

Umweltabgaben auf Dünge- und Pflanzenschutzmittel

Dr. Stefan Möckel 18.2.2011, Leipzig

Gliederung

- Problembeschreibung
- Gegenwärtigen ordnungsrechtlichen Regelungen
 - Düngemittel
 - Pflanzenschutzmittel
 - Schwierigkeiten
- Abgaben als ökonomische Ergänzung
 - Düngemittelabgabe
 - Pflanzenschutzmittelabgaben
- Europarechtliche Anforderungen
- Steuer oder Nichtsteuern

Problembeschreibung

BMU: Bestandsaufnahme zur WRRL 2009

„Obwohl die Landwirtschaft in Deutschland ordnungsrechtlichen Auflagen des Gewässerschutzes unterliegt und auf freiwilliger Basis weitere Maßnahmen des Gewässerschutzes nach den Agrar-Umweltprogrammen durchführt, sind, trotz nachweislicher Erfolge, vor allem die Nährstoffeinträge nach wie vor zu hoch. Von etwa 1.000 Grundwasserkörpern verfehlen 370 Wasserkörper den „guten Zustand“, davon 350 aufgrund von Stoffeinträgen aus diffusen Quellen. Etwa 7.400 von 9.900 Oberflächenwasserkörpern sind aufgrund diffuser Quellen signifikant belastet.“



Problembeschreibung

Düngemittel

- 70 % der Stickstoff- und 50 % der Phosphateinträge in Oberflächengewässern stammen aus der Landwirtschaft
- 26,5 % aller Grundwasserkörper aufgrund von Nitrat in schlechten chemischen Zustand

Pflanzenschutzmittel

- Überschreitung der EU-Umweltqualitätsnormen für Pestizide (EG-RL 2008/105, EG-RL 2006/118) bei Kleingewässern in landwirtschaftlichen Gebieten



Gegenwärtige ordnungsrechtliche Regelungen

Düngemittel

- **europäische Vorschriften:**
Nitratrichtlinie 91/676/EWG, Düngemittelverordnung 2003/2003, Trinkwasserrichtlinie 74/440, Grundwasserschutzrichtlinie 2006/118
- **nationale Vorschriften:**
DüngeG, DüngemittelV, DüngeV, KlärschlammV, BioabfallV, DirektzahlungsverpflichtungV, BBodSchG, WHG, BNatSchG

wichtige Regelungen

- Zulassung und Kennzeichnung von Mineraldüngemitteln
- Gebot einer dem Pflanzenbedarf angepassten Düngung (DüngeV)
- witterungsbedingte und zeitliche Ausbringungsverbote (DüngeV)
- 3 m Abstand zu Gewässern (DüngeV)
- Stickstoffbegrenzungen bei Wirtschaftsdünger (Nitratrichtlinie, DüngeV)
(im Jahr max. 170 kg/ha bei Ackerland bzw. 230 kg/ha Grünland)
- betrieblicher Nährstoffvergleich mit Überschusszielen (DüngeV)
- Umweltqualitätsnorm für Grundwasser: 50 mg Nitrat/l (RL 2006/118)

Gegenwärtige ordnungsrechtliche Regelungen

Pflanzenschutzmittel

- **europäische Vorschriften:**
Pflanzenschutzmittel-Verordnung 1107/2009 (ehemals RL 91/414/EG),
EG-Aktionsrahmen für Pestizide RL 2009/128
- **nationale Vorschriften:**
PflanzenschutzG, Pflanzenschutz-AnwendungsV, PflanzenschutzmittelV,
Pflanzenschutz-SachkundeV, USchadG, BBodSchG, WHG, BNatSchG

wichtige Regelungen

- Zulassung, Kennzeichnung, Hinweisen (VO 1107/2009, PflSchG)
- allgemeines Gebot der guten fachlichen Praxis (§§ 2, 6 PflSchG)
- Anwendung nur im Rahmen der zugelassenen Zwecke und bei Einhaltung der Gebrauchsanleitungen (§ 6a PflSchG)
- keine Anwendung in oder unmittelbar an Gewässern (§ 6 II PflSchG)
- örtl. und zeitl. Anwendungsverbote bei bestimmten PSM (PflSchAnwV)
- Umweltqualitätsnorm für Grundwasser: 0,5 µg Pestizide/l (RL 2006/118)

