

MEMO

Von: Dr. Robert Krüger
Betreff: **Umsetzung der AVV GeA: Stellungnahmen zum Fragenkatalog des Landtag-Ausschusses Klimaschutz, Landwirtschaft und Umwelt vom 23.03.2023**
Datum: 25.04.2023

I. Frage 1: Warum ist der Anteil nitratbelasteter Flächen mit 32 % an der landwirtschaftlichen Fläche verglichen mit anderen Bundesländern so hoch?

Wir gehen davon aus, dass die Vergrößerung der Kulisse der mit Nitrat belasteten Gebiete maßgeblich darauf zurückzuführen ist, dass einzelne Wasserschutzgebiete insgesamt, d. h. ohne eine Ermittlung der nicht mit Nitrat belasteten Bereiche, als Rote Gebiete ausgewiesen wurden. Darunter ist u. a. das Wasserschutzgebiet Warnow (MV_WSG_1938_08), welches allein eine Fläche von 1.138 km² umfasst.

II. Frage 2: Wie können Initiativen von Landwirtschaftsbetrieben, die Grundwassermessstellen auf ihren landwirtschaftlichen Flächen einrichten möchten, hinsichtlich der Übernahme dieser Messstellen in das Messnetz zur Ausweisung nitratbelasteter Gebiete unterstützt werden?

Es liegt auf der Hand, dass das Land die privaten Initiativen zur Errichtung von Messstellen benötigt, um den kurz- und langfristigen Vorgaben der Bundesregierung für eine hinreichende Messstellendichte zu entsprechen. Hinzu kommen Regelungen, die es dem Land ermöglichen, die Nitratwerte aus privat errichteten Messstellen bei der Gebietsausweisung zu berücksichtigen, womit ein regional differenziertes Bild der Nitratbelastung des Grundwassers ermittelt werden kann. Im Einzelnen:

1. Das Ausweisungsmessnetz, d. h. das Messnetz mit den Messstellen, deren Nitratkonzentrationen für die Ausweisung der mit Nitrat belasteten Gebiete verwendet werden, muss eine Dichte von einer Messstelle je 20 km² bzw. 50 km² aufweisen (vgl. § 4 Abs. 2 AVV GeA). Die konkrete Messstellendichte ist davon abhängig, ob stark variierende hydrogeologische Einheiten vorhanden sind – dann ist eine Messstelle je 20 km² vorzuhalten – oder ob die hydrogeologischen Einheiten großflächig verbreitet sind – dann ist eine Messstelle je 50 km² vorzuhalten.

Die Begründung der DÜLVO enthält keine Dokumentation zur Messstellendichte des Ausweisungsmessnetzes. Die Landesregierung stellt im Zusammenhang mit der Ermittlung der nitratunbelasteten Bereiche (immissionsbasierte Abgrenzung) lediglich dar, dass im Landgebiet 818 Messstellen vorhanden waren, was einer Messstelle je 28 km² entsprechen soll. Wir haben keine Kenntnis davon, ob diese Darstellung korrekt ist. Die erforderliche Bewertung der Messstellendichteanforderungen – zwischen stark variierenden hydrogeologischen und großflächig verbreiteten hydrogeologischen Einheiten differenzierend – wurde erkennbar nicht vorgenommen.

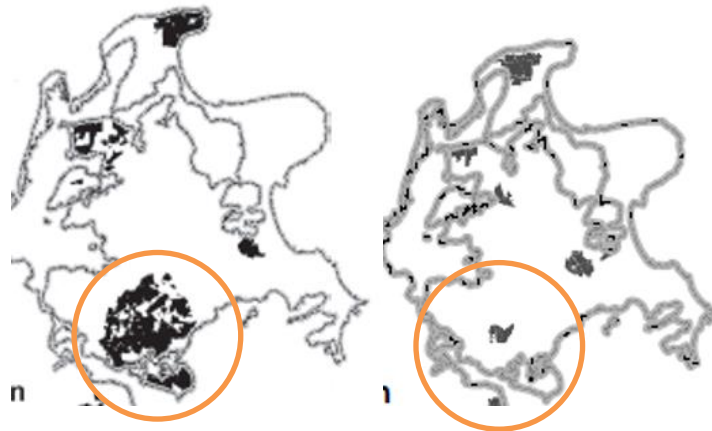
Ohne diese differenzierende Bewertung der erforderlichen Messstellendichte kann die Landesregierung nicht bewerten, wie viele Messstellen sie benötigt, damit das Messnetz bis zum 31.12.2024 den Dichteanforderungen der AVV GeA genügt. Diese Ermittlung und ggf. erforderliche Ergänzung ist erforderlich, denn ab dem 01.01.2025 muss die Landesregierung ausreichend Messstellen im Ausweisungsmessnetz vorhalten, damit die rechtliche erforderliche Messstellendichte vorhanden ist. Denn nur bis zum 31.12.2024 darf die Landesregierung die mit Nitrat belasteten Gebiete ausnahmsweise mit den Messstellen ausweisen, die heute vorhanden sind:

„Sofern die nach § 4 Absatz 2 [siehe oben] angestrebte Messstellendichte bis zum 31.12.2024 [...] nicht erreicht werden kann, sind die zu diesem Zeitpunkt vorhandenen Messstellen [...] zugrunde zu legen.“ (§ 15 Abs. 1 AVV GeA)

Für das fristgerechte Erreichen der erforderlichen Messstellendichte wird die Landesregierung privat errichtete Messstellen benötigen.

2. Die AVV GeA sieht zudem vor, dass das Land das sog. Ausweisungsmessnetz um weitere Messstellen ergänzen kann (vgl. § 4 Abs. 1 S. 2 AVV GeA). Das Land hat bereits für die Ermittlung der Gebietskulisse in der Düngeländeverordnung 2023 (DüLVO 2023) im Grundwasserkörper WP_KO_9_16 eine Vielzahl an privaten Messstellen herangezogen, um das Ausweisungsmessnetz zu ergänzen (u. a. P01E/21, Hy Kstu 2/2019, Hy VzV 3a/2019 und Hy Zud 4/2020). Ferner ist es zulässig, für die Ermittlung der nicht mit Nitrat belasteten Flächen um eine belastete Messstelle herum – die sog. immissionsbasierte Abgrenzung (vgl. § 5 AVV GeA) – unterstützend Zusatzmessstellen heranzuziehen (vgl. § 5 Abs. 1 S. 3 AVV GeA).

Die Berücksichtigung der privat errichteten Messstellen hat dazu geführt, dass es dem Land möglich war, um die mit Nitrat belasteten Messstellen herum die als Rotes Gebiet ausweisenden Flächen differenziert zu ermitteln. Dieser Effekt der Nutzung privat errichteter Messstellen zeigt sich eindrucksvoll im Bereich Poseritz durch einen Vergleich der Gebietskulissen 2020 (links) und 2023 (rechts):



3. Die Bundesregierung fordert die Bundesländer in § 15 Abs. 2 S. 1 der Allgemeinen Verwaltungsschrift Gebietsausweisung (AVV GeA) auf,

„[...] bis zum 31. Dezember 2024 die Messstellen entsprechend den Anforderungen der Anlage 2 auszubauen.“¹

Die Anlage 2 AVV GeA sieht vor, dass das Land Mecklenburg-Vorpommern – als Mindestanforderung – wenigstens eine Messstelle je 50 km² in einem Grundwasserkörper vorhalten muss. In Grundwasserkörpern mit sog. stark variierenden hydrogeologischen

¹ Nach den Vorgaben der Bundesregierung ist es übergangsweise, längstens aber nur bis Ende 2028 zulässig, die mit Nitrat belasteten Gebiete mit einem Netz an Grundwassermessstellen auszuweisen, dessen Dichte nicht den grundsätzlichen geltenden Anforderungen (1 Messstelle je 20 km² oder je 50 km²) entspricht (vgl. § 15 Abs. 2 S. 2 AVV GeA).

Eigenschaften muss sogar eine Messstelle je 20 km² vorhanden sein. Diese Vorgaben erfüllt das Land Mecklenburg-Vorpommern heute bei Weitem nicht. Ein Beispiel: In dem Grundwasserkörper WP_KW_3_16 mit einer Größe von 158 km² befinden sich nach Auskunft der Landesregierung derzeit zwei Grundwassermessstellen, die für die Ausweisung der mit Nitrat belasteten Gebiete genutzt werden. Allein in diesem Grundwasserkörper müssen zwei zusätzliche Messstellen errichtet werden, damit das Land die kurz- und mittelfristigen Vorgaben der Bundesregierung erfüllt.

4. Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass die Errichtung privater Messstellen für das Land unabdingbar ist, um nach dem Auslaufen der Übergangsregelungen in der AVV GeA in Mecklenburg-Vorpommern ein Messstellennetz vorzuhalten, dass den zwingenden Vorgaben der Bundesregierung entspricht. Die Errichtung privater Messstellen kann durch die folgenden administrativen Maßnahmen unterstützt werden:
 - Es ist bekannt, dass das LUNG M-V Bereiche in Mecklenburg-Vorpommern ermittelt hat, in denen durch das Land zusätzliche Messstellen errichtet werden sollen (sog. Suchräume). Eine Veröffentlichung dieser Suchräume ermöglicht es den Landwirtschaftsbetrieben, gezielt in diesen Bereichen die Errichtung von Messstellen voranzutreiben, für die ein fachbehördlicher Bedarf feststeht.
 - Die Messstellen müssen – sofern sie rechtmäßig bei der Ermittlung der mit Nitrat belasteten Gebiete berücksichtigt werden sollen – den Anforderungen genügen, die in Anlage 1 AVV GeA formuliert sind, u. a. im oberflächennächsten, wasserwirtschaftlich bedeutsamen Grundwasserleiter verfiltert sein. Es wäre hilfreich, wenn die Fachbehörde ihr Verständnis von diesem Fachbegriff veröffentlicht.
 - Schließlich ist die Veröffentlichung der Anforderungen hilfreich, die das LUNG an die Messstellen und Unterlagen stellt, um prüfen zu können, ob privat errichtete Messstellen in das Ausweisungsmessnetz übernommen oder als Zusatzmessstellen unterstützend für die immissionsbasierte Abgrenzung herangezogen werden. Dabei geht es u. a. um den Mindestinhalt der hydrogeologischen Unterlagen und die Anzahl und den Umfang der Probenahmen, die durchzuführen und deren Ergebnisse zu übermitteln sind.

III. Frage 4: Wie bewerten Sie die Umsetzung der AVV Gebietsausweisung in M-V?

Die Landesregierung hat nach einer ersten fachlichen und rechtlichen Prüfung die Anforderungen an eine ordnungsgemäße Ausweisung der mit Nitrat belasteten Gebiete nicht erfüllt. Die AVV GeA wurde nicht korrekt umgesetzt. Es gibt vier wesentliche Kritikpunkte an die Umsetzung der AVV GeA für die Ermittlung der Kulisse der mit Nitrat belasteten Gebiete in der DüLVO 2023:

1. Es ist weiterhin nicht sichergestellt, dass das Land ausschließlich Messstellen im Ausweisungsmessnetz verwendet, die den fachlichen Anforderungen an eine Eignung genügen, wie es von der Bundesregierung in Anlage 1 AVV GeA gefordert ist:

„Die Messstellen müssen gemäß den allgemein anerkannten Regeln der Technik ausgebaut sein.“

Sowohl dem LUNG M-V als auch dem Landwirtschafts- und Umweltministerium liegen seit dem 23.11.2020 umfangreiche Stellungnahmen zu einzelnen Messstellen vor, die herausarbeiten, dass der Ausbau nicht den allgemein anerkannten Regeln der Technik entspricht. Die angesprochenen Kritikpunkte wurden nach unserem Kenntnisstand bei der Festlegung der Kulisse mit Nitrat belasteter Gebiete in der DüLVO 2023 nicht berücksichtigt. Die pauschale Aussage in der Verordnungsbegründung, dass

„[die] Erfüllung der Anforderungen der Anlage 1 AVV GeA [...] bei den verwendeten Messstellen geprüft und dokumentiert [wurde]“,

überzeugt nicht. Es ist angesichts der identifizierten Mängel in den Messstellen schlicht nicht glaubhaft, wenn behauptet wird, dass alle 818 Messstellen – also auch die Messstellen aus den 1970er Jahren – den Anforderungen der AVV GeA entsprechen.

Die Landesregierung verwendet zudem eine Vielzahl von Messstellen, die – anders in der AVV GeA gefordert ist – nicht im oberflächennächsten, wasserwirtschaftlich bedeutsamen Grundwasserleiter verfiltert sind. Auch dazu liegen der Fachbehörde und dem Ministerium seit dem 23.11.2020 umfangreiche fachgutachterliche Bewertungen vor, die bei der Ausweisung der mit Nitrat belasteten Gebiete offenbar nicht berücksichtigt wurden.

2. Die AVV GeA sieht vor, dass die Einzugsgebiete von Trinkwasserentnahmestellen zusätzlich als mit Nitrat belastete Gebiete zu berücksichtigen sind, wenn hier belastbare Datengrundlagen für eine Nitratbelastung des Grundwassers vorliegen (vgl. § 5 Abs. 3 S. 1 AVV GeA). Die Landesregierung geht u. a. in der Verordnungsbegründung davon aus, dass diese Vorgabe bereits dann erfüllt ist, wenn sich in einem Trinkwasserschutzgebiet eine Messstelle befindet, die mit Nitrat belastet ist:

„Sofern in einem ausgewiesenen Wasserschutzgebiet mindestens eine mit Nitrat belastete Messstelle stand, wurde entsprechend der Vorgabe von § 5 Absatz 3 AVV GeA 2022 zusätzlich noch die betroffene Fläche des ausgewiesenen Wasserschutzgebiets als mit Nitrat belastete Fläche bestimmt.“

Diese Umsetzung der Vorgaben in der AVV GeA ist unter mehreren Gesichtspunkten kritisch zu bewerten. Zwei Beispiele:

- Für die meisten Wasserschutzgebiete gibt es keinen aktuellen hydrogeologischen Nachweis, dass die Schutzgebietsgrenzen unter Berücksichtigung der genehmigten Grundwasserentnahme tatsächlich das Einzugsgebiet der Trinkwasserbrunnen abbilden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass für eine Vielzahl der Wasserschutzgebiete, die als mit Nitrat belastete Gebiete ausgewiesen wurden, die Ausweisung mehr als dreißig Jahre zurückliegt und die Schutzgebietsabgrenzung – und damit die Annahme der Einzugsgebiete – nicht (ausschließlich) hydrogeologischen Erkenntnissen folgt.
 - Wir wissen aus einer Antwort auf einen Antrag nach dem Landes-Umweltinformationsgesetz (LUIG M-V) an das LUNG M-V, dass in den Einzugsgebieten der Trinkwasserentnahmestellen, die als mit Nitrat belastete Gebiete ausgewiesen wurden, eine Vielzahl von Grundwasseraufschlüssen vorhanden sind, die keine Nitratbelastung aufweisen. Demzufolge greift es zu kurz, wenn eine mit Nitrat belastete Messstelle ausreicht, ein ganzes Wasserschutzgebiet als mit Nitrat belastetes Gebiet auszuweisen, obgleich in einzelnen Bereichen Messstellen ohne Nitratbelastung vorhanden sind. Für diese Bereiche des Wasserschutzgebiets gibt es keine belastbare Datengrundlage einer Nitratbelastung des Grundwassers. Diese ist von der Bundesregierung aber gefordert, damit ein Einzugsbereich einer Trinkwasserentnahmestelle insgesamt als mit Nitrat belastetes Gebiet ausgewiesen werden kann.
3. Die AVV GeA sieht vor, dass beim Vorliegen sog. denitrifizierender Verhältnisse in einem Grundwasserkörper, eine Messstelle auch dann als mit Nitrat belastet eingestuft werden kann, obwohl hier weder der Schwellenwert (50 mg/l) noch ein steigender Trend von Nitrat festgestellt werden konnte (vgl. § 3 Abs. 3 S. 2 AVV GeA). Mit anderen Worten: Es kann ein Rotes Gebiet um eine Messstelle herum entstehen, obwohl in dieser Messstelle bisher nie eine Nitrat-Konzentration von mehr als 50 mg/l ermittelt wurde.

