



Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr NRW - 40190 Düsseldorf

Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf



Oliver Krischer

15.01.2024

Seite 1 von 10

Aktenzeichen IV-2 - 61.08.02.11
42 55 01
bei Antwort bitte angeben

Hr. Keil
Telefon 0211 4566-305
Telefax 0211 4566-388
Jonas.keil@munv.nrw.de

Umsatzsteuer
ID-Nr.: DE 306 505 705

**Berichts-anfrage der SPD Fraktion vom 03.01.2024: „OVG-Urteil zum
Wasserschutz im Ems-Gebiet – welche Konsequenzen zieht die
Landesregierung?“**

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

hiermit übersende ich Ihnen meinen Bericht zum Thema „OVG-Urteil
zum Wasserschutz im Ems-Gebiet – welche Konsequenzen zieht die
Landesregierung?“ mit der Bitte um Weiterleitung an die Mitglieder des
Ausschusses für Umwelt, Natur- und Verbraucherschutz, Landwirt-
schaft, Forsten und ländliche Räume.

Mit freundlichen Grüßen

Oliver Krischer

Dienstgebäude und
Lieferanschrift:
Emilie-Preyer-Platz 1
40479 Düsseldorf
Telefon 0211 4566-0
Telefax 0211 4566-388
poststelle@munv.nrw.de
www.umwelt.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahn Linien U78 und U79
oder Buslinie 722 (Messe)
Haltestelle Nordstraße



**Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr
des Landes Nordrhein-Westfalen**

Sitzung des Ausschusses für Umwelt, Natur- und Verbraucherschutz,
Landwirtschaft, Forsten und ländliche Räume des Landtags
Nordrhein-Westfalen

am
17.01.2024

Schriftlicher Bericht

OVG-Urteil zum Wasserschutz im Ems-Gebiet – welche Konsequenzen zieht die Landesregierung?

1. Gerichtsverfahren, Urteil des OVG Lüneburg und weiteres Vorgehen

Das Oberverwaltungsgericht (OVG) Lüneburg hat am 22.11.2024 der Klage der Deutschen Umwelthilfe (DUH) gegen die Bundesländer Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen bezüglich des gemeinsamen Maßnahmenprogramms für die Flussgebietseinheit Ems stattgegeben (sog. Nitratklage 1, Az. 7 KS 8/21). Die Nitratklage 1 der DUH stellt die erste Klage gegen ein Maßnahmenprogramm in Deutschland dar. Die Entscheidung des OVG ist damit ein Präzedenzfall, der grundlegende Fragestellungen der Bewirtschaftungs- und Maßnahmenplanung erstmalig gerichtlich beleuchtet.

Seit Klageerhebung im Jahr 2019 sind das damalige MULNV – nunmehr als getrennte Ressorts durch die Häuser MUNV und MLV – inhaltlich in die Prozessführung des Landes eingebunden. Für die Prozessvertretung der Länder wurde die Kanzlei Redeker Sellner Dahs mandatiert. Schon vor Klageerhebung hatte die DUH im Jahr 2019 schriftliche Forderungen bezüglich weiterer Maßnahmen zur Reduzierung des Nitratreintrags in der Flussgebietseinheit Ems an die Bundesländer Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen übersandt, die dann klageweise geltend gemacht wurden. Seit diesem Zeitpunkt setzte sich die Landesregierung unter Federführung des Umweltministeriums intensiv mit den im Prozess geltend gemachten Forderungen der DUH auseinander und begleitete das Verfahren.

Am 21.11.2023 fand vor dem OVG Lüneburg der Termin zur mündlichen Verhandlung statt, bei dem sowohl die Abt. IV des MUNV, als auch Abt. II des MLV vertreten waren. Mit dem am 22.11.2023 verkündeten Urteil hat das OVG die Länder Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen verpflichtet, gemeinsam das bestehende Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Ems so zu ändern, dass dieses die erforderlichen Maßnahmen enthält, um den Grenzwert für Nitrat schnellstmöglich zu erreichen, eine Verschlechterung des chemischen Zustands durch eine Zunahme der Nitratbelastung zu verhindern und alle menschlich verursachten signifikanten und anhaltenden Trends einer Steigerung der Konzentration von Nitrat umzukehren.

