



13 Fragen und Antworten zu den Gebietskulissen

1. Wie wurden die Gebietskulissen für Regelungen zum Schutz gegen Nitratreinträge ermittelt?

Die Düngeverordnung (DüV) gibt vor, wie die Ausweisung zu erfolgen hat. Im ersten Schritt sind die Grundwasserkörper (GWK), die gemäß der Grundwasserverordnung (GrwV) als „GWK im schlechten chemischen Zustand aufgrund der Nitratbelastung“ ermittelt worden sind, heranzuziehen (§ 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 DüV). Es wird also an eine Bewertung angeknüpft, die auf Grundlage des Wasserrechts gemäß den Rahmenbedingungen der EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) und der EG-Grundwasserrichtlinie erstellt worden ist.

Auf dieser Grundlage wären ca. 60 Prozent der Landesfläche auszuweisen gewesen (**Erklärung siehe Exkurs am Ende des Textes**)

Gemeinsam haben das Niedersächsische Umweltministerium und das Landwirtschaftsministerium aber entschieden, dass Niedersachsen im zweiten Schritt von der Möglichkeit Gebrauch macht, Gebiete aus der Gebietskulisse herauszunehmen, für die keine problematischen Messergebnisse vorlagen – **siehe hierzu Frage 2**. Ziel der Entscheidung ist es, ein Übermaß durch die Landesverordnung zu verhindern. So konnte der Bereich, in dem ordnungsrechtliche Verschärfungen greifen, von 60 Prozent auf 39 Prozent der Landesfläche reduziert werden.

Im dritten Schritt wurde diese fachlich-wasserwirtschaftliche Kulisse mit den Feldblöcken des InVeKos-Systems verschnitten.

2. Wie wurde die Binnendifferenzierung für die Gebietskulisse Grundwasser vorgenommen?

Die Düngeverordnung des Bundes legt es ins Ermessen der Bundesländer, ob Bereiche von Grundwasserkörpern, in denen bestimmte Messergebnisse unterschritten wurden, aus der Gebietskulisse herausgenommen werden. Dafür gelten allerdings strenge Regeln (Binnendifferenzierung nach § 13 Abs. 2 Satz 3 DüV).

Für eine Herausnahme müssen folgende Kriterien erfüllt sein:

- keine Messstelle weist mehr als 50 mg/l Nitrat auf und
- keine Messstelle weist mehr als 37,5 mg/l Nitrat mit steigendem Trend auf.

Der Bundesverordnungsgeber hat die Ermächtigung zur Binnendifferenzierung ausdrücklich auf Gebiete, die diese Kriterien erfüllen, beschränkt.

Somit wurden alle Teilflächen, in denen im Rahmen der Bewertung nach Grundwasserverordnung keine Schwellenwertüberschreitung an einer Messstelle und kein steigender Trend an einer Messstelle oberhalb von 37,5 mg/l festgestellt wurden, aus den als nitratbelastet gemeldeten GWK herausgeschnitten. Im Ergebnis wurden rund ein Drittel der Fläche, die als im schlechten Zustand nach WRRL gemeldet wurde, aus der Gebietskulisse Grundwasser wieder herausgenommen.