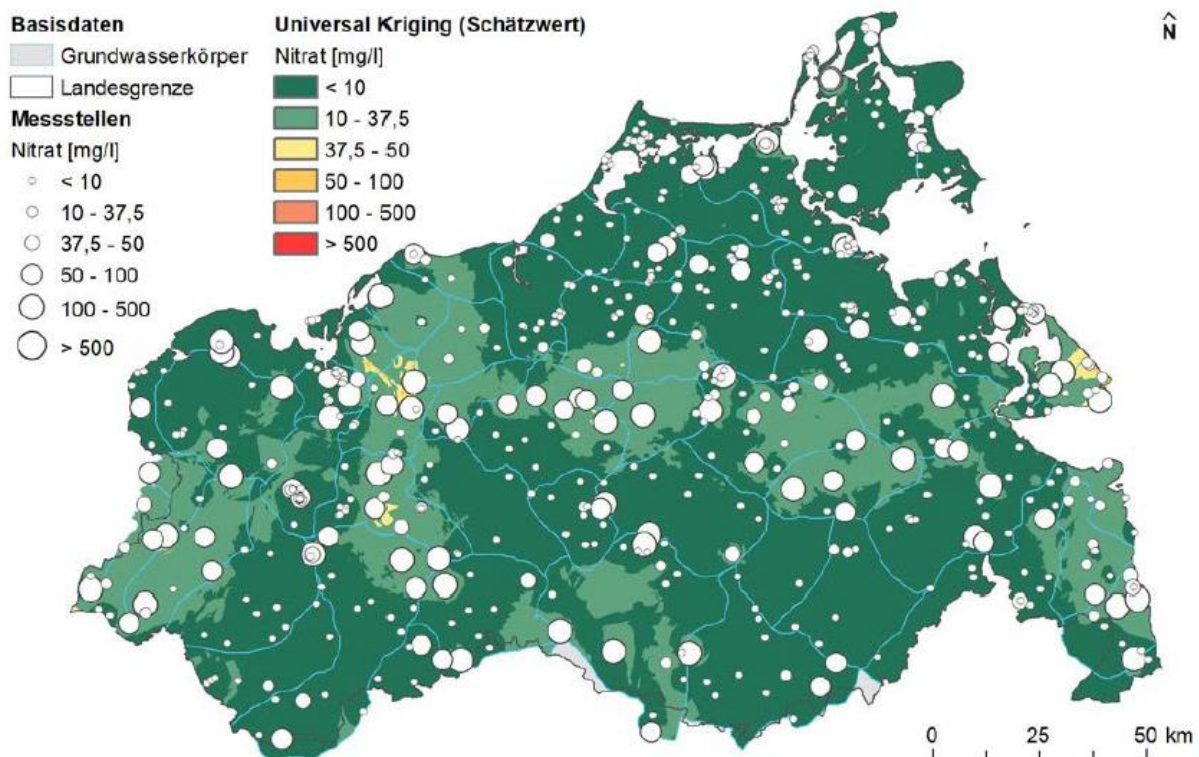
Das LUNG M-V hat uns informiert, dass in 768 der 818 Messstellen des Ausweisungsmessnetzes diese denitrifizierenden Verhältnisse ermittelt wurden. Die für diese Messstellen grundsätzlich mögliche Denitrifikationsbetrachtung – die rechnerische Ermittlung der Nitratkonzentration – wurde aber lediglich für 184 Messstellen durchgeführt. Dieses Vorgehen wirft erhebliche Gerechtigkeitsfragen auf, wenn Landwirtschaftsbetriebe im Umfeld von diesen gesondert untersuchten Messstellen in einem Roten Gebiet wirtschaften, während andere Landwirtschaftsbetriebe von einer entsprechenden Ausweisung verschont geblieben sind, da die im Umfeld liegende Messstelle nicht der Denitrifikationsbetrachtung unterzogen wurde. Hinzu kommt: Es ist nicht erkennbar, dass die Bundesregierung dem Land bei der Anwendung der Denitrifikationsbetrachtung einen Spielraum einräumt, wonach diese auf eine knapp ein Viertel der Messstellen begrenzt werden darf, in denen denitrifizierende Verhältnisse festgestellt wurden. Wenn im Grundwasser denitrifizierende Verhältnisse vorliegen,

„[...] erfolgt die Feststellung, ob eine [Nitratbelastung vorliegt], aufgrund der Berechnung der Nitratkonzentration nach der bestverfügbaren Methodik gemäß der Grundwasserverordnung.“

IV. Frage 5: Ist eine Veränderung der derzeit festgelegten Gebietskulisse bei der Anwendung des zukünftig vorgeschriebenen geostatistischen Regionalisierungsverfahrens möglich?

Wir gehen davon aus, dass bei der Anwendung von geostatistischen Regionalisierungsverfahren eine Veränderung der derzeit festgelegten Gebietskulisse eintreten wird. Diese Veränderung wird aber maßgeblich durch das erheblich dichtere Messstellennetz bewirkt, das für eine ordnungsgemäße Anwendung eines geostatistischen Regionalisierungsverfahrens zu realisieren ist (eine Messstelle je 20 km² oder 50 km² je Grundwasserkörper).

Das LUNG M-V hat bereits 2020 unterschiedliche Regionalisierungsverfahren untersuchen lassen. Das beauftragte Fachbüro beak consultants zeigt in seinem Abschlussbericht vom 29.01.2021 auf, wie – unter Berücksichtigung des damaligen Grundwassermessstellennetzes – eine Regionalisierung mit geostatistischen Verfahren *Kriging* aussehen würde.²



Die Darstellung aus dem Bericht (S. 46) zeigt das Differenzierungspotential eines geostatistischen Verfahrens und die Zahl der identifizierten Schätzfehler dürfte bei einer Verwendung von nunmehr 818 Messstellen bereits erheblich geringer sein, als in der kritischen Diskussion des Berichts aufgezeigt wurde.

² Beak Consultants GmbH, Identifizierung eines Regionalisierungsverfahrens zur Bewertung des chemischen Zustands von Grundwasserkörpern nach Grundwasserverordnung (GrwV) und Anwendung des Verfahrens in M-

V. Frage 10: In welchem Turnus wäre aus ihrer Sicht eine Neubewertung des Messstellennetzes notwendig?

Zu dieser Frage nehmen wir wie folgt Stellung:

1. Das Land ist nach § 15 Abs. 1 AVV GeA längstens bis zum 31.12.2024 berechtigt, ein Ausweisungsmessnetz vorzuhalten, dessen Dichte nicht den Anforderungen in § 4 Abs. 2 AVV GeA genügt. Diese Vorschrift verlangt:

„Für das Ausweisungsmessnetz ist sicherzustellen, dass bei stark variierenden hydrogeologischen Einheiten mindestens eine Messstelle je 20 Quadratkilometer und bei großflächig verbreiteten hydrogeologischen Einheiten mindestens eine Messstelle je 50 Quadratkilometer vorhanden ist.“

Es ist in der AVV GeA nicht vorgesehen, dass in Mecklenburg-Vorpommern über den 31.12.2024 hinaus mit Nitrat belastete Gebiete in der DÜLVO ausgewiesen sein dürfen, ohne dass das Ausweisungsmessnetz die erforderliche Messstellendichte aufweist. Vor diesem Hintergrund muss die Landesregierung das Messstellennetz zum Ende des Jahres 2024 prüfen und neu bewerten. Wenn die Anforderungen der AVV GeA nicht erfüllt, bedarf es einer Anpassung der DÜLVO 2023.

2. Die AVV GeA sieht darüber hinaus vor, dass das Land die Ausweisung der mit Nitrat belasteten Gebiete mindestens alle vier Jahre überprüfen und ggf. anpassen muss. Der Gegenstand dieser Überprüfung ist die Ermittlung, ob die festgelegte Gebietskulisse (weiterhin) den spezifischen Anforderungen der AVV GeA entspricht.
 - a) Dazu zählt die Anforderung, dass die verwendeten Messstellen geeignet sind, d. h. den Messstellenvorgaben der Anlage 2 entsprechen. Diese Vorgaben beinhalten die Empfehlung

„[regelmäßige] Funktionsprüfungen gemäß den allgemein anerkannten Regeln der Technik [durchzuführen]“ (Anlage 1 Nr. 2 Buchst. b) S. 5 AVV GeA)

Die allgemein anerkannten Regeln der Technik (DVGW-Arbeitsblatt W 129) sehen Eignungsprüfungen für bedeutende Grundwassermessstellen – dazu zählen die Messstellen der Landesmessnetze – alle fünf Jahre vor (siehe dort Anhang B, Tabelle B.1). Zu den Eignungsprüfungen zählen hydraulische Tests, bei denen durch Pump-Tests, Slug- und Bail-Tests oder Auffülltests, geprüft wird, ob die Grundwassermessstelle ordnungsgemäß funktioniert.

