

# LANDESBÜRO DER NATURSCHUTZVERBÄNDE NRW

## Beratung . Mitwirkung . Koordination

Landesbüro der Naturschutzverbände NRW · Ripshorster Str. 306 · 46117 Oberhausen

Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur-  
und Verbraucherschutz, Nordrhein-Westfalen  
- Referat II 2 –  
Schwannstr. 3  
40476 Düsseldorf

Per Mail: jons.eisele@mulnv.nrw.de

LANDESBÜRO DER  
NATURSCHUTZVERBÄNDE NRW

Ripshorster Str. 306  
46117 Oberhausen

T 0208 880 59-0  
F 0208 880 59-29

E info@lb-naturschutz-nrw.de  
I www.lb-naturschutz-nrw.de

Sie erreichen uns  
Mo - Fr 9.00 bis 13.00 Uhr  
Mo - Do 13.30 bis 16.00 Uhr

**Auskunft erteilt:**  
Frau Becker

**Datum**  
17. März 2020

Ihre Mail vom	Ihr Zeichen	Unser Zeichen (Bitte unbedingt angeben)
03.03.2020		SV 1-11.18 LEG_03.20

### Änderung der Landesdüngeverordnung - Verbändeanhörung -

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu der geplanten Änderung der Landesdüngeverordnung nehme ich namens und in Vollmacht der in Nordrhein-Westfalen anerkannten Naturschutzverbände Bund für Umwelt und Naturschutz NRW (BUND NRW), Naturschutzbund NRW (NABU NRW) und Landesgemeinschaft Naturschutz und Umwelt NRW (LNU) folgendermaßen Stellung

#### **Die Naturschutzverbände lehnen die geplante Änderung der Landesdüngeverordnung ab.**

Grundsätzlich begrüßen die Naturschutzverbände Ansätze, die dazu führen, dass die Nährstoffbelastung und deren Emissionsquellen wesentlich differenzierter lokalisiert und abgestellt werden könnten.

#### **Dies erreicht der vorgelegte Entwurf der Verordnung zur Änderung der LDüngeVO jedoch nicht.**

Die vorgesehene Binnendifferenzierung ist nicht geeignet, den drängenden Problemen in Bezug auf den Grundwasser- und Meeresschutz in der erforderlichen Art und Weise zu begegnen.

Träger des Landesbüros der  
Naturschutzverbände NRW



Wie auch die EU-Kommission immer wieder hervorgehoben hat, muss sichergestellt werden, dass die Bundes- und Länderverordnungen lückenlos ineinandergreifen und keinen erneuten Raum für Schlupflöcher bieten.

Diese Forderung wird bereits jetzt durch die unterschiedliche Vorgehensweise der Bundesländer bei der Ausweisung der belasteten Gebiete und durch die Möglichkeiten der Binnendifferenzierung unterlaufen.

Die Naturschutzverbände kritisieren das Kleinrechnen der betroffenen Flächen aufs Schärfste und fordern Bundesregierung und Bundesländer zu einer einheitlichen Methodik auf, die dem Problem der Nitratüberbelastung umfassend und wirksam Rechnung trägt. Bleiben hier Nachbesserungen aus, besteht die reale Gefahr, dass die Gebiete, die den Grenzwert von 50 mg Nitrat/ Liter im Grundwasser nicht einhalten, weiter zu- statt abnehmen werden.

Gestützt wird dies durch den Umweltbericht zur Düngeverordnung vom 30.01.2020<sup>1</sup>. Hier wird zur Ausweisung von Bereichen mit geringeren Belastungen innerhalb belasteter Gebiete, in welchen die verschärften Maßnahmen gemäß § 13 Absatz 2 nicht umzusetzen sind, ausgeführt:

*Die Option ist gegenwärtig bereits Bestandteil mehrerer Landesverordnungen und hat mitunter zu einer erheblichen Reduktion der mit den verschärften Maßnahmen zu belegenden landwirtschaftlich genutzten Flächen geführt. Die Wirkung der Maßnahme auf die Schutzgüter kann nicht eindeutig abgeleitet werden, da weder bundeseinheitliche Vorgaben für die Durchführung der Binnendifferenzierung existieren noch die seitens der Länder verwendeten Methoden in detailliert nachprüfbarer Form veröffentlicht sind. Eine wissenschaftliche Plausibilitätsprüfung der verwendeten Methoden wird empfohlen, da landesspezifisch mit Inkrafttreten der Landesverordnungen zur Umsetzung der DüV (2017) mitunter erhebliche Flächenanteile in als belastet ausgewiesenen Gebieten aus den Kulissen für § 13-Maßnahmen*

