

9. UMWELTSCHUTZGESETZGEBUNG IN DER LANDWIRTSCHAFT

Im Hinblick auf die Umwelt spielt die Landwirtschaft eine doppelte Rolle: einerseits ist sie Opfer der Umweltverschmutzung, andererseits ist sie ein bedeutender Verursacher davon. Umweltfaktoren sind daher auch in zunehmendem Maße für die Agrargesetzgebung von Bedeutung. Dies ist insbesondere bei der Wirtschaftsdüngergesetzgebung der Fall, die vollständig aus Umweltschutzmotiven heraus entstanden ist, aber auch auf anderen Gebieten dringen Umweltschutzüberlegungen in das Agrarrecht ein.

9.1. Die Wirtschaftsdüngergesetzgebung

9.1.1. Zielsetzung und Hintergrund

Die Niederlande haben ein schwerwiegendes Gülleproblem. Die Ursache für dieses Problem ist in der Entwicklung der niederländischen Viehwirtschaft seit dem zweiten Weltkrieg zu finden. Durch Mechanisierung, Ausdehnung und Intensivierung der Bodenbewirtschaftung, aber vor allem durch den massenhaften Import von Viehfuttergrundstoffen hat die Viehwirtschaft ein stürmisches Wachstum erlebt. Dadurch ist sie zu einem wichtigen Faktor für die nationale Wirtschaft geworden. Die Kehrseite dieser Entwicklung ist jedoch ein gleichermaßen stürmisches Wachstum der Wirtschaftsdüngermenge, die in der Viehwirtschaft produziert wird.

Gegenwärtig werden in den Niederlanden etwa 90 Mio t Wirtschaftsdünger pro Jahr produziert (insbesondere im Süden und Osten des Landes, wo die Intensivtierhaltung konzentriert ist). Der überwiegende Teil davon ist durch die Viehhalter über Jahre hinweg auf ihr eigenes Land oder in der Umgebung ausgebracht worden. Dies hat dazu geführt, daß diesen Flächen die in der Gülle vorhandenen Mineralien und Schwermetalle in viel höheren Dosierungen zugeführt wurden, als der Boden über die darauf angebauten Pflanzen aufnehmen kann. Sowohl für die Landwirtschaft selbst als auch für die Umwelt hat diese Überdüngung schädliche Folgen wie etwa Beeinträchtigung der Bodenfruchtbarkeit, Rückgang der Pflanzenqualität, Gesundheitsrisiken für das

Vieh, Beeinträchtigung der Grundwasserqualität, Übersäuerung von Boden und Wasser und schließlich auch die Geruchsbelästigung.

Die Politik der niederländischen Regierung ist darauf gerichtet, eine Situation zu schaffen, in der nicht mehr Wirtschaftsdünger auf den Boden aufgebracht wird als dieser aufnehmen kann, und nicht mehr produziert wird als auf eigenen Flächen ausgebracht werden oder an andere abgesetzt werden kann. Hierzu ist seit 1987 ein weitreichendes Gesetzespaket in Kraft, das auf zwei Gesetzen beruht: dem Bodenschutzgesetz (*Wet bodembescherming*, Stb. 1986, 374), das den Gebrauch von Wirtschaftsdünger regelt, und das Düngemittelgesetz (*Meststoffenwet*, Stb. 1986, 598), das den Handel mit Düngemitteln, den Abbau von Gülleüberschüssen und dessen Finanzierung sowie die Produktion von Wirtschaftsdünger betrifft.

Die Reichweite der Wirtschaftsdüngergesetzgebung kann in großem Maße vom Minister für Landwirtschaft, Naturschutz und Fischerei bestimmt werden, da er für die Festlegung der Tierarten zuständig ist, auf die im Hinblick auf die Wirtschaftsdüngererzeugung das Gesetz anwendbar ist (Art. 1, Abs. 1 Düngemittelgesetz). Seit 1987 sind danach Rinder, Schweine, Hühner und Truthähne erfaßt, da diese Tierarten bei weitem den größten Teil des Wirtschaftsdüngeraufkommens verursachen. Seit 1992 fallen auch Enten, Kaninchen, Füchse, Nerze, Schafe und Ziegen unter das Gesetz.

