

Frau Elisabeth Assmann
Staatssekretärin im Ministerium für Landwirtschaft
und Umwelt des Landes Mecklenburg Vorpommern
Paulshöher Weg 1
19061 Schwerin

FREIE BAUERN Mecklenburg-
Vorpommern

Ansprechpartner: Peter Guhl

Weitenfeld 1
19273 Teldau OT Vorderhagen
Telefon: 0162-7182278

peter.guhl@freiebauern.de
www.freiebauern.de

22. November 2022

Stellungnahme zum Entwurf einer neuen Düngelandesverordnung

Sehr geehrte Frau Assmann,

haben Sie zunächst herzlichen Dank für die kurzfristige Übersendung des Entwurfs, die uns ermöglicht, Ihnen unsere Sicht der Dinge darzulegen.

Das Netz aus Messstellen zur Erfassung von Nitratbelastungen im Grundwasser war bisher und ist weiterhin die entscheidende Grundlage für die Ausweisung nitratbelasteter Gebiete. Mit der Änderung der AVV GeA sind die Anforderungen an die Messnetzdichte konkretisiert und erhöht worden. Sie sind mit der verbindlichen Vorgabe zur Anwendung eines geostatistischen Verfahrens verknüpft. Der Ausgestaltung des Ausweisungsmessnetzes kommt daher eine noch größere Bedeutung als vorher zu.

Bei der ordnungsgemäßen Ausgestaltung des Ausweisungsmessnetzes ist zum einen die Anzahl der einbezogenen Grundwassermessstellen entscheidend. Zum anderen ist die bautechnische Eignung und hydrogeologische Repräsentativität der Messstellen für eine sachlich zutreffende Gebietsausweisung zwingende Voraussetzung.

In Bezug auf die bautechnischen Anforderungen gilt die bisherige Rechtslage im Wesentlichen fort. Die hierfür geltenden Anforderungen der Anlage 1 AVV GeA haben sich durch die Änderung der Verwaltungsvorschrift nicht erheblich geändert.

In Bezug auf die Messnetzdichte ist mit der Änderung der AVV GeA eine Konkretisierung der Anforderungen im Zusammenhang mit der verpflichtenden Vorgabe zur Anwendung eines geostatistischen Verfahrens erfolgt. Die Anforderungen an die Messnetzdichte richten sich nun nach der Variabilität der hydrogeologischen Verhältnisse in den einzelnen Grundwasserkörpern.

Dies vorausgeschickt wird zu dem vorliegenden Entwurf der geänderten Landesdüngeverordnung sowie der in diesem Zusammenhang abgeleiteten Gebietskulisse für nitratbelastete Gebiete wie folgt Stellung genommen:

1. Die Landesregierung hat die sich aus § 4 Abs. 2 AVV GeA ergebenden Anforderungen an die Messstellendichte in Abhängigkeit der hydrogeologischen Verhältnisse erkannt und führt dazu aus, dass die für die Anwendung eines geostatistischen Verfahrens erforderliche Messnetzdicke von 1 Messstelle auf 20 Quadratkilometer pro Grundwasserkörper nicht vorlag.

Jedoch ist unklar, welches Verständnis dem Verordnungsentwurf zum Bezug der Messstellendichte zu Grunde liegt. Maßgeblich muss die Fläche des jeweils zu betrachtenden Grundwasserkörpers sein. Die Grundwasserkörper bilden nach § 13a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis 3 DüV sowie § 3 Abs. 1 AVV GeA die maßgebliche Einheit für die Ausweisung der nitratbelasteten Gebiete und die Bestimmung der dafür geltenden Anforderungen. Dies gilt auch in Bezug auf die strengeren Anforderungen an die Messnetzdicke in § 4 Abs. 2 AVV GeA 2022, wonach die erforderliche Messstellendichte anhand der hydrogeologischen Verhältnisse in dem zu betrachtenden Grundwasserkörper zu bestimmen ist. Dementsprechend bezieht sich die Begründung des Verordnungsentwurfs auch zutreffend auf die erforderliche Messstellendichte „pro Grundwasserkörper“. In Abweichung dazu wird dann jedoch bezüglich der Anwendung des IDW-Verfahrens festgestellt, dass „die erforderliche Messstellendichte von 1 Messstellen auf 50 Quadratkilometer bezogen auf die Landesfläche“ erfüllt sei (S. 5 der Begründung zum Entwurf). Die Gesamtlandesfläche stellt jedoch die falsche und ungeeignete Bezugsgröße für die Bemessung der erforderlichen Dichte dar. Dies wirft die Frage auf, ob die erforderliche Mindestdicke von 1 Messstelle auf 50 Quadratkilometer in jedem Grundwasserkörper erfüllt ist. Die Formulierung in der Begründung lässt vermuten, dass dies nicht der Fall ist. Das Messnetz ist dann für die Ausweisung insgesamt ungeeignet. Es wird die Veröffentlichung der auf die Grundwasserkörper bezogenen Zahlen der Messnetzdicke gefordert.