---

<sup>1</sup> Umweltbericht im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung zur Änderung des nationalen Aktionsprogramms zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen – Änderung des düngungsbezogenen Teilprogramms (Düngeverordnung) vom 30.01.2020, vorgelegt vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

*ausdifferenziert wurden. **Mit Blick auf die Schutzgüter muss die derzeitige Form der Binnendifferenzierung aufgrund der im Mittel aller Flächen höheren anwendbaren Düngermengen als günstigstenfalls negativ beurteilt werden.** Die negative Wirkung wäre durch die Vorgabe bundesweit einheitlicher und wissenschaftlich geprüfter Methoden möglicherweise in Richtung „neutral“ aufwertbar.*

### **Verursacherprinzip zielgenau umsetzen**

Im vorliegenden Entwurf der LDüngeVO werden nur die Verursacher in den nitratgefährdeten Gebieten mit Maßnahmen belastet, deren duldbare landwirtschaftliche N-Emission kleiner 60 kg/ha und Jahr ist. Diese wird auf der Grundlage von Standortfaktoren berechnet und somit besteht kein Zusammenhang damit, ob der Verursacher tatsächlich einen zu hohen N-Bilanzüberschuss hat.

Wenn zu der vorliegenden Modellierung zusätzliche Emissionsdaten ergänzt werden, könnte auch das Verursacherprinzip noch wirkungsvoller umgesetzt werden, so dass konkreter die direkten Verursacher mit Maßnahmen belegt und mit Beratungen unterstützt werden können.

Außerdem wird die aktuelle landwirtschaftliche Bewirtschaftung (Feldfrucht, Düngung, Erntemenge) nicht in der im Entwurf präsentierten Binnendifferenzierung berücksichtigt.

Aus diesem Grund fordern die Naturschutzverbände eine Einbeziehung der Emissionsdaten und der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung, damit die tatsächlichen Verursacher der hohen Nitrateinträge auch in den Flächen mit Handlungsbedarf liegen.

Nach Kenntnis der Naturschutzverbände sind die Wasserversorgungsunternehmen in NRW zur Datenweitergabe eigener Grundwassermessstellen bereit, so dass eine Evaluierung und Präzisierung der Modellierung erfolgen kann. Mit ihrer Datenweitergabe verbinden sie die Erwartungshaltung, dass auch die Landwirtschaft die Emissionsdaten zur Verfügung stellt.

### **Zielwert zu hoch**

Neben der unzureichenden Umsetzung des Verursacherprinzips ist auch der anvisierte Zielwert für die Nitratkonzentration im Sickerwasser viel zu

hoch angesetzt. Um dies näher zu erläutern, wird auf das Dokument „Anlage 1 zum Bericht des LANUV vom 15.01.2020“, das mit der Einleitung der Verbändeanhörung zur Änderung der LDüngeVO übersandt wurde, verwiesen.

Dieses Dokument erläutert anschaulich die Vorgehensweise der geplanten Binnendifferenzierung und ihre Hintergründe. In diesem Papier wird auf Seite 3 in Formel 1 präsentiert, wie sich die Nitratkonzentration im Sickerwasser errechnet. Zur Berechnung der landwirtschaftlich bedingten N-Emissionen werden Parameter wie die Nitratkonzentration im Sickerwasser, die atmosphärische Stickstoffdeposition, die Stickstoffimmobilisierung, das Denitrifikationsvermögen im Boden und die Sickerwasserrate berücksichtigt. Dabei wird in dem vorgelegten Entwurf der **Nitratgrenzwert in Höhe von 50 mg/l als finale Konzentration** im Sickerwasser als Zielwert für die Berechnungen eingesetzt. Auf der daraus resultierenden „höchstmöglichen, landwirtschaftlich bedingten Stickstoffemission“ basiert die weitere Ausweisung der Flächen mit zusätzlichem Handlungsbedarf.