3. Welche Grundwasser-Messstellen wurden herangezogen, sind die Messwerte plausibel?

Zur Bewertung der Grundwasserkörper wurde das Überwachungsmessnetz nach EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) verwendet. Es gibt ca. 1.100 Messstellen im WRRL-Messnetz für die Zustandsbewertung des Grundwassers. Sie wurden für die Aufstellung des Monitoringprogramms im Jahr 2006 durch den NLWKN mit Unterstützung des LBEG ausgewählt, um die 123 Grundwasserkörper bezüglich sämtlicher zur überprüfender Parameter (also auch Pflanzenschutzmittel, Cadmium und weitere) zu bewerten. Ein Grundwasserkörper ist unter anderem dann in einem schlechten Zustand, wenn die Grundwasserbeschaffenheit zu einer Beeinträchtigung der Oberflächengewässer oder der Landökosysteme führt. Diese beiden Rezeptoren werden aus dem oberen Bereich des Grundwassers gespeist, deshalb wurden Messstellen überwiegend im obersten Grundwasserleiter ausgewählt. Der Auswahl ging eine intensive Diskussion gemeinsam mit verschiedenen Akteuren (Kommunale Vertreter, Vertreter der Landwirtschaft, Vertreter der Wasserversorgungsunternehmen und andere) vor Ort in den sogenannten Gebietskooperationen voraus.

Für die Auswahl der Messstellen für das WRRL-Messnetz sind die technische Eignung und die Repräsentativität der Messstellen von entscheidender Bedeutung. Die technische Eignung bezieht sich u.a. auf einen fachgerechten Ausbau und eine ausreichende Dokumentation sowie einen voll funktionsfähigen Zustand der Messstellen. Die Beurteilung der Repräsentativität einer Messstelle erfolgt u.a. auf Grundlage der Landnutzung, der Tiefenverteilung im Grundwasserkörper, der Flächenaufteilung der Teilräume oder Typflächen sowie einem Plausibilitätscheck der Gütedaten untereinander und zum Gebiet.

Für die Bewertung nach Grundwasserverordnung mussten – unter Berücksichtigung der vorgenannten technischen Kriterien – z.T. auch Ergebnisse von weiteren Messstellen (z.Bsp. von Wasserversorgern), die unter Berücksichtigung der vorgenannten technischen Kriterien ausgewählt wurden, herangezogen werden. Wo dies der Fall war, wurden diese weiteren Messstellen auch im Rahmen der Binnendifferenzierung gemäß § 13 Abs. 2 Satz 3 DüV berücksichtigt.

Die für die Abgrenzung zugrunde gelegten Messwerte wurden in jedem Bewertungszyklus auf Plausibilität überprüft.

Die Analytik von Nitrat ist ein validiertes und höchst selektives Verfahren. Im NLWKN wird Nitrat ausschließlich mittels Ionenchromatographie (DIN EN ISO 10304-1) bestimmt. Diese Methode ist – wie alle anderen verwendeten Methoden auch – durch eine Vielzahl an internen und externen Qualitätssicherungsmaßnahmen (AQS) abgesichert.

Das Labor des NLWKN ist seit Jahren nach der Kompetenznorm für Prüflaboratorien (DIN EN ISO/IEC 17025) akkreditiert und unterzieht sich regelmäßig der Begutachtung externer Fachleute der Deutschen Akkreditierungsstelle (DAkkS). Bedeutsame Auffälligkeiten im Bereich der Probenahme oder der Nitrat-Analytik sind bislang nicht festgestellt worden.

4. Warum wurde die Binnendifferenzierung nicht kleinräumiger vorgenommen?

Die Unterteilung der Grundwasserkörper in Teilräume mit hydrologisch ähnlichen Eigenschaften ist die kleinräumigste Unterteilung, die für die Erhebung eines repräsentativen Überblicks wasserwirtschaftlich sinnvoll ist. Nach der WRRL, die die wasserrechtlichen Rahmenbedingungen für die Umsetzung der Düngeverordnung vorgibt, ist für die Aufgabenstellungen der Wasserwirtschaft keine kleinräumigere Differenzierung möglich.

Bei der Anwendung der Düngeverordnung wurde geprüft, ob eine handhabbare und rechtlich belastbare Alternative zu den Teilräumen des Wasserrechts in Frage kommt. Eine andere belastbare Alternative kam nicht in Frage.

5. Warum liegen Flächen in der Gebietskulisse Grundwasser, obwohl der nächstgelegene Brunnen nicht über dem Schwellenwert liegt?

