

Stellungnahme

Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausweisung
von mit Nitrat belasteten und eutrophierten Gebieten
(AVV Gebietsausweisung – AVV GeA)
– Referentenentwurf des BMEL vom 24.06.2020

Stand: 13.07.2020

Der Fachverband Biogas e.V. hat sich seit seiner Gründung im Jahr 1992 zu Deutschlands und Europas größter und führender Interessensvertretung der Biogas-Branche entwickelt. Er vertritt Hersteller, Anlagenbauer, landwirtschaftliche wie auch industrielle Biogasanlagenbetreiber und Institutionen mit dem Ziel der Förderung des Umweltschutzes und der Sicherung einer nachhaltigen Energieversorgung. Satzungsgemäß verfolgt der Fachverband Biogas folgende Primärziele:

- Förderung von technischen Entwicklungen im Biogasbereich,
- Förderung, Auswertung und Vermittlung von wissenschaftlichen Erkenntnissen und praktischen Erfahrungen aus dem Bereich der Biogastechnik zum Wohle der Allgemeinheit und der Umwelt,
- Durchführung von Schulungen für Praxis und Beratung,
- Herausgabe von Publikationen in Schrift, Bild und Ton,
- Förderung des Erfahrungsaustausches durch Beteiligungen und Durchführung von Ausstellungen, Tagungen und anderen Veranstaltungen,
- Förderung des internationalen Erfahrungsaustausches durch Herstellung und Pflege von Kontakten im In- und Ausland,
- Förderung eines Beratungsnetzes durch Mitglieder in den verschiedenen Regionen,
- Erarbeitung von Qualitätsstandards für Planung und Errichtung von Biogasanlagen und Anlagenkomponenten.
- Erarbeitung von Qualitätsstandards für Gärprodukte
- Erarbeitung von Qualitätsstandards zum Betrieb von Biogasanlagen

Auf europäischer Ebene wird der Fachverband Biogas von dem Europäischen Biogasverband (EBA) vertreten, der sich im Jahr 2009 gründete und nunmehr Mitglieder aus 25 EU-Mitgliedsstaaten umfasst.

Kontakt:

Fachverband Biogas e.V.
Angerbrunnenstr. 12
85356 Freising

Telefon: 08161-984660
Telefax: 08161-984670
E-Mail: info@biogas.org
Internet: www.biogas.org

1. Wichtige grundsätzliche Vorbemerkung

Der vorliegende Entwurf der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Ausweisung von mit Nitrat belasteten und eutrophierten Gebiete (AVV) bestärkt die Möglichkeit auf fachlicher Ebene eine sachgerechte und transparente Gebietsabgrenzung ermitteln zu können. Der Fachverband Biogas e.V. (FvB) befürwortet eine stärkere Binnendifferenzierung. Aus Sicht der Biogasanlagenbetreiber ist eine nachvollziehbare und flächenschärfere Gebietsabgrenzung maßgeblich für die Akzeptanz der zusätzlichen Anforderungen zum Schutz des Grundwassers, die sich aus der Düngeverordnung für die belasteten Gebiete ab 2021 ergeben. Eine zufrieden stellende Berücksichtigung des landwirtschaftlichen Bezuges ist somit für eine verursachergerechte und kleinräumige Abgrenzung unerlässlich.

Allerdings ist es für eine Fortentwicklung des Verfahrens unbedingt erforderlich das bestehende Messnetz kontinuierlich auszubauen. Nur so kann bereits auf Messnetzebene eine Optimierung der Informationsgrundlage für das Regionalisierungsverfahren generiert werden. Zusätzlich sollten im Verfahren Kriterien mit aufgenommen werden, die Ausnahmen auf Betriebsebene bei der Ausweisung belasteter Gebiete berücksichtigen.

