

Die neue EG-Grundwasserrichtlinie (GWRL)

– Eine erste Auswertung des Arbeitskreises Wasserrahmenrichtlinie –

J. Großmann, G. Meiners, N. Steiner, T. Track und A. Willand
ITVA-Arbeitskreis Wasserrahmenrichtlinie

Nachdem der Rat und das EU-Parlament dem Ergebnis des Vermittlungsausschusses zum Entwurf der EG-Grundwasserrichtlinie (GWRL) zugestimmt haben, ist die Richtlinie nun verabschiedet und veröffentlicht worden (Richtlinie 2006/118/EG vom 12.12.2006, EG-Amtsblatt L 372 v. 27.12.2006, S. 19). Die GWRL ist bis zum 16.01.2009 in nationales Recht umzusetzen (die im Amtsblatt veröffentlichte Umsetzungsfrist 16.01.2013 ist falsch, eine Berichtigung ist zu erwarten).

Der AK WRRL hat sich in Fortsetzung seiner Aktivitäten auf diesem Gebiet zeitnah mit der nunmehr verbindlichen Fassung der GWRL beschäftigt. Nachfolgend nehmen Mitglieder des Arbeitskreises eine erste Bewertung der GWRL aus der Sicht der Altlastenbearbeitung vor. An der grundsätzlichen Zielstellung der WRRL und der GWRL, deren Priorität bei der übergreifenden, flussgebietsbezogenen Gewässerbewirtschaftung und dem Schutz von Gewässerkörpern liegt, hat sich nichts geändert (siehe auch die bisherigen Veröffentlichungen des AK [1], [2]). Allerdings sind die expliziten Vorgaben für lokale Grundwasserbelastungen aus punktuellen Schadstoffquellen, wozu auch Altlasten zählen, gegenüber dem ursprünglichen Kommissionsentwurf von September 2003 deutlich gestärkt worden.

1. Altlastenrelevante Regelungen der GWRL – Bewertung und offene Fragen

a) Grundwasserqualitätsnormen und Schwellenwerte (Art. 2 Nr. 1 und 2, Art. 3)

Als Grundwasserqualitätsnormen werden die unmittelbar in der GWRL festgelegte Konzentrationswerte für Stoffe oder Stoffgruppen bezeichnet, die aus Gründen des Gesundheits- oder Umweltschutzes nicht überschritten werden dürfen (Art. 2 Nr. 1, Art. 3 Abs. 1 a). Schwellenwerte i.S.d. GWRL sind dagegen von den Mitgliedstaaten festgelegte Konzentrations-

werte, die jedoch die gleiche rechtliche Bedeutung haben wie Qualitätsnormen (Art. 2 Nr. 2). Qualitätsnormen wie Schwellenwerte markieren die Grenze zwischen dem guten und dem schlechten chemischen Zustand des Grundwassers.

Die GWRL legt nur für Nitrate und Wirkstoffe in Pestiziden Qualitätsnormen fest (Nitrate: 50 mg/l; einzelne Pestizide: 0,1 µg/l; Summe aller Pestizide: 0,5 µg/l). Die Mitgliedstaaten müssen allerdings nach Art. 3 Abs. 1 b) für weitere Schadstoffe, die zur Einstufung von Grundwasserkörpern als „gefährdet“ (bisher in Deutschland verwendete Terminologie: „Zielerreichung unwahrscheinlich“) beitragen, Schwellenwerte festlegen (erstmalig bis zum 22.12.2008). In Anhang II B der GWRL ist eine Mindestliste von Stoffen enthalten, die bei der Festlegung der Schwellenwerte „berücksichtigt“ werden sollen (Arsen, Cadmium, Blei, Quecksilber, Ammonium, Chlorid, Sulfat, Tri, Per und Leitfähigkeit). In der Mindestliste sind auch altlastenrelevante Stoffe enthalten. Die Mitgliedstaaten müssen aber auch für solche Schadstoffe Schwellenwerte festlegen, die im Ergebnis der Bestandsaufnahme nach Art. 5 WRRL Ursache dafür sind, dass Grundwasserkörper den guten chemischen Zustand möglicherweise nicht erreichen (Anhang II Teil A).

