

HOL - Geschäftsstelle Osnabrück
Am Schölerberg 6, 49082 Osnabrück

- Kreisbauernverband -

Niedersächsisches Ministerium
für Ernährung, Landwirtschaft und
Verbraucherschutz.
Calenberger Str. 2
30169 Hannover



Unser Zeichen
00618-19

Sachbearbeiter
Brinkmann / JA
0541-560010

Datum
26.09.2019

Stellungnahme

Der Hauptverband des Osnabrücker Landvolkes (HOL) schließt sich dem allgemeinem Teil der **Stellungnahme des Kreislandvolkverbandes Cloppenburg e.V.** an, die in den Anlagen nochmals beigefügt ist. **Ergänzend dazu ergeben sich für das Verbandsgebiet des HOL folgende Besonderheiten durch den Entwurf der NDüngGewNPVO:**

Mehr als die Hälfte der landwirtschaftlich genutzten Flächen im Verbandsgebiet des HOL sind von dem vorliegenden Entwurf der NDüngGewNPVO betroffen. Daher ist auch die Betroffenheit unter den hiesigen Landwirten groß und die zukünftige betriebliche Entwicklung extrem unsicher. Da eine solch einschneidende Verordnung einen großen Einfluss auf die landwirtschaftliche Praxis hat, ist es umso wichtiger, dass die herangezogene Datengrundlage und Vorgehensweise für die Festsetzung der Gebietskulissen nach NDüngGewNPVO für jeden Betroffenen nachvollziehbar und transparent ist. Dies ist bei dem vorliegenden Entwurf nicht der Fall.

Nach näherer Betrachtung der Gebietskulisse Grundwasser im Verbandsgebiet des HOL haben sich wesentliche Unklarheiten herausgestellt:

- Die Grundwassermessstelle „Beesten-Bahnhof I“ im N-sensiblen Teilgebiet „Ems-Vechte-Niederung“ hat seit dem Jahr 2015 – 2017 einen signifikant fallenden Trend des Nitratwertes auf 42 mg/l in 2017 zu verzeichnen (s. Anlage 1).

Geschäftsstelle Osnabrück
Telefon: (0541) 56001 0
Telefax (0541) 56001 -16

Geschäftsführer: Martin Andrees
Finanzamt: Osnabrück-Stadt
Steuer-Nr.: 66 / 273 / 00196

„Beesten-Bahnhof II“ ist die tiefere Messstelle an diesem Standort und hat einen Nitratwert von 0,22 mg/l bei gleichbleibendem Trend von 2012 – 2017 (s. Anlage 2).

- Von der Grundwassermessstelle „Hilter“ im N-sensiblen Teilgebiet „Niederung der Ems und der oberen Lippe“ liegen Nitratmesswerte vor, die einen unglaublichen Abwärtstrend zeigen und repräsentieren heute eine nicht signifikante Belastung des Grundwassers (s. Anlage 3).
- Die Messstelle „Holte“ im Teilgebiet „Ibbenbüren-Osnabrücker Bergland“ hat eine ähnliche Entwicklung wie die beiden o. g. Messstellen zu verzeichnen. Auch das hier die Messwerte vor dem Jahr 2015 über dem Schwellenwert von 50 mg/l liegen. Jedoch ist das Teilgebiet nicht in der Gebietskulisse Grundwasser enthalten und ist somit nicht von den Auflagen des vorliegenden Entwurfs der NDüngGewNPVO betroffen (s. Anlage 4).

Es stellt sich nun die Frage, wieso das Teilgebiet der Messstelle „Holte“ nicht als N-sensibles Gebiet ausgewiesen wurde? Das würde sich mit dem geplanten Befreiungskriterium „keine rote Messstelle im Teilgebiet“ erklären lassen. Weshalb wurde dieses Kriterium nicht bei den Teilgebieten „Ems-Vechte-Niederung“ und „Niederung der Ems und der oberen Lippe“ angewendet? Es ist nach aktuellem Kenntnisstand nicht logisch nachvollziehbar, wieso bei einer ähnlichen Entwicklung der Messwerte von drei Messstellen, eine unterschiedliche Einstufung der Teilgebiete vorgenommen wird. Daher müssen, die Teilgebiete „Ems-Vechte-Niederung“ und „Niederung der Ems und der oberen Lippe“ aus der Gebietskulisse Grundwasser der NDüngGewNPVO genommen werden.

Die Wasserversorger im Verbandsgebiet des HOL fördern seit Jahren Trinkwasser mit einer hohen Wasserqualität und Nitratwerten, die weit unter dem Schwellenwert von 50 mg Nitrat/l liegen (s. Anlage 5 und <https://www.wasserverband-bsb.de/trinkwasser/wasserqualitaet/>). Trotzdem liegen beispielsweise das Wasserwerk Thiene (Stadtwerke Osnabrück AG) und die Wasserwerke des Wasserverbandes Bersenbrück in der Gebietskulisse Grundwasser der NDüngGewNPVO.

Im Landkreis Osnabrück arbeiten die Landwirte mit den Wasserversorgern, NLWKN und Landwirtschaftskammer in Wasserschutzkooperationen eng zusammen, um den Grundwasserschutz in den Wasserschutzgebieten zu gewährleisten. Die Landwirtschaft nimmt diese Kooperationen sehr gut an und die Nachfrage ist entsprechend hoch. Zum Beispiel wurde für die Gewässerschutzkooperation Dümmer/Obere Hunte eine höhere Fördermittelsumme beim Umweltministerium Niedersachsen beantragt, um die Bereitschaft der Landwirte für den Grundwasserschutz auch honorieren zu können.

Die Überregulierung der Landwirtschaft, durch den vorgestellten Entwurf der NDüngGewNPVO, gefährdet die Wasserschutzkooperationen in Niedersachsen. Kooperationen auf Augenhöhe sind so nur noch schwierig umzusetzen. Diese Meinung teilen auch die hiesigen Wasserversorger. Um das zu verdeutlichen wurde die „Interessengemeinschaft Grundwasserschutz Weser-Ems“ gegründet, bestehend aus Vertretern verschiedener Wasserversorger, Landwirten, Behörden und Landvolkverbänden. Aus Sicht der Wasserversorger und Landwirtschaft sollte der Grundwasserschutz gemeinsam mit den entsprechenden Akteuren geleistet werden und nicht durch die NDüngGewNPVO. Nur so kann fachgerecht das Grundwasser geschützt werden.

Der Entwurf der NDüngGewNPVO umfasst neben dem Grundwasser auch P-sensible Gebiete im Oberflächenwasser, wie zum Beispiel das Einzugsgebiet des Dümmer, das komplett im Verbandsgebiet des HOL liegt. Die landwirtschaftlichen Betriebe in diesem Gebiet müssen bereits auf Landesebene mit starken Einschränkungen in der Phosphor-Düngung rechnen. Bei dieser Veredelungsregion wird es für viele Betriebe zu einem großen Problem, da die organischen Dünger überwiegen einen P-Anteil aufweisen. Vor allem biologisch arbeitende Betriebe stehen in dieser Region vor nicht zu bewältigenden Herausforderungen, da diese nur organische Dünger einsetzen können. Eine Kreislaufwirtschaft, wie es in unserer Region gängige Praxis ist, wird hier nicht mehr möglich sein.

Nach unserer Berechnung würden ca. 1300 – 1400 ha Ackerland (Anzahl der hochversorgten Flächen), durch den Entwurf der NDüngGewNPVO im Einzugsgebiet des Dümmer, aus der landwirtschaftlichen Nutzung rausfallen. In einer Region, die ein

starkes infrastrukturelles Wachstum verzeichnet, würde dies den Flächenverbrauch zunehmend steigern.

Ob die Phosphor-Einträge im Dümmer aus der landwirtschaftlichen Nutzung des Einzugsgebiets stammen, ist nicht eindeutig nachgewiesen. Im Rahmen der Gewässerschutzkooperation Dümmer/Obere Hunte wurde vom Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie (LBEG) ein Gutachten anfertigt, in dem die Schwerpunkte für den P-Eintrag in den Dümmer ermittelt wurden. Das Gutachten (kann bei Bedarf bereitgestellt werden) zeigt deutlich auf, dass die Belastungsschwerpunkte für den Dümmer durch den Phosphor nicht aus den hochversorgten landwirtschaftlichen Flächen stammen, sondern aus den benachbarten Mooregebieten. Diese Gebiete sind aber nicht als P-sensibel ausgewiesen. Es ist ebenfalls kritisch zu sehen, dass das Gutachten nicht veröffentlicht wurde bei solch einem brisanten Thema und die fachlichen Aussagen des LBEG nicht in der Ausweisung des P-sensiblen Gebietes eingeflossen sind. Aus fachlicher Sicht werden die geplanten Maßnahmen keine positive Entwicklung auf die Gewässerqualität des Dümmer verzeichnen, sondern nur die Landwirte in ihrer betrieblichen Tätigkeit immens einschränken.