2. Forderungen aus Sicht der Biogasanlagenbetreiber

Der Entwurf setzt verstärkt auf standortbasierte und landwirtschaftliche Datensätze, um zu einer kleinräumigeren Bewertung einzelner Teilflächen gelangen zu können. Insbesondere werden hier auch Schlagbezogene Daten mit aufgenommen. Die Möglichkeit, eine zusätzliche Abgrenzung von Teilgebieten unter Berücksichtigung einzelner Flächen durchführen zu können, kann der Verwaltungsvorschrift nicht entnommen werden.

Wesentliche Forderungen

- Erweiterung des Messnetzes, um im europäischen Vergleich eine höhere Dichte des Messnetzes zu erreichen
- Aufnahmemöglichkeit privater Messstellen als Stützmesstellen zur Plausibilisierung
- Berücksichtigung der Betriebe, die eine positive Bilanzierung aufweisen. Es sollten strengere Vorgaben nach dem Verursacherprinzip aufgestellt werden bzw. die Möglichkeit geben werden, einzelne Flächen herausnehmen zu können
- Erweiterte Ausführung der Kriterien zu signifikanten Nährstoffeinträgen, insbesondere Phosphor (P)
- Ausschlusskriterien bei anthropogen beeinflussten Oberflächengewässern durch Phosphor in Teilgebieten mit landwirtschaftlicher Nutzung (P-Kulisse)

3. Regelungen im Detail

Zu § 1 Anwendungsbereich

Der Referentenentwurf adressiert die Landesregierungen nach den Anforderungen an die Vorgehensweise bei der Ausweisung von belasteten Gebieten vorzugehen.

Bewertung: Zusätzliche Kriterien auf Länderebene werden nicht genannt. So können spezifische Gegebenheiten in den Ländern nicht berücksichtigt werden.

Vorschlag: Regionale Gegebenheiten auf Länderebene müssen in der AVV durch zusätzliche Kriterien berücksichtigt werden können.

Zu § 3 Modellierung

Der Referentenentwurf sieht in § 3 vor, dass die Modellierung im Rahmen des Ausweisungsverfahrens auf Grundlage des AGRUM DE Modelles erfolgen soll. Verfahren mit gleichem Systemverständnis können hinzugezogen werden. In § 20 Absatz 2 und 3 zu den Übergangsregelungen können Verfahren mit gleichem Systemverständnis nur in den ersten 4 Jahren bis 2024 abweichend von § 3 herangezogen werden. Des Weiteren sind diese Verfahren nach 2024 nur erlaubt, wenn AGRUM DE nicht ausreichend fortentwickelt ist.

Bewertung: Um auf die in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich vorliegenden Naturräume und deren Landnutzung eingehen zu können, sind ergänzende Verfahren mit gleichem Systemverständnis auf Länderebene als zielführend zu erachten. Der Modellansatz AGRUM DE wird für alle Bundesländer als Grundlage festgelegt. Somit sollte zwingend eine Fortentwicklung des Modellansatzes AGRUM DE hinterlegt sein, um eine zukünftig einheitliche Grundstruktur im Ausweisungsverfahren erhalten zu können. Diese ergibt sich aus § 20 nicht, in dem eine nicht zwingende Fortentwicklung des Modellansatzes AGRUM DE hinterlegt ist.

Vorschlag: Grundsätzlich sollte bereits in § 3 die Anwendung von Verfahren mit gleichem Systemverständnis verankert werden, um auf die vorliegenden Gegebenheiten in den einzelnen Bundesländern zielführend modellieren zu können. Zusätzlich ist davon auszugehen, dass eine Fortentwicklung des Modellansatzes AGRUM DE als sinnvoll erscheint. Die Verankerung sichert auch eine zukünftige Aufrechterhaltung der Transparenz im Ausweisungsverfahren.

Zu § 4 Zu betrachtende Grundwasserkörper

Der Referentenentwurf sieht als Ausgangspunkt für die Ausweisung der belasteten Gebiete die Grundwasserkörper (GWK) vor, die auf Basis der Grundwasserverordnung beschrieben sind.

