

Stellungnahme des Deutschen Naturschutzrings zum Entwurf der „Verordnung zum Schutz des Grundwassers zur Umsetzung der EG-Richtlinie 2006/118/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 (Grundwasser-Verordnung – GrwV)“, Stand: 9. Dezember 2009

Die im DNR zusammengeschlossenen Verbände begrüßen, dass die Umsetzung der EG-Grundwasserrichtlinie durch einen bundesweit vereinheitlichten Rechtsakt vorgenommen wird. Gleichzeitig erwarten wir von einer solchen bundesweiten Regelung einen deutlichen Fortschritt im Grundwasserschutz und für den Erhalt der Grundwasserökosysteme. Stattdessen klammert der Entwurf den Haupteintragspfad Landwirtschaft aus und fällt zumindest in diesem Punkt hinter die Vorgaben der EG-Grundwasserrichtlinie zurück.

Dies ist umso unverständlicher, da sich nicht nur die deutschen Umwelt- und Naturschutzverbände im Prozess der Entstehung der EG-Grundwasserrichtlinie mit mehreren Stellungnahmen für weitreichendere Schutzvorschriften eingesetzt haben, die auch von Verbänden der Wasserwirtschaft und weitgehend von BMU und LAWA inhaltlich mitgetragen wurden. Auch der Bundestag hat einen fraktionsübergreifenden Entschließungsantrag der im Umweltausschuss vertretenen Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen, CDU/CSU und FDP beschlossen (Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 15. WP Ausschussdrucksache 15(15)258), der Richtschnur für die stringente Umsetzung der Europäischen Grundwasserrichtlinie sein muss.

Die Kernforderungen der im DNR organisierten Naturschutzverbände lauten:

1. Europäische Vorgaben umsetzen: Alle Arten von Einträgen und Einleitungen von Schadstoffen ins Grundwasser müssen durch die GrwV erfasst werden!

Die Grundwasserverordnung muss selbstverständlich für jede Art von Einträgen von Schadstoffen in das Grundwasser gelten, nicht nur für Gewässerbenutzungen im Sinne des WHG. Der Vorschlag der Bundesregierung klammert hingegen Haupteintragspfade wie die Landwirtschaft aus, widerspricht damit den europäischen Vorgaben und würde in dieser Form nicht den Schutz des Grundwassers sicher stellen. Für den chemischen Zustand des Grundwassers ist die Konzentration jedes einzelnen Schadstoffes im Grundwasser maßgeblich, die Herkunft eines Schadstoffes ist für diese Beurteilung irrelevant. Deshalb müssen alle Einträge berücksichtigt, begrenzt oder verhindert werden, nicht nur die Einleitungen, für die behördliche Genehmigungen erforderlich sind.

2. Schwellenwerte nach dem Vorsorgeprinzip festlegen: Schadstoffeinträge sind an der Quelle der Verunreinigung zu begrenzen!

In einem gemeinsamen Brief, der als Anlage Bestandteil dieser Stellungnahme ist, fordern DNR, GRÜNE LIGA, BUND und BBU den Bundesumweltminister auf, sich für eine Umsetzung des Geringfügigkeitsschwellen-Konzepts einzusetzen, die tatsächlich dem Vorsorgegedanken im Grundwasserschutz Rechnung trägt. Dass die Einhaltung der Schwellenwerte erst in der gesättigten Zone, also erst beim Eintritt ins Grundwasser überprüft werden soll, widerspricht dem Vorsorgegedanken, birgt ein relativ hohes Fehlerrisiko und ist wenig praktikabel. Denn die Überschreitung der Schwellenwerte im Grundwasser zeigt oft nur die Spitze einer Verunreinigung die bereits im Untergrund vorhanden ist und deren kurzfristige Eingrenzung dann kaum noch umsetzbar ist. Es ist notwendig, die Einhaltung der Schwellenwerte vor jeglicher Verdünnung mit dem Grundwasser, also bereits am Ort der Verunreinigung, zu überprüfen. Auf diese Weise ist es möglich, eine gewisse Sicherheit für die Einhaltung der Schwellenwerte im Grundwasser zu gewährleisten. Ansonsten würde die Überschreitung billigend in Kauf genommen.

3. Den Schutz des mengenmäßigen Zustands des Grundwassers verbessern: Feuchtgebiete sind flächendeckend zu schützen und als Indikatoren zu nutzen!

Der Schutz der grundwasserabhängigen Landökosysteme und Feuchtgebiete in Hinsicht auf ihren Wasserhaushalt ist ein in Art. 1 WRRL formuliertes Ziel der europäischen Wassergesetzgebung. Diese Lebensräume sind in der Logik der WRRL zugleich Indikatoren für den mengenmäßigen Zustand des Grundwassers. In der bisherigen Umsetzungspraxis der WRRL werden diese Aspekte unzureichend berücksichtigt. Dies sollte daher in der GrwV zusätzlich berücksichtigt werden.