Diese Zielkonzentration von 50 mg/l im Sickerwasser ist viel zu hoch angesetzt, da bereits ab einer Nitratkonzentration im Sickerwasser von 37,5 mg/l und steigendem Trend Gegenmaßnahmen zu ergreifen sind. Erst eine Nitratkonzentration von 37,5 mg/l im Sickerwasser ist ausreichend niedrig, damit die Einhaltung der Grundwasserschutzziele gewährleistet werden kann.

**Die Naturschutzverbände fordern aus diesem Grund eine Herabsetzung des Zielwertes für die Nitratkonzentration im Sickerwasser auf 37,5 mg/l zur Berechnung der duldbaren landwirtschaftlichen N-Emission.**

Daneben werden auch Modellunsicherheiten und -abweichungen nicht ausreichend berücksichtigt. In dem Dokument mit dem Titel „Anlage 1 zum Bericht des LANUV vom 15.01.2020“ wird ein höherer „konservativer“ Kontrollwert von 60 kg N/ha mit der „Feldblock-Variante“ kombiniert, damit Modellunsicherheiten ausgeglichen werden und eine ausreichend hohe Abdeckung der nitratbelasteten Messstellen gewährleistet ist.

Die Kennzahl „Anteil der GW-Messstellen > 50 mg/l (EU-WRRL-Messnetz, Landnutzungseinfluss Landwirtschaft) in der Kulissee nach § 13 DüV, die durch die Flächen mit zusätzlichem Handlungsbedarf abgedeckt werden“ ergibt allerdings nur eine Abdeckung von 77,8 %. Das bedeutet, dass mit

dem vorliegenden Modell zur Binnendifferenzierung, innerhalb der Kulisse nach §13 DüV, **mehr als 20 % aller nitratbelasteten Messstellen nicht von den Flächen für zusätzlichen Handlungsbedarf abgedeckt werden.**

**Aufgrund der fehlenden Übereinstimmung zwischen Modellierung und Messdaten fordern die Naturschutzverbände eine Überarbeitung der Modellierung, die präziser und somit auch verursachergerechter ist.**

Da die vorgestellte Kennzahl sich nur auf die Nitrat-Kulisse nach § 13 DüV bezieht, ist außerdem nicht klar, wie hoch die Präzision der Modellierung in weiteren Landesteilen von NRW ist.

### **Reduzierung des Stickstoffeintrags erforderlich**

Laut Begründung der „Verordnung zur Änderung der LDüngeVO“ soll die Novellierung eine zielgenaue Verbesserung der Grundwasserqualität herbeiführen. **Aus Sicht der Naturschutzverbände resultiert aus dem vorgelegten Entwurf jedoch keine maßgebliche Verbesserung der Grundwasserqualität.** Eine solche kann nur erreicht werden, wenn eine verursachergerechte Reduzierung des Stickstoffeintrages gewährleistet wird.

Mit dem geplanten Modell in NRW werden die nitratgefährdeten Gebiete im Ergebnis aber lediglich verkleinert und keine konkreten Maßnahmen vorgeschrieben und umgesetzt, die eine Reduzierung der Stickstoffeinträge ergeben.

Nach Erhebungen des Umweltbundesamtes bestehen in Deutschland erhebliche Stickstoffüberschüsse auf landwirtschaftlich genutzten Flächen. Überschüsse, die von den Nutzpflanzen nicht aufgenommen werden, verlagern sich über das Sickerwasser in das Grundwasser und führen dort zu einer Nitratbelastung. In NRW liegen die Werte zwischen 60 und 120 kg Stickstoff pro Hektar (Umwelt und Landwirtschaft, UBA 2018), bundesweit bei 94 kg Stickstoff pro Hektar (2017). Um zu einer Verbesserung des Zustands zu kommen und den nach geltender DVO zulässigen Überschuss von 50 kg Stickstoff pro Hektar zu erreichen, müssten daher die Düngung in NRW landesweit um mindestens 30 % reduziert werden. Stattdessen ist in NRW nach dem vorliegenden Entwurf vorgesehen, die mit Nitrat belasteten Gebiete von derzeit 26 % noch weiter zu verringern, um in

diesen dann die nach derzeitigem Entwurf der bundesweit geltenden DüngeVO geplante Reduzierung der Düngung um 20 % vorzunehmen. **Es ist offensichtlich, dass die sogenannte Binnendifferenzierung nicht geeignet ist, das Stickstoffproblem in NRW zu lösen und nur einen Bruchteil von dem erreichen wird, was eigentlich notwendig wäre.** Aus diesem Grund lehnen die Naturschutzverbände das vorgesehene Modell der Binnendifferenzierung generell als fachlich nicht ausreichend und nicht effektiv ab.