Bewertung: Die Ausweisung von GWK ist nach wie vor als nicht sachlich einzustufen, da keine Differenzierung bezüglich der Eintragspfade vorgenommen wird. Die Ausweisung kann nur als erste Einschätzung dienen, um zu einer weiteren Differenzierung nach einer verursachergerechten und ausreichenden Berücksichtigung des landwirtschaftlichen Bezuges zu gelangen. Der FvB erachtet die in der AVV weiter beschriebenen Schritte nach §§ 6 bis 9 demnach als zwingend erforderlich.

Zu § 5 Ausweisungsmessnetz

Der Referentenentwurf sieht vor, dass zusätzlich zu den festgelegten Messstellen aus WRRL-Messnetz, EUA-Messnetz und EU-Nitratmessnetz auch zusätzliche Messstellen aus der Trinkwassergewinnung aufgenommen werden können. Des Weiteren wird eine Messstellendichte von eins je 50 Quadratkilometer gefordert.

Bewertung: Die Auslösung eines Ausweisverfahrens zu einer weiteren Differenzierung basiert derzeit auf Grundlage der Einstufung der GWK. Eine Erweiterung des Ausweisungsmessnetzes hinsichtlich der Messstellendichte ist ausdrücklich zu befürworten. Im europäischen Vergleich ist zu erwarten, dass sich Deutschland durch eine höhere Messstellendichte mit anderen Mitgliedstaaten zukünftig auf höherer Ebene vergleichen kann. Die eröffnete Möglichkeit Messstellen, die den Anforderungen nach Anlage 1 entsprechen, mit aufnehmen zu können, wird deutlich begrüßt, da sich hierdurch bereits kurzfristig eine Erhöhung der Messstellendichte erreichen lässt.

Vorschlag: Primäre Aufnahme von weiteren Messstellen, die den Anforderung als Stützmesstelle nach Anlage 1 Ziffer 5 genügen.

Zu § 6 Immissionsbasierte Abgrenzung der Gebiete

Im Referentenentwurf können Stützmesstellen nach Anlage 1 Ziffer 2 in das Ausweisungsmessnetzes aufgenommen werden.

Bewertung: Der FvB begrüßt die Möglichkeit auch außerhalb der nach § 5 festgelegten Messnetze liegende Stützmesstellen hinzunehmen zu können, um eine differenziertere Bewertung zu erhalten. Neben den Messstellen aus anderen gelisteten Messnetzen, die den zuständigen Behörden auf Länderebene bekannt sind, gibt es weitere Messstellen, vor allem aus dem privaten Bereich, welche möglicherweise als Stützmesstelle dienen und in das Ausweisungsmessnetz aufgenommen werden können.

Vorschlag: Eine Prüfung und Aufnahme weiterer Messstellen (z.B. private Messstellen), die auf Grund ihrer Lage im GWK oder einer sonstigen Eigenschaft als Erkenntnis im Ausweisverfahren dienlich sind, aber den Ausschlusskriterien aus Anlage 1 Ziffer 3 nicht entsprechen. Zusätzlich eine darauf aufbauende Prüfung, ob Messstellen ohne den Anforderungen nach Anlage 1 Ziffer 2 dennoch als Stützmesstelle geeignet sein können.

Zu § 9 Ermittlung der landwirtschaftlichen Flächen mit hohem Emissionsrisiko; Plausibilitätsprüfung

Der Referentenentwurf sieht in § 9 Absatz 1 vor, dass auf Basis der ermittelten Stickstoffbilanz bei Überschreiten des maximal tolerierbaren Stickstoffsaldos nach Anlage 4 eine Einstufung der herangezogenen Flächen als Flächen mit hohem Emissionsrisiko einzustufen sind.

Bewertung: Die Abgrenzung erfolgt auf Gemeindeebene mit Hilfe von teils Schlag bezogenen, landwirtschaftlichen Daten. Hierdurch eröffnet sich möglicherweise eine nicht der Tatsachen entsprechende und nicht verursachergerechte Abgrenzung auf Gemeindeebene.

Vorschlag: Berücksichtigung der Betriebe, die eine positive Bilanzierung aufweisen. Es sollten strengere Vorgaben nach dem Verursacherprinzip aufgestellt werden bzw. die Möglichkeit gegeben werden, einzelne Flächen herausnehmen zu können.

