

Auswirkungen des EU-Wasserrechts auf die Altlastenbearbeitung in Deutschland

[in: Fanzius/Wolf/Altenbockum/Gerhold (Hrsg.),
Handbuch Altlastensanierung und Flächenmanagement],
3. Aufl. Juli 2004, Verlag C.F. Müller

Rechtsanwalt Nikolaus Steiner, Essen
Rechtsanwalt Dr. Achim Willand, Berlin

Inhaltsverzeichnis

	Rdnr.	
1	Vorbemerkung	1 - 4
2	Altlastensanierung nach deutschem Recht	5 - 8
3	Eckpunkte und grundwasserrrelevante Regelungen der WRRL und des Ent- wurfs der GWRL vom September 2003	9 - 32
4	Auswirkungen des EU-Wasserrechts auf den Umgang mit Altlasten	33 - 49

Schlagwortverzeichnis nach Randnummern

Altlasten	33 ff.
Altlastensanierung	5 ff.
Arithmetische Mittel	41
Ausnahmeregelungen	18 ff.
Auswahlermessen	8
Besorgnisgrundsatz	33
Bewirtschaftungspläne	17, 47
Bewirtschaftungsziele	10, 20 ff.
Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG)	5 ff.
Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV)	7
Chemischer Zustand	35, 38, 46
Einleitung	31
Entschließungsermessen	8
Ermessensausübung	8, 48 f,
EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)	1, 9 ff.
EU-Wasserrecht	32
Entwurf der Grundwasserrichtlinie (GWRL)	1, 9 ff., 26 ff.
FFH-Gebiete	16

Flächendeckender Grundwasserschutz	48
Fristverlängerung	19
Gefahr	6
Geringfügigkeitsschwellenwerte (GFS-Werte)	7, 46
Grundwasserkörper	9 ff., 30
Guter Zustand des Grundwassers	10 f., 15, 17
Indirekte Einleitungen	27
Länderarbeitsgemeinschaft (LAWA)	7
Landökosysteme	14, 37
Maßnahmenprogramm	17, 47
Nachsorgender Grundwasserschutz	33, 48
Oberflächengewässer	14, 37
Prüfwerte	7
Punktquellen	43
Qualitätsnormen	13 ff., 28, 42
Qualitätsstandards	37
Risikomanagementzonen	31
Sanierungspflichten	38, 40 f.
Schaden	6
Schwellenwerte	29, 42
Trendermittlung	30
Trendumkehr	24, 30, 44
Verhältnismäßigkeitsprüfung	23
Verschlechterungsverbot	25, 45
Verschmutzungszone	30
Wasserwirtschaftliche Planung	47

1 Vorbemerkung

1

Das Inkrafttreten der EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) im Dezember 2000 und die daraufhin notwendige Novellierung des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) im Jahre 2002 haben gravierende Änderungen des Wasserrechts auch im Hinblick auf den Schutz des Grundwassers bewirkt. Insoweit liegt die Frage nahe, ob und in welcher Weise hierdurch die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Altlastensanierung in Deutschland beeinflusst werden. Kapitel 2 fasst in der gebotenen Kürze die derzeitigen Rahmenbedingungen nach deutschem Recht zusammen. Kapitel 3 gibt die für das Altlastenthema wichtigsten Vorgaben der WRRL und des Entwurfs der Grundwasserrichtlinie (E-GWRL) nach dem Stand des Kommissionsentwurfs vom 19.09.2003 wieder. Unter Kapitel 4 finden sich Thesen zum Einfluss von WRRL und E-GWRL auf den Umgang mit Altlasten. Im Zentrum stehen dazu die Fragen:

2

- Wie gehen Altlasten und hierdurch hervorgerufene Grundwasser(GW)-Schäden in die Bewertung der Gewässerqualität nach der WRRL („guter chemischer Zustand“) ein? Unter welchen Bedingungen können altlastenbedingte Belastungen zur Folge haben, dass der Zustand eines GW-Körpers als „schlecht“ einzustufen ist?
- Unter welchen Bedingungen können Vorgaben der WRRL/GWRL dazu führen, dass sich die Kriterien für die Bewertung einer einzelnen Altlast/eines Grundwasserschadens und für Sanierungsentscheidungen ändern? Kann aus der Sanierungspflicht für einen GW-Körper eine Sanierungspflicht für eine einzelne Altlast /Grundwasserschaden resultieren?

3

Die Diskussion um die WRRL ist sehr im Flusse. Ihre Regelungen sind zum Teil ungenau und interpretationsfähig, bestimmte Schlüsselfragen werden bewusst offen gelassen. Viele Regelungen der WRRL, z. B. zum Verschlechterungsverbot aber auch zu Sanierungspflichten werden unterschiedlich interpretiert, ohne dass man jetzt schon unwiderleglich die eine Auffassung als richtig und die andere als falsch bezeichnen könnte. Auch die GWRL wird erhebliche Interpretationsspielräume lassen. Das eigentliche „Anforderungsprofil“ an die mitgliedstaatliche Durchführung wird sich wahrscheinlich in den vielen EU-Zirkeln und Working-Groups im Prozess der „Interkalibrierung“ herauschälen. Dieser zwischenstaatliche Austausch ist – dies zeigt die Erfahrung mit anderen Richtlinien (z. B. IVU-Richtlinie) – in seiner Bedeutung für die Ausbildung innerstaatlicher Vollzugsstandards nicht zu unterschätzen.¹

4

Vor diesem Hintergrund kann es zunächst nur darum gehen, für die WRRL und die GWRL mit Blick auf die Altlastensanierung ein plausibles Verständnis zu entwickeln, das mit Regelungszielen und Regelungsinhalt im Einklang steht und in sich einigermaßen geschlossen ist.