Anmerkungen zu den einzelnen Paragraphen des Verordnungsentwurfs

Zu § 2 Nr. 4:

Hier begrenzt der Entwurf den Regelungsbereich der Verordnung allein auf die Gewässerbenutzungen des WHG. Dies ist eine gravierende Einschränkung und muss dringend korrigiert werden. Der Sinn der Grundwasser-Richtlinie ist es demgegenüber explizit, sowohl Einleitungen als auch Einträge zu regeln. Von einer 1:1-Umsetzung der europäischen Vorgaben kann also hier nicht die Rede sein. Die vorgeschlagene Regelung entspricht nicht den Vorgaben der Grundwasser-Richtlinie und ist daher nicht haltbar.

Die im DNR organisierten Umwelt- und Naturschutzverbände fordern, unter einem Eintrag alle Arten von Schadstoffeinträgen zu fassen, die in das Grundwasser gelangen.

Mit der vorliegenden Formulierung würden insbesondere auch Düngemaßnahmen und Gülleaufbringung vom Regelungsauftrag der Grundwasser-Verordnung ausgeschlossen, für die keine Erlaubnisse nach WHG erteilt werden. Für landwirtschaftliche Einträge würde demnach noch nicht einmal der Schwellenwert von 50 mg Nitrat pro Liter gelten. Gerade diese Nitrateinträge sind aber bundesweit das Hauptproblem des Grundwasserschutzes! Die derzeitige Formulierung würde die Ergebnisse der guten landwirtschaftlichen Praxis nicht ausreichend erfassen und den dringend notwendigen Grundwasser- und Gewässerschutz nicht sicher stellen.

Eine WHG-unabhängige Definition von Einträgen muss darüber hinaus auch atmosphärische Einträge (z.B. Säurebildner) oder PFT einbeziehen.

Die Begriffsbestimmung in Artikel 2 der GWRL ist eindeutig: „Eintrag von Schadstoffen in das Grundwasser“ bezeichnet einen durch menschliche Tätigkeiten bewirkten direkten oder indirekten Eintrag von Schadstoffen in das Grundwasser.“ Dies korrespondiert auch mit den Vorgaben zum Schutz des Grundwassers in Artikel 4 der Wasserrahmenrichtlinie.

Zu § 6 Abs. 2 Nr. 2b):

Hier sollte ein Hinweis auf die Wasserführung bzw. den Wasserstand der Oberflächengewässer eingefügt werden: „der Zustand dieser Oberflächengewässerkörper in ökologischer, chemischer oder mengenmäßiger Hinsicht signifikant verschlechtert“.

Der Wasserspiegel grundwassergespeister Seen korrespondiert mit dem Grundwasserspiegel der Umgebung, der Basisabfluss eines Fließgewässers ist vom Grundwasser abhängig. Daher sollte an dieser Stelle explizit auf den mengenmäßigen Zustand der Oberflächengewässer Bezug genommen werden. Nach unserem Eindruck wird die Wassermengenproblematik bei Oberflächengewässern in der Bewirtschaftungsplanung in der Regel nicht ausreichend beachtet, daher sollte die Grundwasserverordnung diesen Bezug verdeutlichen.

Zu § 6 Abs. 2 Nr. 2c):

Hier wird von Landökosystemen gesprochen, „die direkt von dem Grundwasserkörper abhängig sind“.

Die Vorgaben der WRRL zielen jedoch darauf ab, dass grundsätzlich alle grundwasserabhängigen Landökosysteme vor Schädigungen geschützt werden sollen, was nur durch einen flächendeckenden Grundwasserschutz erreicht werden kann. Eine Beschränkung auf wenige großflächige Feuchtgebiete verkehrt daher den Ansatz der WRRL ins Gegenteil: Gemäß WRRL gelten der Grundwasserspiegel und der Zustand der grundwasserabhängigen Landökosysteme und Feuchtgebiete als Indikatoren für den mengenmäßigen Zustand des Grundwassers (und damit auch des Grundwasserkörpers).

Mit der vorliegenden Formulierung könnte ein Grundwasserkörper auch dann noch als mengenmäßig gut beurteilt werden, wenn sehr umfangreiche signifikante Schädigungen von grundwasserabhängigen Landökosystemen vorliegen. Dies bedarf einer Korrektur.

