

Die Zukunft der Wassergefährdungsklassen

Hans-Peter Lühr (Berlin)

Zusammenfassung

Mit dem Erlass einer „Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen und über Fachbetriebe (VAwS)“ in den Ländern Nordrhein-Westfalen und Berlin ist das bisherige Konzept der technischen und organisatorischen Anforderungen in Abhängigkeit der Wassergefährdungsklassen (WGK) aufgegeben worden. Diese spielen in diesem Zusammenhang keine Rolle mehr. Damit erhebt sich die Frage nach der Zukunft der Wassergefährdungsklassen. Mit der Aufgabe des bisherigen Konzeptes ergeben sich auch realistische Chancen für Verwaltungsvereinfachung, diese kann damit einen wesentlichen Beitrag zum großen Thema der Deregulierung leisten.

Schlagwörter: Recht, Wasserrecht, Wassergefährdende Stoffe, Wassergefährdungsklasse, VAwS, Deregulierung, Anlagen, Umgang, Nordrhein-Westfalen, Berlin, LAWA

Abstract

The Future of Water Hazard Classes

With the introduction of the “Ordinance on Plants that Handle Substances Hazardous to Water and on Specialist Companies (VAwS)” by the Federal States of North Rhine Westphalia and Berlin, the previous concept of technical and organisation requirements as a function of water hazard classes was abandoned. They no longer play a role in this context. This raises the question of the future of these water hazard classes. The abandonment of the previous concept also opens up realistic opportunities for administrative simplification; it thus can make an essential contribution to the important subject of deregulation.

Key words: law, water law, substances hazardous to water, water hazard classes, VAwS, deregulation, plants, handling, North Rhine Westphalia, Berlin, LAWA

1 Einleitung

Ausgangspunkt für die Diskussion über eine konsequente Vorsorgepolitik waren Ende der 70er und Anfang der 80er Jahren im Hinblick auf die Konzeption des anlagenbezogenen Umgangs mit wassergefährdenden Stoffen die vielen durch diese ausgelösten Schadensfälle und Altlasten. Mit dem Begriff des „produktionsintegrierten Umweltschutzes“ sollte unter anderem zum Ausdruck gebracht werden, dass Anlagen so dicht sein müssen, dass Schadstoffe im bestimmungs- und nicht bestimmungsgemäßen Betrieb nicht ins offene System Umwelt freigesetzt werden können. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Gefährlichkeit der Stoffe ergab sich die Vorgehensweise, zunächst das vom Stoff ausgehende Gefährdungspotenzial zu bestimmen, um dafür dann ein adäquates, anlagenbezogenes Sicherheitskonzept festzulegen [1].

Die Kernpunkte der daraus abgeleiteten Konzeption zum anlagenbezogenen Umgang mit wassergefährdenden Stoffen sind danach:

1. Bestimmung der wassergefährdenden Stoffe und Einstufung nach ihrer Gefährlichkeit, ausgedrückt in Wassergefährdungsklassen (WGK). Die Wassergefährdungsklasse stellt somit eine Anlagenkennziffer dar [12].
2. In Abhängigkeit der Wassergefährdungsklassen und der in der Anlage vorhandenen Menge werden die entsprechenden Gefährdungsstufen bestimmt, für die dann unter Berücksichtigung der hydrogeologischen Standortbedingungen die adäquaten, technischen und organisatorischen Anforderungen festzulegen sind. Hiermit wird dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung getragen.

Hinter der Konzeption steht ein differenziertes Techniksystem in Abhängigkeit von den Gefährdungsstufen (Abstufungskonzept). Das Grundprinzip dieses Sicherheitssystems ist ein Zweibarrierenkonzept, das kontrollierbar und reparierbar ist

[1]. Dabei stellt die erste Barriere die direkte Umschließung der Stoffe dar und dient dem bestimmungsgemäßen Betrieb, so dass Stoffe nicht unkontrolliert freigesetzt werden können. Für den nicht auszuschließenden Fall einer Havarie (Leckage bis Störfall) ist zweite Barriere vorgesehen, um Boden und Grundwasser nachhaltig zu schützen (Umsetzung des Vorsorgeprinzips).