2 Altlastensanierung nach deutschem Recht

5

Nach dem Inkrafttreten des Bundes-Bodenschutzgesetzes (BBodSchG) ist dieses Gesetz die alleinige Grundlage für die Sanierung von Altlasten und schädlichen Bodenveränderungen und für die hierdurch verursachten Gewässerverunreinigungen (§ 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG). Behördliche Entscheidungen zur Untersuchung und Sanierung altlastenbedingter GW-Schäden sind deshalb nicht auf Grundlage des Wasserrechts, sondern nach dem BBodSchG zu treffen.²

6

Jede Entscheidung ist in drei Stufen zu entwickeln:

- (1) Beurteilung, ob ein Schaden oder eine Gefahr vorliegt (Schaden: z. B. schädliche Bodenveränderung, Grundwasserschaden; Gefahr: z. B. für das Grundwasser, verursacht durch eine schädliche Bodenveränderung),
- (2) Entscheidung, ob Maßnahmen durchgeführt werden („ob“),
- (3) Entscheidung über Art und Umfang der Maßnahmen („wie“).

7

Für die Schadens- und Gefahrenbeurteilung (1) werden in der Praxis Prüfwerte bzw. sogenannte Geringfügigkeitsschwellenwerte (GFS-Werte) verwendet, die beispielsweise in der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV), in einer Reihe von Erlassen der Bundesländer und in verschiedenen LAWA-Empfehlungen enthalten sind. In diesem Zusammenhang muss zunächst betont werden, dass es sich nur bei den Prüf- und Maßnahmenwerten der BBodSchV um gesetzliche und damit verbindliche Werte handelt und dass die BBodSchV lediglich Sickerwasserprüfwerte kennt, die nicht als Grundwasserwerte missverstanden werden dürfen. Die auf das Grundwasser bezogenen GFS-Werte der Länderarbeitsgemeinschaft (LAWA) sind wiederum rechtlich nicht bindend, da sie gesetzlich nicht abgeleitet sind und lediglich den Meinungsstand der oberen Landeswasserbehörden widerspiegeln. Welche Bedeutung die GFS-Werte haben, ist umstritten. Gemäß dem Entwurf eines Methodik- und Ableitungspapiers LAWA vom September 2003 sollen sie die Grenze zwischen einer nur geringfügigen Veränderung der chemischen Beschaffenheit des Grundwassers und einem Grundwasserschaden angeben. Nach Ansicht der Autoren dürfen die GFS-Werte ebenso wenig wie die Prüfwerte der BBodSchV als allgemein-verbindliche oder auch nur „grundsätzlich“ anzustrebende Sanierungszielwerte missverstanden werden, sie sollten auch nicht als allgemeine „Sanierungs-“ oder „Eingriffsschwellen“ verwendet werden. Zwar verweist § 4 Abs. 4 Satz 3 BBodSchG hinsichtlich der bei der Sanierung von Gewässern zu erfüllenden Anforderungen auf das Wasserrecht. Dort finden sich jedoch keine konkreten Anforderungen und auch keine Werte, wie und mit welchem Ziel Gewässer zu sanieren sind. Vielmehr konzentriert sich das deutsche Wasserrecht in seinem traditionellen Zuschnitt ganz auf den vorsorgenden Gewässerschutz, während nach dem BBodSchG der Schwerpunkt auf dem nachsorgenden Bodenschutz liegt.

8

Liegt ein Schaden oder eine Gefahr vor (1), so steht alles Weitere im Ermessen der zuständigen Behörde. Dieses bezieht sich auf den Entschluss zur Durchführung von Maßnah-

men [Entschließungsermessen (2)], auf die Bestimmung der Sanierungsziele und die Auswahl von Maßnahmen [Auswahl-ermessen (3)]. Ermessen bedeutet nicht, dass die Behörde willkürlich oder in jeder Hinsicht frei entscheiden kann. Nach dem Grundsatz des gebundenen Ermessens muss die Behörde vielmehr die Ermessensausübung an dem gesetzlichen Zweck der Ermächtigung ausüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einhalten. Zum Letzteren zählt insbesondere der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass

- jede einzelne Altlast bzw. Kontamination bewertet wird
- für diese Bewertung konkrete Kriterien verfügbar sind
- es keine generelle Pflicht zur Durchsetzung einer Sanierung bei Vorliegen von Gefahren oder Schäden gibt (Entschließungsermessen)
- bei der Bestimmung von Sanierungszielen und bei der Auswahl von Maßnahmen erhebliche Spielräume bestehen (Auswahl-ermessen), die durch das Verhältnismäßigkeitsprinzip begrenzt werden.³

3 Eckpunkte und grundwasserrelevante Regelungen der WRRL und des Entwurfs der GWRL vom September 2003

9

Die WRRL schafft einen neuen Ordnungsrahmen für die Bewirtschaftung der Gewässer in der Europäischen Union. Die Arbeiten an der innerstaatlichen Umsetzung in deutsches Recht sind im vollen Gange. Die Novellierung des WHG im Jahre 2002 ist abgeschlossen. Die Anforderungen der WRRL an die Beschreibung, Festlegung und Einstufung von Gewässerkörpern, die Darstellung in Karten und die Überwachung des Gewässerzustandes müssen noch durch Landesrecht bestimmt werden. Die Länder hätten ihre Umsetzungsaufgaben bis zum 22.12.2003 erledigt haben müssen. Die Anhänge 2 und 5 der WRRL, die für die Bewertung und ggf. Sanierung von Grundwasserkörpern von großer Bedeutung sind, sollen durch Länderverordnungen auf der Grundlage einer „Musterverordnung“ der LAWA nach dem Stand vom 05.12.2002 umgesetzt werden.