Mit freundlichen Grüßen



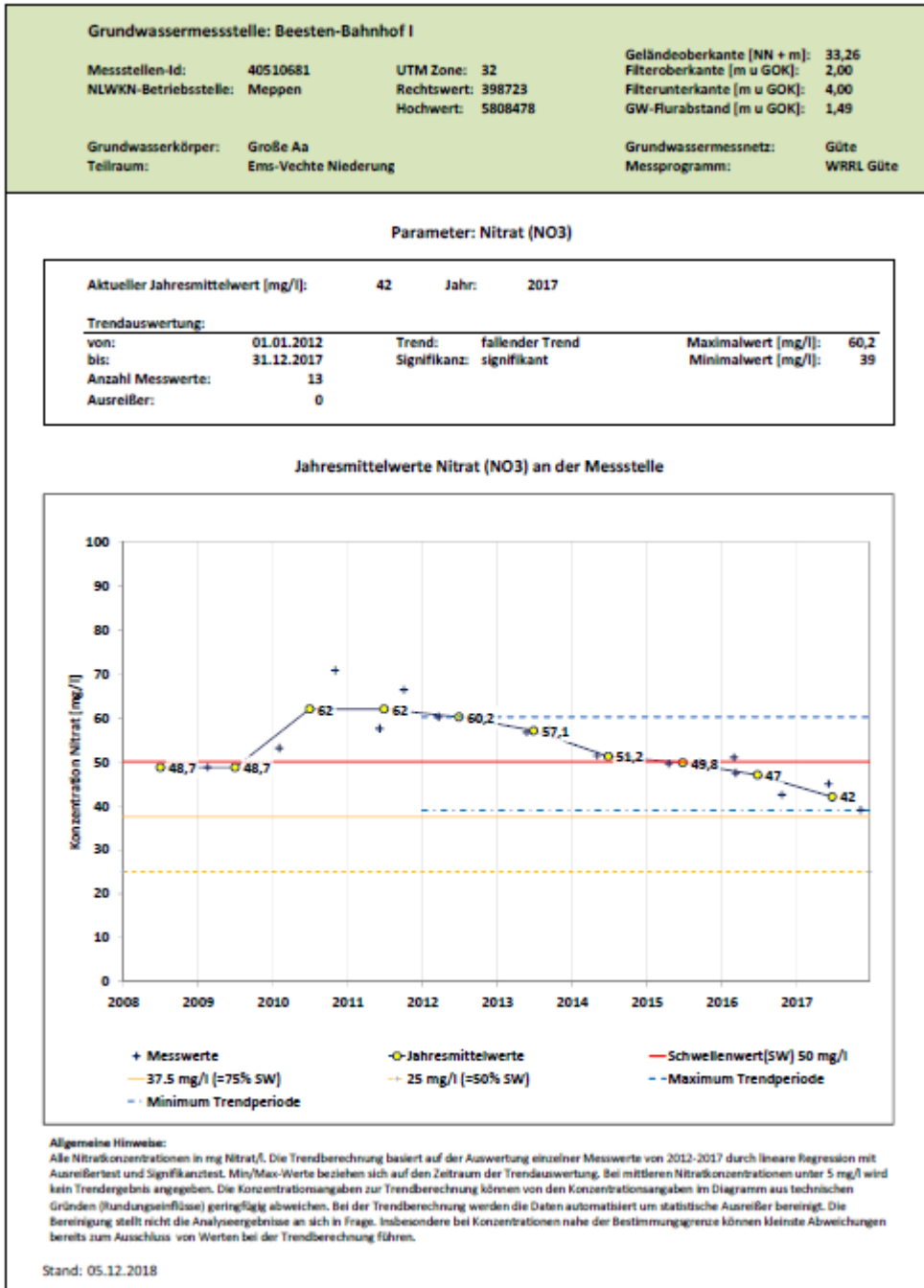
Andrees
Geschäftsführer

Anlagen

Anlage 1: Nitratkonzentration Messstelle Beesten-Bahnhof I



Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz



Anlage 2: Nitratkonzentration Messstelle Beesten-Bahnhof II



Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz

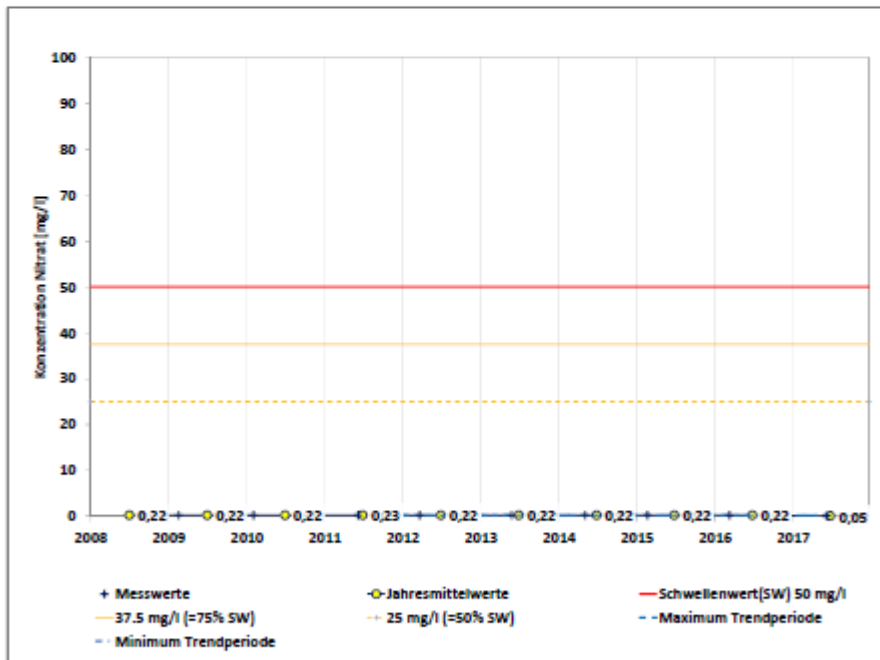
Grundwassermessstelle: Beesten-Bahnhof II

| | | | | | |
|-----------------------|----------------------|----------------------|-----------|-----------------------------|-------|
| Messstellen-Id: | 40510682 | UTM Zone: | 32 | Geländeoberkante [NN + m]: | 33,25 |
| NLWKN-Betriebsstelle: | Meppen | Rechtswert: | 398722 | Filteroberkante [m u GOK]: | 10,00 |
| | | Hochwert: | 5808474 | Filterunterkante [m u GOK]: | 25,00 |
| | | | | GW-Flurabstand [m u GOK]: | 1,71 |
| Grundwasserkörper: | Große Aa | Grundwassermessnetz: | Güte | | |
| Teilraum: | Ems-Vechte Niederung | Messprogramm: | WRRL Güte | | |

Parameter: Nitrat (NO3)

| | | | |
|------------------------------------|------------|---------------------|-----------------|
| Aktueller Jahresmittelwert [mg/l]: | 0,22 | Jahr: | 2016 |
| Trendauswertung: | | | |
| von: | 01.01.2012 | Trend: | nicht angegeben |
| bis: | 31.12.2017 | Signifikanz: | nicht angegeben |
| Anzahl Messwerte: | 11 | Maximalwert [mg/l]: | 0,22 |
| Ausreißer: | 1 | Minimalwert [mg/l]: | 0,22 |

Jahresmittelwerte Nitrat (NO3) an der Messstelle



Allgemeine Hinweise:

Alle Nitratkonzentrationen in mg Nitrat/l. Die Trendberechnung basiert auf der Auswertung einzelner Messwerte von 2012-2017 durch lineare Regression mit Ausreißertest und Signifikanztest. Min/Max-Werte beziehen sich auf den Zeitraum der Trendauswertung. Bei mittleren Nitratkonzentrationen unter 5 mg/l wird kein Trendergebnis angegeben. Die Konzentrationsangaben zur Trendberechnung können von den Konzentrationsangaben im Diagramm aus technischen Gründen (Rundungseinflüsse) geringfügig abweichen. Bei der Trendberechnung werden die Daten automatisch um statistische Ausreißer bereinigt. Die Bereinigung stellt nicht die Analyseergebnisse an sich in Frage. Insbesondere bei Konzentrationen nahe der Bestimmungsgrenze können kleinste Abweichungen bereits zum Ausschluss von Werten bei der Trendberechnung führen.