Für die Frage, ob eine einzelne Fläche in der Gebietskulisse liegt, ist letztlich maßgeblich, ob sie sich in einer Teilfläche befindet, die ihrerseits – entsprechend dem vorgenannten Konzept – in einem „roten Grundwasserkörper“ liegt und nicht bei der Binnendifferenzierung ausgegrenzt wurde. Aufgrund der von § 13 Abs. 2 Satz 1 u. 3 DüV vorgegebenen Regeln kommt es nicht darauf an, ob und wo in einer Teilfläche ggf. auch unbedenkliche Messwerte festgestellt wurden. Die Teilfläche ist einheitlich zu behandeln.

6. Warum liegen Flächen in der Gebietskulisse, obwohl beispielsweise aus Sicht der Landwirte die Bodenverhältnisse/Viehichte/Wirtschaftsweise/Bilanzüberschüsse darauf hinweisen, dass aktuell von keiner Belastung auszugehen ist?

Bei der Festlegung der Gebietskulisse Grundwasser wird die Immission, also der festgestellte Zustand des Grundwassers, herangezogen. Teilräume, in denen nach dem oben beschriebenen Verfahren eine Überschreitung der Nitrat-Schwellenwerte festgestellt wurde, sind nach dem Regelwerk der Düngeverordnung als Bestandteil der Kulisse auszuweisen. Dass ein immissions- und kein emissionsbasierter Ansatz als Grundlage der Festlegung zu verwenden ist, gibt die Düngeverordnung so vor (vgl. Frage 1).

Auch bei der Festlegung der Gebietskulisse Oberflächengewässer wird zunächst nach den Vorgaben der Düngeverordnung die Immission, also der gemessene Wert im Gewässer, zu Grunde gelegt. Eine Eutrophierung¹ eines stehenden Gewässers ist nach den Vorgaben der Düngeverordnung bei einer Überschreitung der entsprechenden Orientierungswerte für Gesamtphosphor nach Oberflächengewässerverordnung anzunehmen. Die räumliche Festlegung der Kulisse erfolgt analog dem Vorgehen beim Grundwasser anhand der hydrogeologisch-hydraulisch ermittelten Grenzen auf Grundlage des Flächenverzeichnisses zur Hydrographischen Karte, das auf vorhandenen Höhen- und Reliefinformationen der amtlichen topographischen Karte (TK25) basiert, also aller Flächen (Teileinzugsgebiete) der Seenzuflüsse. Dabei sind ausschließlich diejenigen Seeneinzugsgebiete in der Kulisse berücksichtigt, bei denen die Einzugsgebietsgrenzen nach den o.g. Kriterien eindeutig abzugrenzen sind und sich auf der Landesfläche Niedersachsens befinden. Die Düngeverordnung gibt als Kriterium weiterhin vor, die Eutrophierung der Gewässer durch erhebliche Nährstoffeinträge aus landwirtschaftlichen Quellen aufzuzeigen. Dies wird anhand der Flächennutzung des Einzugsgebietes, wasserwirtschaftlicher Modellierungen aller relevanten Eintragspfade sowie anhand intensivierter Messungen in Seeneinzugsgebieten festgestellt.

7. Einige Grundwasser-Messstellen, die für die Ausweisung herangezogen wurden, liegen in städtischen Gebieten. Welche Rolle spielen diese Messstellen?

Das verwendete WRRL-Grundwassermessnetz bietet einen repräsentativen Überblick über das Grundwasser in Niedersachsen. Bei der Auswahl der Messstellen wurde darauf geachtet, dass die Messstellenverteilung die Flächennutzung in Niedersachsen widerspiegelt. Der Einfluss städtischer

¹ Unerwünschte Zunahme eines Gewässers an Nährstoffen und damit unnützes und schädliches Pflanzenwachstum.

Messstellen auf das Gesamtergebnis ist also proportional zum Anteil der Siedlungs- und Verkehrsflächen in Niedersachsen.

