

Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf

Ansprechpartnerin:
Dr. Andrea Garrelmann
Zentrale: 0211.300491.0
Direkt: 0211.300491.320
Telefax: 0211.300491.5320
E-Mail: Garrelmann@lkt-nrw.de

Datum: 15.02.2011
Aktenz.: 66.30.04 Ga/MD

Landkreistag NRW, Kavalleriestraße 8, 40213 Düsseldorf

Herrn Beigeordneter
Dr. Ralf Bleicher
Deutscher Landkreistag
Lennéstr. 11

10785 Berlin

Referentenentwurf der Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen

hier: Ihr Rundschreiben Nr. 621/2010 vom 15.12.2010

Sehr geehrter Herr Dr. Bleicher,

für die mit vorgenanntem Rundschreiben eingeräumte Möglichkeit, Anregungen zu dem seitens des BMU vorgelegten Referentenentwurf einer Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen zur Einarbeitung in die Stellungnahme des Bundesverbandes zu übermitteln, danken wir Ihnen.

Grundsätzlich begrüßen die nordrhein-westfälischen Kreise eine bundeseinheitliche Regelung für den Umgang mit wassergefährdenden Stoffen. Durch die im vorliegenden Entwurf vorgesehenen Regelungen ergeben sich jedoch für die zuständigen Wasserbehörden ganz wesentliche und bedenkliche verwaltungsrelevante Änderungen: Durch die geplanten umfangreichen Überwachungs- und Überprüfungspflichten, die eine deutliche Verschärfung der derzeitigen, in Nordrhein-Westfalen bestehenden Regelungen darstellen, werden den Kreisen Aufgaben aufgebürdet, die bei der derzeitigen Personalsituation und angesichts der ebenfalls vorgesehenen kurzen Fristen nicht umsetzbar sind. Soweit also die Prüfpflichten fachlich als unbedingt notwendig erachtet werden, ist unbedingt durch Bereitstellung der entsprechenden Ressourcen sicherzustellen, dass die unteren Wasserbehörden tatsächlich in der Lage sind, den Anforderungen nachzukommen. Im Einzelnen möchten wir zunächst vertieft auf die Auswirkungen der umfangreichen Überwachungs- und Prüfpflichten auf die Kreise und anschließend auf Definitionen und verschiedene weitere Einzelregelungen eingehen:

I. Überwachungs- und Überprüfungspflichten (§ 26 VAUwS-E i. V. m. § 40 VAUwS-E)

Die in § 26 VAUwS-E geregelten Überwachungs- und Überprüfungspflichten wirken sich besonders auf Heizölverbraucheranlagen sowie Jauche-, Gülle- und Silagesickersaftanlagen (JGS-Anlagen) in erheblichem Umfang aus. Nach diesen Regelungen i. V. m. den Anhängen 4 und 5 des Referentenentwurfs, in denen Überprüfungszeitpunkte und -intervalle für Anlagen außerhalb und innerhalb von Schutzgebieten sowie festgelegten oder vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten geregelt sind, sollen Heizölverbraucheranlagen ab einem Volumen von einem Kubikmeter einer Inbetriebnahmeprüfung und einer wiederkehrenden Prüfpflicht in Abständen von 10 Jahren (in Wasserschutzgebieten 5 Jahren) durch Sachverständige im Sinne des § 32 VAUwS-E unterliegen. Anlagen zum Lagern von Silagesickersaft mit mehr als 10 Kubikmetern sowie sonstige JGS-Anlagen mit einem Volumen von mehr als 50 Kubikmetern sind nach Anhang 8 (Nr. 5.4) bei Inbetriebnahme und danach wiederkehrend alle 10 Jahre durch Sachverständige zu überprüfen. Die geforderten Sachverständigenprüfungen gelten dabei nicht nur bei Anlagen, die nach dem Inkrafttreten des VAUwS-E errichtet und in Betrieb genommen werden, sondern nach den Maßgaben des § 40 ebenfalls bei bestehenden Anlagen.