- b) Es ist ferner erforderlich zu prüfen, ob das Ausweisungsmessnetz mit weiteren Messstellen ergänzt werden kann. Diese Maßgabe gilt u. a. vor dem Hintergrund, dass das Land die Dichte seines Messstellennetzes schnellstmöglich so ausbauen muss, dass eine Messstelle je 20 km² oder 50 km² in einem Grundwasserkörper vorhanden ist (vgl. § 15 Abs. 2 AVV GeA). Bei dieser Prüfung dürften insbesondere die Messstellen berücksichtigt werden, die neu errichtet wurden.

Dies vorangestellt, ist eine Überprüfung und Neubewertung des Messnetzes auch zum 31.12.2026 erforderlich. Um die dafür erforderlichen Arbeiten vollständig abzuschließen, u. a. die Durchführung von Funktionsprüfungen nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik, kann diese Neubewertung nur ein ständig laufender Prozess sein, der bereits heute – kurz nach der Festlegung der Gebietskulisse in der DÜLVO 2023 – beginnt.

VI. Frage 13: Sollte aus Ihrer Sicht das Verursacherprinzip der Bewertung der Nitratbelastung angewandt werden?

Das Verursacherprinzip muss bei der Bewertung der Nitratbelastung angewandt werden. Die zwingende Berücksichtigung ist erforderlich, weil aufgrund der Feststellung einer Nitratbelastung des Grundwassers konkrete Beschränkungen der landwirtschaftlichen Flächennutzung für Einzelne folgen.

1. An der Pflicht zu Einbindung des Verursacherprinzips bis auf die Stufe der Tätigkeit der Bundesländer besteht kein Zweifel. Die Anwendung sieht der maßgebliche Rechtsrahmen vor. Sie ist an keiner Stelle einer Abweichungsbefugnis unterworfen. Die Bewertung der Nitratbelastung in Gewässern ist europarechtlich in verschiedenen Ausprägungen determiniert.

Mit der Ausweisung von mit Nitrat belasteten Gebieten nach § 13a DüV setzt die Bundesregierung die europäische Nitrat-Richtlinie³ um. Die Ausweisung dieser Gebiete geht damit im Ergebnis auf die Entschließung der Europäischen Gemeinschaft im 4. Aktionsprogramm für den Umweltschutz hervor⁴ und ist angesichts des Gewässerbezugs Bestandteil des europäischen Umweltrechts. Das Verursacherprinzip ist neben den Grundsätzen, u. a. der Vorsorge und Vorbeugung, fester Bestandteil des europäischen Umweltrechts (vgl. Art. 191 Abs. 2 S. 2 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV) und Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Es ist folgerichtig Bestandteil der Rechtsakte des europäischen Umweltrechts und ist auch dann bei der Anwendung zu beachten, wenn es nicht ausdrücklich Erwähnung findet. Bei der Anwendung der Nitrat-Richtlinie gilt nichts anderes, was der EuGH ausdrücklich bestätigt:

„[Es] ist festzustellen, daß die im Rahmen dieser [Aktionsprogramme] verbindlich vorgeschriebenen Maßnahmen die besonderen Merkmale des betroffenen gefährdeten Gebietes berücksichtigen müssen [...] und daß die Mitgliedstaaten für die in den gefährdeten Gebieten ausgebrachte Dungmenge andere als die vorgeschriebenen Mengen festsetzen dürfen, wenn diese anhand objektiver Kriterien zu begründen sind und die Erreichung der Ziele der Richtlinie nicht beeinträchtigen [...].

[...]

[Die] Richtlinie [enthält] Vorschriften [...], die so flexibel sind, daß die Mitgliedstaaten den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bei der Anwendung der von ihnen erlassenen Maßnahmen berücksichtigen können. Es ist Sache der nationalen Gerichte, die Einhaltung dieses Grundsatzes sicherzustellen.

³ Richtlinie des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (91/676/EWG).

⁴ Nitrat-Richtlinie, 2. Erwägungsgrund.

[...]

„[Es] *obliegt* [...] den Mitgliedstaaten, bei der Durchführung der [Nitrat-Richtlinie] die anderen Verunreinigungsquellen zu berücksichtigen und den Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe keine Kosten für die Beseitigung der Verunreinigung aufzuerlegen, die in Anbetracht der Gegebenheiten nicht erforderlich sind. Aus dieser Sicht erscheint das Verursacherprinzip als Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes [...].“⁵

Für die Festlegung der zusätzlichen Maßnahmen – Festlegung der mit Nitrat belasteten Gebiete – gilt nichts anderes als für die Festlegung der gefährdeten Gebiete, zu denen der EuGH in dem o. a. Urteil Stellung genommen hat.⁶ Denn auch für die Festlegung der zusätzlichen Maßnahmen müssen die Mitgliedstaaten in einem ersten Schritt die Bereiche ermitteln, in denen diese erforderlich sind. Zudem sind auch die zusätzlichen Maßnahmen als weiterer Gegenstand der Nitrat-Richtlinie Teil des europäischen Umweltrechts und damit am Maßstab des Art. 191 AEUV zu messen, der das Verursacherprinzip ausdrücklich benennt.

Das Verursacherprinzip ist nicht darauf beschränkt, finanziell ungerechtfertigte Nachteile für die Landwirtschaft durch behördliche Maßnahmen zu vermeiden. Der Anwendungsbereich ist sehr viel weiter: Das Verursacherprinzip verlangt, dass „[...] *Belastungen* [...]“ zur Beseitigung von Verunreinigungen nicht diejenigen treffen sollen, die diese nicht verursacht haben.⁷ Zu diesen Belastungen zählt offensichtlich u. a. die Vorgabe in § 13a Abs. 2 Nr. 1 DüV 2020, dass für Flächen, die in ausgewiesenen Gebieten liegen, die auszubringenden Düngemittel auf 80 % des ermittelten Stickstoffdüngedarfs zu verringern sind.⁸

⁵ EuGH, Urteil vom 29.04.1999, C-293/97, juris Rn. 47, 50 und 52.

⁶ Für die ordnungsgemäße Einordnung der Aussagen des Europäischen Gerichtshofs und ihre Übertragung auf die Ausweisung mit Nitrat belasteter Gebiete im Sinne der DüV ist Folgendes wichtig: Die Bundesrepublik Deutschland hat sich dafür entschieden, keine sogenannten gefährdeten Gebiete auszuweisen (Art. 3 Abs. 1 Nitrat-Richtlinie). Das war möglich, weil die Bundesrepublik Deutschland das sog. Nationale Aktionsprogramm für das gesamte Bundesgebiet anwendet (Art. 3 Abs. 5 Nitrat-Richtlinie) – vgl. EU Kommission, Bericht über die Durchführung der Richtlinie 91/676/EWG des Rates zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen auf der Grundlage der Berichte der Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2016-2019 vom 11.10.2021, COM(2021) 1000 final, S. 7 (download unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC1000&from=EN>). Daraus resultieren insbesondere die bundesweiten Regelungen des Düngegesetzes (DüG) und der DüV. Die Ausweisung der mit Nitrat belasteten Gebiete auf der Grundlage von § 13a DüV ist eine zusätzliche Maßnahme zur Ergänzung des sog. Nationalen Aktionsprogramms im Sinne von Art. 5 Abs. 5 Nitrat-Richtlinie. Die Mitgliedsstaaten haben in den Bereichen, in denen das Nationale Aktionsprogramm nicht hinreichend wirksam ist, diese zusätzlichen Maßnahmen zu ergreifen. Die Ermittlung dieser Bereiche ist erst seit der DüV 2017 vorgesehen (vgl. § 13 DüV 2017). Impulsgebend war ein Vertragsverletzungsverfahren (siehe EuGH, Urteil vom 21.06.2018, C-543/16). Darin hat das Gericht das oben dargestellte Defizit hinsichtlich der zusätzlichen Maßnahmen als Vertragsverletzung wegen der unzureichenden Umsetzung der Nitratrichtlinie in Deutschland angenommen (vgl. EuGH, Urteil vom 21.06.2018, C-543/16, juris Rn. 51 ff.).