Auch die EU-Kommission sieht gerade an dieser Stelle Defizite bei der Kopplung zwischen Naturschutz- und Gewässerschutzzielen und strebt Verbesserungen an, wie Ursula Schmedtje aus der Generaldirektion Umwelt im Dezember 2009 auf einem EEB-Seminar in Brüssel ausführte (vgl. hierzu den BBU-Wasser-Rundbrief 936 vom 20.12.2009).

Die Forderung der Naturschutzverbände lautet, die Definition so zu ändern, dass ein **Grundwasserkörper im schlechten Zustand ist, wenn ein nicht nur lokal bedeutsames Landökosystem, das vom Grundwasser – nicht vom ganzen Grundwasserkörper – abhängig ist, signifikant geschädigt wird.**

Dies lässt sich zusätzlich daraus begründen, dass Schädigungen an grundwasserabhängigen Landökosystemen aufgrund des einhergehenden Biomasseabbaus auch aus Sicht des Klimaschutzes verhindert werden müssen.

Zu § 7 Absatz 5 (neu):

Für die Entwicklung von ökologischen (Hilfs-)Kriterien zur Beurteilung des chemischen Grundwasserzustandes bzw. zur Beurteilung des ökologischen Grundwasserzustandes ist ein neuer Absatz (5) einzufügen.

Dieser soll festlegen, dass innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten der Verordnung entsprechende Kriterien erarbeitet und in Anlage 2 aufgenommen werden sollen.

In der vom Bundeskabinett am 7.11.2007 beschlossenen "Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt" wird unter B1.2.7 als Ziel für das Grundwasser u.a. genannt: „Spätestens ab 2015 sind alle grundwassertypischen Arten und Gemeinschaften im jeweiligen Habitat bzw. Naturraum nicht gefährdet... Der thermische Zustand des Grundwassers bleibt von vermeidbaren anthropogenen Einflüssen verschont.“ Als Begründung wird angegeben, dass das Grundwasser selbst „Lebensraum für einzigartige und hochspezialisierte Arten und Lebensgemeinschaften“ ist.

Weiterhin sollten „ökologische Bewertungskriterien für Grundwasserhabitate, grundwassertypische Arten und den ökologischen Zustand des Grundwassers bis 2010 entwickelt“ werden. Die Aufnahme der oben genannten Kriterien in die GrwV soll die Umsetzung der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt sicher stellen.

Zu § 8 Abs 2:

Die unterstützenden Verbände folgen hier dem Ansatz des BMU.

Zu § 8 Abs. 3 Nr. 3:

Hier lehnen die Verbände das jährliche arithmetische Mittel der Konzentrationen als Vergleichsmaßstab ab. Mögliche Belastungen werden besser herausgearbeitet, wenn jeder Messwert einzeln verglichen wird. Gerade bei Nitrat kommt es zu jährlichen Schwankungen mit teilweise deutlich erhöhten Konzentrationen die durch eine Mittelwertbildung nicht mehr auffallen würden, jedoch unter Umständen direkte negative Konsequenzen haben können.

Zu § 9 Abs. 3:

Die Bestimmungen nach § 9 Absatz 3 erlauben eine viel zu weitgehende Definition dessen, was trotz Grenzwertüberschreitung noch als guter chemischer Grundwasserzustand bezeichnet werden kann. Grundsätzlich muss jede Schwellenwertüberschreitung bei einer repräsentativen Messstelle zum schlechten Zustand führen. Ausnahmen dürfen – wenn überhaupt – nur sehr restriktiv zulässig sein.

Zu § 9 Abs. 3 Nr. 1:

Statt auf „weniger als ein Drittel“ ist die zulässige Abweichung auf „weniger als ein Zehntel“ der gleichartig genutzten Fläche zu begrenzen. Die Anforderungen an repräsentative Messstellen sollten klar definiert werden.

Zu § 9 Abs. 3 Nr. 2:

Diese Ausnahmeregelung ist komplett zu streichen.

Zu § 9 Abs. 3 Nr. 4 und 5:

Diese Bedingungen müssen als Ausnahmeversagung formuliert werden, also nach Nr. 1-3 nicht mit 4 und 5 fortsetzen sondern mit:

„Dabei ist sicherzustellen, dass

- a) im Einzugsgebiet einer Trinkwassergewinnungsanlage ... überschritten werden und
- b) sonstige Nutzungsmöglichkeiten des Grundwassers nicht signifikant beeinträchtigt werden.“

Ansonsten würde eine momentan nicht vorhandene Grundwassernutzung pauschal als Begründung des guten chemischen Zustands des Grundwasserkörpers ausreichen!

Zu § 13 Abs. 1:

Satz 2 und 3 fordern, dass bei Altlasten, die sich ausdehnen, zusätzliche bzw. erforderliche Maßnahmen getroffen werden.

