

Berlin, 3. Juni 2022

Stellungnahme

**BDEW Bundesverband
der Energie- und
Wasserwirtschaft e.V.**Reinhardtstraße 32
10117 Berlinwww.bdeu.de

zum Entwurf einer Neufassung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Ausweisung von mit Nitrat belasteten und eutrophierten Gebieten

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, und seine Landesorganisationen vertreten über 1.900 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu überregionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Strom- und gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes, 90 Prozent des Erdgasabsatzes, über 90 Prozent der Energienetze sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland.

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) hat am 2.6.2022 den „Entwurf zur Neufassung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Ausweisung von mit Nitrat belasteten und eutrophierten Gebieten (AVV Gebietsausweisung - AVV GeA)“ zur Verbändeanhörung übersandt. Nach „Billigung“ der EU-Kommission wird laut BMEL mit der Neufassung die von der Europäischen Kommission bemängelte Vorgehensweise bei der Ausweisung von mit Nitrat belasteten und eutrophierten Gebieten zur Umsetzung der EU-Nitratrictlinie geändert und weiter vereinheitlicht. Mit Urteil vom 21. Juni 2018 hat der Europäische Gerichtshof im Klageverfahren der Europäischen Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen unzureichender Umsetzung der EU-Nitratrictlinie entschieden, dass die Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie verstoßen hat (Rechtssache C- 543/16).

Der BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V. begrüßt, dass nach dem Entwurf der AVV GeA, 2.6.2022

- die ausgewiesenen Flächen der nitratbelasteten Gebiete bis zu 45 % vergrößert werden sollen,
- die neue AVV GeA eine Abkehr vom bisherigen emissionsbasierten Ansatz über die sogenannte Modellierung nach AGRUM DE und systemverwandten Verfahren und damit der Berücksichtigung der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung bei der Gebietsausweisung vorsieht und
- als Ausgangspunkt für die Ausweisung der nitratbelasteten Gebiete ein von den Bundesländern bis 2024 noch deutlich zu verdichtendes Ausweisungsmessnetz dienen soll, das auf den bereits vorhandenen Messstellen der schon eingerichteten Messnetze basiert.

Aus Sicht des BDEW weist der Entwurf AVV GeA, 2.6.2022, jedoch weiterhin Regelungen auf, die die EU-Nitratrictlinie nicht vollständig umsetzen. So sollen die Länder ab 2028 ein unvalidiertes geostatistisches Ausweisungsverfahren einführen und bis dahin auch andere Verfahren zur Anwendung kommen. Allerdings soll es auch nicht mehr zulässig sein, dass - wie bisher beispielsweise in Niedersachsen und Bayern - mehrere Verfahren gleichzeitig genutzt werden.

Zusammenfassung der BDEW-Forderungen

Aus Sicht des BDEW sollten zur vollständigen Umsetzung der EU-Nitratrictlinie folgende Regelungen umgesetzt werden:

- bis 2028 für Nitrat als Übergangsregelungen keine Modellierungsverfahren zu nutzen, die künstliche Verkleinerungen der Gebiete bewirken,
- die Ausweisung der eutrophierten Gebiete nicht emissionsbasiert mit dem von der EU-Kommission abgelehnten AGRUM DE oder systemverwandten Verfahren bis 2024 und danach auf unbestimmte Zeit durchzuführen,
- die Ausweisung der nitratbelasteten und eutrophierten Flächen auf Messwerte zu stützen und
- die Validität der geostatistischen Verfahren wie IDW und VORONOI nachzuweisen, die vorgesehene Plausibilitätsprüfung reicht nicht, sowie
- die nicht in der Richtlinie vorgegebenen Entfernungen der Messstellen von 20 km und 50 km technisch-wissenschaftlich und rechtlich zu begründen. Sofern dieses nicht plausibel möglich ist, müssen diese Abstände gestrichen werden.

Im Einzelnen:

Zu § 2 Begriffsbestimmungen

zu Nr. 6 i. V. mit § 6:

Der BDEW begrüßt die Berücksichtigung der Denitrifikation. Dies ist eine überfällige Umsetzung der Vorgaben der EU-Nitratrichtlinie (siehe Anlage I B 2 und Anlage III 2 b).

Zu § 3 zu betrachtende Grundwasserkörper

zu Absatz 1 Nr. 2 u. 3 b:

Der BDEW begrüßt die Erfassung des steigenden Trends bei Nitratmessstellen zur Ausweisung, dies ist eine überfällige Umsetzung der Nitratrichtlinie.