Stand: 05.12.2018

Anlage 3: Nitratkonzentration Messstelle Hilter



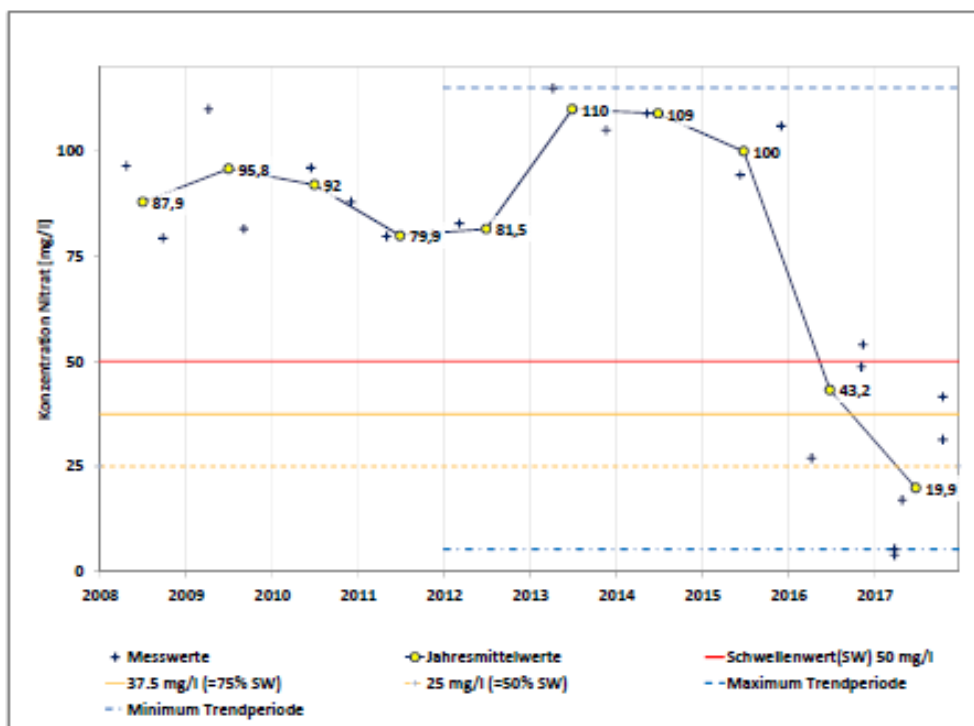
Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz

| | | | |
|--------------------------------------|--|-----------------------------|-----------|
| Grundwassermessstelle: Hilter | | | |
| Messstellen-Id: | 9700119 | UTM Zone: | 32 |
| NLWKN-Betriebsstelle: | Cloppenburg | Rechtswert: | 439656 |
| | | Hochwert: | 5776457 |
| Grundwasserkörper: | Niederung der Oberen Ems (Sassenberg/Versmold) | Geländeoberkante [NN + m]: | 104,99 |
| Teilraum: | Niederung der Ems und der oberen Lippe | Filteroberkante [m u GOK]: | 4,94 |
| | | Filterunterkante [m u GOK]: | 6,94 |
| | | GW-Flurabstand [m u GOK]: | 3,34 |
| | | Grundwassermessnetz: | Güte |
| | | Messprogramm: | WRRL Güte |

Parameter: Nitrat (NO3)

| | | | |
|---|------------|----------------------------|-----------------|
| Aktueller Jahresmittelwert [mg/l]: | 19,9 | Jahr: | 2017 |
| Trendauswertung: | | | |
| von: | 01.01.2012 | Trend: | fallender Trend |
| bis: | 31.12.2017 | Signifikanz: | signifikant |
| Anzahl Messwerte: | 13 | Maximalwert [mg/l]: | 115 |
| Ausreißer: | 0 | Minimalwert [mg/l]: | 5,31 |

Jahresmittelwerte Nitrat (NO3) an der Messstelle



Allgemeine Hinweise:

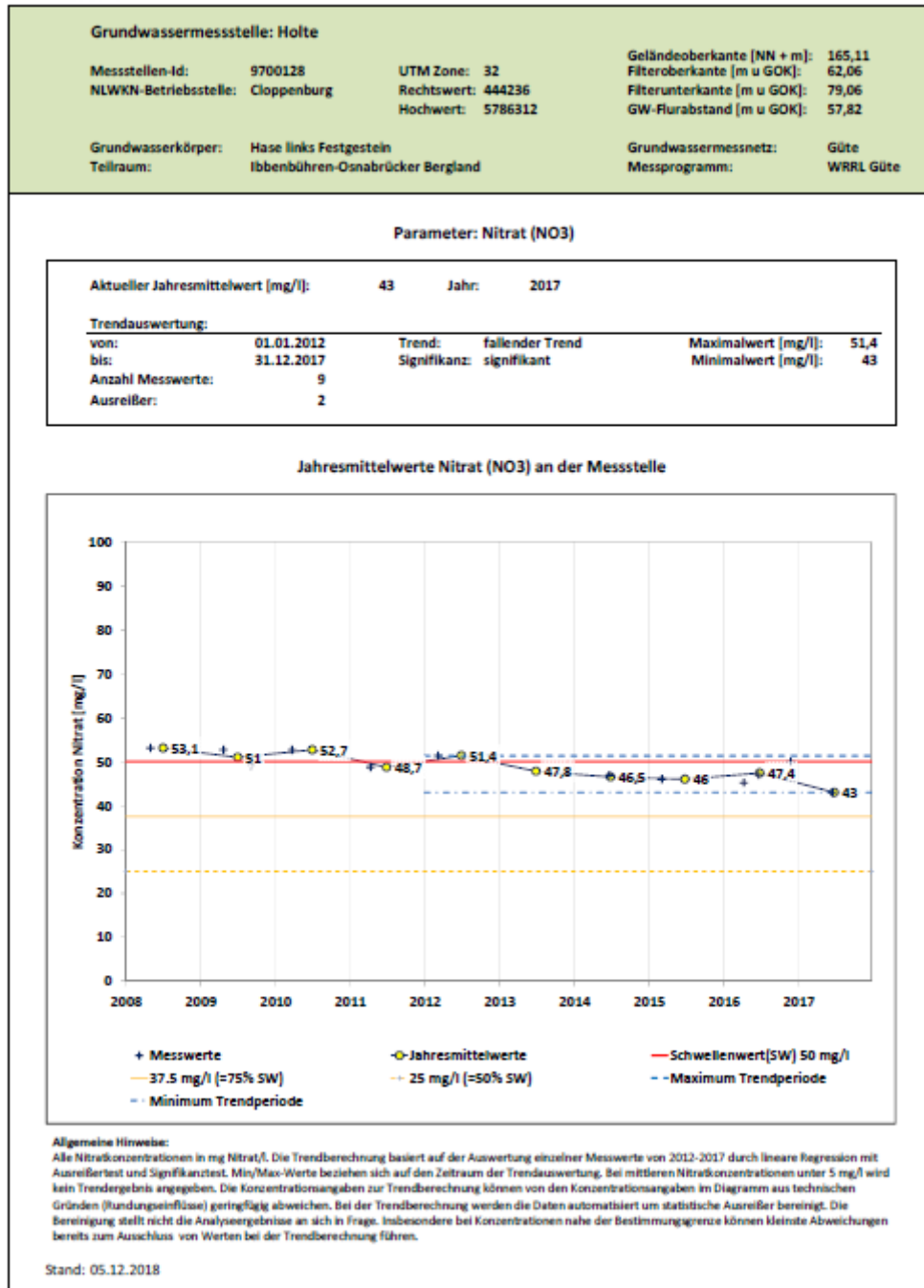
Alle Nitratkonzentrationen in mg Nitrat/l. Die Trendberechnung basiert auf der Auswertung einzelner Messwerte von 2012-2017 durch lineare Regression mit Ausreißertest und Signifikanztest. Min/Max-Werte beziehen sich auf den Zeitraum der Trendauswertung. Bei mittleren Nitratkonzentrationen unter 5 mg/l wird kein Trendergebnis angegeben. Die Konzentrationsangaben zur Trendberechnung können von den Konzentrationsangaben im Diagramm aus technischen Gründen (Rundungseinflüsse) geringfügig abweichen. Bei der Trendberechnung werden die Daten automatisch um statistische Ausreißer bereinigt. Die Bereinigung stellt nicht die Analyseergebnisse an sich in Frage. Insbesondere bei Konzentrationen nahe der Bestimmungsgrenze können kleinste Abweichungen bereits zum Ausschluss von Werten bei der Trendberechnung führen.

