

VKU • Landesgruppe Niedersachsen/Bremen • Prinzenstr. 17 • 30159 Hannover

Niedersächsisches Ministerium für
Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Calenberger Str. 2

30169 Hannover

Per E-Mail

Prinzenstraße 17
30159 Hannover
Fon +49 511 357778-10
Fax +49 511 357778-20

kassing@vku.de

Hauptgeschäftsstelle

Invalidenstr. 91
10115 Berlin
Fon +49 30 58580-0
Fax +49 30 58580-100

www.vku.de
info@vku.de

03.02.2021

**Stellungnahme der VKU-Landesgruppe Niedersachsen/Bremen zum Entwurf einer
Niedersächsischen Verordnung über düngerechtliche Anforderungen zum Schutz der
Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat oder Phosphat (NDüngGewNPVO)**

Ihr Zeichen: 104-60202/2-1-22H

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt rund 1.500 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit mehr als 275.000 Beschäftigten wurden 2018 Umsatzerlöse von rund 119 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 12 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen große Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 62 Prozent, Erdgas 67 Prozent, Trinkwasser 90 Prozent, Wärme 74 Prozent, Abwasser 44 Prozent. Sie entsorgen jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und tragen durch getrennte Sammlung entscheidend dazu bei, dass Deutschland mit 67 Prozent die höchste Recyclingquote in der Europäischen Union hat. Immer mehr kommunale Unternehmen engagieren sich im Breitbandausbau. 190 Unternehmen investieren pro Jahr über 450 Mio. EUR. Sie steigern jährlich ihre Investitionen um rund 30 Prozent. Beim Breitbandausbau setzen 93 Prozent der Unternehmen auf Glasfaser bis mindestens ins Gebäude.

In den Bundesländern Niedersachsen und Bremen vertritt die VKU-Landesgruppe Niedersachsen/Bremen mit ihrer Landesgeschäftsstelle in Hannover die Interessen ihrer 147 Mitglieder, darunter zahlreiche Wasserversorgungsunternehmen.

Hauptgeschäftsführer:
Ingbert Liebing

Registergericht:
Amtsgericht Charlottenburg
Registernummer:
VR 27941 B

Datenschutzerklärung des VKU e.V.
In Bezug auf die Verarbeitung Ihrer personenbezogenen Daten verweisen wir auf unsere Allgemeine Datenschutzerklärung, abrufbar unter www.vku.de/privacy. Dort erhalten Sie auch Hinweise zu Ihren Betroffenenrechten. Alternativ senden wir Ihnen die Datenschutzerklärung auch postalisch zu.

Als Landesgruppe Niedersachsen/Bremen des VKU nehmen wir Bezug auf Ihr Schreiben vom 22.12.2020 und bedanken uns für die Möglichkeit, zu dem Entwurf einer Niedersächsischen Verordnung über düngerechtliche Anforderungen zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat oder Phosphat (NDüngGewNPVO) vom 14.12.2020 Stellung nehmen zu dürfen. Den Schwerpunkt unserer Kommentierung legen wir dabei auf das Verfahren zur Ausweisung nitratbelasteter und eutrophierter Gebiete auf Basis der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift (AVV GeA) sowie die abweichenden und ergänzenden Anforderungen für die Gebietskulisse Grundwasser.

A Grundsätzliche Bemerkungen und Zusammenfassung

Der VKU begrüßt ausdrücklich, dass die Bundesregierung mit der Änderung der Düngeverordnung im vergangenen Jahr einen weiteren wichtigen Schritt gehen will, um Nitratinträge in unsere Gewässer zu reduzieren und unsere Trinkwasserressourcen zu schützen. Wir alle sind auf verfügbares, qualitativ hochwertiges Wasser aus der Leitung angewiesen – Bevölkerung, Industrie, Gewerbe und Landwirtschaft. Es ist aus Sicht der Gesellschaft entscheidend, dass wir gemeinsam die Qualität des Grundwassers auf höchstem Niveau erhalten und stetig verbessern.

Unsere kommunalen Wasserversorgungsunternehmen (WVU) arbeiten tagtäglich an der Aufgabe, Qualität, Quantität und Verfügbarkeit von Trinkwasser langfristig sicherzustellen. Gerade in Bezug auf den Schutz der Wasserressourcen vor Verunreinigungen und insbesondere vor Nitratinträgen steht das Vorsorgeprinzip an erster Stelle. Dies zeigt sich zum Beispiel auch in den vielen Wasserschutzkooperationen im Rahmen des Niedersächsischen Kooperationsmodells, die unsere Wasserversorger mit der lokalen Landwirtschaft eingehen und die größtenteils ausgezeichnet arbeiten. Hier sind zusätzliche finanzielle Mittel erforderlich, die zum Beispiel aus dem erhöhten Wasserentnahmeentgelt stammen können.