Zu beachten ist allerdings, dass viele der Messpunkte bei den von den Bundesländern vorgelegten neuen Ausweisungen mit Hilfe des IDW-Verfahrens gemittelt und daher aus den Gebietsausweisungen ausgeschlossen wurden. Daher sollten die Bundesländer offenlegen, für welche Messstellen mit Nitratüberschreitungen und zunehmender Nitratbelastung sie das (geostatistisch ungenaue) IDW-Verfahren angewendet haben.

Zu Absatz 2: Die EU-Nitratrichtlinie sieht keine Anwendung des IDW-Verfahrens und keine Bildung von Mittelwerten von Messwerten mit Nitratbelastungen vor. Eine Prüfung der Validität des IDW-Verfahrens ist verpflichtend durchzuführen.

Die EU-Nitratrichtlinie sieht auch keine künstliche Absenkung von Messwerten per Mittelwertbildung vor, sondern die Ausweisung auf der Grundlage hydrogeologischer Messwerte der Messstellen. Die von den meisten Bundesländern übersandten neuen Gebietsausweisung an die Kommission wurden per IDW-Verfahren „ausgewertet“, d.h. einzelne Messstellen mit Überschreitungen wurden per Mittelwertbildung „weggerechnet“.

Das deterministische IDW-Verfahren ist nicht konform mit den Zielen der EU-Nitratrichtlinie. Nach dem IDW-Verfahren kann mithilfe von errechneten Mittelwerten von verschiedenen Messwerten von Messstellen, die auch in verschiedenen Grundwasserkörpern liegen können, die Ausweisung der nitratbelasteten Gebiete **künstlich verkleinert** werden (siehe Anlage Publikation Ohlert et. Al.). Denn die hohen Messwerte einer Messstelle mit Überschreitungen in einem Grundwasserkörper werden mit einer Messstelle mit einer geringeren Nitratbelastung in einem anderen Grundwasserkörper „gemittelt“. Als Folge wird die gemessene Nitratüberschreitung „künstlich“ rechnerisch reduziert und beide Messstellen liegen auch nicht länger in dem ausgewiesenen Gebiet.

Zu Absatz 3: Die EU-Nitratrichtlinie sieht nicht vor, dass bei denitrifizierenden Verhältnissen nach der bestverfügbaren Methode gemäß § 7 Abs. 3 a der Grundwasserverordnung vorgegangen werden soll. Diese sieht eine Einstufung des Grundwassers noch als **gut** vor, wenn eine Überschreitung auf weniger als 25 Quadratkilometern pro Grundwasserkörper begrenzt werden kann. **In Wasserschutz- und Einzugsgebieten kann davon ein hohes Risiko für die Trinkwassergewinnung ausgehen.**

Zu § 4 Ausweisungsmessnetz

zu Absatz 2: Die EU-Nitratrichtlinie gibt keinen Abstand zwischen den Messstellen vor. Die gegenüber der AVV GeA vom 3. November 2020 zusätzlich eingefügte Entfernung von 50 km für die Abstände der Messstellen in großen Gewässern wurde ebenso wie die Entfernung von 20 km weder technisch-wissenschaftlich noch rechtlich begründet. Sofern diese Begründung nicht plausibel gelingt, sind diese Abstände **zu streichen**. Eine „künstliche Teilung der Wasserflächen eines Wasserschutzgebietes“ durch zu

weit entfernte, in anderen Gewässern gelegene Messstellen, durch andere Umweltbedingungen (z. B. Wald) beeinflusste Messstellen usw. widerspricht der EU-Nitratrichtlinie. Durch die vorgegebenen Entfernungen können auch Belastungs-Hotspots gezielt unterlaufen werden. Mit dem vorgeschlagenen IDW-Verfahren können hohe Nitratbelastungen einer Messstelle künstlich reduziert werden.

Zu § 5 Immissionsbasierte Abgrenzung der Gebiete

zu Absatz 2: Die EU-Nitratrichtlinie sieht keine Verwendung (unvalidierter) geostatistischer Verfahren noch eine Regionalisierung oder Binnendifferenzierung vor. Die Bundesländer sollten für die Ausweisungen keine Modellierungsverfahren, sondern Messwerte nutzen. Die in Anlage 2 aufgeführten Kriterien für die geostatistischen Verfahren sind aus diesem Grund unvollständig und zu streichen. Auch vor dem Hintergrund, dass die geostatistischen Verfahren in der Anlage 2 **nachweislich nicht wissenschaftlich validiert** sein. Ohne Validierung können Fehler, wie bei AGRUM DE mit Abweichungen von bis zu 60 Prozent in Nordrhein-Westfalen oder von 30 bis 50 Prozent bei der bayerischen Gebietsausweisung auftreten (siehe Anlage Publikation Ohlert et. Al.).

