

Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)

Vollzugshilfe zur Prüfung des wasserrechtlichen Verschlechterungsverbots für den Zulassungstatbestand - Zutagefördern von Grundwasser (Grundwasserentnahme) gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 5 Wasserhaushaltsgesetz (WHG)

1. Einleitung

Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) hat sich bisher ausschließlich mit der Verschlechterung eines Oberflächengewässers befasst. Für die Beurteilung der Verschlechterung des Grundwassers lassen sich aus dem Urteil vom 01. Juli 2015 (Weservertiefung) keine unmittelbaren Rückschlüsse ziehen. Da das Verschlechterungsverbot gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 1 WHG aber auch für das Grundwasser gilt und damit einen verbindlichen Charakter hat, ist davon auszugehen, dass bei der Zulassung eines Vorhabens auch hier zwingend eine Prüfung erfolgen muss.

Aufgrund der gleichen Einbettung der Bewirtschaftungsziele für Oberflächengewässer und für Grundwasser in die rechtliche Systematik der WRRL und des nationalen Rechts können aber die im EuGH-Urteil getroffenen Grundaussagen auf die Bewirtschaftungsziele des Grundwassers (nur) verallgemeinert übertragen werden (Handlungsempfehlung Verschlechterungsverbot der LAWA, Stand 16./17. März 2017).

Der Bezugspunkt für die Prüfung des Verschlechterungsverbots ist demzufolge der Grundwasserkörper in seiner Gesamtheit. Lokal begrenzte Veränderungen sind daher nicht relevant, solange sie sich nicht auf den gesamten Grundwasserkörper auswirken.

Noch nicht ausdrücklich geklärt ist die Übertragbarkeit der Aussagen des o. g. Urteils in Bezug auf den Bewertungsmaßstab. Der Bewertungsmaßstab für Oberflächenwasserkörper ist eine fünfstellige Skala der ökologischen Qualitätskomponenten, aber hinsichtlich des mengenmäßigen bzw. chemischen Zustands der Grundwasserkörper wird jeweils nur zwischen zwei Stufen – gut und schlecht- unterschieden. Deshalb sind alle bisherigen Handlungsanleitungen zur Beurteilung des Verschlechterungsverbots von Grundwasserkörpern als Empfehlungen zu betrachten.

Aktuell hat das Bundesverwaltungsgericht mit Datum vom 25. April 2018 ein Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH (Neubau der A33/B61) u. a. zur Auslegung des Begriffs der Verschlechterung des chemischen Zustands eines Grundwasserkörpers aufgrund der vorhabenbedingten Überschreitung von Umweltqualitätsnormen gestellt.

Unabhängig vom Verschlechterungsverbot ist zu beachten, dass die wasserrechtlichen Vorgaben – Bewirtschaftungsermessen, Besorgnisgrundsatz – zwingend für die Zulassung eines Vorhabens gelten.

2. Prüfung beim Zulassungstatbestand - Zutagefördern von Grundwasser (Grundwasserentnahme) gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 5 WHG

Im Ergebnis der Diskussion der AG Grundwasserentnahme wurde entschieden, bei zu genehmigenden Grundwasserentnahmen aufgrund möglicher Vorhabenwirkungen sowohl den mengenmäßigen Zustand als auch den chemischen Zustand als Zielmaßstab zu betrachten.

2.1 Grundlagen für die Beurteilung des Verschlechterungsverbots (Bezugsgröße, Daten)

Räumliche Bezugsgröße für die Prüfung der Verschlechterung ist der Grundwasserkörper in seiner Gesamtheit.

Grundlage für die Beurteilung, ob durch ein Vorhaben eine Verschlechterung eintritt, ist der tatsächlich vorhandene Zustand des Grundwasserkörpers zum Zeitpunkt der Behördenentscheidung über die Zulassung des geplanten Vorhabens. Dieser Ausgangszustand ist in dem jeweils geltenden Bewirtschaftungsplan dokumentiert.