⁷ EuGH, Urteil vom 29.04.1999, C-293/97, juris Rn. 51; zum Verursacherbegriff vgl. Calliess, in: Calliess/Ruffert, 5. Aufl. 2016, AEUV Art. 191 Rn. 38 m.w.N.

⁸ EuGH, Urteil vom 29.04.1999, C-293/97, juris Rn. 47: „[...] *daß die Mitgliedstaaten für die in den gefährdeten Gebieten ausgebrachte Düngemenge andere als die vorgeschriebenen Mengen festsetzen dürfen, wenn diese anhand objektiver Kriterien zu begründen sind und die Erreichung der Ziele der Richtlinie nicht beeinträchtigen.*“

Dies beachtend, sehen die nationalen Regelungen u. a. vor, die mit Nitrat belasteten Bereiche in den abgrenzbaren Grundwasservorkommen (Grundwasserkörpern) möglichst präzise zu bestimmen (Binnendifferenzierung):

„[...] hiervon auszunehmen sind Gebiete von Grundwasserkörpern, in denen weder eine Überschreitung des [...] Schwellenwerts für Nitrat noch ein steigender Trend von Nitrat [...] und eine Nitratkonzentration von mindestens drei Vierteln des [...] Schwellenwerts für Nitrat festgestellt worden ist.“ (§ 13a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 2. HS DüV)

Dieser Grundsatz ist schließlich auch in der AVV GeA enthalten, womit auch die Verwaltungsvorschrift das Verursacherprinzip für die Ermittlung der mit Nitrat belasteten Gebiete adressiert:

„In den [...] Grundwasserkörpern sind Gebiete von Grundwasserkörpern, in denen weder eine Überschreitung des Schwellenwerts von 50 Milligramm Nitrat je Liter noch ein steigender Trend von Nitrat [...] und eine Nitratkonzentration von mindestens 37,5 Milligramm Nitrat je Liter festgestellt worden ist, nach [...] abzugrenzen.“ (§ 3 Abs. 3 S. 1 AVV GeA 2022)

2. Weil die Anwendung des Verursacherprinzips bei der Ausweisung der mit Nitrat belasteten Gebiete verbindlich ist, wird im Folgenden herausgearbeitet, welche inhaltliche Reichweite das Verursacherprinzip hat:

Denkbar ist, für die Anwendung des Verursacherprinzips allein sicherzustellen, dass sämtliche Maßnahmen ausschließlich die Landwirtschaft treffen (sachlicher Anwendungsbereich der Maßnahmenregelungen). Dafür könnte sprechen, dass die Nitrat-Richtlinie den überwiegenden Verursachungsanteil an der Verschmutzung der Gewässer mit Nitrat der Landwirtschaft zuweist.⁹ Dies unterstellt, könnte argumentiert werden, dass es für eine verursacherprinzipgerechte Festlegung der mit Nitrat belasteten Gebiete unerheblich ist, ob der Bewirtschafter einer konkreten Fläche die Nitratbelastung des Grundwassers hervorgerufen hat, da die landwirtschaftliche Tätigkeit durch den Gesetzgeber als Verursacher identifiziert wurde. Dem ist nicht zu folgen. Vielmehr ist das Verursacherprinzip differenzierter ausgestaltet. Der EuGH spricht in seinen Entscheidungen zur Nitrat-Richtlinie ausdrücklich von *den Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe*¹⁰ und nicht von der Landwirtschaft als solcher (Berufsstand). Daraus folgt: Dem Verursacherprinzip ist bei der Ausweisung der mit Nitrat belasteten Gebiet nicht bereits dann entsprochen, wenn eine Kulisse von Flächen auf landwirtschaftlichen Flächen festgelegt wird.

Soweit den Bundesländern in der Umsetzung der AVV GeA Entscheidungsräume verbleiben (s. dazu auch unsere Stellungnahme zu Frage 18) müssen die Bundesländer diese

⁹ Nitrat-Richtlinie, 5. Erwägungsgrund.

¹⁰ EuGH, Urteil vom 29.04.1999, C-293/97, juris Rn. 52.

rechtskonform ausfüllen. Das hat der EuGH hat in seiner oben zitierten Entscheidung dazuhingehend konturiert, dass

„[...] die Richtlinie Vorschriften enthält, die so flexibel sind, daß die Mitgliedstaaten den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bei der Anwendung der von ihnen erlassenen Maßnahmen berücksichtigen können.“¹¹

Im Rahmen der Umsetzung müssen die Länder in den Grenzen ihrer Entscheidungsräume sicherstellen, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz berücksichtigt wird. Die Beachtung dieser Grundsätze kann allein zu Folgendem führen: Die Bundesländer müssen bei der Ermittlung der Nitratbelastung zur Wahrung des Verursacherprinzips als Ausfluss des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes beachten, dass sie möglichst flächenscharf die Nitratbelastung im Grundwasserkörper ermitteln. Sie haben bei der Wahl der zur Verfügung stehenden Methoden die zu wählen, die dieses Ziel am besten trägt.

Abgesehen von der rechtskonformen Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben in der AVV GeA haben die Länder im Dialog mit der Bundesregierung fortwährend darauf hinzuwirken, dass ihnen die Ermächtigungsgrundlage zur Gebietsausweisung die erforderlichen Handlungsmöglichkeiten einräumt. Sie müssen ermöglichen, dass nur die Landwirtschaftsbetriebe Maßnahmen unterworfen werden, deren Handeln im Sinne der juristischen Erforderlichkeit für das Erreichen der Verminderung von Nitratbelastungen reglementiert werden muss. Das ist nur bei denjenigen der Fall, die

- in Bereichen eines Grundwasserkörpers mit einer erhöhten Nitratbelastung wirtschaften und
 - deren konkrete Wirtschaftsweise durch grundwassereintragsrelevante Überschüsse eine erheblich relevante Nitratbelastung verursacht oder aufrechterhält.
3. Es ist schließlich für das Erreichen einer größtmöglichen Akzeptanz der Bestimmung von Nitratbelastungen und den daraus abgeleiteten Maßnahmen förderlich, das Verursacherprinzip anzuwenden, da die Heranziehung für Zustände und Folgen außerhalb der eigenen Verantwortlichkeit in aller Regel dem Gerechtigkeitsempfinden der bei der Düngemittelanwendung beschränkten Landwirtschaftsbetriebe widerspricht.

¹¹ EuGH, Urteil vom 29.04.1999, C-293/97, juris Rn. 50.

VII. Frage 15: Inwieweit gehen Sie davon aus, dass die Ausweisung sogenannter „roter Gebiete“ mittels der Düngelandesverordnung auf eine „fachlich begründete Methodik“ basiert?

Es ist für eine rechtliche Bewertung der Ausweisung der mit Nitrat belasteten Gebiete im Sinne von § 13a DüV nachrangig, ob die Festlegung auf einer fachlich begründeten Methodik beruht. Bei der AVV GeA, die die Bundesregierung für eine Vereinheitlichung der Gebietsausweisung (vgl. § 13a Abs. 1 S. 2 DüV) erlassen hat, handelt es sich um eine Allgemeine Verwaltungsvorschrift im Sinne von Art. 84 Abs. 2 GG.