Schwierigkeiten ordnungsrechtlicher Steuerung

- bisher keine absoluten Mengengrenzen/ha normiert
- unspezifische Anforderungen lassen Anwendungsspielräume im Einzelfall
- Kontrolle der Betriebe bzw. der Flächen schwierig bis unmöglich
 - 353.000 landwirtschaftliche Betriebe über 2 ha (2006)
 - 16.900.000 ha bewirtschaftete Fläche (2007)
 - stetige bewirtschaftungs- und witterungsbedingte Veränderungen der Mittelkonzentrationen der Flächen
- Grundproblem: Dünge- und zugelassene Pflanzenschutzmittel an sich nicht umweltgefährdend, sondern:
 - ihre Menge und Kumulation in Umweltgütern
 - ihre konkrete Verwendung durch Landwirte (insb. Fehlgebrauch)

Abgaben als ökonomische Ergänzung

Internalisierung der externen Umweltkosten

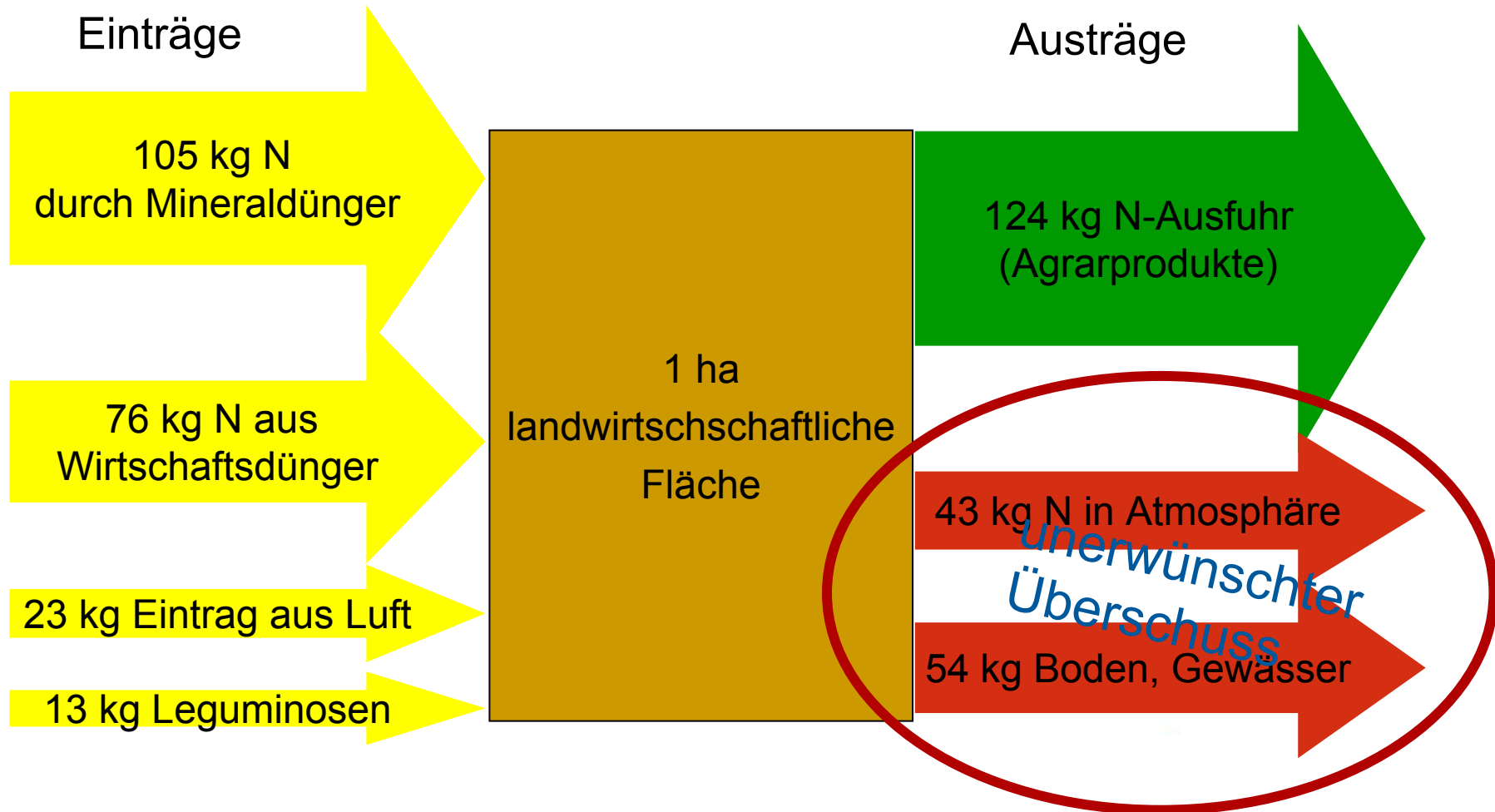
- Beteiligung an Kosten für Wasserdienstleistung (Art. 9 WRRL)
(Beseitigungskosten von Nitrat aus Wasser: 0,15 bis 1,00 €/m³)
 - Anrechnung sonstiger Kosten (Verursacherprinzip Art. 191 Abs. 2 AEUV) (z.B. Wertverlust von Gewässern, Verlust an Biodiversität)
- ökonomische Anreizwirkung um Eigeninteresse zu erhöhen