Dennoch stellt die vielerorts anhaltend hohe bzw. steigende Nitratbelastung im Grundwasser und die weitläufigen eutrophierten Gebiete die kommunale Wasserwirtschaft vor große Herausforderungen. Entsprechend hohe Kosten bei den Wasserversorgern und damit für die Allgemeinheit sind die Folge. So investiert die kommunale Wasserwirtschaft hohe Summen in den Trinkwasserschutz und – wo nötig – die Wiederaufbereitung des Grundwassers. Wichtig ist eine konsequente Umsetzung der Düngeverordnung auf Landesebene und eine entsprechend sachgerechte Ausweisung belasteter Gebiete als zentraler Baustein für einen nachhaltigen Gewässerschutz und eine zielführende Umsetzung des Vorsorge- mit Hilfe des Verursacherprinzips.

Mit dem vorliegenden Entwurf der NDüngGewNPVO kommt das Land Niedersachsen der Verpflichtung zur Ausweisung von mit Nitrat belasteten Gebieten gemäß § 13a Abs. 1 Nr. 1 bis 3 DüV auf Basis der AVV GeA nach, welche für die Definition des

Anwendungsbereiches für die sieben abweichenden oder ergänzenden Anforderungen gemäß § 13a Abs. 2 DüV erforderlich ist. Außerdem werden für diese ausgewiesenen Gebiete zusätzliche Anforderungen gemäß § 13a Abs. 3 DüV geregelt.

Zusammenfassend fordern wir hier insbesondere:

- Die **Erfassung und Berücksichtigung aller tatsächlich belasteten Gebiete durch entsprechende Messstellen ist unabdingbar**. Es müssen alle Gebiete bzw. Messstellen mit einem Nitratgehalt von >50 mg/l bzw. >37,5 mg/l bei steigendem Trend ausgewiesen werden. Sie dürfen nicht vorab aussortiert oder durch Modellierungen auf Basis einer emissionsbasierten Ermittlung aus einer Gebietskulisse herausgerechnet werden. Für sie müssen die zusätzlichen Maßnahmen für rote Gebiete aus § 13a DüV gelten.
- **Darüber hinaus bestehen Messwerte, beispielsweise aus Förderbrunnen, die als Indiz für eine Nitratbelastung herangezogen** werden sollten, gleichwohl sie nicht den definitorischen Vorgaben für Messstellen entsprechen. Wo solche Werte bekannt sind, muss dem Vorsorgeprinzip folgend, das Grundwasser geschützt werden. Hier gilt es vorsorglich und nicht erst auf Nachweis der Beeinträchtigung zu handeln.
- **Keine Erleichterungen in Wasserschutz- und Wassereinzugsgebieten mit unzureichender Datenlage oder auf Basis von Modellierung**. Die Aussagekraft von Grundwasser-Messdaten, die eine Nitratbelastung anzeigen, darf nicht durch rechnerische Plausibilisierung ausschließlich über Modelldaten entwertet werden. Eine bestehende Ist-Belastung ist auch als solche zu behandeln.
- Eine **kleinteilige Gebietskulisse ist gerade in Trinkwassereinzugsgebieten zu vermeiden**. Rote Gebiete sind zusammenhängend auszuweisen, um das Risiko für den Grundwasserkörper bestmöglich zu reduzieren. Die kleinteilige Abgrenzung entspricht nicht der unterirdischen Realität der Grundwasserkörper.
- **Bessere Zusammenarbeit mit WVU bei Standortbestimmung geeigneter Messstellen**. Dabei sollten insbesondere die Messstellen im Vorfeld von Wasserschutzgebieten berücksichtigt werden. Diese **Vorfeldmessungen** außerhalb der Brunnen müssen in die Gebietsausweisung einbezogen werden, um einen bestmöglichen proaktiven Gewässerschutz zu gewährleisten.