Eine Grundwassermessstelle bildet nicht unbedingt die Einträge in ihrem direkten Umfeld ab, sondern kann aufgrund der Grundwasserströmung ein größeres, weiter entfernt liegendes Einzugsgebiet haben.

8. Warum sind die Wasserschutzgebiete nicht aus der Kulisse ausgenommen? Hier werden seit Jahren bereits auf freiwilliger Basis Gewässerschutz-Maßnahmen durchgeführt.

Die Düngeverordnung setzt die europäische Nitratrichtlinie um, die den Schutz des Grundwassers und der Oberflächengewässer vor Verunreinigung durch Nitrat gewährleisten soll. Sie ist die Basis, auf der freiwillige Maßnahmen zum Trinkwasserschutz in Niedersachsen aufbauen. Diese Zusatzleistungen des „Kooperationsprogramms Trinkwasserschutz“ werden in vielen Trinkwassergewinnungsgebieten erfolgreich umgesetzt und mit EU- und Landesmitteln gefördert.

Trinkwasserschutz und die Umsetzung der Düngeverordnung sind also rechtlich und fachlich voneinander getrennte, aber aufeinander aufbauende Ansätze. Es kann sein, dass die langjährige freiwillige Kooperation erfolgreich die Wasserqualität in den Trinkwasserbrunnen verbessert und trotzdem Flächen des Kooperationsgebietes in der Gebietskulisse liegen, für die ein Handlungsbedarf nach dem Düngerecht besteht.

9. Warum werden nicht jeweils die aktuellsten Messwerte für die Ausweisung verwendet, die an einer Grundwasser-Messstelle vorliegen? In einigen Fällen liegen die aktuellen Messwerte unter dem einzuhaltenden Schwellenwert. Wann werden die Gebietskulissen überprüft? Warum werden die Gebietskulissen nicht häufiger/kontinuierlich angepasst?

Grundlage für die Ausweisung der Nitrat-Gebietskulissen ist die Bewertung im Rahmen der Wasserrahmenrichtlinien. Diese Vorgehensweise ist in § 13 Abs. 2 Satz 1 DüV festgelegt und kann nicht vom Land Niedersachsen geändert werden. Erstmals fand diese Bewertung im Jahr 2009 statt. Die zurzeit gültige Bewertung der Grundwasserkörper hat im Jahr 2015 stattgefunden und berücksichtigt als aktuellste Messwerte die Daten aus dem Jahr 2013. Nach der Bewertung 2015 unterschied sich die Kulisse der belasteten Grundwasserkörper kaum von der Bewertung 2009. Turnusgemäß ist bis Ende 2021 eine überarbeitete wasserrechtliche Bewertung aller GWK zu erstellen. Soweit erforderlich, erfolgt anschließend eine Anpassung der NDüngGewNPVO. Auf Basis dieser Neubewertung können dann ggf. „rote Gebiete“ wieder „grün“ werden, aber auch „grüne Gebiete“ als „rot“ einzustufen sein.

Da die Düngeverordnung den grundlegenden Ansatz vorgibt, für die Festlegung der Gebietskulisse Grundwasser an die wasserrechtliche Bewertung der Grundwasserkörper anzuknüpfen, wäre es inkonsequent gewesen, beim nächsten Schritt – der Binnendifferenzierung – eine andere Bewertungsgrundlage heranzuziehen. Abweichende Datengrundlagen bzw. Messwerte würden dazu führen, dass sich eine nicht konsistente fachliche Bewertung ergäbe. Hierbei könnten Abweichungen von der Bewertung der Grundwasserkörper im wasserrechtlichen Bewirtschaftungsplan 2015 auftreten (in beide Richtungen); die „offizielle“ wasserrechtliche Bewertung im Bewirtschaftungsplan soll aber gemäß Düngeverordnung maßgeblich sein.