Soweit aktuellere Daten und Erkenntnisse vorliegen, insbesondere aktuelle Monitoringdaten, die vergleichbar und qualitätsgesichert sind und die für die Beurteilung einer Verschlechterung entscheidungserheblich sind, sind diese heranzuziehen.

Maßgeblicher Ort der Beurteilung der Verschlechterung ist die repräsentative Messstelle des jeweiligen Wasserkörpers. Für Grundwasserkörper sind in der Regel mehrere repräsentative Messstellen festgelegt. Monitoringdaten und Bewertungen sind auf der Internetseite des LHW <https://lhw.sachsen-anhalt.de> unter -Untersuchen und Bewerten- und im Datenportal des Gewässerkundlichen Landesdienst abrufbar (dazu Anlage 1 - Hinweise zur Vorgehensweise zur Ermittlung von Daten zum Grundwasserstand im Datenportal).

Für die Beurteilung des Verschlechterungsverbots wird durch den LHW zusätzlich einmal im Jahr eine Tabelle zur Verfügung gestellt, aus der die Trendentwicklung für die repräsentativen Messstellen für die mengenmäßige Überwachung auf Basis einer anerkannten Methode nach den Kriterien der WRRL hervorgeht.

Obwohl der gesamte Grundwasserkörper der maßgebliche Ort der Beurteilung der Verschlechterung ist, wird die Vorprüfung sowohl für den mengenmäßigen als auch den chemischen Zustand zweistufig unterteilt, in eine Betrachtung des betroffenen unterirdischen Einzugsgebietes einer Grundwasserentnahme und in eine Bewertung des jeweiligen betroffenen Grundwasserkörpers. Maßgeblich bei der Beantragung von Grundwasserentnahmen ist zuerst eine Beurteilung des Einzugsgebietes bzw. des beeinflussten Bereiches der geplanten Grundwasserentnahme und anschließend im Sinne der WRRL eine Untersuchung auf Wasserkörperebene.

Fehlende Daten, die für die Beurteilung einer Verschlechterung durch das konkrete Vorhaben entscheidungserheblich sind, sind durch den Antragsteller in einer WRRL-konformen Qualität zu erbringen.

2.2. Vorgehen bei der Prüfung anhand der rechtlichen und fachlichen Vorgaben

2.2.1. Ermittlung des Ausgangszustandes

Im ersten Prüfungsschritt ist zu ermitteln, auf welchen/welche Grundwasserkörper sich das Vorhaben auswirken kann. Das Vorliegen einer Verschlechterung ist für alle betroffenen Wasserkörper zu prüfen.

Der maßgebliche (aktuelle) mengenmäßige und chemische Zustand dieser Grundwasserkörper ist zu übernehmen (siehe geltender Bewirtschaftungsplan) bzw. sind aktuellere Daten mit heranzuziehen (siehe Punkt 2.1).