Die zur Neuausweisung der nitratbelasteten Flächen in den Bundesländern eingesetzten geostatistischen Regionalisierungsverfahren sind nach unseren Erkenntnissen bisher nicht validiert. Ob und wie stark z. B. die Verwendung von landwirtschaftlichen Durchschnittsdaten anstelle der geforderten spezifischen Einzeldaten der landwirtschaftlichen Betriebe auf Länderebene oder Mittelwertbildungen der Messwerte der Grundwasserstellen Messstellen die Ergebnisse verfälscht, ist von Nordrhein-Westfalen (bis zu 60 Prozent) und Bayern (bis zu 50 Prozent) bekannt. Mit einer anerkannten Validierung ist eine Analyse der Schwächen und Fehler einer Modellierung möglich.

Zu § 6 Grundsatz der Ausweisung der mit Nitrat belasteten Gebiete

Streichung und Ersatz. Die Berücksichtigung der Denitrifikationsvermögens ist eine Forderung der EU-Nitratrichtlinie. Die Berücksichtigung der Verfahren der Grundwasserverordnung bei denitrifizierenden Verhältnissen im Grundwasser ist nicht wissenschaftlich begründbar. Das Ausmaß der denitrifizierenden Verhältnisse im Grundwasser sollte grundsätzlich mit einer wissenschaftlich anerkannten Messmethode überprüft werden. Die geplante Möglichkeit einer „Berechnung“ sollte gestrichen und durch eine verpflichtende Messung der Denitrifikationsleistung nach der wissenschaftlich anerkannten Methode, wie der „N₂/Ar-Methode“, ersetzt werden. Nur so kann festgestellt werden, ob eine Überdüngung - trotz Denitrifikation - vorliegt.

Zu § 7 Abs.3 Ausweisung der mit Nitrat belasteten Gebiete

Streichung des Satzes: „Liegt ein Schlag...“

Die rechnerische Übertragung der Ausweisung auf ein spezielles landwirtschaftliches Gebiet wie den sogenannten „Schlag“, setzt voraus, dass die landwirtschaftlichen Düngedaten dieses konkreten Gebiets im Detail erfasst und ausgewertet wurden. **Die landwirtschaftlichen Daten liegen jedoch bisher nicht bundesweit flächendeckend vor.**

Die vorgeschlagene rechnerische Erfassung landwirtschaftlicher Flächen mit durchschnittlichen Düngungswerten oder die Ausnahme der Düngebewertung mit einem Anteil von 20 Prozent ist in der EU-Nitratrichtlinie nicht vorgesehen. Eine korrekte Gebietsausweisung nach der EU-Nitratrichtlinie, die 1:1 die Messwerte abbildet, ist nicht möglich, solange die detaillierten Schlagdaten fehlen oder nicht erfasst wurden. Dies führt insbesondere bei Verwendung eines geostatistischen Verfahrens oder IDW-Verfahrens zu massiven Fehlern.

Zu § 9 Einstufung der allgemein-physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten zu Absatz 2 und 5: Die EU-Nitratrichtlinie sieht keine nachträgliche Festlegung der Messstellen als repräsentativ und auch keine Mittelwertbildung für die Messwerte der Eutrophierung vor. Das IDW-Verfahren ist unter bestimmten Voraussetzungen zu ungenau und entspricht nicht der EU-Nitratrichtlinie. Die EU-Nitratrichtlinie sieht ein solches Verfahren zur künstlichen Reduzierung der Gebiete nicht vor.

Mit Hilfe der nach dem IDW-Verfahren berechneten Mittelwerte zwischen zwei benachbarten Messstellen, die in unterschiedlichen Gewässern liegen können, kann die Ausweisung der eutrophierten Flächen in Oberflächengewässern künstlich reduziert werden. Denn die Mittelwerte einer Messstelle mit überschüssigem Phosphat in einem Gewässer werden mit einer Messstelle mit geringerer Phosphatbelastung gemittelt. Dadurch wird der gemessene Phosphatüberschuss künstlich reduziert und beide Messstellen werden nicht mehr bei der Ausweisung der eutrophierten Gebiete berücksichtigt. Die Bundesländer haben bei den vorliegenden Neuausweisungen in unterschiedlichem Umfang rechnerisch per IDW-Verfahren durch Mittelwertbildungen einzelne Messstellen mit Überschreitungen ausgeschlossen und rechnerisch „wegdefiniert“. Nach der EU-Nitratrichtlinie ist eine Mitteilung von Messungen und zusätzliche Nutzung von Altdaten aus früheren oder anderen Jahren in naheliegenden Gewässern ist nicht vorgesehen. Es sollten die aktuellen Phosphat-Messwerte der landwirtschaftlichen Emissionen für die Ausweisung eutrophierter Gebiete ausgewertet werden.