Art. 84 Abs. 2 GG ermächtigt den Bund, Verwaltungsvorschriften für die Länder zu erlassen, an die diese gebunden sind.¹² Gerechtfertigt wird dieser Eingriff in die Selbständigkeit des Antragsgegners mit der notwendigen Feinsteuerung des Vollzugs der Bundesgesetze.¹³ Der Erlass einer allgemeinen Verwaltungsvorschrift steht unter dem Zustimmungsvorbehalt des Bundesrats. Die Einbeziehung und das Zustimmungsbedürfnis korrespondieren mit seiner grundsätzlichen Aufgabenstellung, denn die Verwaltungsvorschriften weisen als abstrakt-generelle Regelungen Rechtsnormcharakter auf.¹⁴ Der Bundesrat wirkt somit funktionsgerecht bei der Rechtssetzung mit. Dabei gilt die AVV GeA nicht als echter Rechtssatz wie ein Parlamentsgesetz oder eine Rechtsverordnung. Es handelt sich um eine Norm, die verbindlich die Organisation, das Verfahren und das Ermessen der Länder bei der Umsetzung bundesrechtlicher Vorgaben steuert. Zwischen der Bundesregierung und dem Land Mecklenburg-Vorpommern entfaltet die AVV GeA die Außenwirkung einer echten Rechtsnorm, die spätestens durch die Rechtswirkung von Art. 84 Abs. 2 GG begründet wird.¹⁵ In der Rechtsbeziehung zwischen Bund und Ländern wirkt die AVV GeA als nach außen, denn sie regelt verbindlich als intersubjektive Verwaltungsvorschrift das Verhalten der Länder.¹⁶ Die AVV GeA bindet spezifisch das Land Mecklenburg-Vorpommern und die anderen Bundesländer; ihre Nichtbefolgung durch das Land Mecklenburg-Vorpommern verursacht einen Rechtsbruch.¹⁷

Durch die Einbettung der Vorgaben zur Ausweisung der mit Nitrat belasteten Gebiete in der Allgemeine Verwaltungsvorschrift AVV GeA kommt es für die Rechtmäßigkeit der Kulissenfestlegung in der DüLVO 2023 maßgeblich darauf an, dass das Land Mecklenburg-Vorpommern die rechtlich verbindlichen Anforderungen einhält. Nur an den Stellen, an denen die AVV GeA dem Land einen fachlichen Entscheidungsraum eröffnet, ist es zulässig, Erwägungen zu einer fachlich begründeten Methodik für die Gebietsausweisung anzustellen. Diese fachlichen Entscheidungsräume sind in der AVV GeA sehr begrenzt vorhanden.

¹² Vgl. *F. Kirchhof*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Stand: April 2020, Art. 84 Rn. 172.

¹³ Vgl. *F. Kirchhof*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Stand: April 2020, Art. 84 Rn. 172.

¹⁴ Vgl. *F. Kirchhof*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Stand: April 2020, Art. 84 Rn. 175.

¹⁵ Vgl. *F. Kirchhof*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Stand: April 2020, Art. 84 Rn. 178.

¹⁶ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 02.03.1999, 2 BvF 1/94, juris Rn. 40; *F. Kirchhof*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Stand: April 2020, Art. 84 Rn. 178 m.w.N.

¹⁷ Ausdrücklich *F. Kirchhof*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Stand: April 2020, Art. 84 Rn. 178.

Es ist daher genau zu prüfen, ob und wenn ja, an welchen Stellen die AVV GeA über fachliche Entscheidungsräume dem Land die Anwendung einer eigenen Methodik eröffnet. In Betracht kommt, dass nicht genauer konkretisierte Begriffe wie z. B. *belastbare Datengrundlagen* (vgl. § 5 Abs. 3 S. 1 AVV GeA) einen fachlichen Entscheidungsraum begründen, der methodisch einwandfrei ausgefüllt werden muss. In diesem Zusammenhang ist der Ansatz des Landes, dass eine mit Nitrat belastete Messstelle im Einzugsbereich einer Trinkwasserentnahmestelle eine belastbare Datengrundlage für die Nitratbelastung des Grundwassers ist, methodisch zweifelhaft. Diese Zweifel werden durch die Vielzahl weiterer Grundwasseraufschlüsse in demselben Wasserschutzgebiet begründet, die keine Nitratbelastung aufweisen. Ein Beispiel: Im Wasserschutzgebiet Anklam (MV_WSG_2148_01) befindet sich eine mit Nitrat belastete Messstelle (WF Anklam 1, Br. 22). Gleichzeitig befinden sich in diesem Wasserschutzgebiet sechs Messstellen¹⁸, in denen 2019 und 2020 Nitrat-Konzentrationen von max. 0,6 mg/l gemessen wurden, womit sie unbelastet sind. Es ist fachlich nicht nachzuvollziehen, dass bei der Ermittlung einer belastbaren Datengrundlage für die Nitratbelastung des Grundwassers eine mit Nitrat belastete Messstelle ein höheres Gewicht hat als eine Mehrzahl unbelasteter Messstellen in demselben Einzugsbereich.

¹⁸ Messstellen P05/18, P06/18, P07/18, P08/18, P09/19 und P10/19.

VIII. Frage 18: Inwieweit sehen Sie bei der Anwendung der AVV GeA Ermessensspielräume und wie wurden diese in Mecklenburg-Vorpommern ausgenutzt?

Die AVV GeA enthält keine Ermessensspielräume im Rechtssinne. Sie enthält allenfalls fachliche und rechtliche Entscheidungsräume an den Stellen, an denen die Bundesregierung Begriffe benutzt, ohne ein inhaltliches Verständnis zu definieren oder zu konkretisieren. Als ein Beispiel kann der Begriff *belastbare Datengrundlagen* für die Feststellung einer Nitratbelastung im Grundwasser genannt werden, um Einzugsbereiche von Trinkwasserentnahmestellen zusätzlich als Rote Gebiete auszuweisen (vgl. § 5 Abs. 3 S. 1 AVV GeA). Wir haben nicht abschließend die Entscheidungsräume ermittelt, die die Bundesregierung dem Land Mecklenburg-Vorpommern in der AVV GeA für die Festlegung der mit Nitrat belasteten Gebiete einräumt. Vor diesem Hintergrund können wir nicht umfassend bewerten, wie diese Entscheidungsräume ausgenutzt wurden.

Im Zusammenhang mit den belastbaren Datengrundlagen haben wir aber festgestellt, dass es methodisch kritikwürdig ist, eine mit Nitrat belastete Messstelle für die Feststellung einer Nitratbelastung des Grundwassers ausreichen zu lassen, um das Wasserschutzgebiet der in der Nähe liegenden Trinkwasserentnahmestellen als Rotes Gebiet auszuweisen. Eine differenzierte Betrachtung unter Berücksichtigung der ebenfalls vorhandenen unbelasteten Messstellen hat nicht stattgefunden. Dieses Beispiel legt es nahe, dass das Land die bestehenden Entscheidungsräume der AVV GeA ausgefüllt hat, ohne die (rechtlich) gebotenen fachlichen Differenzierungen vorzunehmen, die im Einzelfall eine kleinere Kulisse mit Nitrat belasteter Gebiete ergeben hätte.

IX. Frage 19: Inwieweit entspricht die Messstellendichte in Mecklenburg-Vorpommern den Vorgaben gemäß Paragraf 15 AVV GeA (eine Messstelle auf 20 km²)?

Die Regelungen der AVV GeA enthalten an verschiedenen Stellen Aussagen zu einer Mindestdichte des Messstellennetzes.

1. § 15 Abs. 1 AVV GeA sieht eine Ausnahmeregelung für die allgemeine Anforderung an die Messstellendichte nach § 4 Abs. 2 AVV GeA vor. Die Bundesregierung legt in § 4 Abs. 2 AVV GeA fest, dass das Ausweisungsmessnetz – d. h. das Netz aus Messstellen, deren Nitrat-Werte für die Ausweisung der mit Nitrat belasteten Gebiete – eine bestimmte Dichte aufweisen muss:

„Für das Ausweisungsmessnetz ist sicherzustellen, dass bei stark variierenden hydrogeologischen Einheiten mindestens eine Messstelle je 20 Quadratkilometer und bei großflächig verbreiteten hydrogeologischen Einheiten mindestens eine Messstelle je 50 Quadratkilometer vorhanden ist.“

Welche Messstellendichte in einem Grundwasserkörper zu erreichen ist, ist davon abhängig, ob jeweils stark variierende hydrogeologische Einheiten oder großflächig verbreiteten hydrogeologischen Einheiten vorhanden sind. Uns liegen bisher keine Informationen vor, ob und wenn ja, mit welcher Methode das Land die hydrogeologischen Einheiten in den Grundwasserkörpern ermittelt hat. Aus der Begründung für die DÜLVO 2023 geht lediglich hervor, dass die Landesregierung in vielen Grundwasserkörpern von großflächig verbreitete hydrogeologische Einheiten ausgeht. Das ist in dieser Allgemeinheit eine unbelegte Behauptung.

2. Nach § 15 Abs. 2 S. 1 AVV GeA darf das Ausweisungsmessnetz längstens bis zum 31.12.2024 eine geringere Dichte als eine Messstelle je 20 km² bzw. 50 km² aufweisen. Ein Messnetz mit einer geringeren Dichte, welches nur die vorhandenen Messstellen umfasst, darf nur dann verwendet werden, wenn die geforderte Messstellendichte aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht erreicht werden kann.

