

An das
Amt der Steiermärkischen Landesregierung -
Abteilung für Wasserrecht

Stempergasse 7
8010 Graz

Wien, am 25.01.2018

Ihr Zeichen/Ihre Geschäftszahl
Ihre Nachricht vom

ABT13- 30.00-82/2010-510

Unsere Geschäftszahl

BMNT-UW.4.1.3/0002-IV/1/2018

Sachbearbeiter(in)/Klappe

Mag. Ossegger/606667
gunter.ossegger@bmnt.gv.at

Entwurf einer Verordnung des Landeshauptmannes von Steiermark, mit der das Grundwasserschutzprogramm Graz bis Radkersburg 2018 erlassen wird - Begutachtung

Sehr geehrte Damen und Herren!

Wie in Vorgesprächen angekündigt hat das Amt der Steiermärkischen Landesregierung dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (BMNT) mit Schreiben vom 18.12.2017, ABT13-30.00-82/2010-510, den Entwurf einer Verordnung des Landeshauptmannes von Steiermark übermittelt, mit der ein Regionalprogramm zum Schutz der Grundwasserkörper Grazer Feld, Leibnitzer Feld und Unteres Murtal erlassen und Schongebiete bestimmt werden (Grundwasserschutzprogramm Graz bis Radkersburg 2018). Mit dieser Verordnung soll die Verordnung des Landeshauptmannes von Steiermark vom 20.5.2015, LGBl. Nr. 39/2015, ersetzt werden.

Das BMNT nimmt zum Verordnungsentwurf wie folgt Stellung:

Bereits im Vorfeld des gegenständlichen Begutachtungsverfahrens wurden vom BMNT mögliche Problembereiche in Zusammenhang mit der beabsichtigten Neuerlassung des Grundwasserschutzprogramms Graz bis Radkersburg aufgezeigt (vgl. Mails von DI Neudorfer an Dr. Neuhold vom 13.11.2017 bzw. 18.12.2017 und im Rahmen der Besprechung im BMNT mit Vertretern des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung am 4.12.2017). Wenngleich festzustellen ist, dass verschiedene Anregungen im nunmehrigen Begutachtungsentwurf eine



Berücksichtigung gefunden haben (insbesondere durch die Übernahme von relevanten Textpassagen aus Richtlinien in die Anlage 3 des Verordnungsentwurfs), bleiben folgende Themen offen:

Wie bereits im Schreiben des BMNT vom 6.5.2015, BMLFUW-UW.4.1.3/0003-IV/1/2015, zum Begutachtungsentwurf aus dem Jahre 2015 ausgeführt ist auch beim nunmehrigen Verordnungsentwurf nicht klar ersichtlich, welche der beabsichtigten Bestimmungen auf § 34 bzw. auf § 55g WRG 1959 basieren. Nach ho. Einschätzung dürfte es sich bei § 4 des Verordnungsentwurfs um Elemente eines Regionalprogramms handeln, während die §§ 5 und 6 vermutlich Schongebietsanordnungen mit allfälligen Entschädigungsansprüchen normieren. Aus Gründen der Rechtssicherheit sollte zumindest in den Erläuterungen eine klare Zuordnung erfolgen.

Zu Anlagen 2B und 3 Pkt. „1. Ertragslagen“:

Während nach der Nitrat-Aktionsprogramm-Verordnung (NAPV) idF BGBl. II Nr. 385/2017 die Düngung anhand der durchschnittlichen Erträge der letzten Jahre ermittelt wird, wird nach dem Entwurf des Grundwasserschutzprogramms die Schwelle für die bewilligungsfreie Düngung anhand einer Einschätzung der Nitrataustragsgefährdung auf Basis der nutzbaren Feldkapazität festgelegt. Bei den unterschiedlichen „Klassen“, die in Anlage 3 Pkt. 1 angeführt werden, ist daher nicht primär die Ertragslage sondern eine Grundwasser verträgliche Düngemenge maßgeblich. So werden in Tabelle 1, 2 und 3 der Anlage 3 – und letztlich in den Karten der Anlagen 2B – auch keine Angaben zur Ertragslage sondern zu Düngehöhen festgelegt (Beispiel: „niedrig minus 20 %“ bezieht sich auf eine Düngehöhe gemäß Tabellen 2 und 3, nicht unmittelbar aber auf den Ertrag.) Da somit normativ nicht an die Ertragslage angeknüpft wird, erscheinen die Bezugnahmen auf die Ertragslagen an mehreren Stellen der Anlage 3 nicht erforderlich. (Der fachliche Zusammenhang zwischen Düngehöhe und Ertragslage wird in den Erläuterungen dargelegt.) Darüber hinaus wird empfohlen für die „Klasse B“ eine andere Terminologie als „niedrig“ zu wählen, weil die Düngewerte für die „Klasse B“ teilweise über den Obergrenzen der Ertragslage „niedrig“ gemäß Anlage 3 der NAPV liegen. Dadurch wäre sichergestellt, dass die für eine bewilligungsfreie Düngung maßgeblichen Düngermengenschwellen nach dem Grundwasserschutzprogramm stets niedriger als die nach der NAPV festgelegten Düngermengenobergrenzen sind.

Zu § 4 iVm Anlage 3:

Bei den Regelungen des § 4 in Verbindung mit Anlage 3 scheint es sich um die Festlegung von Gesichtspunkten für die Handhabung des § 32 zu handeln, indem bestimmte Verhaltensweisen in Form der ordnungsgemäßen land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung – bis zum Beweis des Gegenteils – nicht als Beeinträchtigung der Beschaffenheit der Gewässer anzusehen sind. Bei Einhaltung der Vorgaben wird daher grundsätzlich von einer Bewilligungsfreiheit auszugehen sein.

Mit der geplanten Ertragsklassenzuordnung der landwirtschaftlich genutzten Flächen auf Basis der Feldkapazität werden die Bodeneigenschaften berücksichtigt, womit eine engere Abstimmung zwischen Nährstoffbedarf und -ausbringung erreicht wird. Höhere Düngemengen als die in den Tabellen 2 und 3 der Anlage 3 angegebenen Werte sind grundsätzlich zulässig, würden jedoch der wasserrechtlichen Bewilligung bedürfen. Die Tabellenbeschriftungen erwecken mit der Formulierung „Maximal zulässige feldfallende Stickstoffdüngemengen“ hingegen unzutreffender Weise den Eindruck, als handle es sich um absolute Obergrenzen betreffend die Bewilligungsfähigkeit.

Eine Düngung außerhalb der in Tabelle 4 der Anlage 3 angegebenen Zeiträume ist zwar grundsätzlich zulässig, würde jedoch der wasserrechtlichen Bewilligung bedürfen. Die Tabellenbeschriftungen erwecken mit der Formulierung „Zulässige Zeiträume“ hingegen unzutreffender Weise den Eindruck, als handle es sich um absolut festgelegte Zeiträume.

Sofern hinsichtlich der vorgesehenen Sonderregelung betreffend Wintergerste ein ursächlicher Wirkungszusammenhang mit dem Anbau und der reduzierten Düngung von Ölkürbis nicht argumentiert werden kann, wird diese Bestimmung auch im Lichte des erhöhten Verwaltungsaufwandes für nicht sinnvoll erachtet, zumal da diese Regelung sehr schwierig zu kontrollieren wäre.