Stand: 05.12.2018

Anlage 4: Nitratkonzentration Messstelle Holte



Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz



Anlage 5: Trinkwasseranalyse Wasserwerk Thiene



Trinkwasseranalyse Versorgungsbereich Thiene

| Grenzwert TVO | Bezeichnung | Einheit | Durchschnittswert |
|--------------------------|--|-----------------|-------------------|
| Anlage 1 TVO | | | |
| 0 | Escherichia Coli (E. Coli) | Anzahl/ 100 ml | 0 |
| 0 | Enterokokken | Anzahl/ 100 ml | 0 |
| Anlage 2/I TVO | | | |
| 0,001 | Benzol | mg/l | <0,00025 |
| 1 | Bor | mg/l | <0,02 |
| 0,01 | Bromat | mg/l | <0,0025 |
| 0,05 | Chrom | mg/l | <0,0005 |
| 0,05 | Cyanid | mg/l | <0,005 |
| 0,003 | 1,2-Dichlorethan | mg/l | <0,0005 |
| 1,5 | Fluorid | mg/l | <0,15 |
| 50 | Nitrat | mg/l | 7,83 |
| 0,0001 | PBSM (Pflanzenschutzmittel); Einzelsubstanz | mg/l | n.n. |
| 0,0005 | PBSM (Pflanzenschutzmittel); Summe | mg/l | n.n. |
| 0,001 | Quecksilber | mg/l | <0,0001 |
| 0,01 | Selen | mg/l | <0,001 |
| 0,01 | Tetrachlorethen und Trichlorethen; Summe | mg/l | <0,0005 |
| 0,01 | Uran | mg/l | <0,0001 |
| Anlage 2/II TVO | | | |
| 0,005 | Antimon | mg/l | <0,001 |
| 0,01 | Arsen | mg/l | <0,001 |
| 0,00001 | Benzo-(a)-pyren | mg/l | <0,000001 |
| 0,01 | Blei* | mg/l | <0,001 |
| 0,003 | Cadmium | mg/l | <0,0001 |
| 2 | Kupfer* | mg/l | 0,002 |
| 0,02 | Nickel* | mg/l | <0,001 |
| 0,5 | Nitrit | mg/l | 0,014 |
| 0,0001 | PAK (Polycyclische aromatische Kohlenwasserstoffe) | mg/l | <0,000001 |
| 0,05 | Trihalogenmethane; Summe | mg/l | <0,0005 |
| Anlage 3 TVO | | | |
| 0,2 | Aluminium | mg/l | 0,005 |
| 0,5 | Ammonium | mg/l | <0,06 |
| 250 | Chlorid | mg/l | 17,5 |
| 0 | Coliforme Bakterien | Anzahl/ 100 ml | 0 |
| 0,2 | Eisen | mg/l | 0,12 |
| 0,5 | Färbung (436 nm) | m ⁻¹ | 0,32 |
| 3 (23°C) | Geruchsschwellenwert | | <1 |
| 100/ml | Koloniezahl bei 22 °C | Anzahl/ml | 3 |
| 100/ml | Koloniezahl bei 36 °C | Anzahl/ml | 3 |
| 2790 | Leitfähigkeit bei 25 °C | µS/cm | 329 |
| 0,05 | Mangan | mg/l | 0,0015 |
| 200 | Natrium | mg/l | 13 |
| ohne anomale Veränderung | Organisch gebundener Kohlenstoff (TOC) | mg/l | 1,5 |
| ≥ 6,5 und ≤ 9,5 | pH-Wert | | 7,87 |
| 250 | Sulfat | mg/l | 58 |
| 1,0 | Trübung | NTU | 0,56 |
| | Kalium | mg/l | 2,37 |
| | Calcium | mg/l | 43,4 |
| | Magnesium | mg/l | 4,5 |
| | Gesamthärte | °dH | 7,1 |
| | Säurekapazität K _{9,4,3} | mmol/l | 1,30 |

TVO= Trinkwasserverordnung

n.n.= nicht nachweisbar

*Zufallschichtprobe in der Hausinstallation

Härtebereich gemäß Wasch- und Reinigungsmittelgesetz

| | | |
|---------------------|--------|------|
| weich bis 8,4°dH | mittel | hart |
|---------------------|--------|------|

Verbandsanhörung zum Entwurf der NDüngGewNPVO

Stellungnahme des Kreislandvolkverbandes Cloppenburg e.V.

A. Ausgangslage

Der Landesverordnungsgeber hat mit dem vorliegenden Entwurf der NDüngGewNPVO Gebietskulissen ausgewiesen, in denen fortan besondere, über die bereits in der DüV bestimmten Restriktionen betreffend die Düngemittelausbringung gelten sollen.

Über den bisher vom Bund verfolgten Ansatz hinaus, und so bisher offenbar nur in Schleswig-Holstein vorgesehen, sieht der Verordnungsentwurf der Landesregierung zusätzliche Maßnahmen auch in angeblich mit Phosphat belasteten oder Nitrat sensiblen Gebieten vor.

Im Einzelnen handelt es sich um folgende zusätzliche Maßnahmen:

- Das Aufbringen von Wirtschaftsdüngern sowie von organischen und organisch-mineralischen Düngemitteln nur noch nach vorangegangener Ermittlung der Gehalte an Stickstoff (und Phosphor) auf Grundlage wissenschaftlich anerkannter Messmethoden;
- die unverzügliche, jedoch spätestens innerhalb von einer Stunde nach Beginn des Ausbringens zu erfolgende Einarbeitung von Düngemitteln auf unbestellten Ackerflächen;
- die Erhöhung des Mindestlagerzeitraums von Düngemitteln auf sieben Monate (geltend ab dem 01. Juli 2021). Die letztgenannte Vorgabe gilt allerdings nur solche Betriebe betreffen, deren Flächen mit mindestens 35 ha oder mindestens 35 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche und zugleich 5 ha in einer Gebietskulisse liegen.

Als Anlass für die NDüngGewNPVO nennt der Verordnungsgeber u. a. das zu Lasten der Bundesrepublik Deutschland ergangene Urteil des EuGH vom 21. Juni 2018, Rs. C-543/16 (Kommission ./ Deutschland), in dem der Gerichtshof der Klage der Kommission „in vollem Umfang stattgegeben“ habe. Der Gerichtshof hatte in dem Urteil festgestellt, dass Deutschland, dadurch dass es keine zusätzlichen Maßnahmen oder verstärkte Aktionen zum Schutz des Grundwassers vor Nitrat-Verunreinigungen erlassen hatte, gegen die Vorgaben der EG-Nitratrichtlinie verstoßen habe.

Dieses Urteil zusammen mit der EU-Pilotanfrage Nr. 7806/15 ENVI der Europäischen Kommission zur Umsetzung der Europäischen Wasserrahmenrechtslinie (nachfolgend: „**WRRL**“) aus dem Sommer 2015 verstärkte, so der Verordnungsgeber in der vorliegenden Begründung, *„den aus fachlicher Sicht bestehenden hohen Handlungsbedarf, den Schutz der Gewässer (Grund- und Oberflächengewässer) vor schädlichen Nährstoffeinträgen aus der Landwirtschaft zu gewährleisten“*.

B. Herleitung der Gebietskulissen laut Verordnungsentwurf

Der Verordnungsgeber macht bei der Ausweisung der Gebietskulissen von der Regelungsbefugnis des § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, 1. Alt. DüV Gebrauch. In § 2 Abs. 1 des Entwurfs weist er sowohl eine Gebietskulisse Grundwasser als auch eine Gebietskulisse Oberflächengewässer aus. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich im Wesentlichen auf die Gebietskulisse Grundwasser bzw. auf die (Teilbereiche von) Grundwasserkörper(n), die wegen Nitratbelastung nach § 7 der GrwV in einen schlechten Zustand eingestuft worden sind.

Zur vorgenommenen Bewertung der Grundwasserkörper (nachfolgend: „**GWK**“) nimmt der Verordnungsgeber Bezug auf das mehrstufige Verfahren zur Bestimmung der nitratsensiblen Gebiete gemäß „Leitfaden für die Bewertung des chemischen Zustands der Grundwasserkörper in Niedersachsen und Bremen nach EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)“ des NLWKN aus 2014 (nachfolgend: „**WRRL-Leitfaden**“). Danach wurden 51 von insgesamt 123 GWK in Niedersachsen aufgrund der Nitratbelastung nach § 7 GrwV in einen schlechten Zustand eingestuft („*Bewertung 2016*“), was einem Gebiet von rund 60% der Landesfläche entspräche.

Ferner führt die Landesregierung den „Niedersächsischen Beitrag zu den Bewirtschaftungsplänen 2015 bis 2021 der Flussgebiete Elbe, Weser, Ems und Rhein“ aus Dezember 2015 an. Zugleich kündigte der Verordnungsgeber an, dass eine Überprüfung der GWK gemäß WRRL alle sechs Jahre, somit die nächste Überprüfung im Dezember 2021 erfolge.

Als *„wesentlichen Grund“* für den schlechten chemischen Zustand von 51 GWK nennt der Verordnungsgeber explizit *„die landwirtschaftlichen Nährstoffeinträge“* und führt hierzu den „Nährstoffbericht für Niedersachsen“ an, der für den vergangenen Berichtszeitraum 2017/2018 einen landesweiten Stickstoffüberhang (Düngung über dem berechneten Pflanzenbedarf) von rund 50.000 Tonnen ausweise.

In einem weiteren Schritt machte der Ordnungsgeber von der Ermächtigung zur Binnendifferenzierung gemäß § 13 Abs. 2 Satz 3 DüV Gebrauch. Hierzu führt die Landesregierung aus, „*basierend auf hydrogeologischen Abgrenzungen*“, Teilgebiete von GWK aus der Gebietskulisse heraus genommen zu haben, in denen „*im Rahmen des wasserwirtschaftlichen Bewertungsverfahrens WRRL*“ keine Schwellenwertüberschreitung im Grundwasser gemäß § 13 Abs. 2 Satz 3 DüV gemessen worden ist.

C. Auseinandersetzung mit dem Verordnungsentwurf im Allgemeinen

I. Bewertung des Urteils des EuGH vom 21. Juni 2018, Rs. C-543/16 (Kommission ./ Deutschland) als Anlass für den Verordnungsentwurf

Wie in der Ausgangslage unter **A.** kurz wiedergegeben, beruft sich der Ordnungsgeber darauf, dass das Vertragsverletzungsverfahren, das die Europäische Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen Verstoßes gegen die EG-Nitratrichtlinie eingeleitet hatte, mit Urteil vom 21. Juni 2018 „*in vollem Umfang stattgegeben*“ worden wäre.

