



STELLUNGNAHME der Umweltorganisationen Deutscher Naturschutzring (DNR), Deutsche Umwelthilfe (DUH), Naturschutzbund Deutschland (NABU), Greenpeace und WWF

## **zum Entwurf einer allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Ausweisung von mit Nitrat belasteten und eutrophierten Gebieten (AVV Gebietsausweisung – AVV GeA)**

### **Politische Bedeutung der Regelung**

Die allgemeine Verwaltungsvorschrift ist Teil des sogenannten „Düngepakets“ in Reaktion auf das Urteil des Europäischen Gerichtshof vom 21. Juni 2018 und in Folge eines Vertragsverletzungsverfahrens der EU-Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen unzureichender Umsetzung der seit 1991 geltenden Nitrat-Richtlinie zum Schutz von Gewässern vor landwirtschaftlicher Verunreinigung. Auch der am 9. Juli 2020 veröffentlichte Nitratbericht des BMU macht deutlich, dass Deutschland nach wie vor weit davon entfernt ist, dieser Richtlinie gerecht zu werden.

Die Vorschrift dient der Konkretisierung der im März 2020 geänderten Düngeverordnung (§ 13a Absatz 1 Satz 2), um mit Nitrat belasteten Gebiete, in denen ab Januar 2021 strengere Maßnahmen wie die Reduzierung der Düngung um 20 Prozent gelten, deutschlandweit einheitlich auszuweisen.

Die zu erlassende Vorschrift ist damit von hoher politischer Bedeutung, da die Reduktionsmaßnahmen in den sogenannten „roten“ Gebieten als zentraler Hebel gelten, um die Nitrat- sowie Phosphorbelastung in Deutschland so zu reduzieren, dass die Bundesrepublik Deutschland die Vorgaben der EU-Nitratrichtlinie, aber auch der EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) und Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MRSRL) und weiterer Regelungen einhält.

### **Zusammenfassende Bewertung**

Die Umweltverbände begrüßen, dass mit der Vorschrift endlich eine gesetzliche Grundlage für eine einheitliche Vorgehensweise zur Definition und Ausweisung nitratbelasteter und eutrophierter Gebiete in der Bundesrepublik geschaffen wird. Der bisherige Flickenteppich unterschiedlicher oder fehlender Regeln in den einzelnen Bundesländern hat zu einer fehlenden Vergleichbarkeit von Daten, Regeln und damit Wirksamkeit von Maßnahmen geführt und den Vollzug der bundesweit geltenden gesetzlichen EU-Vorgaben erheblich erschwert. Die Verbände begrüßen darüber hinaus, dass die Gebietsausweisung jetzt auch verpflichtend den Parameter Phosphor umfasst.

Die Umweltverbände hegen jedoch große Zweifel, ob die der Vorschrift zugrundeliegende Systematik zur Gebietsausweisung geeignet ist, um den erforderlichen Schutz der Grundwasserressourcen und der Oberflächengewässer vor landwirtschaftlichen Nährstoffeinträgen und damit die Einhaltung von EU-Recht sicherzustellen. Für die Verbände ist nicht nachvollziehbar, warum ein (komplizierter) rechnerischer Modellierungsansatz statt der real gemessenen Belastungswerte zugrunde gelegt wurde und halten diesen weder für fachlich geeignet noch rechtlich zulässig (in Richtlinie nicht vorgesehen).

### **Stellungnahme zu Detailspekten:**

#### **Anwendungsbereich – Belastungen von Übergangs- und Küstengewässer einbeziehen**

Auch Küstengewässer und Meere sind in erheblichem Umfang von hohen Nährstofffrachten aus landwirtschaftlichen Flächen betroffen. Das hat der am 9. Juli 2020 vorgestellte Nitratbericht klar bestätigt. Daher sind auch solche Flächen von der Verordnung zu erfassen, deren Einzugsgebiete direkt bzw. über Flussläufe in Übergangs- und Küstengewässer eintragen, um den Anforderungen der WRRL und der MSRL zum Schutz der Nord- und Ostsee Rechnung zu tragen.

#### **Anwendungsbereich - Problem der Ammoniakemissionen einbeziehen**

Deutschland ist durch die NEC-Richtlinie dazu verpflichtet, seine Ammoniakemissionen, die zu 95% aus der Landwirtschaft stammen, deutlich zu senken. Wie die EU-Kommission in ihrem jüngsten Umsetzungsbericht festgestellt hat, ist Deutschland dabei, seine Verpflichtungen zur Reduktion der Ammoniakemissionen zu verfehlen. Der Ansatz des § 13a DüV und der AVV, lediglich für Gebiete mit einer hohen Gewässerbelastung strengere Düngere restriktionen vorzusehen, greift daher mit Blick auf die Verpflichtungen aus der NEC-Richtlinie zu kurz. Hiernach bedürfte es einer flächendeckenden wirksamen Bekämpfung von Stickstoffüberschüssen.