Um den Gebrauch und die Erzeugung von Wirtschaftsdünger normieren zu können, wurde die in der Gülle enthaltene Phosphatmenge (P_2O_5) als Berechnungsgrundlage gewählt. Zur näheren Ausgestaltung hat der Minister in der Folgezeit auf Grund von Untersuchungen für jede der Tierarten und Untergruppen innerhalb der Arten, auf die die Wirtschaftsdüngergesetzgebung anwendbar ist, die Phosphatmenge festgesetzt, die diese Tiere über die Gülle durchschnittlich pro Tier und Jahr verursachen¹.

¹ Verordnung über die Festlegung der Tierarten und ihrer Wirtschaftsdüngerproduktion (*Regeling aanwijzing diersoorten en hun mestproductie*, Stcrt. 1986, 246; zuletzt geändert Stcrt. 1992, 12).

9.1.2. Der Gebrauch von Wirtschaftsdünger

Die Vorschriften über den Gebrauch von Wirtschaftsdünger beruhen auf dem Bodenschutzgesetz (Art. 9) und sind in der Verordnung über den Gebrauch von Wirtschaftsdünger (Besluit gebruik dierlijke meststoffen, Stb. 1987, 114) näher ausgeführt. Darin sind auf der Grundlage des Phosphatgehaltes des Wirtschaftsdüngers Normen für die maximale Wirtschaftsdüngermenge festgelegt, die pro ha und Jahr auf landwirtschaftliche Flächen aufgebracht werden darf. Da das Ausmaß, in dem dem Boden Phosphat entzogen wird, bei verschiedenen Pflanzen variieren kann, wird bei den Normen zwischen solchen für Grünland, Maisanbauflächen und Ackerland unterschieden. Diese Normen werden in mehreren Phasen eingeführt. Wäre nämlich die endgültige Norm bereits 1987 unmittelbar eingeführt worden, hätte dies enorme Wirtschaftsdüngerüberschüsse verursacht und die Viehwirtschaft vor unlösbare Probleme gestellt. Daher waren die Normen in der ersten Phase so gewählt worden, daß kein landesweiter Wirtschaftsdüngerüberschuß entstand. Für die zweite Phase gelten schärfere Normen². Zum 1.1.2000 müssen schließlich die noch im einzelnen festzusetzenden endgültigen Normen erreicht werden. Die Regierung beabsichtigt, die folgenden Höchstwerte (in kg Phosphat pro ha und Jahr) für die Aufbringung von Wirtschaftsdünger anzuwenden:

Tabelle 9

Zeitraum	Ackerflächen	Grünland	Maisanbauflächen
1987-1990	125	250	350
1991-1992	125	200	250
1993	125	200	200
1994	125	200	150
1995	125	175	125
vor 2000	Endnorm	Endnorm	Endnorm

² Verordnung vom 13.7.1991 (Stb. 1991, 385) zur Änderung der Verordnung über den Gebrauch von Wirtschaftsdünger.

Der Gebrauch von Wirtschaftsdünger auf Naturflächen ist verboten, es sei denn, dies ist nach der Bewirtschaftungsregelung ausdrücklich zugelassen, aber auch dann nur bis zu einem Maximum von 70 kg Phosphat pro ha und Jahr (Art. 5).

Für Flächen, die bereits mit Phosphat übersättigt sind, sollen niedrigere Normen gelten, die der Phosphatentziehung durch die Pflanzen entsprechen sollen: 70 kg auf Ackerflächen, 75 kg auf Maisanbauflächen und 110 kg auf Grünland (Art. 9). Forschungen haben gezeigt, daß in den Gebieten, in denen die Intensivtierhaltung konzentriert ist, bereits 270.000 ha mit Phosphat übersättigt sind; das sind 60% der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche in diesen Gebieten und erheblich mehr, als erwartet worden war (Auswertungsbericht 1990:12). Auf Flächen mit Phosphatmangel kann der Minister erlauben, daß mehr Wirtschaftsdünger verwendet werden darf (Art. 10).

