffstrombilanzierung.

Zu §12a Monitoring

Der Entwurf ergänzt und adressiert die für die Erhebung relevanten betriebsspezifischen Daten nach §12

Bewertung: Die Änderungen dienen als Ermächtigungsgrundlage, um die bisherigen düngerechtlichen Maßnahmen zukünftig einordnen und bewerten zu können. Durch Verweis auf entsprechende konkretisierende Rechtsverordnungen kann auch hier nicht abgeschätzt werden, wie sich dies auf die betrieblichen Abläufe ausgestalten wird. Zu berücksichtigen sind an dieser Stelle unbedingt Biogasanlagen, die sich im Rahmen einer freiwilligen und staatlich anerkannten, unabhängigen Gütesicherung der Komposte und Gärprodukte beteiligen und zertifizieren lassen. Diese Anlagen sind bereits über die rechtlichen Anforderungen hinaus überwacht. Dies sollte beim Wirkungsmonitoring bereits Berücksichtigung finden, da durch eine freiwillige Gütesicherung Daten bereits transparent vorliegen und so auch den bürokratischen Aufwand reduzieren. Zudem wird durch die Berücksichtigung die vom Ministerium formulierte Verursachergerechtigkeit bestärkt und unterstützt.

Des Weiteren werden in Bezug auf die Auskunftspflicht konkret das Ertragsniveau angebaute Kulturen genannt (§12a Absatz 2). Für Biogasanlagen, die zukünftig vermehrt Reststoffe und alternative Substrate wie Blühpflanzen einsetzen, ist dies kritisch einzustufen. Gegenüber klassischen Anbaukulturen wie Mais gibt es für diese Substrate keine vergleichbare Datenerhebung bzw. Standardwerte, die eine Einschätzung des Ertragsniveaus erlauben würden. Zudem ist es auf Betriebsebene schwer darstellbar, für jede einzelne Kultur und Fläche möglicherweise Analysen zu erheben, um die entsprechenden Daten dann liefern zu können. Hier wäre bereits eine Konkretisierung außerhalb der entsprechenden Rechtsverordnungen anzustreben, um eine objektive Vergleichbarkeit gewährleisten zu können und einer möglichen zukünftigen, unterschiedlichen Auslegung des Ertragsniveaus entgegenzuwirken.

Vorschlag: Berücksichtigung der Daten aus nationalen und europäischen freiwilligen und unabhängigen Gütesicherungen zur Bereitstellung von Daten im Rahmen des Wirkungsmonitorings und Hinterlegung von möglichen Erleichterungen für die Dokumentation und Meldepflichten für die Stoffstrombilanzierung. Konkrete Definition zu Art und Umfang der Datenerhebung, insbesondere zur Verwendung von Standardwerten und / oder gemessenen bzw. berechneten Werten.

4. Ansprechpartner

Für Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Fachverband Biogas e.V.
Dipl.-Ing. Mathias Hartel
Referatsleitung Abfall, Düngung und Hygiene
mathias.hartel@biogas.org
08161/984666

Fachverband Biogas Service GmbH
M.sc. Sophia Heinze
Fachberaterin Biogas - Fokus Düngung
sophia.heinze@biogas.org
08161/984672