Die Länder haben im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenz auf der Basis der „Muster-Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen und über Fachbetriebe“ der LAWA von 1990 [2] die entsprechenden Verordnungen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen, also die Konkretisierung der §§ 19 g-l des Wasserhaushaltsgesetzes in Form der jeweiligen Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen und über Fachbetriebe (VAwS) geschaffen und eingeführt. Bis zur Veröffentlichung der VAwS von Nordrhein-Westfalen [3] im Jahre 2004 haben alle Länder sich an der Muster-VAwS ausgerichtet und somit die gleiche Konzeption realisiert. Die einzelnen VAwS haben sich jeweils nur in Nuancen unterschieden. Mit der Veröffentlichung der nordrhein-westfälischen VAwS wurde ein gravierender Einschnitt, ein Paradigmenwechsel vollzogen. Mittlerweile hat auch Berlin [4] in der Novellierung der VAwS diesen Schritt vollzogen.

Und dieser Paradigmenwechsel geht nicht mehr von der bisherigen Grundlage der Wassergefährdungsklasse aus. Allerdings sind beide Länder den Schritt nicht konsequent zu Ende gegangen. Sie verzichten bei der Ermittlung der Gefährdungsstufen auf die Wassergefährdungsklasse. Bei den Grundsatzanforderungen bzw. bei den Anforderungen an bestimmte Anlagen machen sie dann die technischen Anforderungen wieder abhängig von der Wassergefährdungsklasse.

Der Schritt, den die Länder Nordrhein-Westfalen und Berlin gegangen sind, stellt einen Alleingang dar, der nicht in Abstimmung mit den übrigen Bundesländern und dem Bund erfolgt ist. Er bestätigt aber nur, dass die Zeit für eine Vereinfachung und Straffung des komplexen Bereiches des Umgangs mit wassergefährdenden Stoffen reif ist. Und angesichts der Vollkompetenz des Bundes im Umweltbereich und damit auch in der Wasserwirtschaft (Grundgesetzänderung im Jahr 2006) sollte der Bund die Chance für eine Neuausrichtung des anlagenbezogenen Umgangs mit wassergefährdenden Stoffen nutzen, bevor in einem Umweltgesetzbuch überholte Konzeptionen festgeschrieben werden und die Regelungen in den einzelnen Bundesländern immer weiter auseinander fallen. Vorschläge hierzu sind unter anderem in [5] enthalten. Der Schritt, den die beiden Länder gegangen sind, ist ein Schritt in die richtige Richtung. Erstens sind die VAwS wesentlich kürzer und damit übersichtlicher geworden und zweitens reflektieren sie die über zwanzigjährige Praxis. Historisch gesehen war jedoch die Differenzierung (Abstufungskonzept) sicherlich richtig, um bei Betreiber und Behörde das nötige Bewusstsein für einen konsequenten Grundwasserschutz zu schaffen.

2 Grundzüge für eine zukünftige Konzeption

Die neue Konzeption zukünftiger Regelungen für den anlagenbezogenen Umgang mit wassergefährdenden Stoffen sollte von folgenden Grundlagen ausgehen:

1. Differenzierung der wassergefährdenden Stoffe in „nicht wassergefährdend“ (nwg) und „wassergefährdend“ (wg) sowie

2. Einführung eines einheitlichen Technikniveaus für alle Anlagen nach dem Stand der Technik.

Mit der Zweiteilung der Wassergefährlichkeit von Stoffen in „nicht wassergefährdend“ (nwg) und „wassergefährdend“ (wg) verlässt man das „Abstufungskonzept“ und damit die Wassergefährdungsklasse als Anlagenkennziffer. Man reiht sich aber ein in die Entwicklungen, die in anderen Rechtsbereichen bereits stattgefunden haben bzw. sich noch im Umbau befinden. So erfolgt im Abfallrecht auch nur noch eine Unterteilung in „gefährliche Abfälle“ und „nicht gefährliche Abfälle“ (noch: „besonders überwachungsbedürftig“ und „nicht überwachungsbedürftig“; vormals: „besonders überwachungsbedürftig“, „überwachungsbedürftig“ und „nicht überwachungsbedürftig“). Hinsichtlich der medialen Schutzziele (Boden, Wasser) dient gemäß EG-Richtlinie „Gefährliche Abfälle“ [6] nur ein Kriterium (H 14 „ökotoxisch“) dazu, um zwischen gefährlichen und nicht gefährlichen Abfällen zu unterscheiden.

Das europäische Stoffrecht sieht für den gesamten medialen Umweltbereich ebenfalls eine Zweiteilung vor, nämlich „umweltgefährliche Stoffe“ und „nicht umweltgefährliche Stoffe“ (siehe dazu auch § 4 GefahrstoffVO).

Folgt man diesen Grundlagen des Abfall- und Stoffrechts auch im deutschen Wasserrecht, dann muss man auch keine „Klimmzüge“ mehr machen, wie bei der jetzigen Festlegung der Wassergefährdungsklasse. Wenn man auch im Wasserecht dem einfacheren Weg (Gefährlich ja – nein) folgt, dann bräuchte man nur noch eine Regelung zur Festlegung von nicht wassergefährdenden Stoffen (nwg) zu machen. Dieses bedeutet eine Vereinfachung der Verwaltungsvorschrift zur Bestimmung der Wassergefährdungsklassen [7]. Denn alle anderen Stoffe, die nicht als nicht wassergefährdend eingestuft sind, sind dann wassergefährdend (wg). Weiter müssten nur noch die „ngw-Stoffe“ veröffentlicht werden. Und alle Stoffe, die nicht veröffentlicht sind, sind automatisch „wg-Stoffe“. Dieses bedeutet auch, dass der bislang vorhandene Katalog wassergefährdender Stoffe mit seiner Differenzierung der wassergefährdenden Stoffe nach WGK 1, WGK 2 und WGK 3 insgesamt überflüssig wird.

Da für nicht wassergefährdende Stoffe aus dem Gewässerschutzziel heraus ohnehin keine zusätzlichen Anforderungen zu stellen sind, würde für alle anderen Stoffe, die per se wassergefährdend sind, ein einheitliches technisches und organisatorisches Anforderungsniveau gelten, nämlich der Stand der Technik. Damit wird ein differenzierter Katalog von technischen und organisatorischen Anforderungen in Abhängigkeit der Wassergefährdungsklassen bzw. Gefährdungsstufen nicht mehr notwendig und die ursprünglich eingeführte Anlagenkennziffer WGK verliert ihre Bedeutung.

Die Praxis hat auch gezeigt, dass eine so breit gefächerte, diffezierte Technikaufsplitterung nicht konsequent durchgeführt werden kann, um die „Null-Emission“ von wassergefährdenden Stoffen in den Untergrund zu realisieren. Eine beliebige Feinabstimmung an Technik zur Abstufung von Maßnahmen in Abhängigkeit der Gefährlichkeit der Stoffe kann ohnehin nicht umgesetzt werden, da sie praktisch in dieser Idealvorstellung nicht verfügbar ist.

Der Stand der Technik für alle Anlagen mit wassergefährdenden Stoffen (wg) ist das kontrollierbare und reparierbare Zweibarrierenkonzept, um im bestimmungsgemäßen und nicht bestimm-

mungsgemäßen Betrieb der Anlage ein unkontrolliertes Freisetzen von Stoffen in das offene System Umwelt zu verhindern. Dabei muss das Auffangsystem (2. Barriere) abflusslos sein und bei Undichtigkeiten alle austretenden Stoffe bis zur schadlosen Beseitigung zurückhalten. Bei der Definition des Standes der Technik sollte man sich auch an den gängigen Definitionen für andere Bereiche orientieren [13].