Die in Deutschland festzulegenden Schwellenwerte werden neben den in der Mindestliste enthaltenen Stoffen weitere altlastenrelevante Stoffe umfassen, weil eine ganze Reihe von Grundwasserkörpern wegen vorhandener punktueller Schadstoffquellen in die Kategorie „Zielerreichung unklar/unwahrscheinlich“ eingeordnet wurde. In der Diskussion ist, dass für die relevanten Stoffe in Deutschland als Schwellenwerte für die Beurteilung von Schadstoffkonzentrationen im Grundwasser die LAWA-Geringfügigkeitsschwellen (GFS) festgelegt werden sollen. Allerdings sind auch andere Möglichkeiten in der Diskussion (vgl. EU-Vorhaben BRIDGE). Bemerkenswert ist, dass Schwellenwerte auf nationaler Ebene, auf Ebene der

Flussgebietseinheiten oder auf Ebene der Grundwasserkörper festgelegt werden und damit variieren können. Der AK wird sich mit dieser Thematik noch besonders beschäftigen.

b) Verfahren für die Beurteilung des chemischen Zustandes (Art. 4, insbesondere Abs. 2)

Das Bewirtschaftungsziel „guter chemischer Zustand“ bezieht sich auf den gesamten Grundwasserkörper, Kriterium für die Zielerreichung ist die Einhaltung der Qualitätsnormen und Schwellenwerte an ausgewählten, repräsentativen Überwachungsstellen (Art. 4 Abs. 2 b) und Abs. 3). Das Bewirtschaftungsziel verlangt daher nicht die flächendeckende Einhaltung der Qualitätsnormen und Schwellenwerte an jedem Ort im Grundwasser. Nach Art. 4 Abs. 2 c) indiziert jedoch die Überschreitung eines Schwellenwertes an einer Überwachungsstelle, dass der Grundwasserkörper im „schlechten“ chemischen Zustand ist. Bei einer Überschreitung ist der Grundwasserkörper nur dann in den guten chemischen Zustand einzustufen, wenn eine Untersuchung bestätigt, dass keine signifikante Gefährdung der Umwelt vorliegt, dass die Brauchbarkeit des betreffenden Grundwasserkörpers für den Menschen nicht signifikant beeinträchtigt worden ist und dass andere allgemeine Anforderungen eingehalten werden [Näheres siehe Art. 4 Abs. 2 c)]. Zu beachten ist, dass in diesem Rahmen auch die mögliche Auswirkung eines Grundwasserschadens auf unmittelbar verbundene Oberflächengewässer und abhängige terrestrische Ökosysteme zu bewerten ist.

Da die Wahrscheinlichkeit, dass der Schwellenwert an einer einzelnen Überwachungsstelle überschritten wird, relativ groß ist, kommt der ganzheitlichen Bewertung des Grundwasserkörpers eine erhebliche Bedeutung zu.

Hinsichtlich der durchzuführenden Untersuchungen bestehen noch eine Reihe von Unklarheiten. So ist beispielsweise unklar, was unter einer „signifikanten Gefährdung der

■ Die neue EG-Grundwasserrichtlinie (GWRL) – Eine erste Auswertung des Arbeitskreises Wasserrahmenrichtlinie

Umwelt“ [Art. 4 Abs. 2 c) i)] bzw. unter „Brauchbarkeit“ [Art. 4 Abs. 2 c) iv)] zu verstehen ist. Wie der Regelung zu entnehmen ist, kommt es z.B. auf die Ausdehnung der Belastung im betroffenen Grundwasserkörper an (so auch Anhang III Nr. 3). Ebenso nicht untersetzt ist, wie der auf Daten und Modelle gestützte Nachweis geführt werden soll. Der AK WRRL wird sich im Weiteren u.a. dieser Thematik widmen.