In dem Entwurf LDüngeVO sind nur die nitratbelasteten Gebiete Gegenstand der Binnendifferenzierung. Nitratbelastete Messstellen in nicht als nitratbelastet ausgewiesenen Gebieten werden derzeit noch nicht einbezogen.

Damit der chemische Zustand eines Grundwasserkörpers nach Kriterien der aktuell gültigen Grundwasserverordnung (GrwV) als „schlecht“ eingestuft wird, muss die durch diffuse Schadstoffeinträge belastete Fläche pro Stoffgruppe oder Stoff (hier: Nitrat) **mindestens ein Fünftel** seiner Fläche ausmachen. Das heißt im Umkehrschluss, dass maximal ein Fünftel der Fläche eines Grundwasserkörpers „nitratbelastet“ sein kann, obwohl der Grundwasserkörper insgesamt als nicht nitratbelastet eingestuft wurde.

Grundlage des vorliegenden Entwurfs sind die aktuellen Monitoring-ergebnisse aus dem Zeitraum der Jahre 2013-2018. Wie in dem Dokument mit dem Titel „Anlage 1 zum Bericht des LANUV vom 15.01.2020“ erläutert, resultiert aus diesem Datensatz, dass knapp 26% der Landesfläche nitratbelastet sind. Für die verbleibende nicht nitratbelastete Landesfläche von ca. 74% besteht daher die Möglichkeit, dass zusätzlich ein Fünftel, also potenzielle <14,8% nitratbelastete Landesfläche nicht in dem vorliegenden Entwurf einbezogen werden. Bei einer Identifizierung der relevanten Gebiete sollten aber alle Flächen berücksichtigt werden, in denen mehr als 37,5 mg/l Nitrat und eine ansteigende Tendenz des Nitratgehalts oder mehr als 50 mg/l Nitrat festgestellt werden. Dies wäre auch Teil einer konsequenten Umsetzung der sogenannten „Binnendifferenzierung“.

**Die in der „Verordnung zur Änderung der Landesdüngeverordnung“ vorgestellte Ermittlung der belasteten Gebiete ist unvollständig und vernachlässigt eine potenziell belastete Landfläche von maximal 14,8%.**

**Die Naturschutzverbände fordern aus diesem Grund eine vollständige Erfassung und Einbeziehung der zu sanierenden Nitratbelastungsgebiete unverzüglich nach Inkrafttreten der novellierten DüngeVO.**

### **Berücksichtigung aller verfügbaren Messergebnisse**

Lt. Präsentation des LANUV NRW auf der Sitzung der AG Grundwasser am 3.2.2020 ist die Zielerreichung nach EU-Wasserrahmenrichtlinie (EU-WRRL) bis 2027 auf 49% der GWK-Flächen für Nitrat unwahrscheinlich (Folien 86/87). Und damit „ähnlich hoch wie nach der 2. Bestandsaufnahme auch wenn sich die Fläche im schlechten Zustand für Nitrat von ca. 40 % auf 25,7 % (Folie 70) reduziert hat. „Nach wie vor liegen viele Grundwasserkörper (GWK) knapp unter oder im Bereich der Auslöseschwelle“ (Folie 98). Lt. Folie 29 mit dem GWK 286\_01 „Terrassenebene des Rheins“ sollten im Bereich der Landnutzung „Ackerbau“ 6 bis 13 Messtellen Grundlage der Bewertung sein. Im operativen Monitoring ist aber nur ein Minimum von 6 Messstellen vorhanden. Bevor über eine Binnendifferenzierung nachgedacht werden kann, ist es aus den o.g. Gründen unbedingt erforderlich, in allen GWK, die im Bereich der Auslöseschwelle liegen, oder die sich von einem schlechten in einen guten Zustand verändert haben, in der entsprechenden Landnutzung die empfohlene Anzahl auszuschöpfen. Bei den unteren Wasserbehörden liegen in den genannten Gebieten i.d.R. eine Vielzahl von Messtellen vor, die in den o.g. GWK unbedingt herangezogen werden müssen. Dies ist von den Naturschutzverbänden schon seinerzeit zu Beginn der AG Grundwasser gefordert, aber nie umgesetzt worden. Zumindest sollte exemplarisch für einzelne GWK wie vorgeschlagen vorgegangen werden. Aus fachlicher Sicht wäre es zu begrüßen, wenn die Vorschläge der Naturschutzverbände in ähnlicher Weise aufgegriffen würden wie die, die aus dem Bereich der Landwirtschaft gekommen sind/kommen.