10. Warum ist die Ausweisung der nährstoffgefährdeten Gebiete notwendig?

Nach dem EuGH-Urteil zur nicht ausreichenden Umsetzung der EG-Nitratrichtlinie in Deutschland, das im Sommer 2018 erging, steht der Bund in engen Verhandlungen mit der EU-Kommission. Die

EU-Kommission hat dabei immer wieder klargestellt, dass die Ausweisung der belasteten Gebiete und die dortige Umsetzung von zusätzlichen Maßnahmen wichtige Bausteine für die Erfüllung der deutschen Rechtspflichten darstellen. Daher hat die EU-Kommission detaillierte Informationen über die geplanten und bereits in Kraft getretenen Landesverordnungen und den darin vorgenommenen Gebietsausweisungen eingeholt, um anhand dieser das übermittelte Maßnahmenpaket zu prüfen.

Das Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wird nach jetzigem Stand so lange Bestand haben, bis sich Verbesserungen an der Gewässerqualität nachweisen lassen. Die Landesregierung muss sicherstellen, dass dem Land Niedersachsen vor dem Hintergrund des laufenden Vertragsverletzungsverfahrens wegen Verletzung der EG-Nitratrichtlinie keine Schäden entstehen.

11. Gibt es ähnliche Verordnungen auch in den anderen Bundesländern?

Ja, alle Länder haben eine Landesverordnung zum Schutz des Grundwassers vor Einträgen durch Nitrat bereits eingeführt. Niedersachsen wird das letzte Bundesland sein, in dem eine solche Landesverordnung in Kraft treten wird.

12. Warum werden die Maßnahmen nicht gezielt im Einzugsgebiet der belasteten Grundwasser-Messstellen durchgeführt?

Die Messstellen des Wasserrahmenrichtlinien-Gütemessnetzes bilden eine repräsentative Stichprobe der Grundwassergüte in Niedersachsen. Eine Maßnahmenumsetzung mit dem Ziel, einzelne Messstellen mit Grenzwertüberschreitungen zu „sanieren“, würde den Grundwasserzustand in dem Bezugsgebiet nicht im erforderlichen Umfang verbessern. Stattdessen wären diese Messstellen nicht mehr als repräsentative Messstandorte geeignet und müssten ersetzt werden.

13. Wie ist in der Gebietskulisse Oberflächengewässer die „Erheblichkeit der Nährstoffeinträge aus landwirtschaftlichen Quellen“ festgestellt worden?

Die signifikante Belastung durch Nährstoffe aus diffusen Quellen aufgrund landwirtschaftlicher Aktivitäten wurde bereits im Niedersächsischen Beitrag zu den Bewirtschaftungsplänen 2015-2021 der Flussgebiete Elbe, Weser, Ems und Rhein nach § 118 NWG bzw. Artikel 13 WRRL an bestimmten EU WRRL relevanten Seen festgestellt (veröffentlicht unter www.nlwkn.de). Hier wurde weiter festgestellt, dass Einleitungen aus kommunalen Kläranlagen, aus Nahrungsmittelbetrieben und aus PRTR-berichtspflichtigen Anlagen² keine signifikante Belastung für die stehenden Gewässer in Niedersachsen sind. Lediglich an einem See sind Einleitungen aus Niederschlags- und Mischwassereinleitungen neben den Einträgen aus der Landwirtschaft eine weitere signifikante Belastung. Auch hierzu werden Maßnahmen abgeleitet.

In dem Niedersächsischen Beitrag zu den Maßnahmenprogrammen 2015 bis 2021 der Flussgebiete Elbe, Weser, Ems und Rhein nach § 117 NWG bzw. Artikel 11 WRRL ist daher die Düngeverordnung als grundlegende und wesentliche Maßnahme zur Zielerreichung des guten ökologischen Zustands unterstützt durch ergänzende Maßnahmen zur Reduzierung der Nährstoffeinträge aus der

²Von bestimmten Industriebetrieben sind jährlich Schadstoffemissionen in Luft, Wasser und Boden sowie über den Verbleib des Abfalls und des Abwassers in einem Schadstofffreisetzung- und Verbringungsregister (Pollutant Release and Transfer Register - PRTR) zu veröffentlichen.