§ 9 Absatz 2 sieht vor, dass Flächen, die außerhalb der Flächen mit hohem Emissionsrisiko liegen, erneut zu prüfen sind.

Bewertung: Eine pauschale Überprüfung erschließt sich insofern nicht, als dass eine detailgenaue Abgrenzung ab § 6 genau dazu führen soll, dass eine kleinräumigere Abgrenzung in den nach § 4 festgelegten GWK erfolgen soll.

Vorschlag: Genauere Differenzierung, ab wann eine Fläche einer erneuten Prüfung zu unterziehen ist. Analog zu Vorschlag zu § 9 Absatz 1 eine konkretisierende Berücksichtigung der Betriebe, die eine positive Bilanz aufweisen und nicht einer erneuten Prüfung zu unterziehen sind.

Zu § 11 zu betrachtende Oberflächenwasserkörper

Im Referentenentwurf werden als Ausgangspunkt für die Ausweisung von eutrophierten Gebieten Fließgewässer und Seen nach der Oberflächenwasserverordnung festgelegt.

Bewertung: Die Ausweisung nach der Oberflächenwasserverordnung ist analog zur Ausweisung der GWK zu bewerten, da keine Differenzierung bezüglich der Eintragspfade vorgenommen wird. Die Ausweisung kann ebenfalls nur als erste Einschätzung dienen, um zu einer weiteren Differenzierung nach einer verursachergerechten und ausreichenden Berücksichtigung des landwirtschaftlichen Bezuges zu gelangen.

Vorschlag: Der FvB erachtet es als zwingend erforderlich, analog zu den in der AVV weiter beschriebenen Schritten nach §§ 6 bis 9 für Stickstoff, in ähnlicher Weise auch für Phosphor zu hinterlegen.

Zu § 14 Signifikante Nährstoffeinträge aus landwirtschaftlichen Quellen

Der Referentenentwurf sieht in § 14 Absatz 1 vor, dass signifikante Nährstoffeinträge bereits vorliegen, wenn die flächenspezifische, landwirtschaftlich bedingte P-Fracht größer als 20% für den für die Ökoregion festgelegten Wert überschreitet.

Bewertung: Die Werte basieren auf einem modellierten Wert, der sich aus der Gesamtfracht aus Erosion, Abschwemmung und Drainagen ergibt. Ob punktuelle und diffuse Quellen in Fließgewässer, wie z.B. die Einleitung aus Kläranlagen, Siedlungsflächen oder Infrastrukturfächen in der Gesamtfracht berücksichtigt sind, ist nicht ersichtlich. Eine Verteilung aller Eintragspfade anteilig auf die landwirtschaftliche Fläche zu beziehen ist fachlich nur zu begründen, wenn eindeutig der landwirtschaftliche Bezug des Eintrages nachzuweisen ist. Zudem sind anthropogen beeinflusste Oberflächengewässer, beispielsweise durch bauliche Veränderungen mit einzubeziehen und bei der Bewertung des landwirtschaftlichen Eintrages zu berücksichtigen. Generell eröffnet sich die Frage, ob nach § 3 Gebiete auf Grund des P-Eintrages als belastetes Gebiet einzustufen sind. Eine weiterführende Modellierung für Phosphor auf einer Grundlage, wie sie für die N-basierte Modellierung in der Verwaltungsvorschrift erforderlich ist, ist nicht hinterlegt. Somit kann durch eine fehlende Modellierung für P-Einträge eine kleinräumigere Gebietsabgrenzung zu einer verursachergerechten und ausreichenden Berücksichtigung des landwirtschaftlichen Bezuges nicht weiter verfolgt werden.

Vorschlag: Einführung einer Modellierung hinsichtlich der P-Einträge aus landwirtschaftlichen Flächen. Verursachergerechte Einbeziehung anthropogen beeinflusster P-Einträge bei der Gebietsabgrenzung auf Gemeindeebene prüfen und berücksichtigen, um hier eine höhere Transparenz zu erhalten.