Diese Vorgaben resultieren für die unteren Wasserbehörden in deutlich verschärften Prüf- und Überwachungspflichten, die wie folgt einzuschätzen sind:

1. Bei Heizölverbraucheranlagen kann davon ausgegangen werden, dass sich die Anzahl der zu prüfenden und zu überwachenden Anlagen nach den Anforderungen des VAUwS-E zum Teil um das Zwanzigfache erhöhen wird, da nach dem Referentenentwurf nahezu jede Anlage zu überwachen sein wird. So befinden sich bspw. im Kreis Lippe derzeit 5.400 von insgesamt ca. 40.000 bestehenden Heizölverbraucheranlagen in der Überwachung; nach den Anforderungen des VAUwS-E würden weitere 34.600 Anlagen zusätzlich in die Überwachungspflicht fallen. Für den Kreis Höxter würde anstelle von derzeit 1.200 (von ca. 20.000) Anlagen weitere 18.800 Anlagen überwachungspflichtig. Die Städteregion Aachen geht von künftig 27.400 (statt bisher 1.100) prüfpflichtigen Anlagen aus und rechnet mit einem zusätzlichen Aufwand für die Überwachungstätigkeit, für dessen Bewältigung alleine vier Verwaltungsmitarbeiter nötig wären. Diese Beispiele zeigen, dass nahezu alle Heizölverbraucheranlagen nach den geplanten Regelungen künftig zu prüfen und zu überwachen sein werden, und verdeutlichen die Auswirkungen des Entwurfs auf die unteren Wasserbehörden.

Zu berücksichtigen ist auch, dass sich in der Praxis bisher keine Auffälligkeiten in Bezug auf Bodenbelastungen oder Grundwasserschäden durch versickertes Heizöl gezeigt ha-

ben. Bei den möglichen Schadensszenarien ist zudem grundsätzlich von schleichenden Leckagen auszugehen. Diese sind aufgrund ihres unangenehmen Geruchs bereits bei sehr geringen Mengen wahrnehmbar. Wegen der stetig steigenden Kosten dürften auch die Betreiber bestrebt sein, Verluste sicher zu verhindern. Ein Vergleich mit dem Gefahrenpotential, das von – unterhalb eines Volumens von 1000 Litern nicht prüfpflichtigen – Anlagen der WGK 1 unter Umständen bereits aufgrund der Menge austretender Stoffe ausgehen kann zeigt, dass eine solche Prüfpflicht außer Verhältnis steht: Es dürfte einem Betreiber nur schwer vermittelbar sein, dass seine Lagerung bereits einer verhältnismäßig geringen Menge Heizöl zu einer Prüfpflicht führt, eine Lagerung selbst deutlich größerer Mengen von Schwefelsäure (WGK 1) jedoch nicht.

2. Auch die verschärfte Prüfpflicht für JGS-Anlagen wird zu einem kaum tragbaren Aufwand führen; die Anzahl der unter die vorgesehene Prüfpflicht fallenden JGS-Anlagen lässt sich derzeit nur grob abschätzen, es ist jedoch mit einem Durchschnitt von ca. 3.000 bis 4000 zusätzlichen Anlagen pro Kreis in Nordrhein-Westfalen zu rechnen. Auch hier erscheint aufgrund der bisherigen Erfahrungen der in Nordrhein-Westfalen bisher geforderte hohe Sicherheitsstandard bei der Errichtung solcher Anlagen ausreichend. Nur nebenbei bestehen auch Zweifel an der technischen Machbarkeit einer Anpassung an die neuen Anforderungen, z. B. nachträgliche Erstellung von doppelwandigen Güllekellern bzw. Jauchegruben oder Erstellung einer Leckageerkennung.
3. Darüber hinaus würde eine Vielzahl weiterer Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen abweichend von den bisherigen Regelungen in NRW nach dem VAUWS-E prüfpflichtig (Abfüllflächen, Anlagen mit festen wassergefährdenden Stoffen, Anlagen mit aufschwimmenden Stoffen, usw.). Deren Zahl ist derzeit nicht abschätzbar.
4. § 40 Abs. 2 erfordert auch die Anpassung von bestehenden Anlagen an die technischen Anforderungen der Verordnung innerhalb von 10 Jahren. Auch dadurch ergibt sich ein derzeit nicht absehbarer Verwaltungsaufwand (z. B. aus Beratung, Stellungnahmen zu Bauanträgen, Eignungsfeststellungen) und Überwachungsaufwand.