9.1.3. Aufbringungsbestimmungen

Bei der Aufbringung von Wirtschaftsdünger kann es zur Verflüchtigung von Ammoniak kommen. Darüber hinaus bringt die Anwendung von Wirtschaftsdünger im Herbst oder Winter wegen der Gefahr der Auswaschung von Stickstoff oder Phosphat in das Grund- oder Oberflächenwasser (die Aufnahme von Stickstoff durch die Pflanzen ist dann nämlich gering oder fehlt ganz, während zugleich ein Niederschlagsüberschuß herrscht) noch weitere umwelthygienische Gefahren mit sich. Darum enthält die Wirtschaftsdüngergesetzgebung auch Bestimmungen über Zeitpunkt und Art der Aufbringung von Wirtschaftsdünger. Dabei gelten besondere Bestimmungen für Flächen, die anfällig für Nitratauswaschungen sind (Sand-, Moor- und Lößböden); diese Flächen sind auf den der Wirtschaftsdüngeranwendungsverordnung beigelegten Karten genau eingezeichnet.

Um den Viehhaltern die Chance zu geben, zunächst einmal die erforderlichen Lagerkapazitäten für Wirtschaftsdünger zu schaffen, sind auch die Aufbringungsbestimmungen in Phasen eingeführt worden. Seit 1991 gilt ein allgemeines Aufbringungsverbot für landwirtschaftliche Flächen, Naturflächen und sonstige Flächen, wenn diese teilweise oder vollständig mit Schnee bedeckt sind (Art. 5a). Für Grünland ist gegenwärtig das Aufbringen von Wirt-

schaftsdünger darüber hinaus in der Periode vom 1.10. bis zum 31.12. untersagt; ab 1994 wird diese Periode auf den gesamten Januar ausgedehnt (Art. 8). Für Grünland, das innerhalb eines für Nitratauswaschungen anfälligen Gebietes liegt, gilt die längere Verbotperiode (Oktober bis einschließlich Januar) bereits ab 1.1.1992 (Art. 8a). Für Ackerland, Maisanbauflächen und Brachland gilt das Aufbringungsverbot nur innerhalb der gefährdeten Gebiete und dort dann für die Monate September bis Dezember; ab 1993 wird auch diese Periode auf den gesamten Monat Januar ausgedehnt (Art. 6).

Am Ende der zweiten Phase (Ende 1994) wird daher für die überwiegende Mehrzahl der Flächen ein Aufbringungsverbot von fünf Monaten in Kraft sein (September bis einschließlich Januar). Unter Berücksichtigung eines Spielraums im Hinblick auf ungünstige Witterungsbedingungen werden dann alle Viehzuchtbetriebe in ihrem eigenen Betrieb oder anderswo über ausreichende Lagerkapazität für Wirtschaftsdünger verfügen müssen, um eine Periode von mindestens sechs Monaten überbrücken zu können. Ist dies nicht der Fall, wird ab 1995 das Aufbringungsverbot im Frühjahr um einen weiteren Monat verlängert werden.

Neben Vorschriften über den Zeitraum, in dem Wirtschaftsdünger aufgebracht werden darf, enthält die Wirtschaftsdüngergesetzgebung auch Bestimmungen über die Art und Weise, in der dies zu geschehen hat. Gegenwärtig ist die Verwendung von Wirtschaftsdünger auf Ackerland, Maisanbauflächen und Brachland lediglich zulässig, wenn dazu "emissionsarme" Aufbringungstechniken verwendet werden, bei denen so wenig Ammoniak wie möglich freigesetzt wird. Dazu muß die Gülle entweder unmittelbar in den Boden eingespritzt werden oder direkt nach dem Aufbringen untergearbeitet werden (Art. 7). Für Grünland wird diese Verpflichtung in Phasen eingeführt: ab 1992 gilt sie lediglich für Grünland innerhalb der für Auswaschungen anfälligen Gebiete, ab 1994 für das gesamte Grünland. Bis 1995 soll die Periode, für die die Verpflichtung zur Anwendung emissionsarmer Aufbringungstechniken gilt, jeweils vom Ende des Aufbringungsverbots bis einschließlich 15.6. gelten; ab 1995 gilt die Verpflichtung das gesamte Jahr über (Art. 8b). Schließlich ist vorgeschrieben, daß bei der Düngung der Wirtschaftsdünger so gleichmäßig wie möglich über die Fläche verteilt werden muß (Art. 8c).