Es sei nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das Monitoring von Altlasten und anderen punktuellen Schadstoffquellen auf einer anderen Ebene liegt, als die Überwachung des Zustandes von Grundwasserkörpern i.S.d. WRRL. Für die Bewertung des Zustandes sind nur die Messergebnisse an den ausgewählten Überwachungsstellen maßgeblich, die eine kohärente und umfassende Übersicht über den chemischen Zustand und repräsentative Überwachungsdaten liefern sollen (Art. 4 Abs. 3 GWRL). Im Hinblick auf Schadstofffahnen aus punktuellen Schadstoffquellen wird derzeit noch diskutiert, ob auch eine Flächenbilanz (Summe der Fläche der Schadstofffahnen im Verhältnis zur Gesamtläche des Grundwasserkörpers) mit einem entsprechenden Grenzkriterium (z.B. 10% oder 33%) zur Bewertung des chemischen Zustands herangezogen wird.

c) Zusätzliche Trendermittlung bei Schadstofffahnen (Art. 5 Abs. 5)

Art. 5 regelt in den Absätzen 1-4 die Ermittlung von steigenden Trends sowie die Festlegung von Ausgangspunkten für die Trendumkehr bei Grundwasserkörpern, die bereits als gefährdet eingestuft worden sind. Dabei ist wichtig, dass der Trend an sich kein Kriterium für die Einstufung des chemischen Zustands ist.

Ergänzend zur allgemeinen Ermittlung steigender Trends von Schadstoffkonzentrationen im Grundwasserkörper müssen die Mitgliedstaaten nach Art. 5 Abs. 5 eine zusätzliche Trendermittlung für bestehende Schadstofffahnen in Grundwasserkörpern durchführen, sofern diese Schadstofffahnen die Erreichung der Bewirtschaftungsziele für den Grundwasserkörper gefährden können (nach dem Wortlaut ist es also nicht erforderlich, dass die Gefährdung bereits fest steht). Insbesondere nennt Art. 5 Abs. 5 Schadstofffahnen, die aus punktuellen Schadstoffquellen und kontaminierten Böden stammen. Mit der zusätzlichen Trendermittlung soll „sichergestellt“ werden, dass die Schadstofffahnen sich nicht ausbreiten, nicht zu einer Verschlechterung des chemischen Zustandes des Grund-

wasserkörpers führen und keine Gefahr für die menschliche Gesundheit und die Umwelt darstellen. Diese Regelung ist die einzige in der GWRL, die sich explizit auf punktuelle Schadstoffquellen im Grundwasser und im Boden bezieht.

Nach seinem Wortlaut und seiner systematischen Stellung regelt Art. 5 Abs. 5 GWRL nur die Trendermittlung für Schadstofffahnen aus punktuellen Schadstoffquellen, nicht die Trendumkehr. Das Gebot der Trendumkehr ergibt sich vielmehr direkt aus Art. 4 Abs. 1 WRRL bzw. aus Art. 5 Abs. 2 GWRL. Dem Wortlaut des Art. 5 Abs. 5 ist u. a. die Zielsetzung zu entnehmen, die o. g. Fahnen an ihrer weiteren Ausbreitung zu hindern. Auch nach dem Zweck der Regelung macht es keinen Sinn, einen Trend zu ermitteln, der dann nicht zu Handlungserfordernissen führen kann. Möglicherweise ist Art. 5 Abs. 5 GWRL i.V.m. Art. 4 Abs. 1 b) iii) WRRL deshalb im Ergebnis so zu verstehen, dass solche Schadstofffahnen an ihrer weiteren Ausbreitung gehindert werden müssen.