10

Im Hinblick auf das Grundwasser normieren die WRRL und das WHG-neu vier verschiedene Bewirtschaftungsziele, die, da sie Auswirkungen auf die Altlastenbearbeitung haben können, im Folgenden gesondert betrachtet werden sollen. Es handelt sich um folgende Bewirtschaftungsziele:

- Erreichung eines guten mengenmäßigen und chemischen Zustands des GW-Körpers,
- Umkehr aller signifikanten und anhaltenden Trends ansteigender Schadstoffkonzentrationen,
- Vermeidung nachteiliger Veränderungen des mengenmäßigen und chemischen Zustands des GW-Körpers,
- Gewährleistung eines Gleichgewichtes zwischen Grundwasserentnahme und Grundwasserneubildung.

11

Zunächst müssen alle Gewässerkörper – von Ausnahmen abgesehen (s. u.) – bis spätestens 22.12.2015 einen „guten Zustand“ erreichen. Bei GW-Körpern (GW-Körper) setzt sich der gute Zustand aus einem „guten mengenmäßigen Zustand“ und einem „guten chemischen Zustand“ zusammen.⁴ Ungeklärt ist in diesem Zusammenhang, wie und nach welchen Kriterien die Grenzen der GW-Körper festgelegt werden. Dies liegt nicht zuletzt an der sehr schwammigen Definition des GW-Körpers, worunter die WRRL ein abgegrenztes Grundwasservolumen innerhalb eines oder mehrerer Grundwasserleiter versteht. Erschwerend ist des Weiteren, dass der deutsche Gesetzgeber den Begriff des GW-Körpers noch gar nicht in nationales Recht transformiert hat.

12

Abb. 1

13

Altlasten können unter Umständen den chemischen Zustand eines GW-Körpers beeinträchtigen. Ein GW-Körper ist in einem guten chemischen Zustand, wenn seine chemische Zusammensetzung so beschaffen ist, dass die Schadstoffkonzentrationen

- die nach anderen einschlägigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft gem. Art. 17 WRRL geltenden Qualitätsnormen nicht überschreiten und
- nicht derart hoch sind, dass die spezifizierten Bewirtschaftungsziele für in Verbindung stehende Oberflächengewässer nicht erreicht, die ökologische oder chemische Qualität derartiger Gewässer signifikant verringert oder die Landökosysteme, die unmittelbar von dem GW-Körper abhängen, signifikant beschädigt werden.⁵

14

Hieraus ergibt sich im Umkehrschluss: In schlechtem chemischen Zustand ist ein GW-Körper, wenn entweder

- die Schadstoffkonzentrationen im GW-Körper die o.g. Qualitätsnormen überschreiten (Schadensaspekt) oder

- Schadstoffe im GW-Körper andere Schutzgüter, nämlich Oberflächengewässer oder Landökosysteme, gefährden (Gefahrenaspekt).

15

Für das Grundwasser gibt es im EG-Gewässerschutzrecht bislang praktisch keine „Qualitätsnormen“. Ganz anders verhält es sich bei den ggf. grundwasserabhängigen(!) Oberflächengewässern: Hier existiert eine Vielzahl von Qualitätsnormen in EG-Richtlinien, die den „guten Zustand“ im Sinne der WRRL markieren.

16

Keine konkreten Kriterien gibt es wiederum für die Empfindlichkeit/Schutzbedürftigkeit grundwasserabhängiger Landökosysteme in Bezug auf Schadstoffbelastungen. Hier wird es eine Abstufung nach der Empfindlichkeit geben müssen, die z.B. bei FFH-Gebieten höher sein dürfte. Insgesamt wird aber die Empfindlichkeit von Landökosystemen gegenüber Schadstoffbelastungen aus dem Grundwasser als relativ gering eingeschätzt.

17

Ist ein GW-Körper nicht im guten Zustand oder wird er bei unveränderter Entwicklung am 22.12.2015 nicht in einem guten Zustand sein, so muss er grundsätzlich saniert werden.⁶ Grundlage für die Anwendung und Koordinierung der Instrumente zur Konkretisierung der Bewirtschaftungsziele werden künftig sog. „Maßnahmenprogramme“ und „Bewirtschaftungspläne“ sein, die für jede Flussgebietseinheit bis spätestens 2009 aufzustellen sind.

18

Unter bestimmten Voraussetzungen sind die Mitgliedsstaaten befugt, die Frist zur Verwirklichung des „guten Zustands“ zu verlängern oder dauerhaft weniger strenge Bewirtschaftungsziele festzulegen.