Fazit

- **strukturelle Defizite ordnungsrechtlicher Steuerung verhindern Umweltziele der WRRL**
- **ergänzende ökonomische Instrumente erforderlich**

Abgaben auf Düngemittel

Durchschnittliche Stickstoffbilanz in Deutschland 2006



Quelle: BMU/BMELV, Nitratbericht 2008

Abgabe auf mineralische Düngemittel¹

Schweden seit 1984, Dänemark seit 1996,
Finnland von 1976 bis 1994 (EU-Beitritt)
Österreich von 1986 bis 1994 (EU-Beitritt)

- Mineraldüngerabsatz in D (2006/07):² 1,6 Mio. t Stickstoff
264.000 t Phosphat
442.600 t Kali
- Ausgaben der Landwirte (2006): 1,725 Mrd. €³

Lenkungswirkung: Preiselastizität wird geschätzt auf -0,1 bis -0,8:

Preiselastizität	Abgabe	Reduzierung in %	Reduzierung in t	Reduzierung in kg/ha
-0,3	50 %	≈ - 15 %	≈ - 270.000 t	≈ - 15 kg
-0,3	100 %	≈ - 30 %	≈ - 360.000 t	≈ - 30 kg

¹ Raduescu, ifo-Schnelldients 5/2004, 20 – 27

² UBA (2009), Daten zur Umwelt

³ Bundesregierung, Agrarbericht 2007, S. 78

Abgabe auf Wirtschaftsdünger

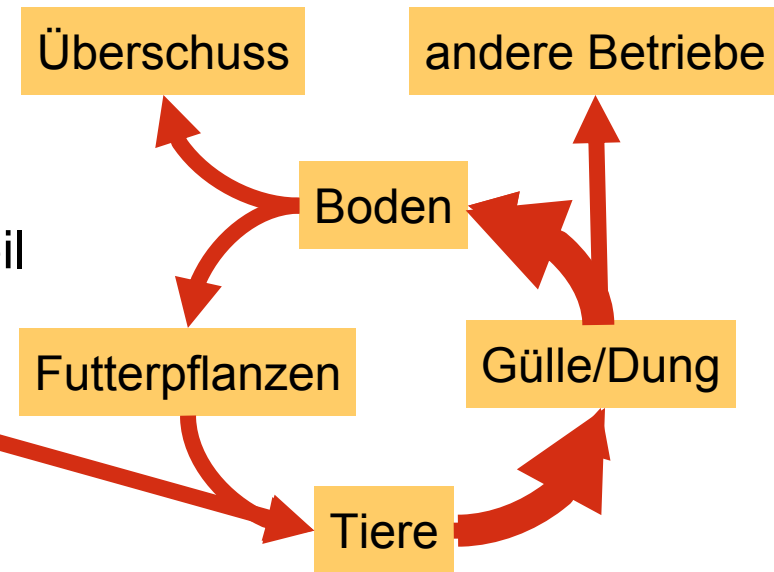
Bemessungsgrundlage

a) tatsächlich anfallende Menge an Dung und Gülle

b) Tierbestände im Betrieb

Gefahr von Fehlallokationen:

- Wirtschaftsdünger notwendiger Bestandteil des betrieblichen Nährstoffkreislaufs
- erst **betriebsexterne Futtermittel** verursachen Überdüngung