II. Definitionen

Die in dem Entwurf enthaltenen Definitionen bedürfen verschiedener Anpassungen.

1. § 2 Nr. 9 VAUWS-E enthält eine Definition der grundsätzlich unter den Entwurf fallenden Heizölverbraucheranlagen, die sich an dem Jahresumsatz an Heizöl sowie der Anzahl der Befüllvorgänge orientiert. Diese Definition kann dazu führen, dass eine Anlage in einem Jahr unter die Verordnung fällt, in einem anderen dagegen nicht. Wegen der erheblichen Auswirkungen auf die technischen und organisatorischen Anforderungen an eine solche

Anlage ist eine Definition von Heizölverbraucheranlagen über variable Betriebsdaten abzulehnen.

2. Nach § 2 Nr. 6 des Entwurfs gelten Anlagen als ortsfest oder ortsfest benutzt, wenn sie länger als ein halbes Jahr an einem Ort betrieben werden. Diese Regelung führt zu der Annahme, dass z. B. Lagerungen von Dung oder Siliergut bis zu einem halben Jahr auch ohne Einrichtungen zum Schutz der Gewässer betrieben werden können. Diese sog. „Feldrandlagerung“ ohne jede Sicherungseinrichtung ist durchaus verbreitet; den Behörden ist ein Einschreiten in diesen Fällen meist nur auf Grundlage des § 45 WHG möglich, was regelmäßig mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden ist. Hilfreich wäre, Anlagen zur Lagerung von Dung oder vergleichbaren Stoffen aus landwirtschaftlichen Betrieben bereits ab einer Nutzungsdauer von mehr als einem Monat als „ortsfest betrieben“ zu definieren und damit unter den Anwendungsbereich der künftigen VAUWS zu stellen.
3. Über die vorgesehene Staffelung der Anforderungen an Anlagen nach Gefährdungsstufen gem. § 20 kommt der Definition des Anlagenvolumens, die in § 20 Nr. 2 VAUWS-E enthalten ist, eine herausragende Bedeutung zu. Es wird zunächst angeregt, dass diese Definition angesichts ihrer Relevanz unter § 2 „Begriffbestimmungen“ geregelt wird.

§ 20 Nr. 2 VAUWS-E sieht darüber hinaus vor, dass als maßgebliches Volumen grundsätzlich der technisch nutzbare Rauminhalt der Anlage anzusetzen ist. Der technisch nutzbare Rauminhalt lässt sich jedoch (bspw. durch elektronische/elektromechanische Füllstandsbegrenzungen, Pumpensteuerungen, etc.) sehr leicht variieren. Solche Einstellungen des technisch nutzbaren Rauminhalts lassen sich bei der Anlagenüberwachung durch Sachverständige oder die Vollzugsbehörde nicht immer überprüfen. Als maßgebliches Volumen für Behälter sollte daher eine unveränderliche Größe gewählt werden, wie z. B. der tatsächliche Rauminhalt, wie er auf dem Typenschild von Tanks bereits angegeben ist.