9.1.4. Die Produktion von Wirtschaftsdünger

Was die Regelung der Produktion von Wirtschaftsdünger angeht, wird die in der Gülle enthaltene Phosphatmenge in Relation zur landwirtschaftlichen Nutzfläche gesetzt, die zum Betrieb gehört. Die Grundregel lautet, daß eine Wirtschaftsdüngerproduktion bis einschließlich 125 kg Phosphat pro ha und Jahr zulässig ist; darüber hinaus ist eine Ausdehnung oder Neubegründung der Produktion verboten. Wird auf einem Betrieb die zugehörige landwirtschaftliche Nutzfläche verkleinert, dann muß auch die Wirtschaftsdüngerproduktion um die entsprechende Menge verringert werden (Art. 14 Düngemittelgesetz). Um beurteilen zu können, ob eine Ausdehnung vorliegt, war die Registrierung der Ausgangssituation (der Referenzmenge) erforderlich. Dies ist auf der Basis der Situation am 31.12.1986 erfolgt. Der Registrierungsverordnung für Wirtschaftsdünger zufolge (Registrierbesluit dierlijke meststoffen, Stb. 1986, 625) waren Wirtschaftsdüngerproduzenten verpflichtet, dem Minister vor dem 1.2.1987 einmalig Angaben zu den folgenden drei Bereichen zu machen: die Anzahl der auf dem Betrieb gehaltenen Tiere, die (daraus zu berechnende) Wirtschaftsdüngermenge, die auf dem Betrieb anfällt, sowie die zum Betrieb gehörige landwirtschaftliche Nutzfläche. Bei der Registrierung werden lediglich die Flächen mit einbezogen, die als Eigentumsflächen, kraft eines dinglichen Nutzungsrechtes oder durch einen von der Bodenkammer genehmigten Landpachtvertrag für mindestens 6 Jahre zum Betrieb gehören.

Als Folge des Düngemittelgesetzes ist auch die Verlagerung der Wirtschaftsdüngerproduktion auf einen anderen Betrieb oder an einen anderen Ort Beschränkungen unterworfen (Art. 15). Die Übertragung der Wirtschaftsdüngerproduktion ist nur möglich, wenn die gesamte Referenzmenge übertragen wird und dies zusammenfällt mit der Übertragung des gesamten Betriebes, zu dem die Referenzmenge gehört. Darüber hinaus muß der Betrieb an derselben Stelle als selbständige Einheit fortgeführt werden. Eine Ausnahme hierzu wird unter anderem für Übertragungen aufgrund des Ehegüter- und Erbrechts gemacht. Die Verlagerung der Wirtschaftsdüngerproduktion ist lediglich in einigen Fällen zulässig, in denen dies zum Nutzen der Allgemeinheit stattfindet, wie etwa bei Landentwicklungsmaßnahmen und Übertragungen von Flächen an Naturschutzeinrichtungen.

Eine neue Regelung der Verlagerungsproblematik ist in Vorbereitung. Die Regierung beabsichtigt, bei der Übertragung von Produktionsrechten für Wirtschaftsdünger eine Kürzung von 30% vorzunehmen. Darüber hinaus wird ab 1995 auf einem Betrieb nicht mehr Wirtschaftsdünger produziert werden dürfen als nach den Ausbringungsnormen auf dem eigenen Betrieb oder an andere (Drittverwender oder Gülleverarbeitende Industrie) abgesetzt werden kann. Kann ein Wirtschaftsdüngerproduzent nicht zuvor nachweisen, daß er diese Anforderungen erfüllen kann, werden seine Produktionsrechte für Wirtschaftsdünger ausgesetzt (Bericht über die zweite Phase des Wirtschaftsdüngerprogramms (Notitie mestbeleid tweede fase, 1990: 11-12)).