Diese Forderung wird von den Umweltverbänden unterstützt.

Die ergänzende Regelung „... und führt dies zu einer Verschlechterung des chemischen Grundwasserzustands oder stellt dies eine Gefahr für die menschliche Gesundheit... dar ...“ sollte entfallen. Eine Altlast ist ja gerade dadurch gekennzeichnet, dass sie eine Gefährdung darstellt, insofern bedarf es keiner weiteren Konkretisierung, die dann genutzt wird um am Ende von Maßnahmen abzusehen, da irgend eine der Bedingungen nicht erfüllt ist.

Zu § 14:

Bei der Darstellung des Grundwasserzustands sollten diejenigen Messstellen als rote Punkte dargestellt werden, an denen Schwellenwerte überschritten werden, sofern daraus nicht ohnehin die Einstufung des gesamten Grundwasserkörpers als schlecht resultiert. Falls dies im Kartenmaßstab zu Darstellungsproblemen führt, sollte zumindest ein Punkt die betreffenden Grundwasserkörper in dieser Art kennzeichnen. Nach der im Verordnungsentwurf

vorgeschlagenen Regelung würden derartige Überschreitungen auf den Zustandskarten nicht verzeichnet, da nur der als gut beurteilte Gesamtzustand flächig grün dargestellt wird.

Derartige Überschreitungen sind zwar in den jeweiligen Messstellendaten verzeichnet und dort auch öffentlich zugänglich, die kartenmäßige Darstellung von Messstellen mit kritischen Schadstoffgehalten würde aber den Informationsgehalt der Karten deutlich erhöhen und auch die Transparenz bei der Beurteilung des Grundwasserzustands verbessern.

Die Darstellungen zu ansteigendem Trend (schwarz) bzw. zur Trendumkehr (blau) sollten nicht auf den gesamten Grundwasserkörper, sondern auf einzelne Messstellen bezogen werden.

Zu § 15:

Die Regelung, dass die Schwellenwerte erst beim Übergang in die gesättigte Zone – also im Grundwasser eingehalten werden müssen, entspricht nicht dem Vorsorgegedanken und stellt eine Verschlechterung zu den derzeitigen Regelungen des Besorgnisgrundsatzes dar.

Problematisch ist hier, dass es angesichts der natürlichen Schwankungen der Konzentrationen, der Schwierigkeiten der Probenahme und analytischer Fehler schon lange zu einer Grundwasserverunreinigung gekommen sein kann. Der DNR fordert hingegen eine Regelung, nach der die Schwellenwerte am Ort des Einbaus eingehalten werden müssen (Überprüfung mittels Eluat). Dies wäre auch vollzugsfreundlich, da keine Vorhersagen über mögliche Rückhaltevorgänge im Boden gemacht werden müssten. Die Differenzen von Eluatwerten und natürlichen Sickerwasserkonzentrationen könnten dabei rechnerisch berücksichtigt werden.

Die anschließende Anforderung, dass „insgesamt nur geringe Schadstoffmengen“ eingetragen werden, ist so unkonkret, dass sie keine praktische Relevanz entfalten wird. Sie könnte in dieser Form als Aufforderung mißverstanden werden, so lange „geringe Schadstoffmengen“ einzutragen, bis echte Schädigungen eingetreten sind.

Hier schlagen die Umweltverbände in Anlehnung an § 9 Abs. 3 Nr. 4 eine Regelung vor, wonach eine solche geringe Fracht dann gegeben ist, wenn der Eintrag am Tag so gering ist, dass die Schadstoffkonzentrationen in 100 Kubikmeter für die Trinkwasserentnahme allerhöchstens auf die Schwellenwerte ansteigen

Zu § 16:

Vor der Möglichkeit der Inanspruchnahme von Ausnahmetatbeständen nach Absatz (1) und ergänzend zu den Kriterien in Absatz (2) ist sicher zu stellen, dass die relevanten Stoffe (einschließlich Biozide und Pestizide) zunächst mit verträglicheren Alternativen verglichen werden und dass Substitutionspläne inklusive der Ermittlung und Erforschung von Alternativen erstellt werden, damit innerhalb konkreter Fristen die Stoffe ersetzt werden können.

Die Stellungnahme wurde im DNR Arbeitskreis Wasser abgestimmt und wird von folgenden Verbänden ausdrücklich unterstützt:



Kontakt:
DNR AK Wasser
Michael Bender
GRÜNE LIGA e.V.
Bundeskontaktstelle Wasser
Prenzlauer Allee 230
10405 Berlin

Tel.: +49 30 4433 91 -44 Fax: -33
E-Mail: wasser@grueneliga.de
Internet: <http://www.wrrl-info.de>