Zu § 20 Übergangsfristen

Zu § 20 Absatz 2 und 3 verweisen wir auf die oben genannten Ausführungen zu § 3

In § 20 Absatz 4 werden Verfahren mit gleichem Systemverständnis zur Ermittlung des landwirtschaftlichen Anteils der P-Einträge mit Verweis auf § 20 Absatz 2 nach § 3 festgelegt. Durch § 3 werden keine Kriterien zu einer Modellierung der Phosphoreinträge festgelegt.

Zu Anlage 1 Anforderungen an Grundwassermessstellen

Zu Ziffer 1

Im Referentenentwurf können Quellen nach Anlage 1 Ziffer 1 als Messstelle berücksichtigt werden. Dabei können sowohl gefasste als auch ungefasste Quellen geeignet sein sowie Quellen ohne dauerhafter Quellschüttung berücksichtigt werden.

Bewertung: Quellen sollten als Messstellen nur hinzugenommen werden können, wenn eine dauerhafte Quellschüttung vorliegt und die Quelle eine Bedeutung für den zu betrachtenden GWK darstellt. Sowohl gefasste als auch ungefasste Quellen können von Verschmutzungen durch oberflächennahes Wasser beeinträchtigt sein. Darüber hinaus kann es zu zusätzlichen Verschmutzungen durch aufgewirbelte Partikel an ungefassten Quellen bei der Probenahme kommen.

Vorschlag: Ausschluss von ungefassten Quellen ohne dauerhafte Quellschüttung als Messstelle. Ungefasste Quellen mit dauerhafter Quellschüttung können als Erkenntnis genutzt werden, wenn sich eine hohe Bedeutung für den zu betrachtenden GWK ergibt und eine repräsentative Probenahme gesichert ist (siehe hierzu ergänzend Anmerkungen zu § 6 und Anlage 1 Ziffer 5).

Zu Ziffer 2

Festlegung des Messturnus auf mindestens halbjährig ändern, um jahreszeitliche Einflüsse vermindern zu können.

Die Anforderungen an Schöpfproben sollen nur für die oben unter Anlage 1 Ziffer 1 genannten Bedingungen gelten.

Zu Ziffer 3

Neben dem Ausschluss von dominierenden Punktquellen sind auch diffuse Quellen anthropogenem, nicht landwirtschaftlichen Ursprungs zu berücksichtigen, die zu einer wesentlichen Veränderung führen.

Zu Ziffer 5

Eine Prüfung und Aufnahme weiterer Messstellen (z.B. private Messstellen), die auf Grund ihrer Lage im GWK oder einer sonstigen Eigenschaft als Erkenntnis im Ausweisverfahren dienlich sind, aber den Ausschlusskriterien nach Anlage 1 Ziffer 3 nicht entsprechen.

Zu Anlage 2 Regionalisierungsverfahren

Unter Anlage 2 Ziffer 1 c im Referentenentwurf wird festgelegt, dass bei mehreren Messungen über das Jahr verteilt der Höchstwert herangezogen wird. Konzentrationsangaben mehrerer Jahre werden in der Folge zu einem arithmetischen Mittelwert zusammengefasst.

Bewertung: Die Festlegung des Höchstwertes berücksichtigt nicht die Schwankungen im jahreszeitlichen Verlauf, so dass bereits hier eine mögliche Überbewertung des gemessenen Wertes zu erwarten ist. Darüber hinaus beschreibt das arithmetische Mittel der Konzentrationsangaben mehrerer Jahre nicht die Verteilung der einzeln gemessenen Werte. Dies führt dazu, dass eine weitere Überbewertung zu befürchten ist.

Vorschlag: Wenn die Höchstwerte herangezogen werden, sind die Werte, die ursächlich kurzfristigen Ereignissen zuzuordnen sind, als Ausreißer zu werten und auszuschließen. Darüber hinaus sollte im weiteren Verlauf der Median herangezogen werden, um die tatsächliche Lage der Einzelwerte in den Fokus zu rücken. So kann berücksichtigt werden, dass Extremwerte analog nach Anlage 3, Bewertung der landwirtschaftlichen Flächen, nicht zu einer Missinterpretation führen.