Der Ordnungsgeber lässt dabei jedoch unerwähnt, dass die Bundesrepublik Deutschland in ihrer Verteidigung vor dem EuGH nur zwei der insgesamt vier Befunde, auf die die Kommission den Verstoß gegen Art. 5 der Nitratrichtlinie stütze, bestritten hatte¹. Die Bundesrepublik hatte mit ihrem Vortrag im Verletzungsverfahren sowohl ein Eutrophierungsproblem als auch einen sich verschlechternden Eutrophierungszustand der küstennahen Gewässer schlicht eingeräumt (ibid.).

Aus diesem Eingeständnis folgte der EuGH, dass eine Gewässerverunreinigung nach Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Anhang I Teil A Nrn. 2 und 3 der Nitratrichtlinie vorgelegen habe, die zu zusätzlichen Maßnahmen oder verstärkten Aktionen zum Schutz des Grundwassers verpflichte:

*„Aus Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang I Teil A Nrn. 2 und 3 der Richtlinie 91/676 ergibt sich jedoch, dass Gewässer nicht nur dann als von Verunreinigung betroffen angesehen werden, wenn Grundwasser mehr als 50 mg/l Nitrat enthält, sondern insbesondere auch dann, wenn in **Binnengewässern, Mündungsgewässern, Küstengewässern und Meeren eine Eutrophierung festgestellt wurde**. Nach der Richtlinie sind die Mitgliedstaaten in jedem dieser*

¹ Vgl. EuGH, Urteil vom 21.06.2018, Rs. C- 543/17, Anm. 60.

Fälle verpflichtet, die in Art. 5 der Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen zu treffen.“²

Mit anderen Worten, der Gerichtshof war nicht mehr aufgefordert, zu der sonstigen - auch betreffend die NDüngGewNPVO relevante - Frage Stellung zu nehmen, nach welcher Methode der Anteil der Messtationen zu berechnen ist, bei denen die Nitratkonzentration bei 50 mg/l und höher lag, oder welches Messnetz für die Nitratsituation des oberflächennahen Wassers am repräsentativsten ist³.

An anderer Stelle wird der Gerichtshof noch deutlicher:

*„[...] Diesbezüglich beschränkt sich die Bundesrepublik Deutschland **ohne Anführung eines wissenschaftlichen Nachweises** auf die Feststellung, dass Deutschland sich in Bezug auf die Lichtverhältnisse außerhalb der nordeuropäischen Breitengrade befinde und auch nach dem 1. August in Deutschland noch ein bedeutender Biomassezuwachs gegeben sei. **Dies reicht nicht aus, um das substantiierte Vorbringen der Kommission zu widerlegen.**“⁴*

Expliziter kann ein Gericht kaum werden, wenn ein Parteivorbringen im Sinne der Relationstechnik unzureichend war. Die Bundesrepublik Deutschland hatte das Vorbringen der Kommission entweder (konkludent) eingeräumt oder aber unsubstantiiert bestritten.

Vor diesem Hintergrund ohne jegliche Einschränkung anzuführen, der EuGH hätte „der Klage der Kommission“ wegen Verstößen gegen die Nitratrichtlinie „in vollem Umfange stattgegeben“, ist tendenziös. Jedenfalls wird der Verordnungsgeber der Rechts- bzw. Aussagekraft des EuGH-Urteils zur EG-Nitratrichtlinie vom 21. Juni 2018 nicht gerecht, wenn er die beabsichtigte NDüngGewNPVO ohne nähere Einschränkung auf das zu Lasten der Bundesrepublik ergangene EuGH-Urteil stützt. Die Bundesrepublik hatte jedenfalls - aus welchen Gründen auch immer - wichtiges Klagvorbringen der Europäischen Kommission nicht (hinreichend) erwidert und damit unstreitig gestellt.

II. Inhalt der EU-Pilotanfrage Nr. 7806/15 ENVI

Die EU-Pilotanfrage Nr. 7806/15/ENVI zur Umsetzung der WRRL in Deutschland ist bei der Bundesrepublik am 24. Juli 2015 eingegangen und wurde von dieser knapp drei Monate später beantwortet. So ist die bemühte Verknüpfung zwischen der EU-

² Vgl. EuGH, Urteil vom 21.06.2018, Rs. C- 543/17, Anm. 60.

³ Vgl. EuGH, Urteil vom 21.06.2018, Rs. C- 543/17, Anm. 61.

⁴ Vgl. EuGH, Urteil vom 21.06.2018, Rs. C- 543/17, Anm. 116.

Pilotanfrage einerseits und der NDüngGewNPVO andererseits bereits in zeitlicher Hinsicht zweifelhaft.

Doch auch inhaltlich besteht kein unmittelbarer Zusammenhang. Ziel der Pilotanfrage war die Erlangung näherer Auskünfte betreffend die ausstehende Defizitanalyse zur Bestimmung des Status Quo sowie der Zielabweichung, sowie um ausführliche Informationen darüber, inwieweit die genannte Analyse für die Bewirtschaftungspläne 2015 – 2021 nutzbar gemacht wurde. Betreffend die weitere Umsetzung der WRRL bat die Kommission die Bundesrepublik überdies um Mitteilung eines genauen Zeitplanes betreffend die schrittweise Überführung aller Wasserkörper in einen guten Zustand und um nähere Erläuterungen betreffend die Einhaltung des Verschlechterungsverbots der WRRL.

Somit wird deutlich, dass der bloße Verweis auf die EU-Pilotanfrage, mit der die Bundesrepublik vor mehr als vier Jahren betreffend die Umsetzung der WRRL um detaillierte Auskunft gebeten wurde, nicht ohne Weiteres als Begründung für eine Landesverordnung herhalten kann, in der einzelnen Landwirtschaftsbetrieben besondere düngerechtliche Maßnahmen auferlegt werden sollen.

D. Auseinandersetzung mit der Ausweisung der Gebietskulissen im Einzelnen

Zur Ausweisung der Gebietskulissen beruft sich die Landesregierung auf ein Konvolut verschiedener Behördenausarbeitungen. Das sind im Einzelnen:

- der Leitfaden für die Bewertung des chemischen Zustands der Grundwasserkörper in Niedersachsen und Bremen nach EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), 2014;
- der Niedersächsische Beitrag zu den Bewirtschaftungsplänen 2015 bis 2021 der Flussgebiete Elbe, Weser, Ems und Rhein“, 2015;
- der Nährstoffbericht für Niedersachsen, Berichtszeitraum 2017/2018.

I. Fachliche wie rechtliche Inkonsistenz der Datengrundlage

Den Behördenausarbeitungen liegen unterschiedliche Datengrundlagen, Methoden sowie Zielsetzungen zugrunde. Eine Übernahme der darin gewonnenen Ergebnisse und Mechanismen auf die NDüngGewNPVO ist nur unter der Hinnahme darin enthaltener Widersprüche bzw. Inkonsistenzen möglich. Diesbezüglich sei auf die unten aufgeführten sonstigen fachlichen Einwendungen verwiesen

Darüber hinaus sind die Angaben der Landesregierung zu der Binnendifferenzierung nach § 13 Abs. 2 Satz 3 DüV in der Begründung zum Verordnungsentwurf unzutreffend. Soweit bisher methodisch bekannt, erfolgte weder die Abgrenzung von Grundwasserkörpern noch von Teilgebieten innerhalb der GWK ausschließlich auf – wie angegeben – „hydrogeologischen Abgrenzungen“. Nach § 2 der GrwV werden von der zuständigen Behörde Lage und Grenzen der Grundwasserkörper im Sinne des § 3 Nummer 6 des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) festgelegt. Im WHG ist dort ein GWK als ein „*abgegrenztes Grundwasservolumen innerhalb eines oder mehrerer Grundwasserleiter*“ definiert. Das sind hydrogeologische Termini, die sich ausschließlich auf die gesättigte Zone der Grundwasserleiter beziehen. Abgrenzungen von Grundwasservolumen müssen sich daher an Eigenschaften des Grundwassers orientieren, z. B. an der Fließrichtung oder daraus resultierenden unterirdischen Einzugsgebietsgrenzen des Grundwassers. In Niedersachsen erfolgte die Abgrenzung der GWK jedoch anhand der Einzugsgebietsgrenzen oberirdischer Fließgewässer, die keineswegs mit den vorgenannten Grenzen übereinstimmen. Laterale Abweichungen können – saisonal variierend – mehrere Kilometer betragen und damit wahrscheinlich feldblockübergreifend liegen.

Zudem wurden die GWK flächenhaft sehr groß ausgewiesen und umfassen damit i.d.R. mehrere, geohydraulisch definierte Teileinzugsgebiete des Grundwassers. Die Größen liegen – vor allem im Lockergestein - sehr oft bei mehreren Hundert km² (10.000,00 Hektar), reichen in Einzelfällen auch bis oberhalb von tausend km² (100.000,00 Hektar). Da die Größe des GWK an entscheidender Stelle sowohl der GrwV (§ 7, Absatz 2) als auch der Vorgehensweise des NLWKN (teilflächen- und kriteriumsbezogen) von überragender Bedeutung für das Ergebnis der Zustandsbewertung der GWK ist, sind die großen Flächenumfänge der GWK ein systemrelevanter Parameter.