#### **Messstellen – quantitativ und qualitativ nachbessern - gesamten Grundwasserkörper berücksichtigen**

Wir begrüßen, dass die Dichte und Qualität der Messstellen erhöht werden soll und auch private Messstellen einbezogen werden können. Hier bedarf es einer dringenden Qualitätsoffensive, um in allen Bundesländern ausreichend Messstellen zu schaffen und ihre volle Funktionalität sicherzustellen. Bis dahin schlagen die Verbände vor, die in § 18 Abs. 1 formulierte „kann“-Regelung, den gesamten Grundwasserkörper zu betrachten und auszuweisen, verpflichtend wird, also durch eine „muss“-Regelung ersetzt wird. Auf diesem Wege wird der Anreiz erhöht, den quantitativen und qualitativen Vorgaben für die Messstellen gerecht zu werden und vermieden, eine fehlerhafte und juristisch angreifbare Datengrundlage zur Ausgangsbasis der Ausweisung zu machen.

#### **Modellierungsansatz und Regionalisierungsverfahren – viele offene Fragen**

Die Umweltverbände befürchten, dass die zugrunde gelegte rechnerische Modellierung sowie das vorgeschlagene Regionalisierungsverfahren zu viele und neue Spielräume bieten, um Gebiete von der Ausweisung auszunehmen. Auch wird erst in Jahren absehbar sein, ob sich

die neu eingeführten Ansätze bewähren und damit tatsächlich zur Zielsetzung beitragen, die Belastungen bald, deutlich und dauerhaft zu reduzieren. Vor diesem Hintergrund wäre es aus Sicht der Verbände dringend erforderlich gewesen, eine Folgenabschätzung vorzulegen, um die Auswirkungen der zugrunde gelegten Systematik auf die Gebietsausweisung darzustellen. Insbesondere bleibt erklärungsbedürftig, warum nicht die tatsächlich gemessene Belastung, sondern die Ergebnisse der Modell-Betrachtung zur Grundlage für die Ausweisung der Gebiete erhoben wurde.

Die Modellierung läuft vor allem die Gefahr, die reale Nitrataustragsgefährdung zu unterschätzen. Auch müssen die Erschöpfung des Denitrifikationsvermögens im Boden (in Folge zunehmender Trockenperioden in Folge des Klimawandels stärker berücksichtigt werden. Auch wird der in der Übergangsregelung in § 18 Abs. 2 pauschal festgelegte Maximalsaldo auf 20 kg N/ha dem tatsächlichen Austragsrisiko nicht gerecht.

Auch ist die Orientierung am Schwellenwert von 50 mg/l für die Modellierung zu hoch angesetzt. Laut Rechtsprechung des EuGH sind auch in Gebieten, die Gefahr laufen, den Grenzwert zu überschreiten, wirksame Maßnahmen zu erlassen. Aus Gründen der Vorsorge muss sich die Modellierung an einem deutlich niedrigeren Zielwert zu orientieren.

Insbesondere dürfen sowohl die Modellierung als auch das Regionalisierungsverfahren nicht dazu führen, dass in ausgewiesenen Wasserschutzgebieten Flächen verkleinert werden können. Aus Sicht der Verbände sind diese Gebiete grundsätzlich und flächendeckend als Schutzkulisse auszuweisen.

### **Stoffströme - vollständig erfassen**

In Bezug auf die Ermittlung der potentiellen Nitratausträge weisen wir darauf hin, dass eine aussagekräftige Nährstoffbilanzierung voraussetzt, dass alle Stoffströme präzise zu erfassen werden. Hier bestehen noch erhebliche Defizite (durch Bagatellgrenzen, in Meldepflichten und Kontrolle u.a. bei der Verbringung von Wirtschaftsdüngern). Problematisch erscheint ebenso die Berechnung eines Mittelwertes unter Ausschluss von „Ausreißern“. Ein solches Vorgehen sowie weitere Ausnahmetatbestände sind aus Sicht der Verbände weder vorgesehen noch gesetzeskonform. Die Ermittlung der potentiellen Nitratausträge muss sich aus Gründen der Vorsorge immer an den höchsten ermittelten Emissionen orientieren, da ansonsten die Gefahr besteht, dass der potentielle Nitrataustrag unterschätzt wird.