Ob in Mecklenburg-Vorpommern in den einzelnen Regionen diese tatsächlichen und rechtlichen Gründe vorliegen, damit das für die DÜLVO 2023 verwendete Messstellennetz rechtmäßig ist, entzieht sich unserer Kenntnis. Es ist aber anhand der verfügbaren Informationen Folgendes festzustellen: In 11 von 46 Grundwasserkörpern, in denen sich erheblich mit Nitrat belastete Messstellen befinden sollen, wird eine Messstellendichte von einer Messstelle je 50 km² nicht erreicht.

3. Für die Gebietsfestlegung in der DÜLVO 2023 dürfte das Land Mecklenburg-Vorpommern zudem von einer weiteren Übergangsvorschrift in § 15 Abs. 2 S. 2 AVV GeA Gebrauch machen. Diese Regelung sieht vor, dass die Messnetzdichte für die Anwendung eines

geostatistischen Verfahrens, mit dem in einem Grundwasserkörper die unbelasteten Bereiche ermittelt werden, erst zum Ende des Jahres 2028 erreicht werden muss:

„Sofern die Anforderungen an das geostatistische Regionalisierungsverfahren nach § 5 Absatz 2 in einem Land in einem Grundwasserkörper nicht erreicht werden, hat das jeweilige Land übergangsweise, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 2028 [...].“

Aus der Anwendung der Vorschrift folgt, dass das Land ohne eine weitere Ertüchtigung des Messstellennetzes bis Ende 2028 kein geostatistisches Verfahren für die Ermittlung der unbelasteten Flächen anwenden muss. Für eine rechtskonforme Ausweisung reicht die Anwendung eines deterministischen Verfahren nach Anlage 3 AVV GeA. Diese Verfahren sollen bei vergleichsweise geringen Messnetzdichten belastbare Ergebnisse liefern. Eine – den geostatistischen Verfahren ähnliche – ausdifferenzierte Festlegung der mit Nitrat belasteten Gebieten ist mit diesen Verfahren aber nicht möglich.

Für das deterministische Verfahren Inverse Distance Weighting (IDW – Anlage 3 Nr. 1 Buchst. b) AVV GeA) genügt das Erreichen einer Dichte von einer Messstelle je 50 km² bezogen auf das Bundesland. Diese Anforderung ist in Mecklenburg-Vorpommern wohl erfüllt. Das Land setzt 818 Messstellen des Ausweisungsmessnetzes aus. Diese sind auf eine Landesfläche von 23.213 km² verteilt. Für das Verfahren VORONOI (Anlage 3 Nr. 1 Buchst. b) AVV GeA) genügen schließlich zwei Messstellen je Grundwasserkörper. Nach den Angaben des Landes zum Ausweisungsmessnetz wird diese Anforderung in sieben Grundwasserkörpern (je eine Messstelle) nicht erfüllt.¹⁹

¹⁹ Grundwasserkörper WP_KO_1_16, WP_KO_6_16, WP_KW_1_16, WP_WA_5_16, ST17, ODR_OF_2, ODR_OF_4_16.

X. Frage 20: Inwieweit gehen Sie davon aus, dass eine Denitrifikationsbetrachtung bei der Ausweisung „roter Gebiete“ zulässig ist?

Für die Betrachtung der Ausweisung mit Nitrat belasteter Gebiete in Mecklenburg-Vorpommern ist eingangs wichtig festzuhalten, dass die Durchführung der Denitrifikationsbetrachtung für die Landesregierung in der AVV GeA verbindlich vorgeschrieben ist (§ 3 Abs. 3 S. 2 AVV GeA). Vor dem Hintergrund kann die Landesregierung allenfalls fragen, ob die Bundesregierung die Denitrifikationsbetrachtung zulässigerweise anordnen durfte. In der Stellungnahme zu Frage Nr. 13 haben wir dargestellt, dass die Ausweisung mit Nitrat belasteter Gebiete insbesondere an den Vorgaben der Nitrat-Richtlinie zu messen ist. Die Nitrat-Richtlinie sieht eine Denitrifikationsbetrachtung nicht ausdrücklich vor. Der europäische Richtlinienggeber formuliert abstrakt, dass

- die verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten, insbesondere über die jeweiligen Stickstoffeinträge aus landwirtschaftlichen und anderen Quellen in den Aktionsprogrammen berücksichtigt werden (Art. 5 Abs. 3 Buchst. a) Nitrat-Richtlinie) und
- die Mitgliedsstaaten die jeweiligen erforderlichen zusätzlichen Maßnahmen treffen, um die Ziele der Richtlinie (Verringerung der Gewässerverunreinigung und Vorbeugung weiterer Verunreinigung, Art. 1 Nitrat-Richtlinie) zu erreichen (Art. 5 Abs. 5 S. 1 Nitrat-Richtlinie) zu erreichen.

Die Denitrifikationsbetrachtung dürfte unter die Verwendung der verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten fallen. Damit wäre sie grundsätzlich als Erkenntnisquelle für die Ermittlung mit Nitrat belasteter Grundwasserkörper nutzbar. Die Ermittlung des Denitrifikationswertes erfolgt nach unseren bisherigen Erkenntnissen aufgrund einer wissenschaftlichen oder technischen Methode. Nach dieser wird der sogenannte Denitrifikationswert bestimmt. *„Der Denitrifikationswert ist der Wert, der angibt, wie viel Nitrat im Grundwasser bereits abgebaut worden ist.“*²⁰ Dieser Wert gibt keinen unmittelbaren Aufschluss über den Stickstoffeintrag (ermittelt wird der Nitratgehalt) und auch nicht über die Eintragsquelle. Werden die nitratabbauenden Verhältnisse festgestellt, liegt es auch auf der Hand, dass die Nitratedinträge höher sind, als es die Messwerte im Grundwasserleiter belegen. Die Methode liefert auch keine Antwort darauf, ob und wenn ja, in welchem Zeitraum die Abbauprozesse nach Aufbrauchen des Reaktionsmaterials enden. Es handelt sich nach alledem bei der Denitrifikationsbetrachtung um eine theoretische Betrachtung, der die Vorstellung einer künftigen Nitratbelastung des Grundwassers zugrunde liegt. Um es deutlich zu sagen: Für die Messstellen, die allein nach der Denitrifikationsbetrachtung als mit Nitrat belastet gelten, liegen keine belastungserheblichen Nitrat-Messwerte von bspw. mehr als 50 mg/l vor. Dieser vorbeugende Ansatz muss ein Korrektiv im Grundsatz der Verhältnismäßigkeit finden (siehe dazu bereits oben, S. 11 ff.). Die Angemessenheit gebietet eine Interessenabwägung, die nicht in einem groben Unverhältnis münden darf. Solange keine gesicherten Erkenntnisse über die Endlich-

²⁰ Anlage 2, Fußnote 6 S. 3 Grundwasserverordnung (GrwV).

keit von Denitrifikationsprozessen vorliegen, benachteiligt die Einstufung einer Messstelle als mit Nitrat belastet als Grundlage für die Kulissenfestlegung den einzelnen Flächenbewirtschafteter unangemessen. Für die Vorbeugung einer Grundwasserverunreinigung mit Nitrat ist zu fordern, dass diese in einem relevanten Zeitrahmen ohne die bewirtschaftungsbeschränkenden Maßnahmen absehbar eintreten würde.

Wir halten fest: Für eine verhältnismäßige Anwendung der Denitrifikationsbetrachtung bedarf es einer Einschätzung, wann in dem betreffenden Bereich des Landes die denitrifizierenden Verhältnisse nicht mehr vorliegen. Der Zeitpunkt, an dem die denitrifizierenden Verhältnisse wegfallen, muss es angemessen machen, bereits heute die landwirtschaftliche Flächenbewirtschaftung zu beschränken. Es reicht nicht aus, die Endlichkeit des nitratabbauenden Prozesses in den Raum zu stellen.

XI. Frage 23: Ist für Sie die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausweisung von mit Nitrat belasteten und eutrophierten Gebieten (AVV GeA) im Grundsatz ein geeignetes Instrument, um der Überfrachtung des Grundwassers mit Nitrat zu begegnen? Wo sehen Sie eventuell noch Defizite?