Die Urteilsgründe liegen seit dem 20.12.2023 vor. Das MUNV ist seitdem dabei, unter Beteiligung des MLV und gemeinsam mit den betroffenen Ressorts aus Niedersachsen sowie der Kanzlei Redeker Sellner Dahs, die Urteilsbegründung auszuwerten. Das OVG Lüneburg stützt seine Entscheidung im Kern darauf, dass die im gemeinsamen Bewirt-

schaftungsplan von den beklagten Ländern in Anspruch genommenen Fristverlängerungen nicht ordnungsgemäß begründet worden seien. Das OVG weicht in diesem Zusammenhang explizit von der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes ab. Weiterhin äußert der entscheidende Senat Zweifel an der Prognose der Länder für die Wirkungen der im Maßnahmenprogramm festgelegten Maßnahmen. Die in den Ländern verwendeten Modellierungsverfahren für die Prognose der Entwicklung des Nitrateintrags auf Grundlage des bundesweit verwendeten AGRUM-DE-Verfahrens werden in Frage gestellt, ohne dass das OVG hierzu Sachverständigenbeweis erhoben hätte oder vertieft auf die schriftsätzlich von beiden Parteien in umfangreich vorgetragenen Fachargumente einzugehen.

Ein Kernproblem des Rechtsstreits bleibt gänzlich ungeklärt: Das Düngerecht als die grundlegende Maßnahme zur Vermeidung von Nitrateintrag in das Grundwasser wurde seit 2017 erheblich verschärft, sodass noch während des laufenden Klageverfahrens die EU-Kommission im Jahr 2023 das Vertragsverletzungsverfahren (Umsetzung der Nitratrichtlinie) gegen Deutschland aufgrund der nunmehr geltenden düngerechtlichen Bestimmungen eingestellt wurde. Im Prozess haben daher Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen wiederholt darauf hingewiesen, dass nunmehr davon ausgegangen werden kann, dass das Düngerecht in seiner von der EU-Kommission akzeptierten Fassung das Erreichen der Nitratgrenzwerte sicherstellt. Dass nunmehr die Bundesländer zur Aufnahme der erforderlichen wasserrechtlichen Maßnahmen in das Maßnahmenprogramm verurteilt wurden, lässt die Frage unbeantwortet, wie das Verhältnis zu den – wesentlich restriktiveren – düngerechtlichen Vorgaben zu sehen ist und wie sich die zeitlich parallel zum Gerichtsverfahren verlaufende Fortentwicklung des Düngerechts auf die Ausgestaltung wasserrechtlicher Maßnahmenprogramme auswirkt.

Die genannten Punkte sind nur ein Ausschnitt der zahlreichen Fragestellungen, die für die verurteilten Länder aus dem Urteil erwachsen. Dies liegt nicht zuletzt an der fachlich wie rechtlich hohen Komplexität der wasserrechtlichen Bewirtschaftungs- und Maßnahmenplanung, zu der mit dem Urteil des OVG Lüneburg nun erstmalig eine höchstrichterliche Entscheidung vorliegt, in der diese Fragestellungen der zentrale Streitgegenstand waren. Das OVG Lüneburg hat die Revision zum Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) wegen grundlegender Bedeutung der Sache zugelassen. Das OVG hält eine Klärung durch das BVerwG ausdrücklich für erforderlich (S. 67 der Entscheidungsgründe). Ob Nordrhein-Westfalen Revision einlegen wird, wird aktuell noch intensiv geprüft.