Zu Anlage 3 Anforderungen an die Modellierung der Nitratauswaschungsgefährdung

Im Referentenentwurf wird die räumliche Auflösung des maximal tolerierbaren landwirtschaftlichen Stickstoff Saldos auf 100m x 100m modelliert. Als Datenquelle zur Niederschlagsverteilung werden die Daten des Deutschen Wetterdienstes (DWD) herangezogen.

Bewertung: Niederschläge können kleinräumig stark variieren, so dass ein überregionales Messnetz des DWD als Grundlage möglicherweise Missinterpretationen zulässt.

Vorschlag: Prüfung und Nutzung zusätzlicher Niederschlagsmessstellen, welche sich außerhalb des Messnetzes des DWD befinden, um eine Plausibilisierung der Niederschläge zu erlangen und einen kleinräumigeren Bezug zu gewährleisten.

Zu Anlage 4 Datengrundlagen der Ermittlung der potentiellen Nitratausträge

Der Referentenentwurf regelt in Anlage 4 die Stickstoffsalden als Differenz von Stickstoffzufuhr und Stickstoffabfuhr. Die Berechnung der potenziellen Nitratausträge erfolgt in der Regel auf Gemeindeebene nach Anlage 4 Ziffer 2 a bis d. Als Ausgangspunkt für die Ausweisung der belasteten Gebiete werden die nach § 4 festgelegten GWK vorgesehen. GWK in gutem Zustand unterliegen dem Ausweisungsverfahren nicht.

Bewertung: Durch die weiteren Anforderungen aus der DüV 2020 ist davon auszugehen, dass in Zukunft auch kleinere Betriebe zunehmend Nährstofftransporte über die Gemeindegrenzen hinweg vollziehen werden. Eine Berücksichtigung der Transportbewegung in der Fläche ist nur dort möglich, in denen ein Ausweisungsverfahren durchgeführt wird.

Vorschlag: Die abgefahrenen Nährstoffe müssen in der Bilanz berücksichtigt werden. Der Nachweis sollte auf der Fläche erbracht werden, auf der die Nährstoffe ausgebracht werden und nicht auf Betriebsebene. Dies muss auch für Gemeinden in nicht belasteten Gebiete gelten.

Nach Anlage 4 Ziffer 2 f wird der Mineraldüngereinsatz als Residualgröße durch die Differenz aus Nährstoffbedarf und der N-Zufuhr, der N-Nachlieferung aus der Vorfrucht und der organischen Düngung sowie eines Standortfaktors (durchschnittliche bzw. repräsentative N_{\min} Werte) für jede räumliche Einheit berechnet.

Bewertung: Eine pauschale Annahme, dass die berechnete Mineraldüngermenge der eingesetzten Menge gleich zusetzen ist, entspricht nicht einer weiteren Differenzierung nach einer verursachergerechten und ausreichenden Berücksichtigung des landwirtschaftlichen Bezuges. Vielmehr muss berücksichtigt werden können, dass die tatsächlich ausgebrachte Mineraldüngermenge bei der Ermittlung der potenziellen Nitratausträge hinterlegt werden kann. In der Praxis wird in Abhängigkeit regionaler Gegebenheiten oftmals eine geringere Menge als die nach der Düngerbedarfsermittlung berechnete Mineraldüngermenge tatsächlich eingesetzt.

Vorschlag: Berücksichtigung der tatsächlich eingesetzten Mineraldüngermengen zu einer kleinräumigeren Gebietsausweisung.

Ansprechpartner:

Für Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Fachverband Biogas e.V.

Dr. Stefan Rauh

Geschäftsführer

stefan.rauh@biogas.org

08161/9846804

Fachverband Biogas e.V.

Dipl.-Ing. Mathias Hartel

Fachreferent Abfall, Düngung und Hygiene

mathias.hartel@biogas.org

08161/984666