Die Abgrenzung der sog. „Typflächen/Teilräume“ erfolgte nach bisher nicht eindeutig beschriebenen Kriterien, offenbar jedoch auch nicht ausschließlich nach hydrogeologischen und zudem – nach Angaben des LBEG⁵ – zunächst grob und damit auch potentiell feldblockübergreifend.

Bei der vom NLWKN im Rahmen des genannten Leitfadens für die Bewertung des chemischen Zustands der Grundwasserkörper in Niedersachsen und Bremen nach EG-Wasserrahmenrichtlinie verwendeten Vorgehensweise (erläutert in Abb. 2 des

⁵ Konzeptionelle Vorgehensweise für eine hydrogeologisch begründete Unterteilung der Grundwasserkörper Niedersachsens für das integrierte Monitoring-Konzept der EU-WRRRL mittels repräsentativer Teilflächen bzw. Typflächen für das Jahre der Bearbeitung 2006 bis 2008. LBEG, 21.03.2019 (unveröff.)

Leitfadens⁶⁾ werden an entscheidender Stelle modellierte Daten zu den Sickerwasserkonzentrationen unterhalb des Bodens verwendet. Es handelt sich hierbei eindeutig nicht um Messwerte im Grundwasser, die nach der GrwV ausschließlich für die Zustandsbewertung der Grundwasserkörper herangezogen werden dürfen. Diese Daten werden dazu verwendet, bei – nach den einzelnen Kriterien der Vorgehensweise – nicht ausreichenden Messwerten im Grundwasser ersatzweise eine Teilfläche als „signifikant gefährdet“ auszuweisen, wodurch diese Teilfläche a) den GWK in den „schlechten chemischen Zustand“ versetzen kann und b) zur Verordnungskulisse wird. Die Daten berücksichtigen den natürlichen Nitratabbau in der ungesättigten Zone unterhalb des Bodens bis zum Grundwasser nur mithilfe eines pauschalen, lokal undifferenzierten Ansatzes (75 mg/L statt 50 mg/L), wodurch eine gravierende Unterschätzung des Abbaupotentials⁷⁾ am Standort bzw. im Feldblock (z. B. bei lehmigem Untergrund mit resultierend langen Verweilzeiten des Sickerwassers bis zur Erreichung der Grundwasseroberfläche) entstehen kann. Zudem wird der natürliche Nitratabbau im Grundwasser bei diesen Daten nicht berücksichtigt, der bereits wenige Meter unterhalb der Grundwasseroberfläche zu nitratfreiem Grundwasser führen kann. Die Vergleichbarkeit zu den im Rahmen der Vorgehensweise verwendeten „flachen“ Grundwassermessstellen (bis 10 Meter unterhalb der Grundwasseroberfläche) ist somit nicht gegeben.

II. Sonstige fachliche Einwendungen

Da die Daten von der zuständigen Behörde zur Evaluierung der Vorgehensweise bei der Zustandsbewertung der Grundwasserkörper noch nicht komplett übergeben wurden, sind weitere Prüfungen noch anhängig und können innerhalb der eingeräumten Anhörungsfrist noch nicht vollständig benannt werden.

Im Ergebnis der bisher durchgeführten, jedoch noch in Bearbeitung befindlichen Evaluierung der behördlicherseits übergebenen Daten ergeben sich – exemplarisch aufgeführt - folgende weitere Hinweise auf ggf. fehlerhaft verwendete Daten im Rahmen der Zustandsbewertung der Teilflächen bzw. der Grundwasserkörper:

⁶⁾ Vgl. S. 10 des Leitfadens für die Bewertung des chemischen Zustands der Grundwasserkörper in Niedersachsen und Bremen nach EG-Wasserrahmenrichtlinie

⁷⁾ Pilothaftes Ausgrenzen der § 13 Gebiete nach Düngeverordnung im GWK SAL GW 014.- Schriftenreihe der Landesanstalt für Landwirtschaft und Gartenbau (LLG) Sachsen-Anhalt, Bernburg, Heft 2/2019 (in Vorbereitung).

1. Hydrochemische Grundwasseranalysen z.T. erheblich falsch

Anhand möglicher Plausibilitätsprüfungen (sog. „Ionenbilanzprüfungen“) der Analysedaten von Grundwassermessstellen, die für die Zustandsbewertung seitens der Behörden verwendet worden waren, wurden unzulässige Abweichungen in Relation zu den in der DIN 38402-62 aufgeführten Plausibilitätsgrenzen festgestellt, die von der zuständigen Behörde bisher nicht schlüssig erklärt werden konnten. Dadurch können die für die Ionenbilanzrechnungen verwendeten Messwerte (u.a. auch Nitrat) dieser Messstellen falsch sein und müssen überprüft werden.

2. Verwendung messstellenbezogener Daten im Rahmen der Vorgehensweise des NLWKN

Die bisher durchgeführte Evaluierung der übergebenen Daten ergab hinsichtlich der Verwendung des Kriteriums „Flache Messstellen im Lockergestein“ (Prüfschritt 1, Kriterium 2 bzw. Prüfschritt 2, Kriterium 2) fehlerhafte Zuordnungen bei sog. „gespannten“ Grundwasserleitern. Hier wurde das im „Leitfaden“ angegebene Kriterium („Filter 10 Meter unter Grundwasseroberfläche) auf den Grundwasserdruckspiegel und nicht die -oberfläche angewendet. Dadurch können Messstellen mit niedrigen Nitratgehalten infolge Denitrifikation von der Verwendung bei der Zustandsbewertung zugunsten von solchen mit hohen Konzentrationen ausgeschlossen worden sein, obwohl sie in die Datenbasis fachlich hätten eingeordnet werden müssen.

3. „Einzelfallbetrachtung“ im Rahmen der Vorgehensweise zur Beurteilung der GWK

Im Ergebnis der bisher durchgeführten Evaluierung der Daten zeigte sich bei einem sehr hohen Anteil der Teilflächen, dass eine eindeutige Zuordnung anhand der verwendeten drei Kriterien bei den ersten beiden Prüfschritten nicht möglich war. Grund hierfür waren zumeist nicht ausreichende Daten von Grundwassermessstellen mit Messungen zu Nitrat im Grundwasser. Diese Teilflächen wurden also ausschließlich aufgrund der modellierten Sickerwasserdaten nicht als „gut“ bewertet und in die sog. „Einzelfallbetrachtung“ überführt. Die dort vorgenommene Bewertung ist anhand der übergebenen Daten nicht dokumentiert und damit fachlich nicht nachvollziehbar.

4. Prüfung Messstellendokumente (noch ausstehend)

Nicht vollständig übergeben wurden bisher Daten und Dokumente zu den geologischen Schichtenverzeichnissen und Ausbaudaten der Grundwassermessstellen. Bei diesen handelt es sich um notwendige Grundlagendaten zur Prüfung der Bauwerke entsprechend der technischen Regelwerke der Verbände bzw. DIN-Normen. Relevant können insbesondere fehlerhafte unterirdische Ausbauten (z. B. unterdimensionierte Ringräume und/oder nicht an die Lithologie des Gebirges angepasste Schüttmaterialien) bei alten Grundwassermessstellen sein, die in den Monitoringmessstellen der Länder weitverbreitet sind⁸ und Einfluss auf die Güte des entnommenen Grundwassers haben können. Dieser Prüfung kommt vor allem bei den Messstellen eine hohe Bedeutung zu, die alleine verantwortlich für die Einstufung einer Teilfläche oder des gesamten Grundwasserkörpers sind. Die Prüfung ist in Bearbeitung.

5. Prüfung Wartungsdokumente und Probennahmeprotokolle der Grundwassermessstellen noch ausstehend

Ebenfalls nicht übergeben werden konnten bisher Informationen zur regelmäßigen Wartung der Grundwassermessstellen, die für einen einwandfreien aktuellen Zustand der Grundwassermessstellen zum Zeitpunkt der Probennahmen von großer Bedeutung sind. Die Prüfung dieser Daten (hydraulische Tests, optische Kamerabefahrungen, geophysikalische Ausbaukontrollmessungen) nach den zeitbezogenen Vorgaben des technischen Regelwerkes der DWA/DVGW⁹ steht noch aus und wird messstellenbezogen dokumentiert. Von Bedeutung sind insbesondere mögliche Alterungserscheinungen (hydraulische Kurzschlüsse infolge von Rohrleckagen) und Funktionseinschränkungen (Ablagerungen und Auflandungen im Rohr) der Messstellen. Die Daten der Probennahmeprotokolle geben Aufschluss über das notwendigerweise entnommene Grundwasservolumen zur Beurteilung der hydrochemischen Repräsentativität der Probe.

⁸ Leitfaden zur Anwendung von Qualitätsanforderungen an Grundwasserstands- und -gütemessstellen nach EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) in Nordrhein-Westfalen. Hrsg.: Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV), https://www.lanuv.nrw.de/fileadmin/lanuv/wasser/pdf/QS-Leitfaden_Grundwassermessstellen_20181130_mit_Anhang_korr_.pdf

⁹ DVGW (2011): Grundsätze der Grundwasserprobennahme aus Grundwassermessstellen; Arbeitsblatt W 112 (A), wvgw Wirtschafts- und Verlagsgesellschaft Gas und Wasser mbH, Bonn.

