

Postadresse:
Regierungsrat des Kantons Aargau
Regierungsgebäude
5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40
Fax 062 835 12 50
E-Mail regierungsrat@ag.ch

Bundesamt für Landwirtschaft
Mattenhofstrasse 5
3003 Bern

Aarau, 14. August 2013

Änderung des Düngerrechts; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kantonsregierungen wurden am 14. Juni 2013 zur Vernehmlassung betreffend die Anpassung des schweizerischen Düngerrechts an den technischen Fortschritt eingeladen.

1. Allgemeine Bemerkungen

Die vorgeschlagenen Änderungen über das Inverkehrbringen von Düngern (Dünger-Verordnung, DüV; SR 916.171) werden vom Kanton Aargau grundsätzlich begrüsst. Die vollständige und transparente Erfassung der Stoff- und Nährstoffflüsse in und aus der Landwirtschaft mittels des Informationssystems HODUFLU soll nicht nur auf Hofdünger aus der Landwirtschaft beschränkt sein, sondern auch die Recyclingdünger gewerblich industrieller Anlagen betreffen. Wir befürworten diese Anpassung der DüV im Grundsatz, haben aber Vorbehalte in Bezug auf die Erfassung der Zufuhrmaterialien bei gewerblichen Anlagen.

Im Kanton Aargau wurde im Jahr 1993 die Düngerbuchhaltung mit Lieferscheinen und Nährstoffangaben für alle Kläranlagen eingeführt. Das System wurde in der Folge stetig weiterentwickelt; seit dem Jahre 2000 wird die Düngerbuchhaltung auf alle Kompostier- und Vergäranlagen ausgeweitet. Zwei Jahre später wurde die Neuregelung der Hofdüngerabgabe eingeführt. Seit 2002 werden sämtliche Hof- und Recyclingdünger in der zentralen Düngerbuchhaltung in Zusammenarbeit mit regional tätigen Düngeberatern erfasst.

2. Stellungnahme zu einzelnen Bestimmungen

Art. 5 Abs. 2 Bst. a DüV

Antrag:

Wir schlagen folgende Neuformulierung dieser Norm vor:

"Hofdünger: Gülle, Mist, Mistwasser, Gülleseparierungsprodukte, Silosäfte und vergleichbare Abgänge aus der Tierhaltung gemäss Landwirtschaftlicher Begriffsverordnung (LBV, SR 910.91) sowie dem Pflanzenbau ...".

Begründung:

Die Definition von Hofdünger ist eindeutig zu umschreiben, damit die darunter fallende Tierhaltung, also zum Beispiel auch die nichtkommerzielle Pferdehaltung, berücksichtigt wird. Die vorgeschlagene Definition von Hofdünger präzisiert das geltende Recht nur unvollständig; es bleiben Unklarheiten bestehen. In den Erläuterungen wird vermerkt, dass mit den Änderungen im Art. 24b DüV die Nährstoffflüsse auch von nichtlandwirtschaftlichen Betrieben ohne Nutztierhaltung erfasst werden. Mit der vorliegenden Formulierung ist dies unseres Erachtens nicht erfüllt. Einerseits bleibt die nichtkommerzielle Tierhaltung unberücksichtigt und andererseits ist nur die Nutztierhaltung betroffen.

Eine nichtkommerzielle Tierhaltung (private Pferdehalter mit beispielsweise vier Pferden) wäre von der Erfassungspflicht in HODUFLU nicht betroffen, da gemäss Definition seine Pferde keinen Hofdünger ausscheiden. Zum anderen können Pferde bei der Tierverkehrsdatenbank als Heimtiere deklariert werden. Auch diese Tiere würden somit keinen Hofdünger ausscheiden.

Die Aargauer Düngerbuchhaltung macht bezüglich Ausscheidungen von landwirtschaftlichen, gewerblichen oder nichtkommerziellen (hobbymässigen) Tierhaltungen keinen Unterschied und betrachtet sie als Hofdünger. Im Sinne einer Gleichbehandlung werden sämtliche Hofdüngerverschiebungen erfasst, soweit sich dies bei der hobbymässigen Tierhaltung angesichts des für den Gewässerschutz erzielbaren Nutzens als verhältnismässig erweist.