19

Fristverlängerung⁷: Unter folgenden Voraussetzungen kann die Verwirklichung der Bewirtschaftungsziele zeitlich über den 22.12.2015 hinaus für maximal zwei mal sechs Jahre, also bis spätestens zum Jahre 2027 verschoben werden:

(1) Folgende Bedingungen müssen erfüllt sein:

- a) Die notwendigen Verbesserungen des Gewässerzustands können aufgrund der natürlichen Gegebenheiten nicht fristgerecht erreicht werden

oder

- b) die vorgesehenen Maßnahmen sind nur schrittweise in einem längeren Zeitraum technisch durchführbar

oder

- c) die Einhaltung der Frist wäre mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verbunden.

- (2) Darüber hinaus setzt die Fristverlängerung voraus, dass weitere Verschlechterungen des Zustands des GW-Körpers vermieden werden und die Verwirklichung der Bewirtschaftungsziele für andere Wasserkörper derselben Flussgebietseinheit durch die Fristverlängerung nicht dauerhaft ausgeschlossen oder gefährdet ist (sog. „Verlagerungsverbot“).

20

Festlegung weniger strenger Bewirtschaftungsziele⁸: Für einzelne GW-Körper können weniger strenge Bewirtschaftungsziele festgelegt werden, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- (1) Der GW-Körper ist durch menschliche Tätigkeiten so beeinträchtigt oder die natürlichen Gegebenheiten sind so beschaffen, dass das Erreichen des guten Zustandes in der Praxis nicht möglich ist oder mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verbunden wäre

und

- (2) die ökologischen und sozioökonomischen Erfordernisse, denen diese menschlichen Tätigkeiten dienen, können nicht durch andere Maßnahmen erreicht werden, die wesentlich geringere nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt hätten und nicht mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verbunden wären

und

- (3) weitere Verschlechterungen des Zustands des GW-Körpers werden vermieden

und

- (4) unter Berücksichtigung der Auswirkungen, die infolge der Art der menschlichen Tätigkeiten und der Beschaffenheit des Grundwassers nicht zu vermeiden waren, werden der bestmögliche chemische Zustand und die geringstmöglichen Veränderungen des guten Zustandes des Grundwassers erreicht

und

- (5) die Verwirklichung der Bewirtschaftungsziele für andere Wasserkörper der Flussgebietseinheit ist nicht dauerhaft ausgeschlossen oder gefährdet.

21

Abb. 2

22

Im Hinblick auf vorhandene Belastungen (Altlasten) fällt Folgendes auf: Die Bedingungen (2) und (4) für die Festlegung weniger strenger Bewirtschaftungsziele passen eigentlich nicht für Altlasten und können – sofern man dem Wortlaut folgt – nicht erfüllt werden. Die Richtlinie stellt insoweit auf die Umweltverträglichkeit (2) und Vermeidbarkeit (4) der mensch-

lichen Tätigkeiten ab; altlastenverursachende Tätigkeiten erfüllen regelmäßig diese Voraussetzungen nicht (sie sind weder umweltverträglich noch unvermeidbar). Es ist aber kaum anzunehmen, dass ausgerechnet die Gewässerkörper mit vorhandenen Belastungen von vornherein von der Inanspruchnahme dieser Ausnahmebestimmung ausgeschlossen sein sollten. Die Bedingungen (2) und (4) für die Festlegung weniger strenger Umweltziele darf man unserer Ansicht nach deshalb nur auf künftige menschliche Tätigkeiten beziehen, die den Zustand des jeweiligen Gewässerkörpers nachteilig beeinflussen. D. h.: die Mitgliedsstaaten können z. B. bei einem vorbelasteten Gewässerkörper die Ausnahmebestimmung dann in Anspruch nehmen, wenn sie nachweisen, dass sie zusätzliche Belastungen infolge menschlicher Tätigkeiten minimiert haben.

23

Im übrigen ist für die Inanspruchnahme einer Fristverlängerung oder weniger strenger Umweltziele vor allem eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durchzuführen. Es muss jeweils dargetan werden, dass die (rechtzeitige) Verwirklichung des Bewirtschaftungsziels einen unverhältnismäßig hohen Aufwand verursachen würde. Nähere Kriterien für diese Aufwand/Nutzen-Relation enthält die WRRL nicht. Nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen ist eine Maßnahme nur dann verhältnismäßig, wenn sie zur Zweckerreichung geeignet ist, wenn kein milderes, d.h. weniger belastendes Mittel zur Verfügung steht und wenn die Maßnahme im Verhältnis zum angestrebten Ziel auch ansonsten angemessen ist.

24

Gebot der Trendumkehr: Alle signifikanten und anhaltenden Trends ansteigender Schadstoffkonzentrationen in einem GW-Körper, die Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten sind, müssen umgekehrt werden.⁹

25

Verschlechterungsverbot: Es ist zu vermeiden, dass eine nachteilige Veränderung des mengenmäßigen und chemische Zustands der GW-Körper eintritt.¹⁰ Anhand welcher Kriterien zu beurteilen ist, ob eine nachteilige Veränderung des Zustandes eines GW-Körpers eingetreten bzw. verhindert worden ist, ist bislang ungeklärt. Gleiches gilt für die Abgrenzung des Verschlechterungsverbots vom Gebot der Trendumkehr. Manche vertreten die Auffassung, dass das Verschlechterungsverbot lediglich besage, dass ein GW-Körper in „gutem“ Zustand sich nicht hin zum „schlechten“ Zustand verändern dürfe (relatives Verschlechterungsverbot)¹¹; andere meinen, dass jede Verschlechterung des Status Quo gegen das Verschlechterungsverbot verstoße.¹²

Regelungen des Entwurfs der Grundwasserrichtlinie

26

Gemäß Art. 17 EU-WRRL waren das Europäische Parlament und der Rat dazu verpflichtet, bis zum Dezember 2002 konkretisierende Regelungen zur Verhinderung und Begrenzung der Grundwasserverschmutzung zu erlassen. Die Hoffnungen der Wasserwirtschaft auf konkrete und in der Praxis anwendbare Kriterien für die Beurteilung eines guten chemischen Zustands der GW-Körper und für die Ermittlung und Festlegung der Trendumkehr sind enttäuscht worden. Der am 19.09.2003 von der EU-Kommission vorgelegte Entwurf einer GWRL ist sehr abstrakt und allgemein gehalten.