Zu § 11 Eutrophierung durch signifikante Nährstoffeinträge aus landwirtschaftlichen Quellen zu Absatz 1:

Streichung der Ausnahme für landwirtschaftliche Flächen, die weniger als 20 Prozent des gesamten Phosphoreintrags eintragen.

Die EU-Nitratrichtlinie enthält keine Definition, dass nur Nährstoffeinträge ab 20 Prozent des gesamten Phosphoreintrags als relevant anzusehen sind. Für die Ausnahme der 20 Prozent-Einträge gibt es keine wissenschaftliche Begründung. Phosphor ist ein sogenannter Minimumfaktor, der bereits in geringen Konzentrationen eutrophierend wirkt.

Die Länder sollten zunächst die fehlenden Daten zu den Nährstoffeinträgen aus landwirtschaftlichen Quellen detailliert offenlegen.

Zu Absatz 5:

Streichung der Verwendung des AGRUM DE -Verfahrens.

Die EU-Nitratrichtlinie enthält keine Regelung zur Nutzung eines geostatistischen Verfahrens und eine Regionalisierung/Binnendifferenzierung.

Eine emissionsbasierte Ausweisung eutrophierter Gebiete mit dem geostatistischen Verfahren AGRUM.DE und der Einsatz von Verfahren mit gleichem Systemverständnis sollten ersatzlos gestrichen werden. Das geostatistische Verfahren AGRUM DE/Systemverwandte führt nachweislich zu einer künstlichen Verkleinerung der ausgewiesenen Gebiete. Die Verwendung eines geostatistischen Verfahrens wie AGRUM DE- oder IDW-Verfahrens sieht die EU-Nitratrichtlinie nicht vor. Ansonsten kommt es zu künstlichen Verkleinerungen der Gebiete und zu Statistikfehlern, wie bei AGRUM DE mit Abweichungen zu den Nitrat-Messwerten von bis zu 60 Prozent in Nordrhein-Westfalen oder Abweichungen von 30 bis 50 Prozent bei der bayerischen Ausweisung.

Eine Bewertung des Gesamt-Phosphoreintrags setzt voraus, dass detaillierte Daten der landwirtschaftlichen Flächen vorliegen bzw. ausgewertet wurden. Die Daten der landwirtschaftlichen Phosphateinträge fehlen bisher. Die Länder sollten zunächst die fehlenden Daten zu den Nährstoffeinträgen aus

landwirtschaftlichen Quellen offenlegen. Bislang liegen den Behörden lediglich Phosphatdaten aus den Abflüssen der Kläranlagen vor.

Laut dem Umweltbundesamt sind die Kläranlageneinträge nicht mehr ausschlaggebend für die hohen Phosphatbelastungen. Durch die in Deutschland bundesweit umgesetzten Abwasserreinigungsmaßnahmen in den Kläranlagen nach der europäischen kommunalen Abwasserrichtlinie wurden die P-Einträge nachweislich sehr stark reduziert.

Eine Verwendung der Phosphatdaten der Kläranlagendaten für die Ausweisungen werden, würde ein falsches Ergebnis liefern, dass Vermeidungsmaßnahmen bei der Landwirtschaft unterbleiben.

Für eine Gebietsausweisung der eutrophierten Gebiete sollten die Länder zunächst nachweisen, dass diese Phosphat-Daten von landwirtschaftlich genutzten Flächen stammen und diese Daten gemäß Anlage 2 wissenschaftlich abgesichert sind.

Zu § 12 Ermittlung und Festlegung von Einzugs- und Teileinzugsgebieten

Streichung Absatz 1 und 2.

Eine Regionalisierung durch geostatistische Berechnungen der Emissionen von Phosphoreinträgen aus landwirtschaftlichen Flächen sieht die EU-Nitratrictlinie nicht vor. Die Länder sollten zunächst die fehlenden Daten der Nährstoffeinträge aus landwirtschaftlichen Quellen detailliert offenlegen. Solange detaillierte Phosphatdaten und Düngedaten von den einzelnen landwirtschaftlichen Flächen nicht verfügbar sind, nicht ausgewertet oder durch Daten anderer P-Emittenten wie der Kläranlagen ersetzt werden dürfen, ist eine gezielte Reduktion der Phosphatbelastungen nicht möglich.