Art. 5 Abs. 2 Bst. b DüV

Antrag:

Wir beantragen folgende Neuformulierung der Definition von Recyclingdünger:

"Recyclingdünger: *Dünger und Dünger mit Rohstoffen pflanzlicher, tierischer, mikrobieller oder mineralischer Herkunft, die aus der Aufbereitung von Abfällen oder der Abwasserreinigung stammen, wie:*"

Begründung:

Die unverändert übernommene Definition ist unklar und entspricht nicht mehr den heutigen Anforderungen. Im Hinblick auf Rohstoffe, die zum Beispiel mit neuen Verfahren aus Abfällen oder Abwasser gewonnen werden, muss geregelt werden, unter welchen Bedingungen Dünger, die aus der Wiederverwertung gewonnene Stoffe enthalten, nicht mehr als Recyc-

lingdünger gelten. Dies ist insofern relevant, als dann unterschiedliche Grenzwerte zur Anwendung gelangen.

Art. 5 Abs. 2 Bst. b Ziffer 2 DüV

Wir begrüssen, dass bis zu einem Trockensubstanzgehalt von 20 % der Recyclingdünger als "Gärgut flüssig" gilt. Die bisherige Grenze von 12 % war nicht praxiskonform.

Art. 11 Abs. 2^{bis} und 2^{ter}

Antrag:

Auf Erleichterungen der Bewilligung von Recyclingdüngern, die aus phosphorhaltigem Klärschlamm, Tier- und Knochenmehl gewonnen werden (Art. 11 Abs. 2^{bis} und 2^{ter} DüV), ist zu verzichten.

Begründung:

Die Änderung in Art. 11 Abs. 2^{bis} sieht vor, Recyclingdünger, die aus phosphorhaltigem Klärschlamm, Tier- und Knochenmehl gewonnen wurden, zu bewilligen, wenn die Grenzwerte gemäss Anhang 2.6 Ziff. 2.2.1 der Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung (ChemRRV) für Nickel und für Kupfer um höchstens 100 % (Nickel) und um höchstens 150 % (Kupfer) überschritten werden. Nach Art. 11 Abs. 2^{ter} ist diese Bewilligung für 5 Jahre gültig. Dann wird geprüft, ob die Grenzwerte aufgrund neuer Techniken wieder verschärft werden. Diese Lockerung der Grenzwerte für Nickel und Kupfer ist sehr problematisch. Die Änderung steht dem Art. 1 Abs. 2 des Umweltschutzgesetzes (USG) "im Sinne der Vorsorge sind Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden könnten, frühzeitig zu begrenzen" krass entgegen.

Die landwirtschaftliche Verwertung des Klärschlammes wird durch die Hintertüre als Klärschlammasche wieder ermöglicht und mit ihr der Eintrag der Schadstoffe. Es ist zu befürchten, dass die Richtwerte der Verordnung über Belastungen des Bodens (VBBo) dadurch "aufgefüllt" werden. Gemäss den Unterlagen (Seite 3 des Erläuterungstexts) ergaben erste Abschätzungen, dass der Ersatz von mineralischen Phosphordüngern durch Phosphordünger aus Klärschlamm zu einer mässigen Anreicherung von Kupfer und allenfalls Zink auf Ackerböden führen wird. Die Bewilligung ist fünf Jahre gültig und kann unter denselben erleichterten Bedingungen erneut erteilt werden, falls keine Verbesserungen beim Stand der Technik zu verzeichnen sind. Man nimmt also eine Anreicherung von Schadstoffen wesentlich in Kauf, was dem Art. 8 VBBo "sind in einem Gebiet die Richtwerte überschritten oder steigt die Bodenbelastung deutlich an, so ermitteln die Kantone die Ursachen der Belastung" widerspricht.