2.2.2. Prüfung Mengenmäßiger Zustand

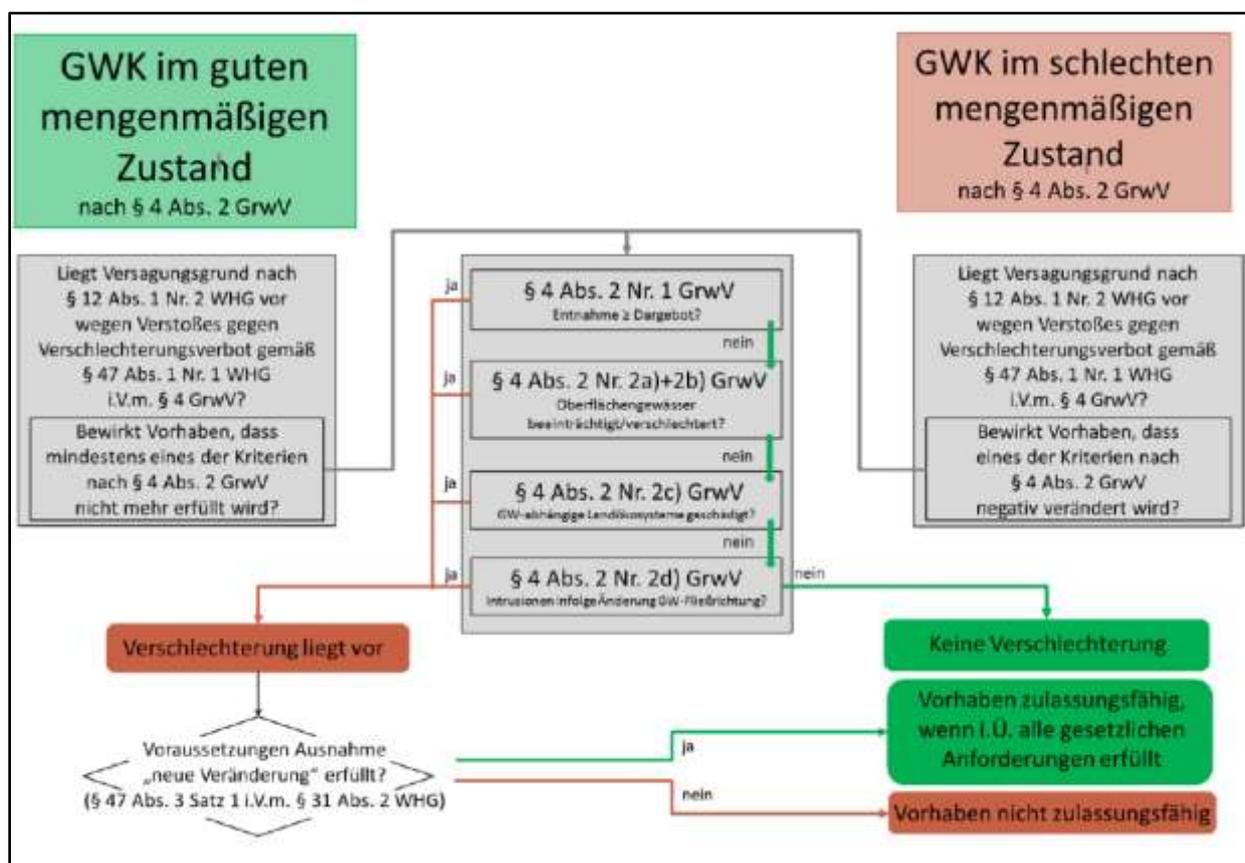
Bei der Prüfung einer Verschlechterung des mengenmäßigen Zustands eines Grundwasserkörpers ist die Auswirkung eines Vorhabens auf jedes der in § 4 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 Buchst. a) bis d) Grundwasserverordnung (GrwV) aufgeführten Kriterien

- Gleichgewicht zwischen langfristiger mittlerer jährlicher Entnahme und nutzbarem Grundwasserdargebot
- Beeinträchtigung von Oberflächengewässern
- Beeinträchtigung grundwasserabhängiger Landökosysteme
- Verursachen von Schadstoffzuströmen

zu beurteilen.

Dazu ist eine prognostische Einschätzung erforderlich. Als Hilfsmittel dafür wurde von der AG Grundwasserentnahme die Tabelle Vorhaben – Wirkungen (Anlage 2) entwickelt. In der Tabelle sind für Grundwasserentnahmen mögliche Wirkfaktoren (anlagebedingt, betriebsbedingt) auf das Grundwasser mit einer dazugehörigen Prognose der verschlechternden Wirkung einschließlich dem Einfluss auf die o. g. Kriterien des mengenmäßigen Zustands enthalten.

Eine Verschlechterung des mengenmäßigen Zustands eines Grundwasserkörpers liegt vor, sobald mindestens ein Kriterium nach § 4 Abs. 2 Nr. 1 oder 2 Buchst. a) bis d) GrwV nicht (mehr) erfüllt wird. Bei Kriterien, die bereits vor der Maßnahme nicht erfüllt werden, stellt jede weitere negative Veränderung eine Verschlechterung dar.