Des Weiteren ist dem Verordnungsentwurf und der dazu vorliegenden Begründung in keiner Weise zu entnehmen, auf welche fachlichen Grundlagen sich die Feststellung zu den hydrogeologischen Verhältnissen stützt. Es ist nicht nachvollziehbar, anhand welcher Parameter der auslegungsbedürftige Begriff der „großflächig verbreiteten hydrogeologischen Einheiten“ bewertet wird. Um eine Nachvollziehbarkeit des Verordnungsentwurfs und der damit einhergehenden Gebietsausweisung für die beteiligten fachlichen Kreise und die Betroffenen zu ermöglichen, wird die Veröffentlichung der methodischen und tatsächlichen Grundlagen der Feststellungen zu der Variabilität der hydrogeologischen Einheiten gefordert. Erst die entsprechende Offenlage ermöglicht die fachliche Auseinandersetzung mit den gesetzgeberischen Schlussfolgerungen.

2. Dem Verordnungsentwurf und der damit verbundenen Gebietsausweisung liegt zu Grunde, dass die erforderliche Messstellendichte gemäß § 4 Abs. 2 AVV GeA in Mecklenburg-Vorpommern nicht erreicht ist. In diesem Zusammenhang wird jedoch in keiner Weise ausgeführt, welche Anstrengungen die Landesverwaltung im Rahmen der Neuausweisung zur Erreichung der bundesrechtlich verbindlich vorgegebenen Messnetzdicke unternommen hat. Insbesondere ist darzulegen, inwieweit von der Möglichkeit des § 4 Abs. 1 S. 2 AVV GeA Gebrauch gemacht wird. Nach dieser Vorschrift

haben die Länder die Möglichkeit, über die obligatorisch in das Ausweisungsmessnetz aufzunehmenden Messstellen der Messnetze des § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 – 3 AVV GeA hinaus weitere Messstellen, insbesondere von Trinkwassergewinnungen, in das Ausweisungsmessnetz zu übernehmen. Die Länder sind für die ordnungsgemäße Ermessensausübung verpflichtet, die Möglichkeit der Einbeziehung von Messstellen Dritter zu prüfen und im Einzelfall zu bewerten. Ob und inwieweit diese Prüfung durch die Landesverwaltung erfolgt ist, ist nicht erkennbar. Die Begründung zum Verordnungsentwurf enthält lediglich eine beispielhafte Auflistung einbezogener Messnetze (S. 4 der Begründung zum Entwurf).

3. Es ist zu beanstanden, dass die Begründung zum Verordnungsentwurf keinerlei Aussagen zum Messstellenausbau trifft. Die Bundesländer sind gemäß § 15 Abs. 2 AVV GeA verpflichtet, bis zum 31.12.2024 die Messstellendichte und den Messstellenausbau nach den Anforderungen des § 4 und der Anlage 2 AVV GeA zu vollziehen. Es ist somit darzulegen, wie diese Pflicht erfüllt wird. Dies gilt gerade vor dem Hintergrund, dass in der Begründung festgestellt wird, dass das vorhandene Messnetz für die obligatorisch festgelegte Anwendung eines geostatistischen Verfahrens ungeeignet ist.