### **Überprüfungsfrist verkürzen**

Die Verbände fordern, den Überprüfungsrythmus zu verkürzen, um auf unzureichende Fortschritte schneller reagieren zu können. Noch ist vollkommen offen, ob sich der gewählte Modellansatz bewährt. Sollte sich herausstellen, dass die Gebietsausweisung der Erreichung der gesetzten Umweltziele entgegensteht, müsste unverzüglich nachgesteuert werden – nicht erst nach vier Jahren. Schon jetzt hätte es der Vorlage einer nachvollziehbaren Wirkungsabschätzung bedurft. Ansonsten besteht die Gefahr, dass Deutschland das Ziel, die Belastungen bald, deutlich und dauerhaft zu reduzieren, verfehlt, das Vertragsverletzungsverfahren erneut aufgenommen wird, erneute gesetzliche Nachschärfungen erforderlich werden und den Landwirtinnen und Landwirten damit die dringend benötigte Planungssicherheit verwehrt wird.

## **Ausweisung Phosphat-Gebiete – Ausnahmen streichen**

Die Umweltverbände erkennen an, dass die zu erlassende Ausweisung von Phosphat-Gebieten mit neuen Herausforderungen verbunden ist. Da Phosphoreinträge allerdings erheblich zur Eutrophierung von Gewässern beitragen, ist eine wirksame Gebietskulisse als Grundlage wirksamer Maßnahmen unerlässlich. Dafür ist es entscheidend, dass die erhobenen Parameter in der Lage sind, die landwirtschaftlich verursachten Einträge zuzuordnen, um eine rechtssichere Ausweisung der Gebiete sicherzustellen. Pauschale Ausnahmeregelungen stehen diesem Ansatz entgegen.

Wir regen an, insbesondere bezüglich Fließgewässer-Wasserkörpern zu prüfen, in wieweit die verwendeten Modelle zu einer rechtssicheren Ausweisung führen können, da für Fließgewässer in der DüV die Überschreitung der Orientierungswerte für ortho-Phosphat als Kriterium zur Ausweisung eutrophierter Gebiete genannt ist und nicht Gesamt-Phosphor. Problematisch ist auch die fehlende zeitliche Zuordnung der P-Einträge in die Vegetationszeit. Insofern ist es schon ein in der DüV angelegter Mangel, dass nur Fließgewässer und Seen betrachtet werden und die erforderlichen Maßnahmen nicht auch mit den biologischen Defiziten in den Meeren und Küstengewässern, insbesondere der Ostsee, rechtlich verbindlich begründet werden.

## **Kontrolle und Vollzug**

Die Verbände weisen darauf hin, dass die Umsetzung der Verwaltungsvorschrift bzw. Gebietsausweisung mit neuen Herausforderungen in den Landesbehörden verbunden sind. Um den Vollzug und eine ausreichende Kontrolle sicherzustellen, sind ausreichende Personalkapazitäten zu schaffen.

## **Ergänzende Anmerkungen**

Zur Ergänzung weiterer und grundsätzlicher Aspekte weisen die Verbände auf ihre gemeinsame Stellungnahme vom 15. Januar 2020 (zur geänderten Düngeverordnung) hin.<sup>i</sup>

## **Ansprechpartner und weitere Informationen:**

### **Deutscher Naturschutzring (DNR) e.V.**

Ilka Dege, [Ilka.Dege@dnr.de](mailto:Ilka.Dege@dnr.de), 030 –678 1775 917

### **Deutsche Umwelthilfe (DUH) e.V.**

Lara Katharina Schmidt, [schmidt@duh.de](mailto:schmidt@duh.de), 030 - 2400867-897

### **Naturschutzbund Deutschland(NABU) e.V.**

Dr. Christine Tölle-Nolting, [Christine.Toelle-Nolting@NABU.de](mailto:Christine.Toelle-Nolting@NABU.de) , 030 -284984 1641

### **Greenpeace**

Martin Hofstetter, [martin.hofstetter@greenpeace.de](mailto:martin.hofstetter@greenpeace.de) , 030 -30 8899 35

### **Naturschutzbund Deutschland(NABU) e.V.**

Dr. Christine Tölle-Nolting, [Christine.Toelle-Nolting@NABU.de](mailto:Christine.Toelle-Nolting@NABU.de) , 030 -284984 1641

### **WWF Deutschland**

Johann Rathke, [johann.rathke@wwf.de](mailto:johann.rathke@wwf.de), 030-311777 828

---

<https://www.dnr.de/biodiversitaetspolitik/positionen/gemeinsame-stellungnahme-der-umweltverbaende-zur-duengeverordnung/>