9.1.5. Die Entsorgung von Wirtschaftsdünger

Das Düngemittelgesetz bietet auch Möglichkeiten, um Regeln im Hinblick auf die wirksamen Entsorgung von Wirtschaftsdüngerüberschüssen zu erlassen (Art. 5-12). Diese Möglichkeiten sind näher ausgeführt in der Verordnung über Wirtschaftsdüngerbanken und Wirtschaftsdüngerbuchhaltung (Besluit mestbank en mestboekhouding, Stb. 1987, 170). Aufgrund dieser Verordnung sind Wirtschaftsdüngerproduzenten und -händler verpflichtet, eine Gütlebuchhaltung zu führen. Wirtschaftsdüngerproduzenten müssen in dieser Buchhaltung die Anzahl der auf dem Betrieb gehaltenen Tiere, die daraus zu berechnende Gesamtgülleproduktion des Betriebes sowie die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche des Betriebes, unterteilt nach Ackerflächen, Maisanbauflächen und Grünland aufführen. Überschreitet die Wirtschaftsdüngerproduktion des Betriebes die Phosphatmenge, die auf den zum Betrieb gehörigen Aufbringungsflächen aufgebracht werden darf, liegt ein Wirtschaftsdüngerüberschuß vor. Bei der Berechnung des Überschusses zählen auch die Wirtschaftsdüngervorräte mit. Der weitere Verbleib dieses Überschusses muß durch Ablieferungsnachweise dokumentiert werden können. Im Zusammenhang damit sind auch Wirtschaftsdüngerhändler und Lagerungs- und Verarbeitungseinrichtungen für Wirtschaftsdünger zur Führung einer solchen Gütlebuchhaltung verpflichtet.

Für den Wirtschaftsdüngerüberschuß muß der produzierende Viehhalter eine Überschußabgabe entrichten (Art. 13 Düngemittelge-

setz). Eine Wirtschaftsdüngerproduktion bis einschließlich 125 kg Phosphat pro Jahr ist abgabefrei, bis einschließlich 200 kg beträgt die Abgabe 0,25 hfl pro kg Phosphat und Jahr, bei mehr als 200 kg 0,50 hfl. In bestimmten Fällen ist eine Reduzierung des Höchstsatzes möglich, unter anderem, wenn ein Wirtschaftsdüngerproduzent einen Absatzvertrag mit einem Verwender von Wirtschaftsdünger geschlossen hat. Der Ertrag der Überschussabgabe wird unter anderem verwendet, um Einrichtungen im Hinblick auf wirksame Entsorgung, Verarbeitung oder Vernichtung von Wirtschaftsdünger zu schaffen sowie zur Finanzierung der Güllebank.

Die Güllebank ist ein Hilfsmittel zur wirksamen Entsorgung der Wirtschaftsdüngerüberschüsse. Sie ist für die Abnahme von Überschüssen und die Vermittlung des weiteren Absatzes zuständig. Sie ist verpflichtet, die ihr von den Produzenten angebotenen Güllemengen abzunehmen. Das Düngemittelgesetz eröffnet die Möglichkeit, einen Anschlußzwang für Wirtschaftsdüngerproduzenten festzulegen, aber die Regierung hat bislang von dieser Möglichkeit noch keinen Gebrauch gemacht. Die Güllebank verfolgt kein kommerzielles Interesse; sie kann lediglich die Kosten in Rechnung stellen, die ihr für die Abnahme der Gülle und durch die Gewährung von Zuschüssen für die Förderung eines gezielten Absatzes oder der Verarbeitung von Gülle (beispielsweise durch die Schaffung von Absatzmöglichkeiten im Ausland) entstanden sind. Daneben kommt der Güllebank eine Kontrollfunktion zu. Die Ablieferungsnachweise müssen ihr zugesandt werden, wodurch sie Einblick in die verschiedenen Wirtschaftsdüngerströme und die Art, wie der Absatz stattfindet, erhält.