Ein entsprechender Regelungsbedarf besteht bereits zum jetzigen Zeitpunkt im Zusammenhang mit der Änderung der Verordnung vor allem aus dem Grund, weil erhebliche Haushaltsmittel für den Messstellenausbau erforderlich sein dürften. Im Rahmen der Neuausweisung zur Erfüllung der Pflicht nach § 14 Abs. 2 S. 1 AVV GeA ist somit bereits im Rahmen dieser Überprüfung der Gebietsausweisung darzulegen, wie der Pflicht zum Messstellenausbau nachgekommen werden soll. Nur dann ist eine Inanspruchnahme der Übergangsvorschrift zulässig. Vor diesem Hintergrund ist die Aussage in der Begründung zum Verordnungsentwurf – dort Seite 3 – wonach mit der Landesverordnung finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte des Landes und der Kommunen nicht verbunden seien, nicht nachvollziehbar. Sollte sie so zu verstehen sein, dass kein Ausbau des Messnetzes geplant ist, dürfte Mecklenburg-Vorpommern die Pflicht zum Messnetzausbau gemäß AVV GeA verfehlen. Eine sachgerechte Ausweisung ist dann ausgeschlossen.

Wir bieten an, dass wir die zuständigen Landesstellen bei der Auswahl geeigneter und realisierbarer Standorte für Grundwassermessstellen unterstützen, soweit das durch unsere Mitgliedsbetriebe möglich ist. Wir stehen für eine Abstimmung mit betroffenen Landwirten gerne zur Verfügung. Wir erwarten die Beteiligung bei den Vorhaben des Messstellenausbaus.

4. Vor diesem Hintergrund wird im Rahmen der Neuausweisung auch erwartet, dass die Landesverwaltung Informationen dazu veröffentlicht, wie mit der zur bisherigen Gebietsausweisung vorgebrachten Kritik an Messstellen und deren Eignung im Rahmen der Gebietsausweisung umgegangen wird. In der Begründung findet sich lediglich die Aussage, dass die Erfüllung der Anforderungen der Anlage 1 AVV GeA geprüft und dokumentiert worden sei. Es wird gefordert, dass öffentlich dokumentiert wird, ob und inwieweit Grundwassermessstellen überprüft, instandgesetzt und gegebenenfalls ausgetauscht werden. Es wird eine öffentliche Datenbank gefordert, die die Überprüfung und Entwicklung des Ausweisungsmessnetzes möglich macht.
5. In Bezug auf die Methodik der immissionsbasierten Abgrenzung ist zu beanstanden, dass der im Entwurf vorliegenden Gebietskulisse offenbar keine flächendeckend vorhandenen Daten zu den denitrifizierenden Verhältnissen im Sinne des § 3 Abs. 3 AVV GeA zu Grunde liegen.

Im Zusammenhang mit der Berücksichtigung von Messstellen mit denitrifizierenden Verhältnissen nimmt die Begründung zum Verordnungsentwurf Bezug darauf, dass hierbei die Vorschrift des § 3 Abs. 2 S. 5 AVV GeA 2022 angewendet worden sei. Die Vorschrift stellt eine Ausnahmenvorschrift für den Fall, dass für eine Messstelle keine Werte der vier vorangegangenen Kalenderjahre vorliegen, dar. Entgegen der Anforderung, dass mindestens jeweils ein jährlicher Einzelwert über einen Zeitraum von vier Jahren vorliegt, erlaubt § 3 Abs. 2 S. 5, dass Einzelwerte verwendet werden, wenn sie keine Ausreißer für die Region darstellen. Die Heranziehung von Einzelwerten setzt somit die Prüfung voraus, ob der Einzelwert an einer Messstelle im Verhältnis zu umliegenden Werten einen Ausreißer darstellt. Demnach ist auch und gerade für die Anwendung der Ausnahmenvorschrift eine flächendeckende Datengrundlage zu den denitrifizierenden Verhältnissen in einem Grundwasserkörper erforderlich. Nur diese Datengrundlage ermöglicht die Prüfung, wie sich ein Einzelwert zu den regionalen Werten verhält.