Die Rückgewinnung von Nutstoffen wie Phosphor ist sinnvoll und grundsätzlich nicht zu beanstanden. Offensichtlich ist aber der Stand der Technik bei der Rückgewinnung von Phosphor aus Klärschlamm und Tiermehl noch nicht soweit, dass die Grenzwerte für die Zulassung eingehalten werden können. Der nun vorgeschlagene Ansatz für die Zulassung solcher Recyclingdünger ist falsch. Nicht die Grenzwerte müssen erhöht werden, sondern der Stand der Technik muss soweit verbessert werden, damit diese eingehalten werden können. Bis dies erreicht ist, soll auf eine Verwertung verzichtet werden. Falls deshalb eine

Zwischenlagerung der Klärschlammasche erforderlich würde, stehen die zusätzlichen Kosten in keinem Verhältnis zur Tatsache der in Kauf genommenen schleichenden Verschmutzung der Landwirtschaftsböden. Sind die Schadstoffe im Boden, können sie nicht mehr entfernt werden.

Art. 24 Abs. 4 DüV

Antrag:

Die Einschränkung *"von einem Betrieb mit Nutztierhaltung"* im ersten Satz dieser Norm ist zu streichen.

Begründung:

Hofdünger gemäss der vorgeschlagenen Definition soll generell von den Kennzeichnungsvorschriften nach Art. 23 ausgenommen sein. Somit kann auf die Einschränkung "Betrieb mit Nutztierhaltung" verzichtet werden. Wir begrüssen indessen, dass die Kennzeichnungspflicht für gewerbliche Nährstoffpools bestehen bleibt, da Mischungen verschiedener Güllearten möglich sind und die Nährstoffgehalte vor der Abgabe bestimmt werden müssen.

Art. 24b Abs. 1 und 2 DüV

Antrag:

Die beiden Absätze 1 und 2 sind zusammenzufassen und in einem neuen Absatz wie folgt zu formulieren:

"Wer Hof- und Recyclingdünger mit einem Gehalt von insgesamt mehr als 105 kg Stickstoff oder 15 kg Phosphor jährlich an denselben Abnehmer abgibt, muss diese Lieferungen im Informationssystem erfassen. Ausgenommen sind Betriebe, die Hofdünger in Säcken abgeben."

Begründung:

Erfassungspflichtig sind Abgaben von Recyclingdüngern, sofern an den gleichen Abnehmer geliefert, mit einer Mindestnährstoffmenge von 15 kg Phosphor und 105 kg Stickstoff. Wir befürworten diese Untergrenze, da Abgaben unter den genannten Nährstoffmengen gewässerschützerisch nicht relevant sind. Gemäss unserem Antrag zu Art. 5 Abs. 2 Bst. a ist neu auch die nichtkommerzielle Tierhaltung von dieser Erfassungspflicht betroffen. Um die Verhältnismässigkeit bei der Kategorie Hofdünger zu wahren, sollte deshalb hier ebenfalls eine Untergrenze für die Deklaration in HODUFLU definiert werden.

Art. 24b Abs. 3 DüV

Antrag:

Auf die Ausweitung der Pflicht, Angaben zu den nicht-landwirtschaftlichen Zufuhrmaterialien im Informationssystem HODUFLU zu erfassen, ist zu verzichten. Art. 24b Abs. 3 ist deshalb zu streichen beziehungsweise auf landwirtschaftliche Zufuhrmaterialien zu beschränken.

Begründung:

Mit der geplanten Anpassung der DüV in Art. 24b werden neu auch Anlagen, die biogene Abfälle zu Recyclingdünger verarbeiten (Kompostier- und Vergäranlagen), verpflichtet, unter anderem Daten zu den verschobenen Produkten und Mengen an Nährstoffen in einem zentralen Informationssystem (HODUFLU) zu erfassen. Die Erfassung richtet sich nach der zurzeit in der Anhörung befindlichen Verordnung über Informationssysteme im Bereich der Landwirtschaft. Dies bedeutet, dass neben den Ausgangsstoffen, bei welchen bereits heute die Nährstoffgehalte erfasst werden, auch bei den Eingangsstoffen die Nährstoffgehalte bestimmt und erfasst werden müssten.