27

Art. 2 E-GWRL enthält allgemeine Definitionen der Begriffe „Schwellenwert“, „signifikanter und anhaltender Trend“ und „indirekte Einleitungen in das Grundwasser“. Letzteres wird definiert als Einleitungen von Schadstoffen in das Grundwasser nach Versickerung durch den Boden oder Unterboden. In diesem Zusammenhang stellt sich u.a. die Frage, ob altlastenbedingte Bodenkontaminationen indirekte Einleitungen darstellen können. Art. 6 E-GWRL ist zu entnehmen, dass die Mitgliedsstaaten die Einleitung bestimmter gefährlicher Schadstoffe ganz unterbinden müssen und die Einleitung anderer Schadstoffe nur unter bestimmten Bedingungen genehmigen dürfen. Diese Regelungen passen aber nicht für die Altlastenbearbeitung und sind daher kein taugliches Instrument zur Begrenzung von Schadstoffausträgen aus Altlasten. Man wird diese Frage daher verneinen müssen, zumal im deutschen Wasserrecht unter dem Begriff der Einleitung bislang ein zweck- und zielgerichtetes Handeln verstanden wird, was bei Altlasten regelmäßig nicht vorliegt.

28

Art. 3 E-GWRL enthält allgemeine und abstrakte Kriterien für die Beurteilung eines guten chemischen Zustands der GW-Körper. Lediglich für Nitrate (50 mg/l) und für Wirkstoffe in Pestiziden (0,1 µg/l) werden – ausgehend von einschlägigen EG-Qualitätsrichtlinien – Qualitätsnormen festgelegt (vgl. Rdnr. 13 bis 15).

29

Im übrigen verpflichtet Art. 4 E-GWRL die Mitgliedsstaaten lediglich dazu, spätestens bis 22.12. 2005 Schwellenwerte für alle diejenigen Schadstoffe festzulegen, die zur Einstufung eines oder mehrerer GW-Körper als „gefährdet“ führen können. Zumindest aber müssen für eine Liste von 9 Schadstoffen (Ammonium, Arsen, Cadmium, Chlorid, Blei, Quecksilber, Sulfat, Trichlorethylen und Tetrachlorethylen) Schwellenwerte festgelegt werden. Allgemeine Kriterien für die Schwellenwerte enthält Anhang II E-GWRL. Die Schwellenwerte können auf verschiedener Ebene festgelegt werden (national, Einzugsgebiete, Gruppen von GW-Körpern, einzelne GW-Körper). Ent-

sprechend der Begriffsbestimmung in Art. 2 Abs. 1 E-GWRL muss man davon ausgehen, dass ein GW-Körper in „schlechtem chemischen Zustand ist“, wenn ein solcher vom Mitgliedsstaat festgelegter Schwellenwert überschritten ist. Die Schwellenwerte haben damit letztlich die selbe Bedeutung wie die Qualitätsnormen (vgl. Rdnr. 1315, 28). Beide Werte könnte man – entsprechend dem Sprachgebrauch im Deutschen Umweltrecht – als „Qualitätsstandards“ bezeichnen.¹³

30

Art. 5 E-GWRL enthält ebenfalls wenig konkrete Kriterien zur Trendermittlung und zur Festlegung der Ausgangspunkte der Trendumkehr. Anhang IV des Entwurfs der GWRL enthält einige allgemeine Vorgaben für die Ermittlung ansteigender Trends und für die Festlegung der Trendumkehr. Die Bewertung ansteigender Trends soll u.a. anhand der arithmetischen Mittel der Durchschnittswerte der einzelnen Probenahmestellen an jedem GW-Körper vorgenommen werden. Darüber hinaus werden Mindestzahlen von Datenwerten (8 bis 20 je Jahr) und die Mindest- und Maximaldauer der Messreihen (maximal 15 Jahre) festgelegt. In Ziff. 14 des Anhangs IV des E-GWRL wird ein Hinweis zur Berücksichtigung von Altlasten bzw. Punktquellen gegeben, wenn es dort heißt, dass eine besondere Trendermittlung für solche GW-Körper durchzuführen ist, die durch Punktquellen verschmutzt sind. Ziel dieser besonderen Trendermittlung soll es sein zu prüfen, ob die „Verschmutzungszonen der Standorte sich nicht über ein bestimmtes Gebiet hinaus ausbreiten und den chemischen Zustand des GW-Körpers verschlechtern.“ Was die Folge der besonderen Trendermittlung ist und ob bei einem nichtstationären Zustand eines Grundwasserschadens Maßnahmen zur Trendumkehr geboten sind, ist nicht geregelt.