III. Zu weiteren einzelnen Regelungen

1. Der Entwurf macht von verschiedenen Möglichkeiten der Vereinfachung derzeit keinen Gebrauch. § 12 Abs. 3 S. 2 der VAWS NRW sieht die Möglichkeit vor, in Einzelfällen eine Verlängerung oder Befreiung von der Prüfpflicht durch die Behörde zuzulassen. Eine solche Regelung ermöglicht die Anpassung an spezielle Randbedingungen und sollte weiterhin vorgesehen werden. Zudem besteht in Nordrhein-Westfalen die Möglichkeit, die bei Anlagen der Gefährdungsstufen B, C und D erforderliche Sachverständigenbescheinigung durch die Bescheinigung eines Fachbetriebes zu ersetzen, wenn die Anlage nicht

wiederkehrend prüfpflichtig ist (§ 12 Abs. 1 VAWS NRW). Diese Alternative hat sich in der Praxis bewährt und wird als sinnvoll erachtet.

2. Im Interesse einer effektiven Überwachung der Prüfpflichten sollten auch die Möglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung genutzt werden. Mit Inkrafttreten der VAUWS sollte eine bundesweit einheitliche Datenbankschnittstelle zur Verfügung gestellt werden. Als Grundlage dafür wurden bereits vor Jahren vom damaligen TÜV Hessen im Auftrag des dortigen Umweltministeriums Mängelkennziffern für die Sachverständigenprüfung von Heizverbraucheranlagen und Tankstellen entwickelt. Die Sachverständigen sollten zur Nutzung dieser einheitlichen Mängelkennziffern verpflichtet werden und ihre Prüfberichte über die einheitliche Schnittstelle zur Verfügung stellen. Die Prüfberichte könnten dadurch von den Vollzugsbehörden weitgehend automatisch bearbeitet werden, wodurch die knappen Personalressourcen effizienter eingesetzt werden können.
3. Nach § 12 VAUWS-E ist es allein dem Betreiber überlassen, die einzelnen Anlagenteile zu einer Anlage zusammenzufassen. Erfahrungen in Nordrhein-Westfalen zeigen jedoch, dass aufgrund unzureichender und unpräziser oder gar völlig falscher Anlagendefinitionen die Anlagen häufig nicht entsprechend dem Besorgnisgrundsatz betrieben werden. Hier sollte eine Eingriffsmöglichkeit der Behörde vorgesehen werden.
4. § 13 Abs. 4 VAUWS-E implementiert verschiedene Normen und Bestimmungen aus EU- und EWR-Staaten, sofern diese das gleiche Schutzniveau bieten. Hier sollte ein Verzeichnis der anwendbaren Normen/Bestimmungen zur Verfügung gestellt werden, um der Überwachungsbehörde den Zugang zu erleichtern. Auch darüber hinaus sollte selbstverständlich sein, dass die Behörden – auch die Kommunalbehörden - zu sämtlichen technischen Regelwerken, auf die Bezug genommen wird, ungehinderten und kostenfreien Zugang haben. In Nordrhein-Westfalen ist dies derzeit zumindest teilweise über die VTU (Vorschriftensammlung für den technischen Umweltschutz) möglich. Weiterhin besteht jedoch für viele wichtige Regelwerke, beispielsweise die der DWA, kein Zugang.
5. Nach § 2 Nr. 12 VAUWS-E umfasst eine Biogasanlage auch die Anlagen zur Lagerung von Gärsubstraten. Anforderungen an Biogasanlagen sind in Anhang 9 des Entwurfs definiert. Bei Lageranlagen für Gärsubstrate handelt es sich z. B. um Behälter für Jauche oder Gülle. Würde das Lagergut jedoch nicht einer Biogasanlage zugeführt, sondern unmittelbar auf landwirtschaftliche Flächen ausgebracht, ergäben sich die Anforderungen an die Lageranlage aus Anhang 8 des Entwurfs. Obwohl der Unterschied in beiden Lagerungsanlagen lediglich in der geplanten Verwendung besteht, sind die Anforderungen an Lagerbehälter nach Anhang 9 und Anhang 8 nicht identisch. Eine Harmonisie-

rung der Anforderungen an Lagerbehälter für Gärsubstrate aus dem Anwendungsbe-
reich Anhang 8 und dem Anwendungsbereich Anhang 9 erscheint sachgerecht.