Prüfschema Mengenmäßiger Grundwasserzustand (LAWA Handlungsanleitung)

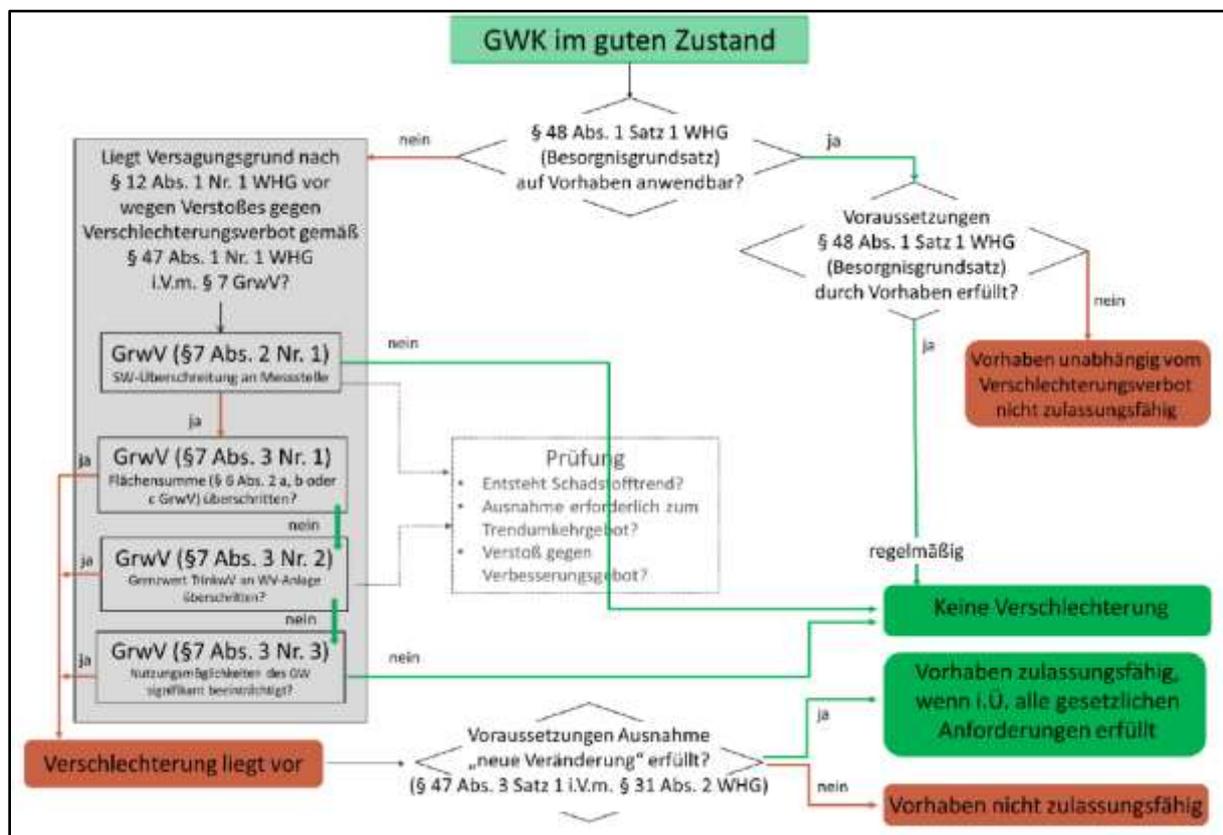
2.2.3. Prüfung Chemischer Zustand

Bei der Prüfung einer Verschlechterung des chemischen Zustands eines Grundwasserkörpers ist die Auswirkung eines Vorhabens auf jeden einzelnen, für den jeweiligen Grundwasserkörper relevanten Schadstoff nach § 7 Abs. 2, § 5 Abs. 1 oder Abs. 2 in Verbindung mit Anlage 2 GrwV zu prüfen.