31

Unter Federführung des EU-Ausschusses haben 6 beteiligte Ausschüsse des Bundesrates empfohlen, u. a. folgende Änderungen am E-GWRL zu fordern (14.11.2003):

- Sonderregelung für Altlasten („Risikomanagementzonen“),
- EU-weit einheitliche Schwellenwerte für die Beurteilung des chemischen Zustandes von GW-Körpern (keine Delegation auf die Mitgliedstaaten)
- Genauere Definition des Begriffes „Einleitung“.

Diese Forderungen haben Eingang gefunden in einen Berichtsentwurf des Umweltausschusses des Europäischen Parlaments.¹⁴

32

Strukturunterschiede zwischen deutschem Altlastenrecht und EU-Wasserrecht:

Abb. 3

4 Auswirkungen des EU-Wasserrechts auf den Umgang mit Altlasten

33

WRRL/GWRL und das novellierte WHG stärken den nachsorgenden Grundwasserschutz, der im bisherigen deutschen Wasserrecht mit seiner präventiven Orientierung („Besorgnisgrundsatz“) kaum ausgeprägt war. Das neue europäische Wasserrecht macht aber keine unmittelbaren Vorgaben für den Umgang mit Altlasten.

34

Auswirkungen auf die Beurteilung von Altlasten und auf die Ermessensentscheidungen der Behörden nach dem BBodSchG hängen von zwei Schlüsselfragen ab:

- Wie gehen Altlasten in die Bewertung des chemischen Zustandes von GW-Körpern ein?
- Wie ist die Sanierungspflicht für einen GW-Körper „herunter zu brechen“ auf die Entscheidung über eine einzelne Altlast? Anders gesagt: Kann aus der Sanierungspflicht für einen GW-Körper eine Pflicht zur Sanierung einer einzelnen Altlast entstehen?

35

In die Bewertung des chemischen Zustandes eines GW-Körpers müssen alle relevanten Einflussfaktoren einbezogen werden. Im Hinblick auf Altlasten zählen hierzu sowohl GW-Schäden im GW-Körper, als auch andauernde Schadstoffeinträge aus Altlasten. Ferner ist zu berücksichtigen, dass Altlasten/GW-Schäden in der Summe oder im Zusammenwirken mit anderen Einflussfaktoren (diffuse Einträge, Einleitungen) den Zustand des GW-Körpers verschlechtern können. Die verschiedenen Einflussfaktoren für die Bewertung des chemischen Zustandes eines GW-Körpers sind im Folgenden Schaubild anhand eines Beispiels dargestellt.

36

Abb. 4

37

Das vorstehende Schaubild zeigt:

- In die Beurteilung der Schadstoffbelastung müssen GW-Schäden und andauernde Schadstoffeinträge (u.a. aus Altlasten) einbezogen werden.
- Einhaltung Qualitätsstandards: Es kommt darauf an, ob die Qualitätsstandards nur im Durchschnitt, überall, in

großen Teilen oder nur an bestimmten Messpunkten im GW-Körper eingehalten werden müssen.

- Auch kleinräumige GW-Schäden können dazu führen, dass der GW-Körper insgesamt in schlechtem chemischen Zustand ist, wenn Oberflächengewässer oder Landökosysteme gefährdet werden.

38

Prinzipiell müssen solche altlastenbedingten GW-Schäden und andauernden Schadstoffeinträge aus Altlasten in die Bewertung des chemischen Zustandes eines GW-Körpers eingehen, die den GW-Körper insgesamt nachteilig verändern oder das Erreichen eines guten Zustandes gefährden. Umgekehrt folgt daraus, dass sich prinzipiell auch Sanierungspflichten für Altlasten ergeben können, wenn diese lediglich mitursächlich dafür sind, dass ein GW-Körper in schlechtem chemischen Zustand ist. Es können zwei Fallgruppen unterschieden werden: Altlast/GW-Schaden, die /der

- solche Ausmaße hat, dass er bereits für sich genommen oder
- in der Summe mit anderen Verunreinigungen im GW-Körper oder im Zusammenwirken mit weiteren Einflussfaktoren (andauernde Versickerungen/Einleitungen etc.)

39

(mit)ursächlich dafür ist, dass das rechtzeitige Erreichen des Qualitätsziels „guter chemischer Zustand“ für den GW-Körper gefährdet ist.

40

Im ersten Fall ergibt sich eine Sanierungspflicht aus der WRRL, wenn keine der o.g. Ausnahmen greift. Im zweiten Fall muss der Mitgliedstaat Maßnahmen zur Sanierung des GW-Körpers treffen, er hat aber die Wahl, welche der Altlasten/GW-Schäden er saniert, oder ob er einen der anderen negativen Einflussfaktoren ausschaltet.

41

Nach den bisherigen Erfahrungen in der Praxis scheint es so zu sein, dass Altlasten/Punktquellen nur in geringem Maße die durchschnittliche Belastung von GW-Körpern erhöhen. Unklar ist in diesem Zusammenhang, ob bei der Beurteilung des guten chemischen Zustandes des GW-Körpers – so wie bei der Trendermittlung auch – die Qualitätsstandards nur im arithmetischen Mittel gerechnet über den gesamten GW-Körper oder an jeder Messstelle eingehalten werden müssen. Sofern die Werte an jeder Messstelle einzuhalten sind, ist damit zu rechnen, dass eine einzelne Altlast eine Sanierungspflicht auslösen kann. Im umgekehrten Fall erfolgt eine Integration der Messergebnisse in der Fläche mit der Folge, dass eine Sanierungsverpflichtung unwahrscheinlich wird. ¹⁵

42

Sofern die Qualitätsnormen und die Schwellenwerte grundsätzlich an allen und damit auch an Messstellen eingehalten werden müssen, die im Einflussbereich von Altlasten liegen, ist zu erwarten, dass viele Mitgliedstaaten Sonderregelungen für Altlasten fordern und auch durchsetzen werden (z. B. „Risikomanagementzone“). Dann wiederum sind allgemeine Regelungen zur Begrenzung der Schadstoffausbreitung von Punktquellen und GW-Schäden im GW-Körper zu erwarten. Außerdem müsste dann geregelt werden, was mit den GW-Schäden in den Risikomanagementzonen geschehen soll.