Die Eingangsmaterialien gelten in den meisten Fällen als Abfälle. Der Umgang mit Abfällen wird bereits mit der Technischen Verordnung über Abfälle (TVA) geregelt. Die Kompostier- und Vergäranlagen sind beispielsweise gemäss Art. 44 TVA verpflichtet, das Gewicht der angenommenen Abfälle dem Kanton zu übermitteln. Eine Abschätzung der Nährstoffe der Eingangsmaterialien ist also bereits heute möglich. Die mit der Anpassung der DüV geplanten Regelungen betreffend Eingangsmaterialien in einer weiteren Verordnung neben der TVA führen daher zu unnötigen Doppelspurigkeiten.

Die Bilanzierung mittels HODUFLU dient der einheitlichen Verwaltung von Hof- und Recyclingdüngerverschiebungen in der Landwirtschaft. Es ist deshalb nicht ersichtlich, was eine detaillierte Bilanzierung der Nährstoffe von nicht-landwirtschaftlichen Eingangsmaterialien bezwecken soll:

- Die Bilanzierung von nicht-landwirtschaftlichen Eingangsmaterialien spielt für die Hof- und Recyclingdüngerverschiebungen keine Rolle. Entscheidend und für die Landwirtschaft relevant sind die Nährstoffgehalte der Ausgangsstoffe (Recyclingdünger), welche aber erfasst werden.
- Die Bilanzierung ist nicht vollständig. Beim Verarbeitungsprozess in Kompostier- und Vergäranlagen entstehen Verluste (Abfallstoffe, Umwandlungsprozesse), die nicht in der Bilanz erfasst werden.

Unter Berücksichtigung des Aufwands für die Ermittlung der Nährstoffe (eine repräsentative Beprobung des oft sehr heterogenen Eingangsmaterials ist aufwändig) rechtfertigt sich eine detaillierte Bilanzierung der Eingangsmaterialien nicht. Auf die Ausweitung der Pflicht, Angaben zu den Zufuhrmaterialien im Informationssystem HODUFLU zu erfassen, ist deshalb zu verzichten, vorbehältlich der Erfassung von Zufuhrmaterialien aus landwirtschaftlichen Quellen.

Art. 24c Abs. 2 DüV

Antrag:

Der Begriff "Hofdünger" ist durch "*Hof- und Recyclingdünger*" zu ersetzen. Art. 28 der Gewässerschutzverordnung (GSchV) ist ebenfalls in diesem Sinne anzupassen.

Begründung:

Es ist unklar, was mit der Formulierung "die entsprechenden Bestimmungen der GSchV" gemeint ist. In Bezug auf Art. 28 GSchV beispielsweise betrifft dies neu nicht nur Hofdünger, sondern auch flüssiges Gärgut (vgl. dazu die Vernehmlassung zur Agrarpolitik 2014–2017). In diesem Zusammenhang fällt auf, dass offenbar für festes Gärgut keine Lagereinrichtungen vorhanden sein müssen, was nicht nachvollziehbar ist. Gemäss Zusatzmodul 8 zur Suissebilanz sind auf Stufe Recyclingdünger drei Vergärprodukte möglich: (unsepariertes) Gärgut, flüssiges Gärgut oder festes Gärgut. Entsprechende Lagerreinrichtungen müssen für alle Vergärprodukte analog Hofdünger (fest und flüssig) vorhanden sein.