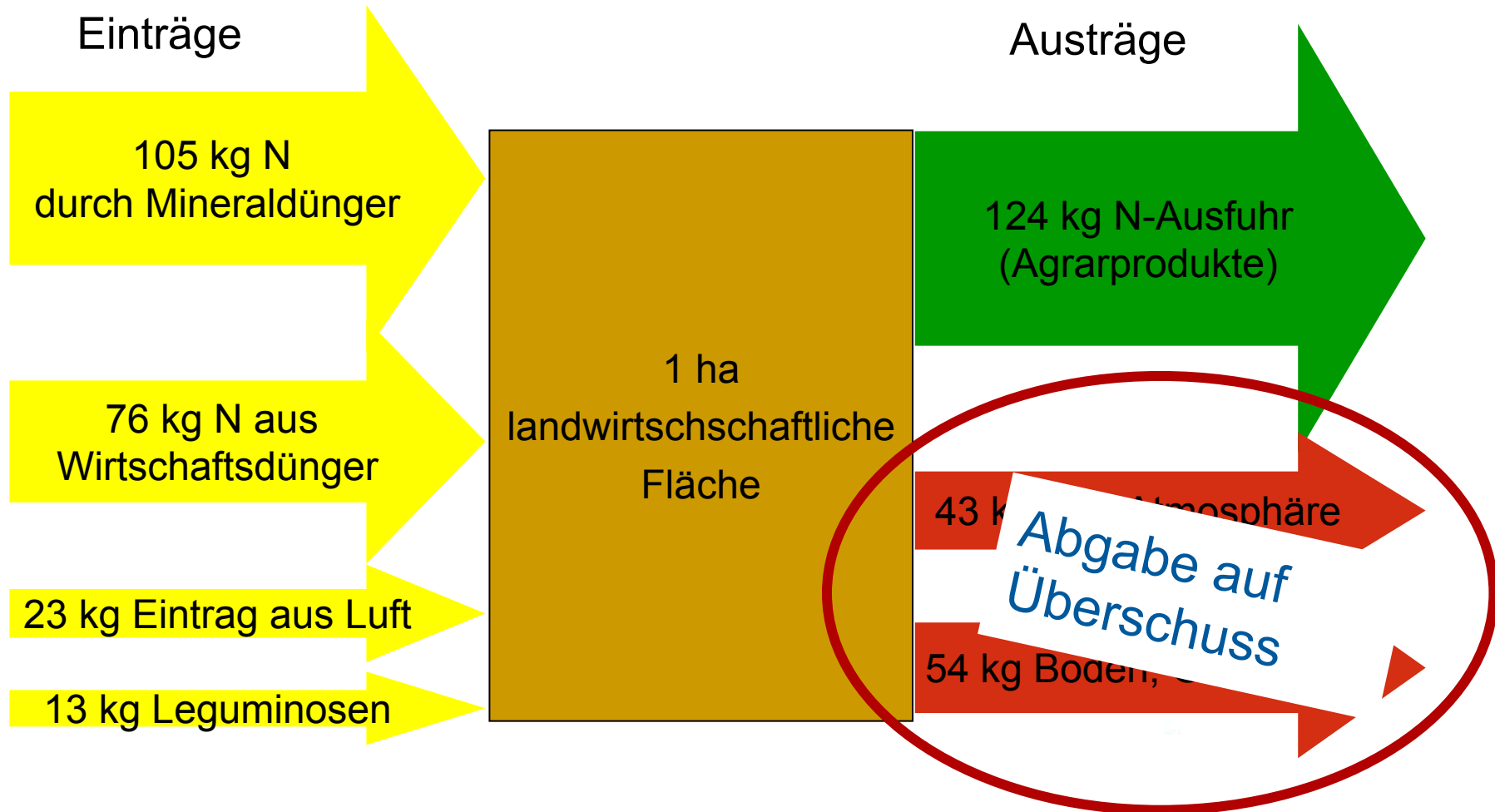
Lösungsmöglichkeit:

c) Abgabe auf externe Futtermittel

(P) Berücksichtigung von abgegebenen Wirtschaftsdünger

Abgaben auf Düngemittel

Durchschnittliche Stickstoffbilanz in Deutschland 2006



Quelle: BMU/BMELV, Nitratbericht 2008

Abgabe auf Stickstoff-/Phosphor-Überschüsse

Bemessungsgrundlage

- Bilanzierungsüberschuss aller In- und Outputströme
- Bezugsrahmen: Fläche, Schlag oder Hof
- Anknüpfung an betrieblichen Nährstoffvergleich in § 5 DüngeV

Wirkung

- Verteuerung der Überschüsse (z.B. ab 60kg N/ha in Jahr)
- hohe Zielgenauigkeit, weshalb etliche Befürworter in Deutschland (z.B. SRU, Umweltgutachten 2008, Tz. 1006; Umweltgutachten 2004, Tz. 324 ff.)