43

Eine Sanierungspflicht für einzelne Punktquellen/GW-Schäden kann sich aus dem EU-Wasserrecht dann ergeben, wenn sie die Bewirtschaftungsziele für Oberflächengewässer gefährdet oder Landökosysteme geschädigt werden. Daraus kann sich eine Pflicht zur Verhinderung der Schadstoffausbreitung ergeben.

44

Prinzipiell könnten sich aus dem Gebot der Trendumkehr Sanierungspflichten für Altlasten/GW-Schäden ergeben. Gemäß Ziffer 1.4 des Anhangs IV des Entwurfs der GWRL soll bei sog. Punktquellen eine besondere Trendermittlung erfolgen, um zu prüfen, ob sich die von der Punktquelle ausgehende Verschmutzungszone über ein bestimmtes Gebiet ausdehnt und den chemischen Zustand des GW-Körpers insgesamt verschlechtert. Da allerdings davon ausgegangen wird, dass altlastenbedingte Schadstoffe nur einen sehr geringen Anteil der gesamten Schadstoffbelastung von GW-Körpern ausmachen, ist eine solche Konsequenz eher unwahrscheinlich.

45

Ein strenges Verschlechterungsverbot (Erhaltung des Status Quo) im Sinne des Votums der beteiligten Bundesregierung und der Bundesratsausschüsse könnte prinzipiell ein Problem für andauernde Schadstoffeinträge aus Altlasten werden. Da konkrete Kriterien für die Anwendung des Verschlechterungsverbots nicht zu erwarten sind, dürften hier jedoch erhebliche Spielräume bleiben.

46

Auch wenn Manches noch nicht klar ist, zeichnet sich beim derzeitigen Stand des E-GWRL ab: Größere Veränderungen der bisherigen Maßstäbe für Sanierungsentscheidungen sind relativ unwahrscheinlich. Sehr genau muss aber die Diskussion um Messverfahren verfolgt werden. Wann und in welcher Form es zur Verabschiedung der geplanten Grundwasser-richtlinie kommt, ist derzeit noch nicht absehbar. Kommt es nicht rechtzeitig zur Verabschiedung der Grundwasserrichtlinie, müssen die Mitgliedsstaaten nach Art. 17 Abs. 4 bis Ende 2005 selbst geeignete Kriterien aufstellen. In Deutschland ist

dies – sofern der Bund das WHG nicht entsprechend ergänzt – Sache der Länder. Diese hätten dann u.a. Kriterien für die Beurteilung des guten chemischen Zustandes festzulegen und könnten hierfür bspw. die GFS-Werte zu Grunde legen (vgl. Rdnr. 7). Ferner hätten die Länder auch Kriterien für die Einhaltung der Qualitätsstandards festzulegen, die entscheidende Auswirkungen auf die Altlastenbehandlung haben können (vgl. Rdnr. 42 ff.).

47

Erhebliche mittelbare Auswirkungen kann jedoch die integrierte und großräumige wasserwirtschaftliche Planung in Form von Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen entfalten, die in den nächsten Jahren von den Wasserbehörden aufgestellt werden müssen. Sie werden künftig bei der Ermessensentscheidung über eine Altlastensanierung und damit beim wasserbehördlichen Vollzug im Einzelfall zu berücksichtigen sein. Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme werden Orientierungshilfen sein bei der Entscheidung über die Sanierung von Altlasten und bei der Bestimmung von Sanierungszielen. Denkbar ist es ferner, dass in Maßnahmenprogrammen vorgesehen wird, bestimmte Altlasten oder Gruppen von Altlasten in einer bestimmten Region mit bestimmten Zielsetzungen zu sanieren oder aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nicht zu sanieren, sondern beim Vorliegen der Voraussetzungen von den Ausnahmeregelungen (Fristverlängerung, weniger strenge Ziele) Gebrauch zu machen. Es hängt alles davon ab, wie detailliert die wasserwirtschaftliche Planung künftig sein wird.

48

Aus rechtlicher Sicht gibt das neue EU-Wasserrecht den Bodenschutz- und Wasserbehörden keine zusätzlichen Spielräume bei der Altlastenbearbeitung. Das BBodSchG mit seinen einzelfallbezogenen Entscheidungskriterien hat als gegenüber dem EG-Recht weitergehendere und konkretere nationale Regelung unverändert Bestand (Art. 176 EG-Vertrag). Die Länder können im übrigen noch schärfere Anforderungen an die Grundwasserqualität, insbesondere an die Einhaltung von Qualitätsstandards regeln (vgl. Rdnr. 46). Der großräumig-planungsrechtliche Ansatz der WRRL löst die einzelfallbezogene Gefahrenbeurteilung bzw. Entscheidung in keiner Weise ab. Da der nachsorgende Grundwasserschutz im deutschen Wasserrecht bislang kaum rechtlich ausgestaltet war, können nach Ansicht der Verfasser die Regelungen und Wertungen der WRRL, der GWRL und der von den Behörden aufzustellenden Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne auch bei der einzelfallbezogenen Entscheidung über die Sanierung von Altlasten zwar nicht unmittelbar, so aber doch ergänzend zur Ermessensausübung herangezogen werden. Rechtlich gesehen führt das neue EU-Wasserrecht also nicht

zur Abkehr vom hierzulande oftmals postulierten, in der Praxis aber nicht durchgängig realisierten „Grundsatz des flächen-deckenden Grundwasserschutzes“. Da die Sanierung von Altlasten im Ermessen der Behörden steht, sind aber Änderungen in der administrativen Praxis nicht unwahrscheinlich.