Der Stand der Technik ergibt sich aus den Grundsatzanforderungen, wie sie bereits jetzt schon im § 3 VAWs festgelegt sind und aus Festlegungen für die Anlagen einfacher oder herkömmlicher Art (eoh-Anlagen). Es ist ohnehin nicht nachvollziehbar, dass bereits die eoh-Anlagen ein redundantes Sicherheitssystem aufweisen müssen, während man bei den Anforderungen an bestimmte Anlagen das Rückhaltevermögen „R“ an die Wassergefährdungsklasse koppelt, wie es Berlin gemacht hat.

Der Stand der Technik umfasst weiter auch alle ergänzenden landesrechtlichen Regelungen und bauordnungsrechtlichen Vorschriften über die Verwendung von Bauprodukten sowie die nach den Vorschriften des Bauproduktengesetzes oder anderen Vorschriften zur Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Gemeinschaften in den Verkehr gebrachten Bauprodukte.

3 Resümee

Die im Titel aufgeworfene Frage kann nach dem zuvor dargelegten Überlegungen eindeutig in der Form beantwortet werden: die Wassergefährdungsklasse als Anlagenkennziffer hat keine Zukunft mehr.

Und es sollte auch strikt darauf geachtet werden, dass das System der Wassergefährdungsklassen, so wie bis jetzt vorhanden ist, nicht für andere Zwecke umdefiniert oder missbraucht wird. Die Wassergefährdungsklasse ist ausschließlich als Anlagenkennziffer [12] eingeführt worden und kann somit nicht ohne weiteres einer neuen Zweckbestimmung zugeführt werden.

In diesem Zusammenhang sollte auch erwähnt werden, dass die Regelungen und Anforderungen zum anlagenbezogenen Umgang mit wassergefährdenden Stoffen im europäischen Kontext einen rein deutschen Weg darstellen. Die Europäische Wasserrahmenrichtlinie [9], die in ihrer Grundaussage qualitätsbezogen ist [10] und die IVU-Richtlinie [11] geben als Rahmenrichtlinien keinen unmittelbaren Anknüpfungspunkt für einen expliziten Regelungsbereich für den anlagenbezogenen Umgang mit wassergefährdenden Stoffen, wie wir ihn in Deutschland kennen. Auch in den technischen Dokumenten zur Ausführung der IVU-Richtlinie, den sogenannten Beste-Verfügbare-Technik (BVT)-Merkblättern zur europäischen IVU-Richtlinie finden sich bis auf ganz wenige Ausnahmen (unter anderem das „Storage-Papier“) keine Überlegungen der deutschen Regelungen zum anlagenbezogenen Umgang mit wassergefährdenden Stoffen wieder. Hinzu kommt, dass das europäische Recht eine strikte Trennung zwischen betrieblichen Anforderungen und Beschaffenheitsanforderungen macht. Danach werden die Beschaffenheitsanforderungen europäisch geregelt. Die betrieblichen Anforderungen bleiben den einzelnen Mitgliedsländern zur eigenen Gestaltung übrig. Angesichts der daraus resultierenden europäischen Regelungen, die sich im Baurecht und Arbeitsschutzrecht wiederfinden und bereits in deutsches Recht umgesetzt worden sind sowie der Deregulierungsbemühungen in Deutschland erscheint es auch ange-

zeigt, den anlagenbezogenen Umgang mit wassergefährdenden Stoffen vor diesem Hintergrund zu beleuchten.