Unabhängig vom weiteren gerichtlichen Verfahrensgang sind MUNV und MLV dabei, das Urteil auszuwerten und, soweit sich Kritikpunkte als berechtigt herausstellen sollten, unabhängig von einer eventuell weiteren gerichtlichen Bewertung in den Prozess der Bewirtschaftungsplanung 2027-2033 mit einfließen zu lassen, der in 2024 startet.

2. Stand der Zielerreichung nach Wasserrahmenrichtlinie in der Flussgebietseinheit Ems

Der Zustand der Wasserkörper im nordrhein-westfälischen Teil des Ems-Einzugsgebiets kann dem 3. Bewirtschaftungsplan 2022-2027 (Kapitel 4) entnommen werden. Der gesamte Bewirtschaftungsplan ist hier verfügbar: <https://flussgebiete.nrw.de/node/1087>. Detaillierte Angaben zu einzelnen Wasserkörpern können dem Planungseinheitensteckbrief entnommen werden der unter https://www.flussgebiete.nrw.de/system/files/atoms/files/pe-steckbriefe_emsnrw_2022-2027.pdf abrufbar ist.

Grundwasser

Für die Grundwasserkörper wird der mengenmäßige und der chemische Zustand betrachtet.

Im nordrhein-westfälischen Einzugsgebiet der Ems sind zurzeit alle Grundwasserkörper im guten mengenmäßigen Zustand. Für einen Grundwasserkörper im Einzugsgebiet der Ems (3_04 Niederung der Oberen Ems (Emsdetten/Saerbeck) besteht die Gefahr, dass der gute mengenmäßige Zustand 2027 verfehlt wird, wenn nicht weitergehende Maßnahmen ergriffen werden.

Die nachfolgende Tabelle gibt den chemischen Zustand der Grundwasserkörper wieder.

Chemischer Zustand	Anzahl	Fläche in ha	Fläche in %
Grundwasserkörper in gutem Zustand	12	114.082	27,6
Grundwasserkörper in schlechtem Zustand	12	298.930	72,4
Summe Grundwasserkörper FGE Ems NRW	24	413.012	100,0

Von den 12 Grundwasserkörpern (GWK) im schlechten Zustand weisen 9 eine schlechte Bewertung für den Parameter Nitrat auf. Jeweils 2 GWK weisen eine Überschreitung von ortho-Phosphat bzw. Ammonium auf. 7 GWK weisen Belastungen mit einem oder mehreren Pflanzenschutzmitteln auf.

Oberflächengewässer

Für die Oberflächenwasserkörper werden der ökologische Zustand (bei erheblich veränderten und künstlichen Wasserkörpern das ökologische Potenzial) sowie der chemische Zustand betrachtet.

Klassifizierung (ökologischer Zu- stand/Potenzial)	Anteil der Wasserkörper in Prozent der Gewässerlänge
sehr gut	0
gut	0
Summe	0
mäßig	5,2
unbefriedigend	59,8
schlecht	28,0
Summe	93,0
nicht bewertet bzw. nicht bewertbar	7,0

In die Bewertung des chemischen Zustands gehen alle Stoffe ein, für die eine Umweltqualitätsnorm nach Oberflächengewässerverordnung (OGewV 2026) vorliegt.

Klassifizierung	Anteil der Wasserkörper in Prozent der Gewässerlänge
gut	79,1
nicht gut	14,5
keine Bewertung	6,4

Zu den Ursachen für die Verfehlung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie kann Folgendes gesagt werden:

Die Wasserkörper unterliegen verschiedenen Belastungsfaktoren, die ihren Zustand beeinflussen. Dabei ist in den meisten Fällen der aktuelle Zustand nicht einer einzigen Belastung zuzuordnen, sondern ergibt sich aus dem Zusammenspiel verschiedener Belastungen; dies ist vor allem bei Oberflächenwasserkörpern der Regelfall.

Die vollständige Belastungsanalyse kann dem Kapitel 2 des Bewirtschaftungsplans entnommen werden.