Daneben wird gegenwärtig auch mit Nachdruck nach technischen Lösungen für den Wirtschaftsdüngerüberschuß geforscht. Mit umfangreichen Zuschüssen des niederländischen Staates werden Güllerverarbeitungsbetriebe entwickelt, in denen der Wirtschaftsdünger in ein handelbares Produkt umgewandelt werden soll. Ende 1994 muß eine Verarbeitungskapazität von sechs Millionen Tonnen pro Jahr erreicht sein, wenn das Wirtschaftsdüngerprogramm sein Ziel erreichen soll. Gelingt dies nicht, dann muß eine Verringerung des Viehbestandes in Betracht gezogen werden.

9.1.6. Der Handel mit Düngemitteln

Schließlich bietet das Düngemittelgesetz auch noch Möglichkeiten, um auch im Hinblick auf den Handel mit Düngemitteln Regelungen zu erlassen (Art. 2 und 3). Aufgrund dieser Bestimmungen dürfen nur die Düngemittel gehandelt werden, die bestimmte Anforderungen erfüllen. Für die Vermarktung von Klär- und Hafenschlamm, Kompost und ähnlichen Produkten als Dünger kann ein Erlaubnissystem eingeführt werden (Art. 4).

9.2. Andere Umweltgesetzgebung

Das Bodenschutzgesetz bildet - neben der soeben erläuterten Regelung über den Gebrauch von Wirtschaftsdünger - auch für andere Bereiche die Rechtsgrundlage zum Erlaß von Vorschriften im Hinblick auf den Schutz des Bodens. So kann die Regierung durch Rechtsverordnung (Algemene maatregel van bestuur) Regeln für Handlungsweisen erlassen, bei denen Stoffe, die den Boden verunreinigen oder angreifen können, auf oder in den Boden gelangen können (Art. 8) sowie für Arbeiten auf oder im Boden, bei denen Eingriffe vorgenommen oder Stoffe verwendet werden, die den Boden verunreinigen oder angreifen können (Art. 10).

Auch auf anderen Gebieten des Agrarrechts spielen Umweltfaktoren eine Rolle. Dies ist in erster Linie bei der Rechtsetzung im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes der Fall (vgl. Abschnitt 8), die unter anderem auf Gesichtspunkte des Umweltschutzes gestützt ist. Die Einführung von Pachtbewirtschaftungsverträgen (Abschnitt 3.4.4.) gehört in dieselbe Kategorie. Ein wichtiges Beispiel ist auch das Pestizidgesetz (Abschnitt 7.2.), worin die Zulassung eines Schädlingsbekämpfungsmittels und die Rücknahme einer solchen Zulassung unter anderem an den Umweltrisiken des betreffenden Mittels ausgerichtet ist.

Schließlich sind ganz allgemein auch die Bestimmungen des am 1.1.1993 in Kraft getretenen Umweltschutzgesetzes (Wet milieubeheer, Stb. 1992, 551) von Bedeutung. Dieses Gesetz enthält - in Fortführung des früheren Immissionsschutzgesetzes (hinderwet) - eine Genehmigungspflicht für Anlagen, die nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt bewirken können. Genehmigungspflichtige Kategorien sind unter anderem "Anlagen zum Be- und Verarbeiten, Lagern, Umschlagen, Verbrennen oder Vernichten von

tierischem oder sonstigem organischen Dünger" sowie "Anlagen zum gewerbsmäßigen (1) Aufziehen, Züchten, Mästen, Halten, Handeln, Verladen oder Wiegen von Tieren und (2) Züchten, Behandeln, Handeln, Lagern oder Umschlagen landwirtschaftlicher Erzeugnisse". Daneben führt das Gesetz ein System von Umweltschutzplänen sowie die Möglichkeit der Festsetzung von Umweltqualitätsnormen ein. Es ist zu erwarten, daß - unter anderem aufgrund dieser neuen Möglichkeiten - in den kommenden Jahren Umweltfaktoren in zunehmendem Maße eine wichtige Rolle im Agrarrecht spielen werden.