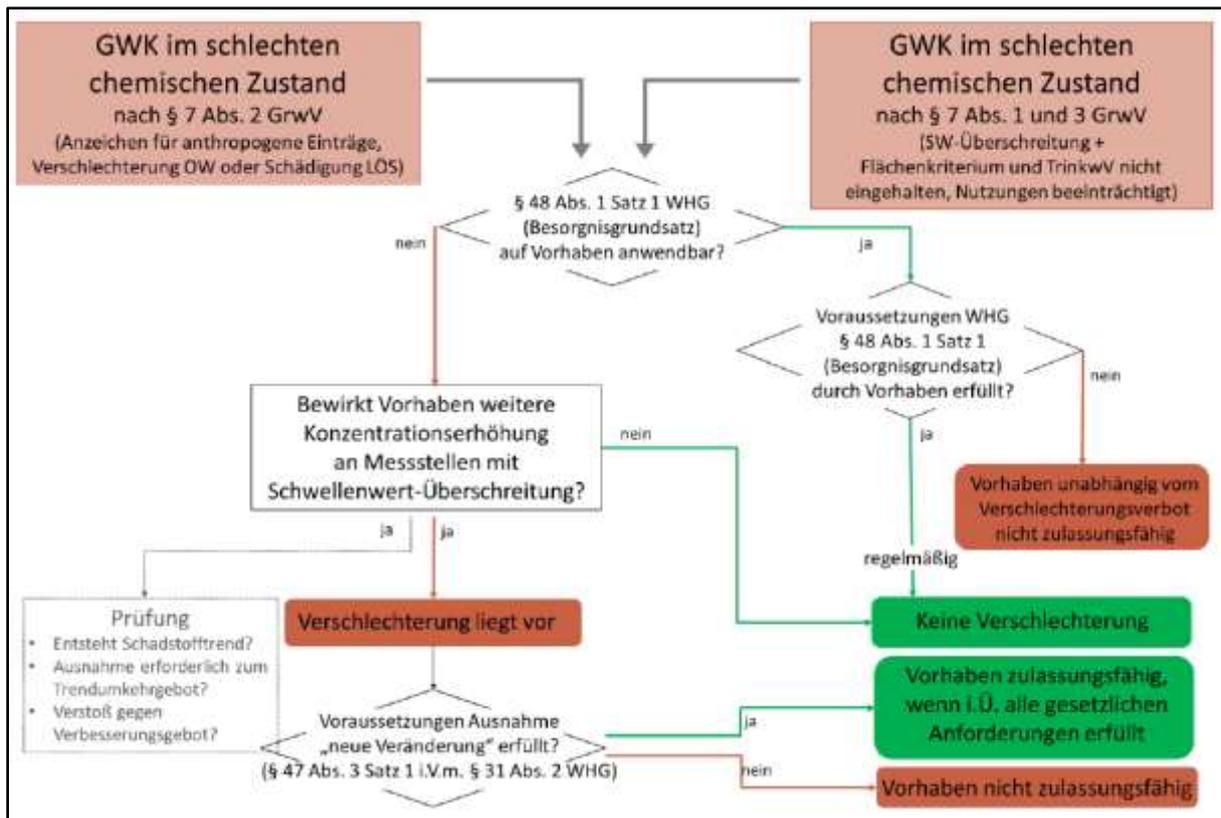
Dazu ist eine prognostische Einschätzung erforderlich. Als Hilfsmittel dafür liegt die o. g. Tabelle Vorhaben – Wirkungen (Anlage 2) vor. In der Tabelle sind für Grundwasserentnahmen auch mögliche Wirkfaktoren auf das Grundwasser mit einer dazugehörigen Prognose der verschlechternden Wirkung einschließlich dem Einfluss auf die o. g. Kriterien des chemischen Zustands enthalten.

Eine Verschlechterung des chemischen Zustands eines Grundwasserkörpers liegt vor, sobald mindestens ein Schadstoff den für den jeweiligen Grundwasserkörper maßgeblichen Schwellenwert nach § 7 Abs. 2, § 5 Abs. 1 oder 2 in Verbindung mit Anlage 2 GrwV aufgrund eines Vorhabens überschreitet, es sei denn, die Bedingungen nach § 7 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a) bis c) GrwV (Überwachungskriterien zeigen keine Anzeichen für Schadstoffeinträge) oder nach § 7 Abs. 3 GrwV (Flächenbezug, keine Überschreitung Grenzwert Trinkwasserverordnung, Nutzungsmöglichkeiten des Grundwassers nicht signifikant beeinträchtigt) werden erfüllt.