Zu § 13 Ausweisung der eutrophierten Gebiete

Zu Absatz 2: Streichung. **Die EU-Nitratrictlinie enthält keine pauschale Ausnahmeregelung für Einträge von Ökoregionen, Umwandlungs- und Abbauprozesse.** Alle vorgeschlagenen Ausnahmereiche können Eutrophierungen auslösen. Für Ausnahmen von Oberflächengewässern und landwirtschaftlicher genutzten Flächen sollten im Einzelfall mit Daten wissenschaftlich belegt werden.

Zu § 14 Überprüfungen der Gebietsausweisungen

Zu Absatz 1, Satz 3 und 4 und Absatz 2, Satz 2: Streichung. **Die EU-Nitratrictlinie sieht keine Verwendung alter Daten zur Ausweisung eutrophierter Gebiete vor.** Gewässerdaten, die älter als 12 Monate sind, sind abzulehnen. Insbesondere im Hinblick auf die durch den Klimawandel (Erwärmung) ausgelösten chemischen Prozesse in Gewässern.

Zu § 15 Übergangsregelung für die Ausweisung von mit Nitrat belasteten Gewässern

zu Absatz 1: Streichung. Die geplante rechtliche und faktische Ausnahme für den Ausbau des Messnetzes für Bundesländer bis 2024 ist abzulehnen. Die EU- Nitratrictlinie sieht diese Ausnahme nicht vor.

Absatz 2: Streichung von Satz 2. Die Nitratrictlinie sieht weder eine immissionsbezogene Regionalisierung noch eine Verlängerung der Frist zur Ausweisung eutrophierter Gebiete bis 2028 vor. Die geplanten deterministischen (IDW-Verfahren) oder geostatistischen Verfahren (AGRUM DE) sind in der EU-Nitratrictlinie explizit nicht vorgesehen. **Eine Validierung geostatistischer Verfahren ist verpflichtend vorzusehen.** Die vorgesehenen Verfahren können zu einer Reduzierung der Flächen führen, die von den Bundesländern angewandten von Verfahren können von Messwerten abweichen (siehe Anlage Publikation Ohlert, et al.). Die Richtlinie sieht eine Identifizierung auf der Grundlage hydrogeologischer Messwerte vor.

Zu § 17 Übergangsregelung für den Ansatz AGRUM DE im Rahmen der Ausweisung von eutrophierten Gebieten

zu Absatz 1 und 2: Streichung. Die EU-Nitratrictlinie sieht keine Ausweisung mit geostatistischen Verfahren vor. Die AGRUM DE-Methode muss gestrichen werden, sie gibt die Messwerte nicht 1:1 wieder und führt zu einer drastischen Reduzierung der eutrophierten Flächen. IDW und VORONOI führen nach neuen Untersuchungen ebenfalls zu Verkleinerungen der Flächen, dies steht im Gegensatz zu den Anforderungen der EU-Nitratrictlinie (siehe Anlage Publikation Ohlert et. Al.).

Übergangsregelungen für Verfahren wie AGRUM DE oder mit gleichem Systemverständnis führen zu einer künstlichen Verkleinerung der Gebietsflächen und sind zu streichen.

Die Emissionen aus der Landwirtschaft sind aus Sicht des Umweltbundesamtes maßgeblich für die Phosphatbelastung verantwortlich. Laut dem Umweltbundesamt sind die (Rest-) Emissionen der Kläranlagen durch die Umsetzung der europäischen Abwasserrichtlinie nicht Ursache der hohen Phosphatbelastungen in den Gewässern.

Zu § 19 Evaluierung

Die Überprüfung der AVV GeA sollte eher, d.h. spätestens in zwei Jahren im Hinblick auf den wissenschaftlich-technischen Fortschritt in der Landwirtschaft erfolgen. Der vorgeschlagene Zeitraum von sechs Jahren ist angesichts der Überschreitungen und der Auswirkungen des Klimawandels auf die Gewässer insbesondere im Hinblick auf die Erwärmung wissenschaftlich zu hinterfragen.

Ansprechpartnerin:

Dr. Michaela Schmitz
Geschäftsbereich Wasser und Abwasser
Telefon: 0 30 / 300 199 - 1200
michaela.schmitz@bdew.de

Anlage: Publikation Ohlert et. Al.