Im Verordnungsentwurf ist die Möglichkeit zur Erhöhung der Düngewerte im Falle einer nachfolgenden Zwischenfrucht vorgesehen. Nach ho. fachlicher Einschätzung kann durch entsprechende Zwischenfrüchte eine organische N-Bindung ermöglicht und das Auswaschungsrisiko verringert werden. Daher ist gemäß § 7 Abs. 1 Z 1 NAPV im Falle nicht geernteter Zwischenfrüchte eine Düngung mit 60 kg N/ha begrenzt. Die auf nicht geerntete Zwischenfrüchte gedüngte N-Menge ist der Folgekultur anzurechnen. Daher sollte auch im Grundwasserschutzprogramm die derzeit geltende Möglichkeit zur Zwischenfrucht-Düngung bestehen bleiben. Als

mögliche grundwasserschonende Einschränkung könnte normiert werden, dass eine Düngung nur auf Zwischenfrüchte mit entsprechendem Düngebedarf zulässig ist (z.B. Winterroggen, wachsende Zwischenfrüchte bzw. keine Düngung zum Anbau). Lysimeterversuche aus OÖ zeigen deutlich, dass bei einer intensiven Düngung im Frühjahr vor Mais deutliche N-Auswaschungsverluste zu beobachten sind, welche ggf. durch eine Düngung auf lebende Zwischenfrüchte reduziert werden könnten.

Bezüglich der Düngung auf Sojabohnen wird angemerkt, dass eine Düngung gemäß NAPV nur bei Verwendung von nicht beimptem Saatgut, mangelndem Knöllchenbesatz oder bei erstmaligem Anbau zulässig ist; dies sollte in der Anlage 3 entsprechend aufgenommen werden.

Zu § 5:

Es wird davon ausgegangen, dass mit der Erfüllung der Aufzeichnungsverpflichtungen gemäß § 5 des Verordnungsentwurfs auch jene § 7 Abs. 5 und § 9 Abs. 5 der NAPV abgedeckt werden können.

In § 5 Abs. 2 Z 4 lit. d des Verordnungsentwurfs wird von der „jahreswirksamen Stickstoffmenge“ und von „feldfallend“ gesprochen. Aufgrund des Unterschieds zwischen den beiden Begriffen sollte klargestellt werden, welche Angabe tatsächlich gemeint ist. Es wird darauf hingewiesen, dass gemäß § 7 Abs. 5 Z 2 NAPV die jahreswirksame Stickstoffmenge aufzuzeichnen ist.

Zu § 6:

Beim Bewilligungstatbestand der Z 6 wird davon auszugehen sein, dass dadurch der Stickstoffeintrag pro Fläche begrenzt werden soll. Daher sollte klargestellt werden, dass sich das „Äquivalent von 60 kg/ha pro Jahr“ auf Stickstoff bezieht.

Im bereits vorangegangenen Schriftwechsel bzw. in der Besprechung am 4.12.2017 aufgezeigte **Konsequenzen für Betroffene in Zusammenhang mit laufenden aber auch zukünftigen Förderansprüchen** dürften nach wie vor bestehen.

Zunächst darf der förderrechtliche Hintergrund in Erinnerung gerufen werden:

Für das vom Grundwasserschutzprogramm Graz bis Radkersburg, LGBl. Nr. 39/2015, erfasste Gebiet wurde mit der 2. Änderung des Programmes für Ländliche Entwicklung die neue Maßnahme „Wasserrahmenrichtlinie – Landwirtschaft“ ab dem Antragsjahr 2018 eingeführt.

Sie ermöglicht gemäß Artikel 30 der VO (EU) Nr. 1305/2013 eine Abgeltung von verpflichtenden, über das Schutzniveau des Unionsrechtes hinausgehenden Anforderungen, welche wesentliche Änderungen bei der Art der Landnutzung und/oder wesentliche Auflagen für landwirtschaftliche Praktiken vorschreiben und die zu einem erheblichen Einkommensverlust führen. Das heißt, es sind nur jene Verpflichtungen abgeltbar, die über die Anforderungen der Nitrat-Aktionsprogramm-Verordnung (NAPV), zuletzt geändert durch BGBl. II Nr. 385/2017 hinausgehen.

Die aufgrund der laufenden Maßnahme „Wasserrahmenrichtlinie – Landwirtschaft“ abgeltbaren Verpflichtungen resultieren somit direkt aus dem Grundwasserschutzprogramm Graz bis Radkersburg in der Fassung LGBl Nr. 39/2015, weshalb Änderungen der Anforderungen des Grundwasserschutzprogramms auch direkt für die Abgeltung im Rahmen der ÖPUL-Maßnahme relevant sind.