Es ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass sich Art. 5 Abs. 5 nicht auf jede vorhandene Schadstofffahne bezieht, sondern nur auf solche, die die Erreichung der Bewirtschaftungsziele für den Grundwasserkörper gefährden können. Anhand welcher Kriterien die von Schadstofffahnen im Grundwasser ausgehende Gefährdung zu bewerten ist, wird in der GWRL nicht näher geregelt. Der Ermittlung und Bewertung vorhandener Schadstofffahnen aus punktuellen Schadstoffquellen und kontaminierten Böden in Bezug auf eine mögliche Gefährdung der Bewirtschaftungsziele des Grundwasserkörpers kommt somit im ersten Schritt die entscheidende Bedeutung zu.

d) Maßnahmen zur Verhinderung oder Begrenzung des Eintrages von Schadstoffen (Art. 6 Abs. 1)

Art. 6 regelt Maßnahmen zur Verhinderung oder Begrenzung des Eintrags von Schadstoffen in das Grundwasser. Der Eintrag von gefährlichen Stoffen (im Sinne Anhang VIII) ist vollständig zu verhindern, während bei allen nicht gefährlichen Schadstoffen, von denen gleichwohl eine reale oder potenzielle Verschmutzungsfahrgefahr ausgeht, die Einträge begrenzt werden müssen. Die Mitgliedstaaten haben die erforderlichen Maßnahmen zur Verhinderung und Begrenzung des Schadstoffeintrags im Maßnahmenprogramm festzulegen.

Der Begriff „Eintrag“ von Schadstoffen ist offenbar umfassend zu verstehen, es findet sich kein An-

haltspunkt, dass die Regelung sich nur auf unmittelbare Einleitungen in das Grundwasser i.S.v. Art. 2 Nr. 32 WRRL, d.h. auf zielgerichtete Grundwassernutzungen bezieht. Vielmehr muss man davon ausgehen, dass auch Schadstoffeinträge zu verhindern bzw. begrenzen sind, die mittelbar in das Grundwasser gelangen, die z.B. aus Emissionen aus Bodenkontaminationen und Abfallablagerungen resultieren.

Unter dieser Prämisse müssen Altlasten so bearbeitet werden, dass Einträge der gefährlichen Stoffe im Sinne des Anhangs VIII aus Bodenkontaminationen/Altlasten ganz unterbunden und Einträge aus nicht gefährlichen Schadstoffen nach Maßgabe des Art. 6 Abs. 1b) begrenzt werden. So muss die Begrenzung sicherstellen, dass die Einträge nicht zu einer Verschlechterung des Zustands oder zu signifikanten und anhaltenden steigenden Trends bei den Konzentrationen von Schadstoffen im Grundwasser führen (wobei derzeit noch unklar ist, wie die Verschlechterung definiert ist). Zudem müssen die Maßnahmen der besten Umweltpraxis und den besten verfügbaren Techniken nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts entsprechen.

Art. 6 Abs. 3 lässt eine Reihe von Ausnahmen von dem Gebot der Verminderung oder Begrenzung von Einträgen zu, von denen einige altlastenrelevant sind. So können die Mitgliedstaaten u.a. diejenigen Schadstoffeinträge von den Maßnahmen ausnehmen, die nach den Erkenntnissen der zuständigen Behörden

- in so geringen Mengen und Konzentrationen erfolgen, dass die Gefahr einer Verschlechterung der Qualität des aufnehmenden Grundwassers für die Gegenwart und Zukunft ausgeschlossen werden kann [Art. 6 Abs. 3 b)] oder
- aus technischen Gründen nicht verhindert oder begrenzt werden können, ohne unverhältnismäßig kostspielige Maßnahmen zu ergreifen, um Schadstoffe aus dem kontaminierten Boden oder Unterboden zu entfernen bzw. ihre Versickerung in den Boden oder Unterboden zu verhindern [Art. 6 Abs. 3 e) ii)].