Beispiele in der EU

- Niederlande von 1998 bis 2005 mit MINAS

Abgaben auf Düngemittel

Zusammenfassung

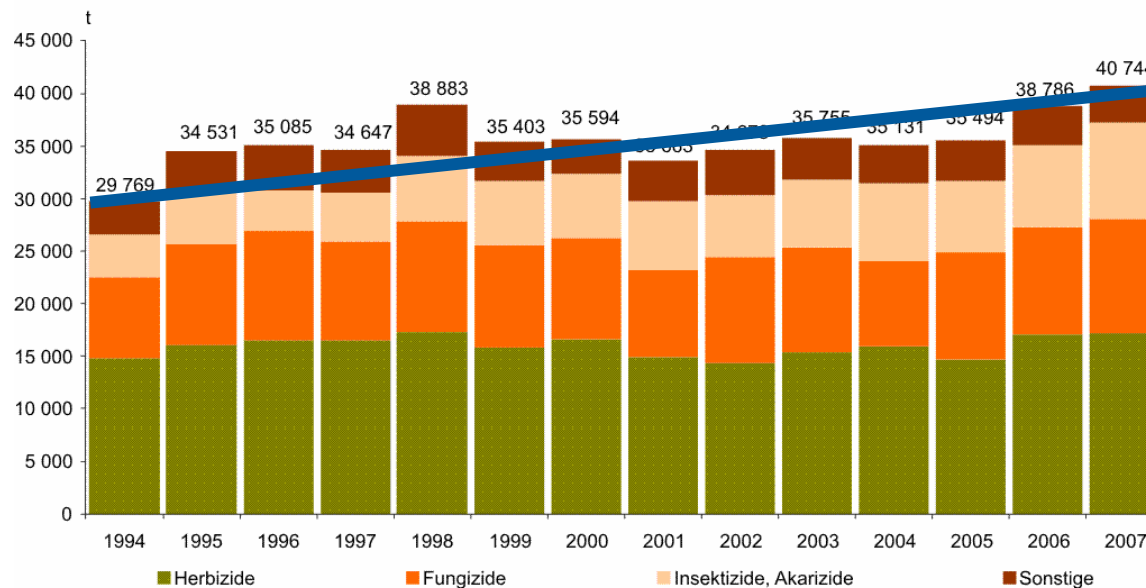
Alternativen	externe Betriebsmittel	Nährstoffüberschüsse
Was	mineralische Düngemittel, Klärschlämme, Biogasabfälle, zugekaufte Futtermittel	Bilanzierungsüberschuss
Wie	Besteuerung der Verkaufs- bzw. Abgabepreise	Besteuerung der Überschüsse
Verwaltungs- aufwand	gering Erhebung bei Händlern / Herstellern (wie MwSt)	hoch da umfassende Ermittlung aller Nährstoffströme im Betrieb
Kontroll- kosten	gering (ähnlich wie bei bestehenden Verbrauchssteuern)	hoch (Kontrolle der gesamten Bilanzierung bei 353.000 Landwirten nötig (vgl. MINAS))
Fazit	nicht perfekt, aber Aufwand gering	berücksichtigt alle Einflussfaktoren, aber hoher Aufwand wie bei ordnungsrechtlicher Begrenzung

Abgaben auf Pflanzenschutzmittel

Pflanzenschutzmittelabsatz in Deutschland

- 40.744 t Wirkstoffe im Jahr 2007
- Ausgaben der Landwirtschaft 2006: 1,36 Mrd. €¹

Inlandsabsatz einzelner Wirkstoffgruppen in Pflanzenschutzmitteln



Quelle: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland, Münster-Hiltrup, verschiedene Jahrgänge und Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit Absatz an Pflanzenschutzmitteln in der Bundesrepublik Deutschland. Ergebnisse der Meldungen gemäß § 19 Pflanzenschutzgesetz für das Jahr 2007, Braunschweig 2008

¹ Bundesregierung, Agrarbericht 2007, S. 78

Abgaben auf Pflanzenschutzmittel

Existierende Abgaben in der Europäischen Union¹

- Schweden seit 1984,
Dänemark seit 1996,
Frankreich seit 2000 (mit 7 Schädlichkeitskategorien)