Für Schadstoffe, die den maßgebenden Schwellenwert bereits überschreiten, stellt jede weitere (messbare) Erhöhung der Konzentration eine Verschlechterung dar.



Prüfschema Chemischer Grundwasserzustand - Grundwasserkörper (GWK) in gutem chemischen Zustand (LAWA Handlungsanleitung)



Prüfschema Chemischer Grundwasserzustand - Grundwasserkörper (GWK) in schlechtem chemischen Zustand (LAWA Handlungsanleitung)

2.2.4. Messbarkeit der Verschlechterung, lokal begrenzte Veränderungen

Wenn sich ein Vorhaben nicht auf die Messergebnisse an den repräsentativen Messstellen für den/die betroffenen Wasserkörper auswirkt, dann hat es keine Relevanz für das Verschlechterungsverbot.

Dieses betrifft lokal begrenzte Veränderungen, wenn sie nicht auf den gesamten Wasserkörper oder andere Wasserkörper wirken. Das Gleiche gilt, wenn die vorhandenen Messtechniken und Bewertungsverfahren die Auswirkungen auf den/die Wasserkörper nicht sicher feststellen können.

Zu beachten ist jedoch, dass die wasserrechtlichen Vorgaben – Bewirtschaftungsermessen, Besorgnisgrundsatz - für die Zulassung eines Vorhabens weiterhin gelten.

2.2.5. Kurzzeitige, nicht dauerhafte Verschlechterungen

Zeitweilige Entnahmen, z. B. Bauwasserhaltungen haben auf den Grundwasserkörper meist nur begrenzte räumliche und zeitliche Auswirkungen. Die diesbezüglichen Beurteilungen erfolgen anhand der relevanten Messstellen, Flächengrößen der Grundwasserabsenkung, hydraulischer Zusammenhänge im Grundwasserkörper, dem zeitlichen Zyklus etc..

Zeitweilige Entnahmen fallen deshalb in der Regel nicht unter das Verschlechterungsverbot. Allerdings dürfen diese keine Beeinträchtigungen der in Verbindung mit dem Grundwasser stehenden Oberflächenwasserkörper, der grundwasserabhängigen Landökosysteme und keine Salz-/ Schadstoffintrusionen verursachen.

2.2.6. Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen

Wenn für ein Vorhaben eine Verschlechterung festzustellen bzw. zu prognostizieren ist, darf es nur zugelassen werden, wenn die Voraussetzungen der Ausnahmeregelungen nach § 47 Abs. 3 Satz 1 i. V. m. § 31 Abs. 2 WHG erfüllt sind.

Ausnahmefähig sind Verschlechterungen des mengenmäßigen und chemischen Zustands und das Nichterreichen des guten mengenmäßigen und chemischen Zustands der Grundwasserkörper.

Die Ausnahmemöglichkeit für einen Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot bzw. das Nichterreichen der Ziele für Grundwasserkörper besteht nach § 31 Abs. 2 Satz 1 WHG, wenn die Verschlechterung auf einer neuen Veränderung von physischen Gewässereigenschaften eines Oberflächenwasserkörpers oder einer neuen Veränderung des Grundwasserstands beruht.

Liegt eine Verschlechterung vor, muss die zuständige Behörde von Amts wegen anhand der vom Antragsteller eingereichten Unterlagen prüfen und beurteilen, ob ein Ausnahmetatbestand erfüllt ist. Die Prüfung ist unmittelbar verknüpft mit der Zulassungsfähigkeit des Vorhabens, d. h. das Ergebnis ist maßgebend für die Zulassung.

