

# Positionierung

**zur abschließenden Beratung der**

**Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Ausweisung  
von mit Nitrat belasteten und eutrophierten  
Gebieten (AVV Gebietsausweisung - AVV GeA),  
Bundesrat Drucksachen 455/20 und 455/1/20**

**im Bundesrat am 18. September 2020**

Berlin, 15. September 2020



**Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V., BDEW, bewertet die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausweisung von mit Nitrat belasteten und eutrophierten Gebieten (AVV Gebietsausweisung - AVV GeA) als nicht ausreichend zur Umsetzung der Vorgaben der EU-Nitratrichtlinie in der Landwirtschaft.**

Der Schutz des Grundwassers, der Oberflächengewässer und der Trinkwasserversorgung muss grundsätzlich in Deutschland gewährleistet werden. Der ermittelte Stickstoff-Düngebedarf ist in nitratgefährdeten Gebieten so zu verringern, dass nachweislich der Nitrat-Grenzwert im Grundwasser eingehalten werden kann.

Im Unterschied zur EU-Nitratrichtlinie sollen zur Ausweisung belasteter Gebiete gemäß AVV GeA

- nicht mehr primär und „verursachergerecht“ die Messwerte der Nitrat-Belastungen, sondern die Ergebnisse einer Modell-Betrachtung ausschlaggebend sein,
- nitratbelastete Gebiete mit Nitrat-Überschreitungen durch Modellierungsfaktoren wie Bodenart, Witterungsverhältnisse per „Regionalisierungsverfahren“ verkleinert,
- die Umsetzung, Kontrolle und bisherige Messergebnisse durch verschärfte Anforderungen an Messstellen verzögert und hinterfragt,
- Ausweisungen von phosphatbelasteten, eutrophierten Gebieten entgegen der EU-Vorgabe nicht vorgenommen werden und somit
- P- und N-Vermeidungsmaßnahmen trotz Grenzwertüberschreitungen unterbleiben.

**Mit der AVV GeA sind weitere Umsetzungsdefizite vorprogrammiert:**

- **Kein funktionierendes Messnetz - keine Umsetzung?** Die AVV GeA legt verschärfte Anforderungen an die Messnetze fest, ohne dass bisher die Einhaltung des geltenden Regelwerkes flächendeckend sichergestellt wurde. Der Agrarausschuss des Bundesrates geht sogar davon aus, dass für die Realisierung und Umsetzung und insbesondere den Bau der Messstellen mindestens 10 bis 15 Jahre erforderlich sind (siehe Drs. 455/1/20, Nr.5, Begründung). **Der BDEW fordert die Umsetzung auf Grundlage des bestehenden offiziellen Messnetzes.**
- **Keine Kontrolle der landwirtschaftlichen Düngung?** Eine verursachergerechte Abgrenzung nitratbelasteter Gebiete soll laut Agrarausschuss durch die Länder aufgrund fehlender Rechtsgrundlagen im Düngerecht erschwert sein. So bestünde keine Rechtsgrundlage, um Daten von Landwirten in nitratbelasteten Gebieten zu erfassen. Es fehle auch die Ermächtigungsgrundlage im Düngerecht für Länder, Daten bei Landwirten zum Zweck der Abgrenzung der Gebiete erheben zu können (siehe Drs. 455/1/20, Nr. 20 c). **Der BDEW hinterfragt dieses Aussagen mit Blick auf die erforderliche Umsetzung der Stoffstrombilanzverordnung und der bereits bestehenden Ermächtigungen in der DüV für die Länder, die zusätzliche Anforderungen in nitratbelasteten Gebieten festsetzen sollen.**

Zur Konkretisierung der Verpflichtungen der Landwirtschaft in belasteten Gebieten fordert der BDEW eine **ergänzende Regelung in der Düngeverordnung 2020** unter Verweis auf die getroffenen Maßnahmen nach der behördeninternen Anweisung AVV GeA.

Der BDEW lehnt eine Ausweisung und Verkleinerung der belasteten Wasserkörper primär nach einer Modellierung ab und fordert das **Primat der Messdaten**. Die Modellierung sollte stattdessen für Hinweise zur Festlegung der Abwehrmaßnahmen genutzt werden, wie beispielsweise einer Verdichtung des Messstellennetzes bei widersprüchlichen Erkenntnissen aus der Modellierung und den realen Messergebnissen.