Mögliche Effekte in Deutschland

- Reduzierung bei einer Preiselastizität von -0,3
 - 50% Abgabe: \approx -15 % bzw. -6.000 t
 - 100% Abgabe: \approx -30 % bzw. -12.000 t

¹ Raduescu, ifo-Schnelldients 5/2004, 20 - 27

Abgaben auf Pflanzenschutzmittel

Empfehlung: Differenzierung nach Toxizität der Wirkstoffe

- Substitution von gefährlichen PSM durch weniger gefährliche PSM

Umsetzung:

- SRU¹:- Anknüpfung an Risikoindex SYNOPS der Biol. Bundesanstalt
(Einteilung in geringes, mittleres, hohes Risiko)

oder

- Anknüpfung an Wirkstoffbewertung nach EU-VO 1272/2008²
(ehemals EG-RL 67/548) umgesetzt in D mit § 3a ChemG i.V.m. § 3, 4
GefahrstoffV

Gefahrenklassen: z.B. giftig, gesundheitsschädlich, karzinogen, umweltgefährlich

Gefahrenkategorien: z.B. gewässergefährdend, chronisch gewässergefährdend

¹ SRU, Umweltgutachten 2008, Tz. 1016

² Möckel, Umweltabgaben zur Ökologisierung der Landwirtschaft, 2006

Europarechtliche Anforderungen

1. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

- Art. 110 AEUV Steuerrechtliches Diskriminierungsverbot
> objektive, ökologische Differenzierungen zulässig nach EuGH¹
- Art. 38 ff. AEUV Gemeinsame Agrarpolitik
> zwar Ø 25.600 € Subventionen pro Betrieb bzw. 13.600 € pro AK
insgesamt 6,3 Mrd. € (2005/2006) aus GAP und GAK
(BMELV, Agrarbericht 2007, S. 16, 27)
> aber EuGH: keine Freistellung von nationaler Steuer- und Fiskalpolitik²
- Art. 107 AEUV Verbot von wettbewerbsverzerrenden Beihilfen
> Differenzierung nach objektiven oder systemimmanenten Kriterien
keine Wettbewerbsverzerrung³

¹ EuGH Rs. 27/67, Rs. 148/77, Rs. C-47/88, Rs. C-213/96

² EuGH Rs. 222/82; Rs. C-132/95

³ EuGH Rs. 173/73, C-75/97

Europarechtliche Anforderungen

2. Sekundäres Gemeinschaftsrecht

- grundsätzliche Zulässigkeit von Steuern/Abgaben auf Betriebsmittel:
 - Art. 3 Abs. 3 Verbrauchsteuer-Richtlinie 1992/12/EWG
 - Art. 33 der 6. Umsatzsteuer-Richtlinie 77/388/EWG
 - Nitrat-Richtlinie 91/676/EWG
 - Düngemittelverordnung 2003/2003/EG

- (P) Anknüpfung an europäische Chemikalienbewertung
 - Art. 51 Verordnung 1272/2008/EG untersagt Behinderung des Inverkehrbringens von Stoffen wegen ihrer Einstufung
 - Widerspruch zu Richtlinie 2009/128/EG über Aktionsrahmen für die nachhaltige Verwendung von PSM

Ausgestaltung als Steuer oder Nichtsteuern

BVerfG: Zulässigkeit von lenkenden Steuern und Nichtsteuern

(z.B. BVerfGE 98, 106/118)

Steuer oder Sonderabgabe ?

- Verbrauchsteuer (Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG)
 - Besteuerung des Verbrauchs von Betriebsmitteln zulässig (BVerfGE 110, 274/296 f.)
 - Ertrag und Gesetzgebungskompetenz stünden Bund zu (Art. 105 Abs. 2 GG)

alternativ:

- Verkehrsteuer (Art. 106 Abs. 2 Nr. 4 GG) (Länder/Bund)
- Sonderabgabe (Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 / 32 GG) (Bund)
(Lenkungs- und/oder Finanzierungssonderabgabe)

Fazit

- Abgaben auf Dünge- und Pflanzenschutzmittel sollten Ordnungsrecht ergänzen,
 - um Umweltkosten zu internalisieren und
 - Umweltziele der WRRL zu erreichen
- rechtlich zulässige Ausgestaltungsvarianten:
 - a) Verbrauchsteuer auf zugekaufte Betriebsmittel:
 - Dünge- und Futtermittel
 - Pflanzenschutzmittel
 - b) Sonderabgabe auf Nährstoff-Überschüsse