B Spezifische Anmerkungen zum vorliegenden Entwurf

1. Verfahren zur Ausweisung nitratbelasteter und eutrophierter Gebiete nach AVV GeA (§ 2 NDüngGewNPVO)

Die immissionsbasierte Kulisse durch den NLWKN umfasst gut 55 % der Landesfläche. Durch den Emissionsansatz („Binnendifferenzierung“) wurde die Kulisse im zweiten Schritt nach neuer Verordnung im Entwurf auf ca. 17 % der Landesfläche bzw. ca. 30 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche verkleinert. Als Verband, der niedersachsenweit zahlreiche kommunale Trinkwasserversorger vertritt, merken wir an dieser Stelle ausdrücklich an, dass dabei ein Großteil von Messstellen in Trinkwasser-gewinnungsgebieten bisher nicht berücksichtigt wurde, obwohl innerhalb dieser Gebiete belastbare Daten-grundlagen zur Nitratbelastung im Grundwasser vorliegen. Zahlreiche Beispiele unserer Mitgliedsunternehmen zeigen, dass sich eine Vielzahl von Förderbrunnen und auch Messstellen mit hohen Nitratwerten, die zum Teil bereits seit vielen Jahren über dem Grenzwert liegen, nach derzeitigem Stand nicht in einem „roten Gebiet“ befinden. Dies legt nahe, dass der aktuelle Entwurf die tatsächliche Situation der nitratbelasteten und eutrophierten Gebiete nicht vollständig wiedergibt. Insofern findet der Schutz der Trinkwasserressourcen unseres Erachtens nur unzureichend Berücksichtigung und muss dringend verbessert werden.

Wie beispielsweise Hessen sollte auch Niedersachsen als Bundesland mit den höchsten Nitratbelastungen den § 6 Ziffer 3 AVV GeA anwenden und damit von der Möglichkeit Gebrauch machen, Trinkwassergewinnungsgebiete mit einer erhöhten Nitratbelastung mit in die Kulisse aufzunehmen bzw. diese vollständig als nitratbelastete Gebiete auszuweisen. Über die dafür notwendigen Daten aus dem Niedersächsischen Kooperationsmodell verfügt der NLWKN.

Insgesamt ist die Herausnahme von Einzelflächen aus den „roten Gebieten“ als sehr kritisch zu betrachten. Aufgrund ihrer besonderen Schutzbedürftigkeit müssen Wasserschutzgebiete und Wassereinzugsgebiete der öffentlichen Wasserversorgung mit signifikanten Nachweisen einer Belastung vollständig als belastete Gebiete ausgewiesen werden. Hier darf es keine Ausnahmen für Einzelflächen geben.

Gleichzeitig ist die Berücksichtigung der Denitrifikation im Modell als nitratmindernde Reaktion nicht sinnvoll, da die Bedingungen für den Abbauprozess im Boden äußerst heterogen verteilt sind und keine genaue Kenntnis über diesen Abbauprozess im lokalen Bereich schlagbezogen vorliegt. Das Abbauvermögen ist ein endlicher Prozess, der noch mehrere Jahrhunderte oder aber nur noch wenige Jahrzehnte andauern kann. Das Denitrifikationspotential ist ein Schutz, den es für die Zukunft zu bewahren gilt und der nicht für einen weiteren Verbrauch zur Verfügung stehen darf.

Aus Sicht der öffentlichen Daseinsvorsorge und des Grundwasserschutzes ist es nicht nachvollziehbar, dass bei der Ausweisung der betroffenen Gebiete durch einen modelltechnischen Ansatz, ohne Vorhandensein von echten Bewirtschaftungsdaten der landwirtschaftlichen Betriebe, nachgewiesene Nitratbelastungen im Grundwasser verloren gehen und damit die ausgewiesene Fläche reduziert wird. In Anbetracht der Situation, dass die Datengrundlage für eine entsprechende Bewertung der Betriebe in Niedersachsen nicht flächig vorhanden ist, der Nährstoffvergleich gestrichen und von der Berechnung der Stoffstrombilanz noch keine umfassenden Daten vorliegen, werden in der Modellierung der landwirtschaftlichen Emission ersatzweise theoretische Flächenbilanzsalden genutzt. Diese haben bezogen auf den Nitratsaustrag aber in der Realität keinen Bezug zur Grundwasserqualität und sind daher für die Effizienzbewertung von realen Wasserschutzmaßnahmen ungeeignet.

Die auf Annahmen basierende und bezogen auf die Fläche kaum an Ist-Daten orientierte Modellierung nach AVV GeA stößt hier an ihre Grenzen und kann zukünftig die Nitratproblematik sogar verstärken. Aus unserer Sicht ist die Gebietsausweisung daher auf eine fachlich gesicherte und vollumfänglich nachvollziehbare Grundlage von im Wesentlichen Ist-Daten statt weitestgehend auf Berechnungen auf Basis von Annahmen zu stellen.

Insbesondere in Futterbauregionen und für Maisflächen mit einem Flächenanteil von über 30 % in Niedersachsen hat der Wert einer N-Flächenbilanz definitiv keine Aussagekraft für die spätere Sickerwasserqualität, die von den Flächen verursacht wird. Der in der Verordnung dokumentierte Ansatz ist insoweit nicht nachhaltig und wird zu einer weiteren Belastung der Gewässer führen.