Die Antragsstellung für das Antragsjahr 2018 erfolgte mit Herbstantrag (HA) 2017 und ist abgeschlossen. Eine Auswertung mit Stand 15.12.2017 zeigt, dass 624 Betriebe einen Antrag auf Teilnahme an der Maßnahme abgegeben haben. Diese Betriebe beantragten im Jahr 2017 ca. 15.000 ha landwirtschaftlich genutzte Fläche im Rahmen des INVEKOS. Die Teilnehmerquote beträgt somit rund 80% der im INVEOS beantragten Flächen und es wird damit jährlich ein Prämienvolumen von voraussichtlich 1,3 Mio. Euro ausgelöst werden.

Ad Fördermaßnahme „Wasserrahmenrichtlinie – Landwirtschaft“ :

Eingangs ist darauf hinzuweisen, dass eine Prämienvergütung im Rahmen der Maßnahme „Vorbeugender Grundwasserschutz“ (ausgenommen Bildungszuschlag) auch zukünftig nicht möglich sein wird.

Der Verordnungsentwurf sieht ein Inkrafttreten mit 1.2.2018 vor. Das wird nach derzeitiger Einschätzung dazu führen, dass

1. die Prämienvergütung im Rahmen der ÖPUL-Maßnahme Wasserrahmenrichtlinie – Landwirtschaft für 2018 nachträglich verunmöglicht und
2. Rechtunsicherheiten für die Landwirte betreffend der für sie geltenden Düngungsvorgaben entstehen werden, da die Beratung im Herbst und Winter 2017 noch auf der Grundlage des derzeit geltenden Grundwasserschutzprogramms Graz bis Bad Radkersburg, idF LGBl. Nr. 39/2015 erfolgte.

Für die Anpassung der ÖPUL-Sonderrichtlinie als auch des LE-Programms an die geänderten Anforderungen sind entsprechende administrative Abläufe (Einholung der Genehmigung der EK) erforderlich und können daher erst ab dem Antragsjahr 2019 umgesetzt werden. Um die Prämien-gewährung im Jahr 2018 nicht zu gefährden **wird daher angeregt, die Kundmachung bzw. das Inkrafttreten der förderrelevanten Bestimmungen des neuen Grundwasserschutzprogramms dementsprechend abzustimmen. Dem könnte zB dadurch entsprochen werden, dass – wie vom Amt der Steiermärkischen Landesregierung am 29.1.2018 vorgeschlagen – die förderrelevanten Bestimmungen frühestens im Herbst 2018 in Kraft treten. Die geplante Änderung des Ausbringungszeitraums ist davon nicht erfasst.**

Auch für eine weitere – über das Antragsjahr 2018 hinausgehende – Prämien-gewährung im Rahmen der ÖPUL-Maßnahme Wasserrahmenrichtlinie-Landwirtschaft ist im Falle einer Änderung des Grundwasserschutzprogramms – je nach Gegenstand und Ausmaß der Änderung – eine entsprechende Programmänderung des LE-Programmes (Genehmigung EK erforderlich) als auch der ÖPUL-Sonderrichtlinie notwendig.