Die Begründung zum Verordnungsentwurf legt in keiner Weise dar, wie die Prüfung der zulässigen Verwendung von Einzelwerten erfolgt ist. Weder ist dargelegt, ob und inwieweit in der Vergangenheit in Mecklenburg-Vorpommern Werte zum Nitratabbau bzw. den denitrifizierenden Verhältnissen erhoben worden sind, noch enthält die Verordnung einen Bezug auf eine entsprechende Datenbasis. Es wird in keiner Weise ausgeführt, auf welcher fachlichen Grundlage und anhand welcher methodischen Vorhaben der Ausreißertest vollzogen worden ist. Dies legt die Schlussfolgerung nahe, dass eine entsprechende Datenbasis und eine dazu erforderliche Methodik im Land Mecklenburg-Vorpommern nicht vorhanden sind.

Die in der AVV GeA 2022 neu enthaltene Anforderung zur Berücksichtigung der denitrifizierenden Verhältnisse stellt die Bundesländer vor besondere Herausforderungen. Denn längst nicht alle Bundesländer haben in der Vergangenheit Daten zu denitrifizierenden Verhältnissen im Boden ermittelt und gesammelt. Dementsprechend sehen andere Bundesländer – insbesondere Niedersachsen und Sachsen-Anhalt – im Rahmen der derzeit laufenden Anpassung der Gebietskulissen von einer Berücksichtigung der denitrifizierenden Verhältnisse ab. Zur Begründung wird dort ausgeführt, dass eben gerade keine ausreichende Datenbasis für die Berücksichtigung der denitrifizierenden Verhältnisse nach § 3 Abs. 3 AVV GeA 2022 und für den Ausreißertest nach § 3 Abs. 2 S. 5 AVV GeA vorhanden ist.

Vor diesem Hintergrund wird für das Land Mecklenburg-Vorpommern gefordert, dass die Datenbasis zur Feststellung der denitrifizierenden Verhältnisse veröffentlicht wird.

6. Des Weiteren wird in Bezug auf die messstellenbezogene Datenbasis beanstandet, dass als maßgeblicher Zeitraum hier die Werte der Jahre 2017 - 2020 ohne Werte des Jahres 2021 herangezogen wurden. Die in der Begründung zum Verordnungsentwurf dafür genannte Rechtsgrundlage § 14 Abs. 2 S. 2 AVV GeA 2022 gibt dies jedoch nicht her.

Nach § 14 Abs. 2 S. 2 AVV GeA 2022 können für die erstmalige Ausweisung nach dem 17.08.2022 auch Immissionsdaten zu Grunde gelegt werden, die nach dem 31.12.2021 erhoben worden sind, und Daten, die am 31.12. des Vorjahres älter als 48 Monate waren. Die Vorschrift gewährt damit nur das Recht, auch jüngere Daten, die nach dem 31.12. des Vorjahres erhoben wurden, und ältere Daten, deren Erhebung mehr als 48 Monate vor dem 31.12. des Vorjahres liegen, zu verwenden. Die

Vorschrift gewährt jedoch nicht das Recht, den Bezugszeitraum der Datengrundlage vollständig in Abweichung zur Vorgabe des § 14 Abs. 1 AVV GeA 2022 in die Vergangenheit zu verschieben.

In diesem Zusammenhang ist auch nicht nachvollziehbar, dass zum jetzigen Zeitpunkt – im November 2022 – „für einen Großteil der Messstellen noch keine Werte für 2021 vorlagen“. Ungeachtet des Umstandes, dass damit offenbar zehn Monate ungenutzt verstrichen sind, ist dies im Hinblick darauf nicht nachvollziehbar, dass der Landesgesetzgeber hier selbst im allgemeinen Teil der Begründung darauf abstellt, dass Ende 2021 bekannt wurde, dass die EU-Kommission die Ausweisung der mit Nitrat belasteten Gebiete als unzureichend kritisiert und eine Nachbesserung der Gebietsausweisung gefordert wurde. Es war dem Landesgesetzgeber also bekannt, dass eine Aktualisierung und Anpassung der Gebietsausweisung erforderlich werden würde. Dennoch wurden offenbar keine aktuellen Daten erhoben.