Art. 24c Abs. 3 DüV

Antrag:

Zu dieser Norm beantragen wir folgende drei Ergänzungen:

1. HODUFLU ist mit einem Tool zu ergänzen, damit die Ergebnisse der Untersuchungen (Nährstoffe und Schwermetalle) laufend durch den Anlagebetreiber erfasst werden können.
2. Diese Norm ist durch einen neuen Absatz 4 zum Bereich der Nährstoffanalysen und der Festlegung der Gehaltswerte zu ergänzen. Anfangs Jahr wird aufgrund der Analysen ein Durchschnittsgehalt durch eine unabhängige kantonale Fachstelle, analog dem Zusatzmodul 8 zur Suissebilanz (siehe nachfolgend), festgelegt. Der so ermittelte Wert gilt, solange sich der Gehalt nicht wesentlich ändert.
3. Zusatzmodul 8 zur Swissbilanz: *"Die Kontrollstelle legt in Absprache mit der Betriebsleitung der Vergärungsanlage anfangs Kontrollperiode, basierend auf den vorhandenen Analysenwerten, Gehaltswerte für N und P₂O₅ für die Vergärungsprodukte fest. Diese gelten für die laufende Kontrollperiode."*

Begründung:

Die Bestimmung des betriebsspezifischen Nährstoffgehalts der abgegebenen Produkte mittels Analysen ist eine unabdingbare Voraussetzung zur effektiven Aufzeichnung der Nährstoffflüsse. Der Kanton Aargau rechnet seit mehr als 13 Jahren mit betriebsspezifischen Nährstoffgehalten und unterhält in der kantonalen Düngerbuchhaltung ein Tool zur Erfassung der Nährstoffanalysen. Einmal jährlich werden diese durch die kantonale Fachstelle überprüft. Gegebenenfalls wird der Durchschnittsgehalt der Analysenergebnisse per 1. Januar für das Folgejahr angepasst. Dieser so festgelegte Wert gilt in der Regel für die folgenden zwölf Monate. Die Anzahl Analysen richtet sich nach den Empfehlungen des Bundes, basierend auf den Weisungen im Ordner "Kompost und Klärschlamm" (FAC-Ordner, 1995) respektive nach den Weisungen im Zusatzmodul 8 zur Suissebilanz (2012).

Gemäss vorliegender Formulierung sind die Ergebnisse der Untersuchungen dem Bundesamt für Landwirtschaft und der kantonalen Behörde unverzüglich zur Verfügung zu stellen. Auf Stufe Kanton haben die Berichte in Zusammenhang mit dem Vollzug der Qualitätskontrolle (Einhaltung ChemRRV) eine zentrale Bedeutung. Im Weiteren ist die Darstellung der Analysenergebnisse eindeutig und verbindlich festzulegen. In der Praxis herrscht ein mehr oder weniger geordnetes Durcheinander der Begriffe. Unter Phosphor wird das chemische Element P verstanden. In der Düngung sprechen wir aber von Phosphat oder P_2O_5 (Phosphorpentoxid). Kalium ist das chemische Element K und Kaliumdioxid ist K_2O . Fälschlicherweise wird Kalium auch als K_2O bezeichnet.

Art. 27 DüV

Antrag:

Wir beantragen folgende Änderung (Verzicht auf die kann-Formulierung) der bestehenden Norm mit der Marginalie Information der Öffentlichkeit:

"Das BLW *führt* ein Verzeichnis der angemeldeten und bewilligten Dünger. Das Verzeichnis darf keine vertraulichen Angaben enthalten."

Begründung:

Es entspricht einem seit längerer Zeit wiederholt geäusserten Bedürfnis vieler Firmen und Behörden, dass ein Verzeichnis der angemeldeten und bewilligten Dünger vorliegt. Mit der zunehmenden Anzahl an bewilligungspflichtigen (Recycling-)Düngern wird dieses Bedürfnis verstärkt. Das Bundesamt ist daher zur Veröffentlichung und Pflege eines entsprechenden Verzeichnisses zu verpflichten.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung und versichern Sie, sehr geehrte Damen und Herren, unserer ausgezeichneten Wertschätzung.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATS

Landammann:

Staatsschreiber:

Alex Hürzeler

Dr. Peter Grünenfelder