49

Bei der Ermessensentscheidung über die Sanierung der einzelnen Altlast ist nach unserer Ansicht künftig der Zustand des GW-Körpers insgesamt zu berücksichtigen.

Literatur

- ¹ Ein ausgewiesener Experte des europäischen Umweltrechts beurteilt die WRRL wie folgt: „Im nicht nur politisch und rechtlich, sondern notwendig auch sprachlich kompromisshaften gemeinschaftsrechtlichen Harmonisierungsprozess entstehen Texte, die einerseits allen Wohl und niemandem Wehe eine Gesprächigkeit aufweisen, hinter der sich mehr als nur gelegentlich die eigentlich entscheidende normative Regelung verbirgt wie die Nadel im Heuhaufen – wenn es sie denn überhaupt gibt. Auf der anderen Seite gerät der Rechtstext nicht minder häufig dort karg, wo der Rechtsanwender Klarheit erwarten darf, sie aber wegen mangelnder Deziionsbereitschaft oder Deziionsfähigkeit nicht finden kann.“, Reinhardt, NJW 2003, S. 3449
- ² So auch Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft (LABO), Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA), Abgrenzung zwischen Bundes-Bodenschutzgesetz und Wasserrecht, September 2000, S. 4
- ³ Zu den Kriterien für die Ermessensausübung und zur Verhältnismäßigkeitsprüfung s. Willand/Großmann, altlasten spektrum 6/2002, S. 277 ff
- ⁴ Art. 4 Abs. 1 lit. b) i.V.m. Art. 2 Nr. 20 WRRL; § 33 a Abs. 1 Nr. 4, Abs. 2 WHG
- ⁵ Anhang 5 Nr. 2.3.2 WRRL; Anhang II GWRL.
- ⁶ Art. 4 Abs. 1 lit. b) (ii) WRRL.
- ⁷ Art. 4 Abs. 4 WRRL; § 33 a Abs. 4 i. V. m. § 25 c Abs. 2 und 3 WHG.
- ⁸ Art. 4 Abs. 5 und Abs. 8 WRRL; §§ 33 a Abs. 4, 25 d Abs. 1 WHG.
- ⁹ Art. 4 Abs. 1 lit. b) (iii) WRRL; § 33 Abs. 1 Nr. 2 WHG.
- ¹⁰ Art. 4 Abs. 1 lit. b) (i) WRRL; § 33 a Abs. 1 Nr. 1, Abs. 4 i. V. m. §§ 25 c Abs. 2 und 25 d Abs. 1 Nr. 3 WHG.
- ¹¹ Vgl. Rechenberg/Seidel, Wasser und Abfall 2002, S. 48 ff. Siehe dazu die Erwiderung von Jedlitschka, Wasser und Abfall 2002, Heft 11/12.
- ¹² Dies ist beispielsweise der Standpunkt der Bundesregierung und der zuständigen Ausschüsse des Bundesrates.
- ¹³ Siehe den Berichtsentwurf des Umweltausschusses des Europäischen Parlaments zum Entwurf der Grundwasserrichtlinie vom 11.03.2004 [2003/0210 (COD)], Änderungsanträge 6 und 10. Zu Umweltqualitätsstandards im System der WRRL allgemein siehe Willand, Gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Standardisierung im Umweltrecht, 2003, S. 121 ff.
- ¹⁴ Dokument 2003/0210 (COD) vom 11.03.2004, s. Fn. 13
- ¹⁵ Zur Auswertung der Messergebnisse enthält die WRRL bereits eine Regelung (Anhang V.2.4.5). E-GWRL enthält im Anhang 1, Fußnote 2 folgenden Hinweis, der so verstanden wird, dass die Werte an jeder Probenahmestelle eingehalten werden müssen: „Die Einhaltung der Normen wird anhand eines Vergleiches mit den arithmetischen Mitteln der Überwachungswerte an jeder Probenahmestelle des GW-Körpers bzw. der Gruppe von GW-Körpern ermittelt, die nach der gemäß Art. 5 der [WRRL] durchzuführenden Analyse als gefährdet eingestuft wurde/wurden.“

Anschrift der Autoren

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Nikolaus Steiner

Huyssenallee 87

45128 Essen

Tel.: 0201 / 821 63 0

Fax: 0201 / 821 63 63

Steiner@Verwaltungsrecht.de

www.verwaltungsrecht.de

Rechtsanwalt Dr. Achim Willand

Rechtsanwälte Gaßner, Groth, Siederer & Coll.

EnergieForum Berlin

Stralauer Platz 34

10243 Berlin

Tel.: 030 / 726 10 26 0

Fax: 030 / 726 10 26 10

Berlin@GGSC.de

www.ggsc.de