Das Vorliegen der folgenden Voraussetzungen nach § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 bis 4 WHG muss substantiiert dargelegt und nachgewiesen werden:

§ 31 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 WHG Abwägungsklausel

Die Gründe für das Vorhaben müssen von übergeordnetem öffentlichen Interesse sein oder der Nutzen des Vorhabens für die Gesundheit oder Sicherheit des Menschen oder für die nachhaltige Entwicklung muss größer sein als der Nutzen, den die Erreichung der Bewirtschaftungsziele für die Umwelt und die Allgemeinheit hat.

Auslegungsvorschlag für Grundwasserentnahmen - Beispiele

- die öffentliche Trinkwasserversorgung steht in übergeordnetem öffentlichen Interesse

§ 31 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 WHG Erforderlichkeitsklausel

Die mit dem Vorhaben verfolgten Ziele können nicht mit anderen geeigneten Maßnahmen erreicht werden, die wesentlich geringere nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt (im Sinne der WRRL) haben, technisch durchführbar und nicht mit unverhältnismäßig hohem Aufwand (Kosten) verbunden sind (Alternativenprüfung).

Auslegungsvorschlag für Grundwasserentnahmen - Beispiele

- Entnahme aus anderen Brunnen nicht möglich (technisch, unverhältnismäßig, nachteilige Auswirkung im Sinne der WRRL)
- Entnahme aus anderen Grundwasser- oder Oberflächenwasserkörpern nicht möglich (technisch, unverhältnismäßig, nachteilige Auswirkung im Sinne der WRRL)

§ 31 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 WHG Minimierungsklausel (Ausgleichsmöglichkeit)

Es werden alle praktisch geeigneten Maßnahmen ergriffen, um die nachteiligen Auswirkungen des Vorhabens auf den Gewässerzustand (Zustand des betroffenen Wasserkörpers) zu verringern. „Praktisch geeignet“ sind alle Maßnahmen im Rahmen des Vorhabens, die technisch praktikabel sind, keine unverhältnismäßigen Kosten verursachen und nicht in Widerspruch zu den mit der Gewässeränderung verfolgten Zielen stehen.

Auslegungsvorschlag für Grundwasserentnahmen - Beispiele

- terminliche und zeitliche Regelungen

- Einschränkungen für Entnahmen
- dynamisches Entnahmemodell

3. Fachbeitrag

Die Genehmigungsbehörde schätzt ein, ob ein Fachbeitrag Wasserrahmenrichtlinie erforderlich ist. Dieser ist auf Anforderung der Genehmigungsbehörde durch den Antragsteller zu erstellen. Wesentlicher Inhalt des Fachbeitrages ist die Prognose der Auswirkungen des Vorhabens auf die Grundwasser- und Oberflächenwasserkörper und die prognostische Bewertung, ob das Vorhaben gegen das Verschlechterungsverbot verstößt bzw. die Bewirtschaftungsziele gefährdet. Die Prognose und die Bewertungen müssen in fachlich und rechtlich nachvollziehbarer Weise erfolgen und in sich schlüssig sein. Einen Vorschlag für die Gliederung des Fachbeitrages enthält Anlage 3.

4. Dokumentation

Zur Dokumentation der behördlichen summarischen Prüfung (Vorprüfung) des Verschlechterungsverbot für geplante bzw. beantragte Vorhaben wurde von der AG Grundwasserentnahme ein Formblatt entwickelt (Muster in Anlage 4).

Anlagen

1. Hinweise zur Vorgehensweise zur Ermittlung von Daten zum Grundwasserstand im Datenportal
2. Tabelle: Vorhaben Wirkmechanismen
3. Mustergliederung Fachbeitrag
4. Muster Formblatt – Summarische Prüfung (Vorprüfung) des Verschlechterungsverbot für geplante / beantragte Vorhaben – Grundwasserentnahme gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 5 Wasserhaushaltsgesetz

Quellen

1. LAWA Handlungsempfehlung Verschlechterungsverbot, beschlossen 16./17. März 2017
2. Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz - WHG)
3. Verordnung zum Schutz des Grundwassers (Grundwasserverordnung - GrwV)