Grundwasser

Alle Grundwasserkörper (GWK) sind im guten mengenmäßigen Zustand. Daher werden im 3. Bewirtschaftungsplan auch keine Belastungsfaktoren dokumentiert.

12 GWK sind in einem schlechten chemischen Zustand. Alle GWK weisen diffuse Belastungen aus der Landwirtschaft auf, die auf Düngung bzw. Pflanzenschutz zurückzuführen sind. Bei vier Wasserkörpern sind daneben auch diffuse Belastungen durch andere Verursacher dokumentiert, die zum Teil noch näher zu klären sind.

Oberflächengewässer

Die dominierende Belastung der Oberflächenwasserkörper (OFWK) im Emsgebiet liegt im Bereich Hydromorphologie. Hier sind es vor allem die Gewässerausbauten der Vergangenheit sowie zahlreiche Querbauwerke, die zu Belastungen führen. Ein weiterer Faktor sind Punktbelastungen, u.a. aus Kläranlagen und der Regenwasserkanalisation. Diffuse Quellen stehen in der Rangfolge der Belastungen dritter Stelle. In geringem Umfang sind daneben Wasserentnahmen und sonstige Faktoren für eine schlechte Zustandsbewertung relevant.

3. Landwirtschaftliche Förderung

Die Nutztierhaltung zur Produktion von hochwertigen und bezahlbaren Lebensmitteln ist untrennbar mit einer nachhaltigen Landwirtschaft und dem Erhalt lebendiger ländlicher Räume verbunden. Daher legt die Landesregierung einen Schwerpunkt darauf, die Rahmenbedingungen für die Tierhaltung so zu gestalten, dass sie eine Perspektive hat und wirtschaftlich betrieben werden kann. Dazu gehört u.a. auch, dass mit dem gesellschaftlich gewollten Umbau der Tierhaltung verbundene Kosten, die nicht über den Markt kompensiert werden können, über eine entsprechende Förderung zumindest für eine Über-

gangszeit honoriert werden müssen. Hierzu hat die Landesregierung beim Bund wiederholt mit Nachdruck eingefordert, das durch die Borchert-Kommission erarbeitete Finanzierungskonzept umzusetzen. Daneben sind eine Reihe von Förderprogrammen des Landes darauf ausgerichtet, tierhaltende Betriebe beim Um- und Neubau von Ställen zu unterstützen, die zu noch tier- und umweltgerechteren Haltungsverfahren führen. Über eine Förderung zur Diversifizierung besteht bereits die Möglichkeit, Betriebe bei der Entwicklung und dem Aufbau zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten und neuer Einkommensquellen sowie der Erweiterung und Stärkung der Erwerbsgrundlage im ländlichen Raum zu unterstützen.

4. Zahlen zu Stoffstrombilanzen, Düngedokumentation und Verstößen

Im Jahr 2020 erfolgte die systematische Anforderung und Kontrolle von Nährstoffvergleichen und Stoffstrombilanzen bei 2.600 Betrieben. 2021 wurden 954 Betriebe systematisch kontrolliert; dabei wurden auch die Ergebnisse der Stoffstrombilanzen nach § 7 Abs. 2 StoffBilV und der Düngedokumentation nach § 10 DüV geprüft. Aufgrund einer Übergangsphase nach Änderung der Düngeverordnung 2020 (erstmalig Wegfall des Nährstoffvergleichs und Einführung neuer Düngedokumentationspflichten) und zeitweiliger Corona-Einschränkungen gab es keine Anforderung von Unterlagen und keine Vorortkontrollen. Im Jahr 2022 wurde die systematische Anforderung der „Anlage 5“ nach § 10 DüV bei 2.950 Betrieben vorgenommen. Die Stoffstrombilanz wurde bei Vorortkontrollen kontrolliert. 2023 erfolgte die systematische Anforderung der „Anlage 5“ nach § 10 DüV bei 1.410 Betrieben und zusätzlich 400 Konditionalitätenkontrollen (Förderrecht). Die Stoffstrombilanz wurde bei Vorortkontrollen kontrolliert.