Angesichts dieser Entwicklung muss auch das technische Wasserrecht sich darauf einstellen. Deshalb sollte die VAWs konsequent in diese Richtung neu gestaltet werden. Alle halbherzigen Änderungen, die als deregulierend und vereinfachend verkauft werden, ziehen automatisch nach sich, dass sie innerhalb weniger Jahre wieder zu novellieren sind. Dieses stellt aber für Errichter und Betreiber von Anlagen, die 20 und mehr Jahre existieren sollen, unkalkulierbare Situationen dar, die unnötig sind.

Literatur / Anmerkungen

- [1] Lühr, H.-P.: Anlagenbezogener Umgang mit wassergefährdenden Stoffen, Springer Verlag, Berlin, 1999
- [2] Muster-Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen und über Fachbetriebe (Muster-VAWs) der LAWA, 1990
- [3] VAWs – Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen und über Fachbetriebe vom 20. März 2004, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, Nr.18, S. 274
- [4] Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen und über Fachbetriebe (VAWS), Gesetz- und Verordnungsblatt Berlin, Nr. 41 vom 14. Dezember 2006
- [5] Lühr, H.-P.: Vorschläge zur Weiterentwicklung des anlagenbezogenen Umgangs mit wassergefährdenden Stoffen, KA – Abwasser, Abfall, 2006 (53) Nr. 5, Seite 503
- [6] Richtlinie 91/689/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 über gefährliche Abfälle
- [7] Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Wasserhaushaltsgesetz über die Einstufung wassergefährdender Stoffe in Wassergefährdungsklassen VwVwS – Verwaltungsvorschrift wassergefährdende Stoffe vom 17. Mai 1999, Bundesanzeiger vom 29. Mai 1999, Nr. 98
- [8] Umweltbundesamt (Hrsg.): Richtlinie zur Bewertung wassergefährdender Stoffe – Bewertung der Eigenschaften von Stoffen bzw. Stoffgemischen im Hinblick auf technische Maßnahmen zur Abwendung der Gefährdung des Wassers durch Unfälle beim Lagern, Abfüllen, Umschlagen und Befördern, LTWS-Nr.10, September 1979
- [9] Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik – EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) vom 23. Oktober 2000
- [10] Berendes, K.: Die neue Wasserrechtsordnung, ZfW 2002, Seite 197
- [11] Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie)
- [12] Der Titel des Bewertungsschemas zur Bestimmung der Gefährlichkeit von wassergefährdenden Stoffen „Richtlinie zur Bewertung wassergefährdender Stoffe – Bewertung der Eigenschaften von Stoffen bzw. Stoffgemischen im Hinblick auf technische Maßnahmen zur Abwendung der Gefährdung des Wassers durch Unfälle beim Lagern, Abfüllen, Umschlagen und Befördern“ [8] bringt sehr deutlich zum Ausdruck, dass die Bewertung der Gefährlichkeit der Stoffe zur Ableitung von technischen Maßnahmen dient. Damit ist die Wassergefährdungsklasse eindeutig eine Anlagenkennziffer.
- [13] § 7a (5) Wasserhaushaltsgesetz: „Stand der Technik im Sinne dieses Gesetzes ist der Entwicklungsstand fortschrittlicher Einrichtungen und Betriebsweisen, der die praktische Eignung einer Maßnahme zur Begrenzung von Emissionen in Luft, Wasser und Boden, zur Gewährleistung der Anlagensicherheit, zur Gewährleistung einer umweltverträglichen Abfallentsorgung oder sonst zur Vermeidung oder Verminderung von Auswirkungen auf die Umwelt zur Erreichung eines allgemein hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt gesichert erscheinen lässt. Bei der Bestimmung des Standes der Technik sind insbesondere die ... Kriterien zu berücksichtigen.“ Das Bundesimmissionschutzgesetz und das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz definieren den Stand der Technik identisch.

Autor

Prof. Dr.-Ing. Hans-Peter Lühr
HPL-Umwelt-Consult GmbH
Edelhofdamm 33, 13465 Berlin
E-Mail: hp.luehr@tu-berlin.de