Verursachergerecht und gleichermaßen gewässerschutzorientiert wäre es, gerade die Düngung beim Mais drastisch zu reduzieren. Die nicht wasserschutzorientierte Düngung von Mais verursacht in den Wasserschutzgebieten den größten Teil der N-Fracht in das Grundwasser. Dies kann beispielhaft vom OOWV nachgewiesen werden. Der Düngebedarf ist für den Wasserschutz auch bei den in der Verordnung angekündigten Reduzierungen deutlich zu hoch angesetzt. Die Wasserwirtschaft benötigt Sollwerte für die landwirtschaftliche Düngung, über die der Wert von 50 mg Nitrat/l im Grundwasser eingehalten werden kann.

Als richtungsweisenden Schritt schlagen wir aus Sicht des vorsorgenden Gewässerschutzes und im Sinne einer konsequenten Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie grundsätzlich vor, die Düngebedarfsermittlung für alle Kulturen auf den wasserwirtschaftlich maximal zulässigen Zielwert einzustellen und nicht auf den ökonomisch optimalen Ertrag.

2. Abweichende und ergänzende Anforderungen für die Gebietskulisse Grundwasser (§ 3 NDüngGewNPVO)

Neben den sieben obligatorischen Maßnahmen nach § 13a Abs. 2 DüV müssen die Bundesländer in ihren Landesverordnungen mindestens zwei zusätzliche Maßnahmen aus dem Katalog (§ 13a Abs. 3 DüV) vorschreiben. Sie können jedoch auch Anforderungen frei gestalten, sofern diese geeignet sind, in den ausgewiesenen Gebieten und Teilgebieten zu einer Verbesserung der Gewässerqualität beizutragen.

In dem vorliegenden Entwurf werden in § 3 NDüngGewNPVO für die „roten Gebiete“ die zusätzlichen Landesmaßnahmen definiert. In § 3 Nr. 1 NDüngGewNPVO wird ein um 10 % höherer Mindestwert für die Ausnutzung des Stickstoffs in Wirtschaftsdüngern bei Mais und anderen Hackfrüchten, außer Kartoffeln, vorgeschrieben. Dieses Vorgehen ist als zusätzliche Maßnahme in Niedersachsen im Ansatz richtig. Auf langjährig organisch gedüngten Flächen erachten wir jedoch ein komplettes Verbot von Abschlügen als zielführender für den Wasserschutz.

Positiv zu beurteilen ist aus Sicht der Wasserwirtschaft die in § 3 Nr. 3 NDüngGewNPVO vorgeschriebene Untersaat, sofern nach dem Anbau von Mais eine Düngung der nachfolgenden Sommerung angestrebt wird. Die Begrenzung der negativen Effekte der Maismonokultur kann jedoch nur gelingen, wenn der Stickstoff in der Grasnarbe bei der nachfolgenden Düngung auch in adäquater Höhe abschlägig berücksichtigt wird. Die Verordnung sollte dahingehend nachgebessert werden.

Die Länder müssen mindestens je zwei zusätzliche Maßnahmen für ihre nitratbelasteten und eutrophierten Gebiete festlegen, jedoch steht es Ihnen frei, auch weitere Maßnahmen zu verordnen. In Anbetracht der deutschlandweit vergleichsweise hohen Belastungssituation mit Nitrat, sollte Niedersachsen von dieser Möglichkeit Gebrauch machen und den Entwurf der NDüngGewNPVO um die nachfolgend aufgeführten Maßnahmen ergänzen:

- Begrenzung der organischen Düngung auf 130 kg N/ha
(§ 13 a Abs. 3 DüV, Maßnahme Nr. 12)
- Verpflichtende Durchführung von Wirtschaftsdüngeranalysen
(§ 13 a Abs. 3 DüV, Maßnahme Nr. 1)
- Begrenzung der Phosphat-Düngung auch in nitratbelasteten Gebieten
(§ 13 a Abs. 3 DüV, Maßnahme Nr. 2)
- Verpflichtung zur Ermittlung eigener Frühjahrs-Nmin-Werte
(§ 13 a Abs. 3 DüV, Maßnahme Nr. 3)

Für den dringend notwendigen, vorsorgenden Schutz unserer Trinkwasserressourcen vor dem Eintrag von Nitrat sehen wir insgesamt weiterhin erhebliche Potentiale und bitten die Landespolitik eindringlich um ein klares Bekenntnis zu einem nachhaltigen Trinkwasserschutz. Die Problematik deutlicher Stickstoffüberschüsse aufgrund intensiver landwirtschaftlicher Bewirtschaftung darf nicht weiter in die Zukunft verlagert werden.

Wir möchten Sie bitten, die in dieser Stellungnahme vorgetragene Hinweise und Aspekte in den weiteren Beratungen zu berücksichtigen.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen natürlich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Reinhold Kassing
Geschäftsführer Landesgruppe Niedersachsen/Bremen
Verband kommunaler Unternehmen e.V.