Landwirtschaft wie zum Beispiel die Agrarumweltmaßnahmen und Gewässerschutzmaßnahmen benannt.

Die betroffenen Einzugsgebiete der acht Seen unterliegen überwiegend der landwirtschaftlichen Nutzung (**s. Seeberichte Anhänge WRRL Band 3 des Leitfadens Stillgewässer, veröffentlicht unter www.nlwkn.de**). Ergebnisse von differenzierten Modellierungen der Nährstoffeintrittspfade mehrerer niedersächsischer Seen dieses Typs zeigen, dass die diffuse Belastung aus landwirtschaftlichen P-Einträgen größer als 50 Prozent und damit erheblich ist. Ein intensiviertes Monitoring in Einzugsgebieten ausgewählter Seen bestätigt Modellierungsergebnisse durch Messung deutlich erhöhter P-Immissionen in den Seezuflüssen aus landwirtschaftlichen Belastungen.

EXKURS

Wie ist die Bewertung der Grundwasserkörper nach WRRL mit einer Flächenausdehnung von 60 %-der Landesfläche entstanden?

Gegenüber der EU muss der Bund gemäß Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) alle sechs Jahre berichten, wie der Zustand des Grundwassers ist. Die zurzeit gültige Bewertung der Grundwasserkörper hat im Jahr 2015 durch die Bundesländer stattgefunden und berücksichtigt als aktuellste Messwerte die Daten aus dem Jahr 2013. Ein wesentliches Qualitätskriterium ist dabei Nitrat.

Niedersachsen hat 123 Grundwasserkörper (GWK). Bei der Erarbeitung der Bewertungen, ob ein GWK als gut oder schlecht einzustufen ist, wurden gemäß den Anforderungen der Grundwasserverordnung diejenigen Grundwasserkörper näher betrachtet, die mindestens an einer Messstelle eine Überschreitung des Schwellenwertes für Nitrat von 50 mg/l hatten. Da die GWK zum Teil sehr groß sind, wurden die Grundwasserkörper in einem **ersten Schritt** anhand hydrogeologischer und bodenkundlicher Kriterien in Teilflächen unterteilt.

Als Kriterien für eine signifikante Gefährdung einer Teilfläche aufgrund einer Nitrat-Belastung wurden herangezogen:

- Vorhandensein von mindestens drei Messstellen mit Überschreitung,
- Überschreitung des Schwellenwertes von 50 mg/l Nitrat durch die mittlere Konzentration im oberflächennahen GW-Bereich,
- Überschreitung einer Grenze von 75 mg/l für die mittlere Nitratkonzentration im Sickerwasser (auf Basis einer Emissionsprognose).

Wenn mindestens zwei Kriterien erfüllt waren, wurde die Teilfläche als signifikant gefährdet eingestuft. Im Zweifelsfall, wenn nur ein Kriterium auf eine Gefährdung hingewiesen hat, mussten weitere Informationen (z.B. zusätzliche Messstellen) herangezogen werden.

In einem **zweiten Schritt** wurde die Relevanz der signifikant gefährdeten Teilflächen anhand der Flächengröße in Bezug auf den ganzen Grundwasserkörper bewertet. Wenn der Prozentanteil der gefährdeten Teilfläche mehr als 33 Prozent der Fläche des gesamten Grundwasserkörper betrug, war entsprechend den Vorgaben der Grundwasserverordnung der komplette Grundwasserkörper als schlecht einzustufen. Im Ergebnis wurden somit 60 Prozent der Landesfläche als „GWK im schlechten chemischen Zustand aufgrund der Nitratbelastung“ gemäß der Wasserrahmenrichtlinien-Berichtspflicht an die EU gemeldet.