Beispiel Messstellennetz um Kevelaer

(<https://www.elwasweb.nrw.de/elwas-web/index.jsf#>, WRRL-Messnetz Qualität):

Dort wird z.T. am höchsten Punkt der Umgebung in einem kleinen Waldstück oder auf dem Flughafen Laarbruch gemessen. Diese Werte in Durchschnittswerte einfließen zu lassen, die die Grundwasserzustände

unter landwirtschaftlichen Flächen repräsentieren sollen ist kritisch, die Berücksichtigung weiterer Messstellen auf landwirtschaftlichen Nutzflächen wäre sinnvoll.

Um zu vermeiden, dass es Messstellen geben kann, die den Grenzwert überschreiten, aufgrund besserer Werte benachbarter Messstellen jedoch keinen Handlungsbedarf in der Fläche auslösen, ist es sinnvoll, hier einen geringeren Wert von 37,5 mg/l oder sogar 25mg/l anzusetzen.

Letzterer gilt bereits als Besorgnisschwelle<sup>2</sup>).

**Bevor eine Binnendifferenzierung in den GWK vorgenommen wird, sind alle vorhandenen geeigneten Messstellen besonders in Gebieten, die im Bereich der Auslöseschwelle liegen, oder bei Veränderungen hin zum schlechten oder guten Zustand unter Einbeziehung von Informationen der unteren Wasserbehörden zu berücksichtigen.**

#### **SUP-Pflicht**

§35 Absatz 1 Nummer 1 in Verbindung mit Anlage 5 Nummer 1.12 UVPG schreibt die SUP für Nationale Aktionsprogramme nach Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (sog. EG-Nitratrichtlinie) vor, deren wesentlicher Bestandteil die Düngeverordnung ist. Aus diesem Grund wurde für die geplanten Änderungen der (Bundes-)Düngeverordnung ein Umweltbericht vorgelegt.

Die Landesdüngeverordnung konkretisiert bzw. erweitert die Regelungen der Düngeverordnung. Die konkreten Regelungsinhalte der Landesverordnung wurden dabei nicht geprüft. Aus diesem Grund ist die Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung für die beabsichtigte Änderung der Landesdüngeverordnung zwingend erforderlich.

Dabei ist auch die Wirkung der geplanten Regelungen auf die Reduktionsziele zum Meeresschutz zu prüfen.

---

<sup>2</sup> Agri-environmental indicator - nitrate pollution of water  
<https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/16825.pdf>



## **Zusammenfassung der Forderungen**

Die anerkannten Naturschutzverbände NRW lehnen die geplante Änderung der Landesdüngeverordnung ab.

Die vorgesehene Binnendifferenzierung ist nicht geeignet, die notwendige Reduzierung der Nitrat- und Phosphateinträge in Bezug auf den Grundwasser- und Meeresschutz in der erforderlichen Art und Weise zu begrenzen.

Auch methodisch hat die geplante Regelung erhebliche Mängel.

Die anerkannten Naturschutzverbände NRW fordern:

1. Eine Einbeziehung der Emissionsdaten und der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung.
2. Eine Herabsetzung des Zielwertes für die Nitratkonzentration im Sickerwasser auf 37,5 mg/L zur Berechnung der duldbaren landwirtschaftlichen N-Emission.
3. Die Modellierung präziser und verursachergerechter zu gestalten.
4. Eine vollständige Erfassung und Sanierung der mit zu viel Nährstoffen belasteten Gebiete.
5. Für eine Binnendifferenzierung ist vorab in Grundwasserkörpern, die im Bereich der Auslöseschwelle liegen, oder bei Veränderungen des chemischen Zustands eine weitestgehende Einbeziehung vorhandener geeigneter Messtellen erforderlich.
6. Die Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP).

Mit freundlichen Grüßen

Regine Becker