Eine Ausnahme für Grundwasserkörper/Gebiete sollte in jedem Einzelfall verpflichtend mit realen Messdaten im Boden und im Grundwasser über einen Zeitraum von mindestens zwei Jahren belegt werden können. Hierfür ist aus Sicht des BDEW die Beweislastumkehr erforderlich.

Die von der EU-Kommission geforderte bundesweite Vorgehensweise wird durch die geplante Ausnahme bis 2024 in der AVV GeA nicht gewährleistet. So lange sollen die Bundesländer ihre eigenen Ausweisungsverfahren weiter nutzen dürfen. Der BDEW fordert das Primat der Messdaten, die bundeseinheitlich vorliegen.

Die AVV GeA darf nach deutschem Recht keine neuen Anforderungen setzen, die ihre Rechtsgrundlage nicht enthält. Die AVV GeA hat durch die von der EU-Kommission erzwungene Streichung der §§ 8 und 9 DüV 2017 keine Rechtsgrundlage für die vorgesehene ausschlaggebende emissionsbedingte Ausweisung.

Die Datenbasis der vorgeschriebenen AGRUM-Modellierung ist sehr grob und nicht validiert. Sie stellt gegenüber realen Messdaten einen Rückschritt da, denn sie basiert nicht primär auf realen Fakten und berücksichtigt Umstände wie die N-Belastungen der Böden nicht.

Der BDEW fordert, dass zum Schutz der Oberflächengewässer und von Nord- und Ostsee vor Eutrophierung in der Düngeverordnung 2020 (§ 13a) weitere Pflichten zur Ausweisung von Gebieten zur rechtlichen Umsetzung der EU-Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie festgelegt werden, da nachweislich die Bewirtschaftungszielwerte für Phosphat überschritten werden. Erfasst werden sollten die inländischen landwirtschaftlichen Flächen, die in die zuführenden Flüsse entwässern und somit zur Meeresbelastung beitragen.

Ob es daher der Bundesregierung letztlich gelingen kann, mit diesen Änderungen die von der EU-Kommission angedrohten Strafzahlungen zu vermeiden, ist völlig offen.

## **Zusammenfassung der BDEW-Forderungen zur AVV GeA:**

- Ergänzung der behördeninternen Anweisung AVV GeA durch eine **Regelung in der Düngeverordnung** (§ 13 a) zur Sicherstellung der Umsetzung,
- Ersatz der Entscheidungsgrundlage „Modellierung“ sowie der emissionsbezogenen Bewertung für die Ausweisung durch das **Primat der Messergebnisse** in Verbindung mit einer Verpflichtung zur Verdichtung des Messstellennetzes bei widersprüchlichen Erkenntnissen aus der Modellierung und realen Messung in der AVV GeA, d.h. **Streichung der Modellierung** (§ 3) in Verbindung mit der Anlage 3 “Anforderungen an die Modellierung der Nitrataustragsgefährdung“,

- Die **Streichung der Flächenverkleinerungen** per Modellierung und “Regionalisierungsverfahren“,
- **Für die Ausnahme von landwirtschaftlichen Flächen eine Beweislastumkehr für Behörden und Landwirtschaft mit Vorlage von Messdaten von Boden und Grundwasser/Oberflächenwasser,**
- **Streichung der „Duldung“ von Überschreitungen**, (sogenannte „Ausreißer“), anstelle einer Nichtbewertung sind Nachmessungen erforderlich,
- Zum **Schutz von Nord- und Ostsee** eine Ergänzung in der § 13a DüV 2020, um zusätzliche **inländische landwirtschaftliche Flächen auszuweisen**, die Phosphatbelastungen in die Flüsse entwässern,
- Streichung der Verlängerung der Nutzung eigener Modellierungssysteme für die Ausweisung belasteter Flächen über 2024 hinaus, **dies steht im Widerspruch zur einheitlichen Vorgehensweise,**
- **Ersatz der Anforderungen an Grundwasser-Messstellen nach § 5 Absatz 1 Ausweisungsmessnetz und der Anlage 1 “Anforderungen an Grundwasser-Messstellen“ durch die Einhaltung der a. a. R. d. T.**, Überprüfung der zusätzlichen Anforderungen,
- **Einführung eines einjährigen Moratoriums zur Sicherstellung der a. a. R. d. T.** sowie Einführung ggfls. Zusätzlicher Anforderungen an Messstellen. Solange die Messstellen diese Anforderungen nicht einhalten, sollten die Messergebnisse des bestehenden Nitratmessnetzes der Länder gewertet werden,
- **Einbeziehung aller Trinkwassergewinnungsgebiete mit mittleren Nitratwerten ab 37,5 mg Nitrat/l und ansteigenden mittleren Werten, oder mit mittleren Werten über 50 mg Nitrat/l einheitlich und vollständig in die Kulisse Nitrat belasteter Gebiete durch Änderung des § 6 Absatz 3,**
- **Kein „Geteilter Gewässerschutz“- keine Ausnahmen für belastete Flächen in Wasserschutz- und Trinkwassergewinnungsgebieten.** Ergänzend sollten Messstellendaten der Wasserversorgungsunternehmen herangezogen werden können, **§ 10 sollte neu formuliert werden: „Die ermittelten landwirtschaftlichen Flächen werden als mit Nitrat belastete Gebiete im Sinne des § 13 a Absatz 1 Satz1 Nummer 1 bis 3 ausgewiesen. Eine Verkleinerung des Flächenumfangs in Trinkwasserschutzgebieten oder Trinkwassereinzugsgebieten ist nicht zulässig.“,**
- **Berücksichtigung des abnehmenden Denitrifikationsvermögens der Böden.** Dies ist laut Bundesrat bisher nicht erfolgt, siehe Entschließung 455/1/20, Nr.18,
- **Erfassung der realen N- Belastungen der Böden, kein Ersatz durch nicht wissenschaftlich abgesicherte Modelle: Streichung von § 7 „Ermittlung der Nitratstragsgefährdung“ und Anlage 3:** Modellierung der N-Mengen zur Immobilisierung und Denitrifikation, diese basieren auf **keiner statisch überprüfbarer Datengrundlage,**