Die Verlagerung des maßgeblichen Zeitraums in die weitere Vergangenheit ist zum Nachteil der Landwirtschaftsbetriebe, weil auf Grund des Inkrafttretens der verschärften Regeln für die Düngung mit der Düngeverordnung 2017 bereits Nitratreinträge in das Grundwasser beschränkt wurden. Die Erfolge dieser Maßnahmen werden erst jetzt anhand der Messstellen sichtbar. Um eine sachgerechte Ausweisung zu ermöglichen, ist somit die Verwendung möglichst aktueller Daten zwingend geboten.

7. Der Gebietsausweisung liegt ein Fehlverständnis von § 5 Abs. 3 AVV GeA 2022 hinsichtlich der Einbeziehung von Trinkwasserschutzgebieten zu Grunde.

Nach § 5 Abs. 3 S. 1 AVV GeA sind Einzugsgebiete von Trinkwasser- oder Heilquellenentnahmestellen zusätzlich als mit Nitrat belastete Gebiete zu berücksichtigen, sofern „innerhalb von Einzugsgebieten (...) belastbare Datengrundlagen für eine Überschreitung“ der maßgeblichen Schwellenwerte der Nitratkonzentration vorliegen. Die Einbeziehung von Einzugsgebieten von Trinkwasserschutzgebieten ist somit an die Voraussetzung einer belastbaren Datengrundlage geknüpft.

Dem vorliegenden Begründungsentwurf liegt dabei zunächst ein Fehlverständnis der Reichweite der Vorschrift zu Grunde, weil in der Begründung zum Verordnungsentwurf generell auf „Wasserschutzgebiete“ Bezug genommen wird (S. 5 der Begründung zum Entwurf). Wasserschutzgebiete können jedoch auch solche sein, die zur Brauchwassergewinnung genutzt werden. In den Anwendungsbereich des § 5 Abs. 3 AVV GeA fallen jedoch nur Trinkwasser- oder Heilquellenschutzgebiete. Die Kulisse ist insofern um Einzugsgebiete von Brauchwasserentnahmestellen zu bereinigen.

Des Weiteren fehlt in der Begründung zum Verordnungsentwurf eine Darlegung, welche Anforderungen an die Datengrundlage zu den Einzugsgebieten von Wasserschutzgebieten gestellt worden sind. Es ist bekannt, dass in Mecklenburg-Vorpommern erhebliche Defizite bezüglich der hydrogeologischen Daten zu Einzugsgebieten von Trinkwasserentnahmestellen bestehen. Dies hat unter anderem seinen Grund darin, dass eine Vielzahl von Trinkwasserschutzgebieten lediglich im Wege von Überleitungsvorschriften aus dem Recht der DDR übernommen worden ist, ohne dass dazu die erforderlichen hydrogeologischen Gutachten vorliegen. Dort, wo hydrogeologische Daten für entsprechend alte Wasserentnahmen vorliegen, bedürfen diese der Auswertung und Aktualisierung hinsichtlich der Anforderungen der Gebietsausweisung. Eine pauschale Übernahme der nur formal

festgesetzten Schutzgebiete, wie sie offenbar dem Verordnungsentwurf zu Grunde liegt, scheidet im Hinblick auf die Anforderungen einer belastbaren Datengrundlage nach § 5 Abs. 3 AVV GeA aus. Es bedarf der Prüfung und Darlegung der Datengrundlage im Einzelfall.

Unabhängig von den hier geäußerten rechtlichen Bedenken und Einwendungen, die eine Nachbesserung des Entwurfs aus meiner Sicht zwingend erforderlich machen, möchte ich auch noch darauf hinweisen, dass wir den bundesseitig vorgegebenen Regelungsstand Düngeverordnung / AVV GeA nicht für geeignet halten, einen fachlich sinnvollen Ausgleich zwischen den öffentlichen Belangen Gewässerschutz und Ernährungssicherung herzustellen, und darüber gern mit Ihnen in einen Dialog treten würden.

Mit freundlichen Grüßen



Peter Guhl
FREIE BAUERN Mecklenburg-Vorpommern