Die Ausnahmeregelung unter Art. 6 Abs. 3 b) stellt entscheidend auf die Auswirkungen des Schadstoffeintrags nicht auf den Zustand des Grundwasserkörpers insgesamt, sondern auf die Qualität des aufnehmenden Grundwassers – also vor Ort – ab. Da zudem eine langfristige Betrachtung notwendig ist, wird diese Ausnahmeregelung nur selten greifen. Eher praktisch relevant und in der Praxis auch unabdingbar ist die Verhältnismäßigkeitsklausel in Art. 6 Abs. 3 e) ii). Hier

Die neue EG-Grundwasserrichtlinie (GWRL) – Eine erste Auswertung des Arbeitskreises Wasserrahmenrichtlinie ■

kommt es entscheidend darauf an, wie das Merkmal „unverhältnismäßig kostspielige Maßnahmen“ auszulegen und anzuwenden ist.

e) Verhältnis der Regelungen untereinander

Bei dem Verhältnis der verschiedenen Bewirtschaftungsziele der WRRL und ihrer Ausgestaltung durch die GWRL ist noch manches unklar. Dies gilt beispielsweise für das Verhältnis zwischen dem Verschlechterungsverbot und dem Gebot der Trendumkehr. Mit Art. 6 GWRL wird ein weiteres Instrument eingeführt, das über die bisherige Regelung zur Einleitung von Schadstoffen [Art. 11 Abs. 3 j WRRL] hinausgeht.

Ein wesentlicher Unterschied besteht darin, dass sich die Qualitätsnormen/Schwellenwerte und das Verfahren zur Beurteilung des chemischen Zustandes nach Art. 3 und Art. 4 auf den Grundwasserkörper insgesamt beziehen. Gleiches gilt für das allgemeine Gebot der Trendumkehr nach Art. 5 Abs. 1. Die besondere Trendermittlung nach Art. 5 Abs. 5 und die Regelungen zur Emissionsbegrenzung nach Art. 6 beziehen sich dagegen unmittelbar auf einzelne punktuelle Schadstoffquellen (Schadstofffahne im Grundwasser, Bodenkontamination als Emissionsquelle).

Die Regelungen stehen in einem Stufenverhältnis: Aus den Regelungen zum chemischen Zustand des Grundwasserkörpers insgesamt [s.o., a) und b)] resultieren Maßnahmenanforderungen erst dann, wenn der Grundwasserkörper in schlechtem chemischen Zustand ist oder die Zielerreichung zumindest gefährdet ist. Dagegen muss ein Trend steigender Schadstoffkonzentrationen nach Art. 5 auch dann umgekehrt – bzw. die Ausbreitung einer Schadstofffahne mit Gefährdungspotential nach Art. 5 Abs. 5 gestoppt werden – wenn die Erreichung des Qualitätsziels „guter chemischer Zustand“ noch nicht gefährdet ist. Der Eintrag von gefährlichen Stoffen in das Grundwasser gemäß Art. 6 Abs. 1 a) muss grundsätzlich – und zwar unabhängig von den konkreten Auswirkungen auf das Grundwasser verhindert werden (Ausnahmen in Art. 6 Abs. 3). Der Eintrag von nicht gefährlichen Stoffen muss nach Art. 6 Abs. 1 b) wiederum nur begrenzt und nicht gänzlich verhindert werden, und dies auch nur dann, wenn der Schadstoffeintrag zu einer Verschlechterung oder zu einem ansteigenden Trend führt. Bei unklarem Wortlaut der Regelung spricht einiges dafür, dass die Begrenzungspflicht bereits bei lokalen Auswirkungen der genannten Art – z.B. Schadstofffah-

nen nach Art. 5 Abs. 5 – greift und nicht erst bei Auswirkungen auf den Grundwasserkörper insgesamt. Die jeweils aus den verschiedenen Vorgaben resultierenden Maßnahmen verfolgen insofern verschiedene Zielsetzungen, die auf eine Verbesserung des Zustandes des Grundwasserkörpers oder einzelner Teilbereiche bezogen sind. Die Maßnahmen werden koordiniert durch das Maßnahmenprogramm.