- **Streichung des Berechnungsverfahrens nach Anlage 3: „Belastungen“ werden unvollständig bewertet**, die „hypothetische“ Denitrifikation lässt insbesondere die Abnahme der Denitrifikation bei Nitrat-Überschüssen außer Acht,
- Die **Streichung von § 8 „Ermittlung der potenziellen Nitratausträge“ und Anlage 4: Die Ermittlung potenzieller Nitratausträge sieht die EU-Nitratrictlinie nicht vor, kein Bezug zum „realen“ Herbst  $N_{\min}$ -Wert**,
- **Streichung Anlage 4, da die Schätzungen der N-Einträge nicht wissenschaftlich belegt sind und die Belastungssituation „unter“-schätzen**,
- **Kein Ersatz der realen Messwerte durch die Modellierung eines potenziellen Risikos mit Plausibilitätsprüfung**, Streichung von § 9 „Ermittlung der landwirtschaftlichen Flächen mit hohem Emissionsrisiko; Plausibilitätsprüfung“,
- **Streichung des Parameters N-Saldo und § 10 „Ausweisung der mit Nitrat belasteten Gebiete“**: Nach Streichung der §§ 8 und 9 DüV 2017 ist der gesamte emissionsbasierte Ansatz anhand des Parameters N-Saldo als Entscheidungsgrundlage rechtlich nicht zulässig,
- **Die „pauschale“ 20%-Ausnahme für landwirtschaftliche Phosphateinträge in Artikel 14 Absatz 1 ist zu streichen**. Nach dem Urteil des EuGHs (Rs. C-197/18; C-221/03) gibt es keine „pauschale“ 20%-Ausnahme für Phosphateinträge aus der Landwirtschaft, **sofern diese im Einzelfall nicht konkret mit Messwerten** belegt werden kann,
- **Die pauschale Ausnahme in § 14 Absatz 5 ist zu streichen, Überschreitungen der Werte können durch Abbau- und Umwandlungsprozesse der Wirtschaftsdünger (wie Gülle) insbesondere bei Überdüngung hervorgerufen werden**,
- **Der § 16 Absatz 2 ist ersatzlos zu streichen. Die EU-Nitratrictlinie sieht keine Ausnahmen für die Festlegung von Phosphatgebieten vor**, sofern Messdaten dies nicht belegen können. „Erwartungen“ reichen nicht,
- Übergangsregelung für die Ausweisung von mit Nitrat belasteten Gebieten: Der tolerierbare **Überschuss in § 18 Absatz 2 von 20 kg N/ha muss gestrichen werden, da die EU-Nitratrictlinie diesen Ansatz nicht vorsieht**,
- **Nutzung eines kombinierter Emissions-/Immissionsansatz nicht für Gebietsausweisung geeignet, sondern für Maßnahmen!**

**Ansprechpartnerin:**

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