Aus rechtlicher Sicht ist die AVV GeA grundsätzlich ein geeignetes Instrument, um die Voraussetzungen dafür zu schaffen, regional den Nitratreintrag in das Grundwasser zu mindern. Die durch die AVV GeA vorgegebenen Arbeitsschritte für die Festlegung von mit Nitrat belasteten sind grundsätzlich in der Lage, Nitratbelastungen im Grundwasser zu identifizieren und den räumlichen Anwendungsbereich der Maßnahmen für diesen Eintragspfad zu definieren.

Unter rechtlichen Aspekten adressieren wir die folgenden Defizite. Diese Aufzählung ist nicht abschließend:

1. An das Nichterreichen der vorgegebenen Messstellendichte ist eine konkrete Rechtsfolge zu knüpfen. Nur dann erhält die Pflicht in § 4 Abs. 2 AVV GeA die nötige Handlungsverpflichtung. Es ist nicht hinnehmbar, dass die Bundesregierung keine Konsequenzen vorsieht, wenn die Bundesländer den zur Erreichung der Messnetzdichte erforderlichen Messstellenausbau nicht umsetzen.

Das Messstellendefizit hat konkrete Auswirkungen auf die betroffenen Landwirtschaftsbetriebe, da erfahrungsgemäß die Nutzung einer höheren Zahl von Messstellen eine differenziertere Gebietsausweisung zulässt. Ohne ein dichteres Messstellennetz wirtschaften Landwirtschaftsbetriebe auch auf weit von der maßgeblichen Messstelle liegenden Flächen nach den Regelungen für die mit Nitrat belasteten Gebiete. Neben der fehlenden Akzeptanz entsteht eine Ungleichbehandlung innerhalb der Landwirtschaft, die auf die zufällige Verteilung der Messstellen und das Unterbleiben der Messnetzverdichtung zurückzuführen ist.

2. Ähnlich der Vorgängerfassung aus 2020 (vgl. § 8 AVV GeA 2020) sollte die AVV GeA auch Möglichkeiten enthalten, den quantitativen Emissionsbeitrag auf einer Fläche bei der Festlegung der Gebietskulisse zu berücksichtigen. Unter Beachtung der flächenspezifischen Verursachergerechtigkeit (s. dazu S. 13, unter Punkt 2.), ist eine Möglichkeit zu fordern, um dem Flächenbewirtschafter bewirtschaftungsbedingt die Möglichkeit einer Freistellung seiner Flächen zu ermöglichen.

XII. Frage 24: Bildet die Düngelandesverordnung Mecklenburg-Vorpommern die AVV GeA aus Ihrer Sicht ausreichend ab oder kam es zu Abschwächungen?

Bei der Umsetzung der Verpflichtungen aus der AVV GeA kam es in Mecklenburg-Vorpommern nach unserer bisherigen Einschätzung zu keinen Abschwächungen. Das Gegenteil dürfte zutreffend sein: Durch die fehlerhafte und nicht ordnungsgemäße Anwendung der AVV GeA entspricht die DüLVO 2023 nicht den Anforderungen von § 13a DüV. Die Kulisse der mit Nitrat belasteten Gebiete ist tatsächlich größer als es bei einer korrekten Anwendung der AVV GeA der Fall wäre. Die maßgeblichen Aspekte der unzutreffenden Anwendung der AVV GeA sind die Berücksichtigung ungeeigneter Messstellen im Ausweisungsmessnetz und die undifferenzierte Nutzung von Wasserschutzgebieten als Gebietskulisse.

XIII. Frage 28: Wie bewerten Sie die Ausstattung Mecklenburg-Vorpommerns mit Nitratmessstellen, um spätestens bis zum 31.12.2028 ein geostatistisches Regionalisierungsverfahren zur Ausweisung von mit Nitrat belasteten und eutrophierten Gebieten in Mecklenburg-Vorpommern anwenden zu können, wie es die 2022 geänderte AVV GeA fordert?

Es liegt nahe, dass die Erarbeitung eines Messstellennetzes mit einer Dichte von einer Messstelle je 20 km² in den Grundwasserkörpern mit stark variierenden hydrogeologischen Verhältnisse eine erheblich differenziertere Festlegung einer Gebietskulisse ermöglicht. Die Anzahl der für die Ermittlung der nitratunbelasteten Bereiche in einem Grundwasserkörper hat einen erheblichen Einfluss auf die Fläche, die als mit Nitrat belastetes Gebiet eingestuft wird. Das sollen die nachstehenden Karten für den Grundwasserkörper WP_KO_9_16 verdeutlichen:

- Die DüLVO 2020 hat in dem Grundwasserkörper mit einem Ausweisungsmessnetz von zwölf Messstellen die folgende Gebietskulisse ausgewiesen:



- Für die Gebietskulisse in der DüLVO 2023 hat die Landesregierung 33 Messstellen – im Ausweisungsmessnetz und/oder als zusätzliche Messstellen – verwendet.



XIV. Frage 33: Welche Auswirkungen hat aus Ihrer Sicht die Berücksichtigung von denitrifizierenden Verhältnissen in der neuen Düngelandsverordnung Mecklenburg-Vorpommerns hinsichtlich der Nitratkonzentration im Grundwasser und wie bewerten Sie in diesem Kontext die Anwendung der N₂-Argon-Methode?

Die Berücksichtigung von denitrifizierenden Verhältnissen im Sinne der AVV GeA führt dazu, dass Messstellen als mit Nitrat belastet gelten, obwohl in den gemessenen Werten keine belastungserheblichen Nitratkonzentrationen vorliegen, die bspw. über dem Schwellenwert von 50 mg/l liegen. Damit führt die Berücksichtigung der denitrifizierenden Verhältnisse mit ihrer Folge für die Messstelleneinstufung zu einer Vergrößerung der Kulisse der mit Nitrat belasteten Gebiete.

Eine Auswertung, an welchen Messstellen allein die Denitrifikationsbetrachtung zu einer Bewertung der Messstelle als erheblich belastete geführt hat, liegt derzeit nicht vor. An insgesamt 184 Messstellen hat die Landesregierung denitrifizierende Verhältnisse festgestellt und die entsprechende Betrachtung durchgeführt. Von den als erheblich belastet eingestuften Messstellen, an denen das Land eine Denitrifikationsbetrachtung durchgeführt hat, weisen 23 Messstellen einen Nitratwert von ≥ 50 und ≤ 60 auf. Aufgrund der Nähe zum maßgeblichen Schwellenwert von 50 mg/l Nitrat liegt es nahe, dass diese Messstellen ohne die Denitrifikationsbetrachtung nicht als erheblich belastet eingestuft worden wären.

Erkennbar hat das Land nicht an allen Messstellen, die in Grundwasserkörpern liegen, in denen denitrifizierende Verhältnisse vorliegen, die nach § 3 Abs. 3 S. 2 AVV GeA geforderte Denitrifikationsbetrachtung durchgeführt. Daraus ergeben sich erhebliche Gerechtigkeitsfragen: Es gibt Landwirtschaftsbetriebe, die in einem mit Nitrat belasteten Gebiet wirtschaften, weil die in der Nähe liegende Messstelle aufgrund der Denitrifikationsbetrachtung als nitratbelastet gilt. Es gibt andere Landwirtschaftsbetriebe, die weiter ohne Beschränkungen der landwirtschaftlichen Flächennutzung wirtschaften, weil in der nahe gelegenen Messstelle die Denitrifikationsbetrachtung nicht durchgeführt wurde und die Messstelle weiterhin als unbelastet gilt. Es existiert erkennbar keine Berechtigung des Landes, die Denitrifikationsbetrachtung nur an einer bestimmten Auswahl an Messstellen durchzuführen:

„Sofern denitrifizierende Verhältnisse im Grundwasser vorliegen, erfolgt die Feststellung, ob eine [Nitratbelastung vorliegt], aufgrund der Berechnung der Nitratkonzentration nach der bestverfügbaren Methodik gemäß der Grundwasserverordnung.“ (§ 3 Abs. 3 S. 2 AVV GeA)

Eine rechtssichere Begründung, dass das Land auf eine flächendeckende Anwendung der Denitrifikationsbetrachtung verzichten konnte, ist nicht bekannt. Insbesondere liegt keine Bewertung dazu vor, inwieweit das Vorgehen mit dem Gleichheitsgrundsatz (vgl. Art. 3 Abs. 1 GG) vereinbar ist.