DVGW (2012): Eignungsprüfung von Grundwassermessstellen; Arbeitsblatt W 129 (A).- wvgw Wirtschafts- und Verlagsgesellschaft Gas und Wasser mbH, Bonn

III. Sonstige rechtliche Einwendungen

Aufgrund der Fehler in der fachlichen bzw. technischen Grundlage der Verordnung ergeben sich folgende ungerechtfertigte Eingriffe in die Grundrechte betroffener Landwirte:

1. Verstoß gegen den Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG

Nach Art. 3 Abs. 1 GG verstößt es gegen den grundrechtlich geschützten Gleichheitsgrundsatz, wesentlich gleiche Sachverhalte ohne sachliche Rechtfertigung ungleich zu behandeln.

Der Entwurf der NDüngGewNPVO sieht für Landwirte, die in einer Gebietskulisse nach § 2 liegen weitergehende Restriktionen bei der Ausbringung und Aufbewahrung von Düngemitteln vor, die für Landwirte außerhalb der Gebietskulisse liegen, nicht gelten. Als sachlicher Grund für die Ungleichbehandlung kommt allein der Schutz des Grundwassers vor einer umweltgefährdenden Nitratbelastung in Betracht. Wenn aber dieser Schutzzweck verfolgt wird, muss die fachliche Ausweisung der nitratbelasteten Grundwasserkörper anerkannten bzw. gesetzlich vorgegebenen wissenschaftlichen Methoden entsprechen. Das ist aber wie oben unter **D. I.** und **II.** im Einzelnen ausgeführt, gleich aus mehreren Gründen nicht der Fall.

Eine Benachteiligung eines von zwei Landwirten, die im Einzelfall in unmittelbarer Nachbarschaft liegen, eine vergleichbare Größe und Betriebsausrichtung haben, wobei der eine knapp in einer Gebietskulisse liegt, während der andere knapp außerhalb liegt, allein zum Schutz eines Grundwasserkörpers stellt bei letztlich fachlich wie technisch unzutreffender Gebietsausweisung einen staatlichen Willkürakt dar, der auch nicht durch entsprechende Kompensationen und/oder Ausnahmeregelungen gerechtfertigt werden kann.

Der vorliegende Entwurf zur NDüngGewNPVO ist Ausgangspunkt für eine Vielzahl von Verstößen gegen den Schutz aus Art. 3 Abs. 1 GG, und zwar in Form des Gleichheitssatzes sowie des Willkürverbots.

2. Verstoß gegen die Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG

Die vorgesehenen besonderen Anforderungen nach § 3 NDüngGewNPVO stellen überdies einen Eingriff in den Schutzbereich von Art. 12 GG dar. Der betroffene

landwirtschaftlicher Unternehmer ist nämlich gehalten, zu den für alle Landwirte gleichermaßen geltenden Anforderung aus der Düngeverordnung des Bundes weitere Einschränkungen zu beachten. Durch die vorgesehenen Beprobungspflichten, der verkürzten Einarbeitungspflicht sowie der verlängerten Sperrfrist bzw. Erhöhung der Lagerkapazität entstehen zusätzliche erhebliche Aufwendungen und Kosten für Landwirte, die innerhalb der Gebietskulissen liegen.

Hinzu kommt, dass die Landwirte, die in den nun ausgewiesenen Gebieten liegen, bereits ab der nächsten Vegetationsperiode mit noch weitergehenden Düngebeschränkungen zu rechnen haben. Nach aktuellem Diskussionsstand wären dies:

- die Verringerung des nach der Düngeverordnung ermittelten Stickstoffbedarfs um 20 %,
- das Düngeverbot im Herbst zu Winterraps zu Wintergerste sowie Zwischenfrüchten ohne Futternutzung und
- der zwingender Anbau von Zwischenfrüchten vor Sommerkulturen.

Bei Einschränkung der Düngung nach der NDüngGewNPVO handelt es sich zunächst einmal um eine Berufsausübungsregelung, bei der Eingriffe zulässig sind, soweit vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls dieses zweckmäßig erscheinen lassen. Die vorgesehenen Maßnahmen nach § 3 als auch die zusätzlichen, auf Bundesebene geplanten Düngeverschärfungen auf allen nach § 2 i.V.m. der Anlage 1 ausgewiesenen Flächen können dazu führen, dass die Ausübung einer landwirtschaftlichen Tätigkeit an bestimmten Standorten unrentabel wird.

Wird aber durch eine Berufsausübungsregelung die Ausübung des Berufes wirtschaftlich unrentabel, kommt dies in der Intensität des Eingriffes einer faktischen Berufswahlregelung gleich. Folgerichtig wird die sogenannte „Berufsausübungsregelung mit berufswahlregelnder Wirkung“ wie eine Berufszulassungsregelung behandelt. Das bedeutet, dass hinsichtlich der

verfassungsrechtlichen Rechtfertigungsanforderung auf die Kriterien abzustellen ist, die für Berufswahlregelungen maßgeblich sind.¹⁰

Als Berufsausübungsregelung mit berufswahlregelnder Wirkung wären die Beschränkungen nur gerechtfertigt, wenn sie durch besonders wichtige Interessen der Allgemeinheit gefordert werden, die anders nicht geschützt werden können.

Die NDüngGewNPVO wird diesen erhöhten Rechtfertigungsanforderungen aus den oben unter **D. I.** und **II.** angeführten Gründen nicht gerecht: Der Schutz des Grundwassers stellt ein wichtiges Interesse der Allgemeinheit dar, der insbesondere von Art. 1 der EG-Nitratrichtlinie als Ziel ausgegeben wird. In Umsetzung dieser Richtlinie ist u. a. die Düngeverordnung erlassen worden. Diese sieht weitere Befugnisse der Landesregierung vor, vgl. § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und Satz 4 der DüV. Die Regelung des vorliegenden Verordnungsentwurfs müsste zum Schutz des Grundwassers zwingend erforderlich sein, ohne dass dieser Schutz anders möglich wäre. Das ist aber bereits dann nicht der Fall, wenn die räumliche Abgrenzung der von den Düngebeschränkungen betroffenen Flächen fehlerbehaftet ist.

Insbesondere unter **D. II.** wurde ausführlich dargelegt, dass das Zurückgreifen auf die Grundwasserzustandsbewertung von 2015 aus verschiedenen Gründen rechtswidrig ist. Damit können auch die in der NDüngGewNPVO vorgesehenen Einschränkungen nicht den Anforderungen der verfassungsrechtlich gebotenen Rechtfertigung genügen. Es steht bisher nicht einmal fest, ob sich das Grundwasser der betroffenen GWK tatsächlich und umfänglich in einem schlechten chemischen Zustand befindet. Darüber hinaus ist ungeklärt, ob ein bestehender schlechter chemischer Zustand tatsächlich auf einer aus landwirtschaftlichen Quellen verursachten Gewässerverunreinigung beruht.

Mit einer pauschalen räumlichen Zuordnung von landwirtschaftlichen Flächen nach § 2 NDüngGewNPVO nimmt der Ordnungsgeber bewusst in Kauf, dass die Düngebeschränkung auch Flächen erfassen, bei denen besondere Maßnahmen zur Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie nicht angezeigt sind. Das wird z. B. besonders deutlich für die Flächen, die in unmittelbarer Nähe von unbelasteten Messstellen, jedoch innerhalb eines als insgesamt belastet eingestuften Grundwasserkörpers liegen (s. auch Ausführungen zur Art. 3 GG

¹⁰ Vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 23. März 1960 – 1 BvR 216/51, in NJW 1960, 715.

unter **D. III. 1.)**. Das gilt aber auch für belastete Messstellen, bei denen landwirtschaftliche Einflüsse als (alleinige) Quelle nicht nachgewiesen sind. Es erscheint daher ohne eine flächenscharfe Ausweisung des geohydraulischen Zustrombereiches des Grundwassers zu einer Grundwassermessstelle¹¹ schon nicht zweckmäßig, pauschal Düngebeschränkung festzulegen. Es ist jedenfalls nicht erkennbar, dass es zum Schutz des Grundwassers zwingend erforderlich ist, alle nach § 2 des Entwurfs ausgewiesenen Gebiete in den Geltungsbereich der NDüngGewNPVO einzubeziehen.

Eine genaue Abgrenzung des tatsächlich belasteten Nitratgrundwassers (landwirtschaftlicher Ursache) wäre dem Ordnungsgeber durchaus möglich und zumutbar, wenn eine ausreichende Anzahl von Messstellen (repräsentativ und kohärent), die Einbeziehung anderer geeigneter Messdaten sowie eine Fundstellenanalyse geschaffen bzw. durchgeführt würde. Mängel an der Umsetzung gesetzlicher Vorgaben, die dem Staat obliegen, dürfen nicht zu Lasten der betroffenen landwirtschaftlichen Betriebe gehen.