a. Verstöße gegen § 10 DüV Düngedokumentation

Kontrolljahr	Anzahl Kontrollen	Anzahl Verstöße	Anteil in %
2021	954	30	3,1
2022	937	60	6,4
2023	1264	90	7,1

b. Verstöße gegen § 7 StoffBilV

Kontrolljahr	Anzahl Kontrollen	Anzahl Verstöße	Anteil in %
--------------	-------------------	-----------------	-------------

2021	954	21	2,2
2022	937	43	4,6
2023	1264	32	2,5

5. Ergebnisse über die von den Landwirten ermittelten betrieblichen N- und P-Bilanzen

Eine Auswertung liegt bis 2021 auf Basis der bis dahin nach Düngeverordnung erstellten Nährstoffvergleiche vor und wurde im Nährstoffbericht 2021 erfasst (<https://www.landwirtschaftskammer.de/landwirtschaft/ackerbau/duengung/naehrstoffbericht/index.htm>, Seite 55 ff.). Aktuellere Zahlen liegen nicht vor.

6. Einführung weitergehender Vorlage- und Meldepflichten gemäß § 7 Abs. 3 StoffBilV, § 13 Abs. 2 DüV

Bundeseinheitliche Vorlage- und Meldepflichten sind die Grundlage für das bundesweite Monitoring zur Wirkung der Düngeverordnung auf das Grundwasser und die Oberflächengewässer, zu dem sich die Bundesrepublik Deutschland gegenüber der Europäischen Kommission verpflichtet hat.

Rechtliche Voraussetzung ist die aktuell laufende Änderung des Düngegesetzes, dessen Inkrafttreten Anfang 2024 zu erwarten ist. Der Bund hat auf dieser Ermächtigungsgrundlage den Erlass einer bundesweiten Meldeverordnung angekündigt. Das Ministerium für Landwirtschaft und Verbraucherschutz NRW hat mehrfach auf die Dringlichkeit einer solchen Meldeverordnung, auch zur Umsetzung einer betriebsindividuellen Differenzierung von Maßnahmen der Düngeverordnung hingewiesen und auf rasche Umsetzung gedrängt und wird diese dann zeitnah umsetzen.

7. Aufteilung der Zuständigkeiten zur Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie und die Kontrolle der Nitratbelastung zwischen den Ministerien und nachgelagerten Behörden

Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie

Die Umsetzung der WRRL obliegt federführend dem Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr. In Abstimmung mit dem LANUV und den Bezirksregierungen erarbeitet es die Beiträge zu den Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogramme für die Flussgebiete Rhein, Weser, Ems und Maas und wirkt an der Aufstellung der flussgebietsweiten

Bewirtschaftungspläne mit. Die Überwachung der Grund- und Oberflächenwasserkörper nach WRRL obliegt dem LANUV, im Rahmen dieses Monitorings werden auch die Nitratkonzentrationen gemessen.

Das Maßnahmenprogramm zur Erreichung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie ist behördenverbindlich und ist mit seinen jeweiligen Anforderungen von den zuständigen Behörden durch konkrete Maßnahmen zu untersetzen.

Die Landwirtschaftskammer NRW ist zuständig für die Beratung landwirtschaftlicher Betriebe zur Umsetzung der WRRL, die als konzeptionelle Maßnahme im Maßnahmenprogramm für alle Wasserkörper festgelegt ist, in denen Belastungen aus landwirtschaftlichen Einträgen (s.o.) festzustellen sind.

Umsetzung der Nitratrichtlinie

Die bundesweit geltende Düngeverordnung ist das deutsche Aktionsprogramm nach Artikel 5 der Nitratrichtlinie. Zuständige landwirtschaftliche Fachbehörde für den Vollzug der Düngeverordnung ist der Direktor der Landwirtschaftskammer als Landesbeauftragter.