2. Fazit

Das Bewirtschaftungsziel „guter chemischer Zustand“, das darauf bezogene Monitoring nach WRRL einschließlich der Auswahl der Überwachungsstellen sowie die Interpretation der Messergebnisse beziehen sich immer auf den Grundwasserkörper insgesamt und nicht auf die einzelne Altlast und auch nicht auf einzelne Schadstofffahnen aus Altlasten. Auswirkungen auf die Überwachung und Sanierung von Altlasten können sich aber dann ergeben, wenn einzelne Überwachungsstellen im Einflussbereich von Altlasten liegen, wo dann zu prüfen ist, ob die Voraussetzungen des Art. 4 Abs. 2 c) GWRL vorliegen. Können diese Voraussetzungen durch die vorzunehmende Untersuchung nicht bestätigt werden, so hat die Altlast nach Maßgabe von Art. 6 Abs. 2 GWRL zur Folge, dass das Grundwasser als nicht im guten Zustand befindlich betrachtet wird. Dies kann wiederum Folgen für die Beurteilung der Erforderlichkeit von Maßnahmen zur Sanierung der einzelnen Altlast haben, da in diesen Fällen grundsätzlich Maßnahmen zum Erreichen der Umweltziele, d.h. z.B. Maßnahmen zur Verhinderung oder zur Begrenzung des aus der Altlast stammenden Schadstoffeintrages getroffen werden müssen, soweit die Maßnahmen mit verhältnismäßigen Kosten verbunden sind. Kommt diese Prüfung zu dem Ergebnis, dass alle in Betracht kommenden Maßnahmen zur Erreichung der Umweltziele unverhältnismäßig sind, müssen entweder die Fristen zur Zielerreichung gemäß Art. 4 Abs. 4 WRRL verlängert oder es müssen gemäß Art. 4 Abs. 5 WRRL weniger strenge Umweltziele für den betreffenden Grundwasserkörper festgelegt werden.

Die Analyse der Regelungen der neuen WRRL bestätigt die vom Arbeitskreis WRRL bzw. in Einzelveröffentlichungen der Mitglieder schon mehrfach veröffentlichte These, dass genau zu unterscheiden ist zwischen Bewirtschaftungszielen, die sich auf den ganzen Grundwasserkörper beziehen („guter chemischer Zustand“,

„Trendumkehr“) und Regelungen, die unmittelbar die einzelne Altlast betreffen. Das u.a. in Deutschland praktizierte Grundverständnis der Unterscheidung zwischen großräumigen Grundwasserkörpern einerseits und punktuellen Schadstoffquellen/Altlasten andererseits kann nach Verabschiedung der GWRL aufrecht erhalten werden, wenngleich diese in den meisten Fällen ein anderes Bewertungsverfahren vorsieht (vgl. Art. 4 Abs. 2), als es bei der Bestandsaufnahme in Deutschland praktiziert wurde.

Allerdings sind gegenüber dem ursprünglichen Entwurf der GWRL unmittelbar punktquellenbezogene Ansätze insofern gestärkt worden, als bei relevanten Schadstofffahnen eine zusätzliche (lokale) Trendermittlung durchzuführen ist (Art. 5 Abs. 5) und Schadstoffeinträge aus Bodenkontaminationen nach Maßgabe des Art. 6 zu verhindern bzw. zu beschränken sind. Diese Vorgaben sind in nationales Recht umzusetzen und es müssen Konzepte für den Vollzug entwickelt werden.

Der AK WRRL wird die Umsetzung und den Vollzug in Deutschland weiter beobachten und sich mit dem Fachwissen und der Erfahrung im Bereich der Altlastenbearbeitung einbringen und ggf. eigene Konzepte entwickeln. Die Mitglieder des AK WRRL freuen sich über Anmerkungen zu diesem Beitrag wie über Hinweise auf anderweitige Interpretationen der maßgeblichen Vorschriften der WRRL und der GWRL sowie auf die Aktivitäten in der Vollzugspraxis.

[1] Großmann, altlasten spektrum 1/2005, S. 45

[2] Großmann/Bayer/Meiners/Steiner/Track/Willand, altlasten spektrum 4/2005, S. 231