Messbare Ergebnisse der vorgesehenen Düngebeschränkung sind je nach Beschaffenheit, der bodenstrukturellen Voraussetzung erst Monate, Jahre oder sogar Jahrzehnte später zu erkennen. Daraus folgt, dass die geplanten Einschränkungen Betriebe nicht nur vorübergehend, sondern sehr langfristig treffen werden. Dennoch lässt die Ausweisung der Gebietskulissen eine nachvollziehbare Abgrenzung der belasteten Gebiete oder auch Kausalitätsermittlung zwischen Nitratbelastung und landwirtschaftlichen Einflüssen vollständig vermissen.

Im Ergebnis widerspricht die räumliche Ausweisung der Gebietskulissen den von der Verfassungsrechtsprechung ausgearbeiteten Anforderungen an einen gerechtfertigten Grundrechtseingriff in Art. 12 Abs. 1 GG.

3. Verstoß gegen das Recht auf Eigentum nach Art. 14 Abs. 1 GG

Die NDüngGewNPVO verletzt weiterhin das Grundrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG und greift rechtswidrig in das Recht auf den eingerichteten und ausgeübten

¹¹ Bestimmung der Zustromgebiete relevanter Grundwassermessstellen als eine Grundlage der Abgrenzung der § 13-Gebiete nach Düngeverordnung.- Schriftenreihe der Landesanstalt für Landwirtschaft und Gartenbau (LLG) Sachsen-Anhalt, Bernburg, Heft 3/2019 (in Vorbereitung).

Gewerbebetrieb ein. Eigentum im Sinne des Art. 14 GG ist auch das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb.¹²

Es ist damit zu rechnen, dass Betriebe, die im räumlichen Geltungsbereich der Verordnung wirtschaften, erhebliche Ertragseinbußen erleiden werden, bis hin zu einer Existenzgefährdung mit der Folge, die Ausübung der Landwirtschaft an solchen Standorten einzustellen. Dies betrifft ganz besonders Veredelungsbetriebe oder Betriebe, die sich auf die Erzeugung von hochqualitativem Getreide spezialisiert haben. Andere EU-Mitgliedstaaten geben Zeugnis darüber, dass die Reduktion des für den Pflanzenanbau zu verwendenden Stickstoffs erhebliche Auswirkungen auf die Eignung des Getreides als Nahrungsmittel hat. Dänemark ist durch die dortigen Restriktionen bei der Stickstoffgabe innerhalb weniger Jahre vom Exporteur zum Importeur von Nahrungsgetreide geworden. Die Mehrheit des erzeugten Getreides hat mehrheitlich nur noch Futter-Qualität. Wenn Getreide, die Hauptfrucht im Anbau, künftig mehrheitlich nur noch zu Futtergetreidepreisen vermarktet werden, sind enorme Vermögenseinbußen bei den in den Gebietskulissen liegenden Landwirten zu erwarten.

Eine rentable landwirtschaftliche Flächennutzung wäre nachhaltig in Frage gestellt – und das bei technisch-fachlicher absolut ungenügender Datenbasis bzw. -methodik bei der Ausweisung der belasteten GWK. Bereits getätigte Investitionen in Tierhaltungs- wie Lageranlagen könnten sich als Fehlinvestition erweisen mit allen Konsequenzen bis hin zu einer Agrar-Förder-Programm-Rückforderung mangels Einhaltung der Zweckbindungsfristen.

Hinzu käme, dass betroffene Flächen einen erheblichen Wertverlust erleiden, wenn sie für eine rentable landwirtschaftliche Produktion quasi nicht mehr zur Verfügung stehen, was auch weitergehende negative Folgen bei der Beleihung von Flächen für Investitionen hätte.

Nach alledem geht mit der im Entwurf vorliegenden NDüngGewNPVO ein massiver, ungerechtfertigter Eingriff in eine Vielzahl von eingerichteten und ausgeübten landwirtschaftlichen Betrieben einher.

¹² Vgl. nur Maunz-Dürig, GG-Kommentar, Art. 14 Rn. 200.

E. Örtliche Besonderheiten im Gebiet des Hauptverband des Osnabrücker Landvolkes

Die örtlichen Besonderheiten, die allein den Hauptverband des Osnabrücker Landvolkes (HOL) betreffen, wurden bereits ausgeführt. Die dort zum Ausdruck gebrachten Hinweise stehen unter dem Vorbehalt der bisher - trotz einer bereits monatelang laufenden Anfrage beim NLWKN - nicht übersandten Informationen zum baulichen Zustand und der technisch einwandfreien Funktionsfähigkeit der Grundwassermessstellen. Erst wenn diese komplett vorliegen und bewertet worden sind, können die örtlichen Besonderheiten der Bewertung einer Teilfläche oder eines Grundwasserkörpers in unserem Verbandsgebiet abschließend beurteilt werden. Da diese Bewertung oftmals nur auf den Nitratwerten einer einzigen Messstelle fußen, kann diese Art der örtlichen Besonderheit entscheidend für die Einstufung in den schlechten chemischen Zustand (rote Gebiete) sein. Der Zeitpunkt dieser finalen Beurteilung der örtlichen Besonderheiten hängt derzeit nur von der Bereitschaft des NLWKN zur Übergabe dieser Informationen ab und kann daher aktuell nicht sicher prognostiziert werden.

F. Ergebnis

Der vorliegende Entwurf der NDüngGewNPVO weist eine Vielzahl von Fehlern mit schwerwiegenden Konsequenzen für die von der Gebietskulissenausweisung betroffenen Landwirten auf.

In fachlicher Hinsicht lassen sich aktuell insbesondere folgende Mängel anführen:

- Die Abgrenzung von Grundwasserkörpern und Teilgebieten innerhalb der Grundwasserkörper erfolgte nicht – wie jedoch im Verordnungsentwurf angegeben – allein anhand von „*hydrogeologischen Abgrenzungen*“;
- Der NLWKN verwendete bei Bewertung des chemischen Zustands der Grundwasserkörper an entscheidender Stelle modellierte Daten zu den Sickerwasserkonzentrationen unterhalb des Bodens. Bei diesen Daten handelt es sich jedoch nicht um „Messwerte“ im Grundwasser, die aber nach der GrwV ausschließlich für die Zustandsbewertung der Grundwasserkörper heranzuziehen sind;

- Im Rahmen von sog. „Ionenbilanzprüfungen“ der Analysedaten von Grundwassermessstellen wurden unzulässige Abweichungen in Relation zu den in der DIN 38402-62 aufgeführten Plausibilitätsgrenzen festgestellt. Dadurch können die für die Ionenbilanzrechnungen verwendeten Messwerte (u.a. auch Nitrat) dieser Messstellen falsch sein und müssen folglich überprüft werden, bevor sie zur Ausweisung von belasteten Gebieten herangezogen werden können.
- Die bisher durchgeführte Evaluierung der vom NLWKN übergebenen Daten ergab hinsichtlich der Verwendung des Kriteriums „Flache Messstellen im Lockergestein“ (Prüfschritt 1, Kriterium 2 bzw. Prüfschritt 2, Kriterium 2) fehlerhafte Zuordnungen bei sog. „gespannten“ Grundwasserleitern. Dadurch können Messstellen mit niedrigen Nitratgehalten infolge Denitrifikation von der Verwendung bei der Zustandsbewertung zugunsten von solchen mit hohen Konzentrationen ausgeschlossen worden sein, obwohl sie in die Datenbasis fachlich hätten eingeordnet werden müssen;
- Betreffend der einzelnen GWK zeigte sich bei einem sehr hohen Anteil der Teilflächen, dass eine eindeutige Zuordnung anhand der verwendeten drei Kriterien bei den ersten beiden Prüfschritten nicht möglich war. Die vorgenommene Bewertung ist anhand der übergebenen Daten nicht dokumentiert und damit fachlich nicht nachvollziehbar;

In rechtlicher Hinsicht werden bereits im Allgemeinen Teil der Verordnungsbegründung der Handlungsbedarf bzw. Anlass der Verordnung tendenziös wiedergegeben. Weder das Urteil des EuGH in der Rs. C- 543/17 (Kommission ./. Deutschland) vom 21. Juni 2018 noch die EU-Pilotanfrage Nr. 7806/15 ENVI verpflichten die Landesregierung zum Erlass der NDüngGewNPVO.

Überdies nimmt der Verordnungsentwurf – in Konsequenz zu den oben aufgeführten Fehlern technischer bzw. fachlicher Art – zumindest billigend in Kauf, dass massenhaft Landwirte bzw. landwirtschaftliche Betriebe in ihren verfassungsrechtlich geschützten Grundrechten aus Art. 3 Abs. 1 GG (Gleichheitsgrundsatz, Willkürverbot), Art. 12 Abs. 1 (Berufsfreiheit) und/oder Art. 14 Abs. 1 GG (Eigentum bzw. Recht auf eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb) verletzt werden.

Der Verordnungsentwurf ist daher in seiner Gesamtheit ungeeignet, unter Wahrung der Rechtsordnung zum Schutz vor Gewässerverunreinigungen durch Nitrat oder Phosphat beizutragen. Er ist vollumfänglich abzulehnen.