Aufgrund unionsrechtlicher Vorgaben ist eine wesentliche Änderung des Dünge- und Ertrags-niveaus im Vergleich zu den nationalen Rechtsvorschriften Voraussetzung für die Prämien-gewährung, weshalb die Abgeltung einer „üblichen“ Düngung bzw. einer Düngung gemäß NAPV nicht möglich ist. Sollte eine Abgeltung der im Verordnungsentwurf vorgesehenen neuen Ertragseinstufungen angestrebt werden, ist ein entsprechender Abstand zu den Dün-gewerten der NAPV zu gewährleisten. Im Falle der im Entwurf vorgesehenen Möglichkeit der Erhöhung der Dünge-werte bei Anbau einer Folge-Winterzwischenfrucht wäre der Abstand zu den verbindlichen Regelungen teilweise zu gering, um eine Prämien-gewährung (zumindest in voller Höhe) zu ermöglichen. Die Kontrolle dieser Auflage ist schwierig und nur rückwirkend möglich. Mängel in der Kontrollierbarkeit können erfahrungsgemäß die Genehmigung einer derartigen Maßnahme durch die Europäische Kommission gefährden. Sollte eine Geneh-migung erreicht werden können, würden durch die im Verordnungsentwurf vorgesehene Rege-lung die „Fehlergefahr“ und damit verbundene „Sanktionen“ voraussichtlich deutlich anstei-gen.

Zu den Anlagen 2B und 3

Unklar ist überdies, in welcher Weise (d.h. Art und Umfang der erforderlichen Unterlagen) bei nicht in der Anlage 2B der Verordnung Feldstücken zugeordneten Ertragslagen (sodass für die nicht bewerteten Feldstücke grundsätzlich die Ertragsklasse „mittel“ – Klasse C – gelten

würde) der Beweis des Gegenteils durch die Landwirte erfolgen soll. Es wäre durch den Verordnungsgeber klarzulegen, welche Überlegungen der angeführten rechtlichen Vermutung zugrunde liegen. Sollte die Vermutung auf einer flächendeckenden Einstufung basieren, wäre diese anzuführen. Anderenfalls wird zur Vermeidung von Umsetzungsschwierigkeiten empfohlen, vor Einführung dieser neuen Regelung eine flächendeckende Einstufung vorzunehmen. Zusätzlich sollte die Berechnung eines gewichteten Mittelwertes der Ertragslage je Schlag rechtlich festgelegt werden.

Damit wäre auch aus Fördersicht eine klare Einstufung je Bewirtschaftungseinheit (Schlag) und somit auch eine klare Regelung für die Landwirtinnen und Landwirte möglich. Wenn die entsprechenden Basisdaten (d.h. Einstufung für das gesamte Gebiet) an die AMA übermittelt werden und eine Berechnung des gewichteten Mittelwertes je Schlag ermöglicht wird, so kann im Zuge der Beantragung der Förderung die Ertragslage im AMA-System „jahresaktuell“ mitgerechnet werden. Somit wäre für die Antragssteller klar darstellbar, welche Düngewerte auf dem jeweiligen Schlag einzuhalten sind. Dies könnte im System entsprechend angezeigt werden, als Basis für die Kontrolle dienen und Lücken in der Klassenzuordnung vermeiden. Durch eine solche Vorgangsweise würde sich der Verwaltungsaufwand für alle Akteure (Regelungsunterworfenen/Förderwerber und Wasserrechtsbehörden/AMA) verringern, die Nachvollziehbarkeit erhöhen und somit das Fehlerrisiko reduzieren.

Zu Anlage 3 Pkt. 5 (Feldgemüsebau)

Aus Fördersicht wird darauf hingewiesen, dass es durch die Verpflichtung zur Anlage von Zwischenfruchtbegrünungen gemäß Anlage 3 Punkt 5 erster Satz zu Leistungsüberschneidungen mit der ÖPUL-Maßnahme „Begrünung von Ackerflächen – Zwischenfruchtanbau“ bzw. der Maßnahme „Begrünung von Ackerflächen – System Immergrün“ kommen kann.

In Zusammenhang mit der ÖPUL-Maßnahme „Wasserrahmenrichtlinie-Landwirtschaft“ ist zu befürchten, dass die Kontrolle mehrjähriger Fruchtfolgen verwaltungstechnischen Aufwand hervorruft. Da diese Auflagen nicht überprüft werden können, werden sie daher auch nicht als Förderungsvoraussetzung der Maßnahme aufgenommen werden.

Für die Bundesministerin:

Mag. Vogl

Elektronisch gefertigt!