6. Nach den Vorgaben der Anhänge 4 und 5 ist eine Inbetriebnahme- und Stilllegungsprüfung für Diesellagertanks erst ab Gefährdungsstufe B, d. h. ab 1000 Litern, vorgesehen, während für oberirdische Heizöllagerbehälter eine solche Beschränkung nicht gilt. Angesichts des vergleichbaren Gefährdungspotentials erscheint eine solche Differenzierung einmal mehr nicht nachvollziehbar.
7. Nach Anhang 6 Nr. 1.1.3 ist bei der Lagerung von wassergefährdenden Stoffen unter bestimmten Voraussetzungen kein Rückhaltevolumen erforderlich. Die Schaffung von Rückhaltungsmöglichkeiten in Kleingebindelagern ist jedoch regelmäßig ohne unverhältnismäßigen Aufwand möglich. Hier wird ohne erkennbaren Grund ein wichtiges Element des vorbeugenden Gewässerschutzes aufgegeben. Ein Mindestrückhaltevolumen sollte unter Berücksichtigung der maximalen Gebindegröße und der Gesamtlagermenge auch für Kleingebindelager gefordert werden.

Demgegenüber ist nach Anhang 6 Nr. 4.1.4 für Abfüllflächen von Heizölverbraucheranlagen zwar die grundsätzliche Anforderung zur Rückhaltung von Stoffen aus § 15 Abs. 2 VAUwS-E aufgehoben, jedoch nicht die Anforderungen nach Nrn. 4.1.1 und 4.1.3. Die Einrichtung von flüssigkeitsdichten Abfüllflächen für Heizöl bei hunderttausenden von Wohngebäuden erscheint zwar illusorisch, wäre aber demnach künftig Voraussetzung für eine Befüllung bei sämtlichen privaten Heizöltanks. Eine Ausnahme ist daher für Heizölverbraucheranlagen auch von den Anforderungen nach Anhang 6 Nrn. 4.1.1 und 4.1.3 VAUwS-E vorzusehen.

8. Die Anforderungen des Anhangs 6, Nrn. 2.1 sowie 2.2 sind bei einer Lagerung von mehr als einem halben Jahr auch auf feste Abfälle aus Bautätigkeiten anzuwenden, da diese regelmäßig mindestens als wassergefährdende Stoffe der WGK 1 gelten. Die danach geltenden möglichen Anforderungen, z. B. an die Durchlässigkeit der Bodenfläche oder die Ableitung und Behandlung von Niederschlagswasser erscheinen für die Lagerung von Abbruchmaterialien auf Baustellen nicht realisierbar. Hier wäre zum einen denkbar, die Lagerung von festen Abfällen aus Bautätigkeit aus dem Anwendungsbereich der Verordnung herauszunehmen, zum anderen für solche Lagerflächen eine „ortsfeste“ Anlage erst ab einer Lagerdauer von mehr als einem Jahr anzunehmen.
9. Nr. 2.1 des Anhangs 8 fordert für JGS-Anlagen die ausschließliche Verwendung von Anlagen/Anlagenteilen mit bauaufsichtlichen Verwendbarkeitsnachweisen. Es ist zweifelhaft, ob solche Nachweise tatsächlich für alle erforderlichen Bauteile vorliegen. Hier

ist eine Öffnungsklausel erforderlich, nach der beispielsweise die Zustimmung der Behörde im Einzelfall ausreicht.

10. Anhang 8 bedarf bzgl. Nr. 2.4 einer Konkretisierung, um eine Vereinheitlichung des Anlagenstandards zu gewährleisten. Hier wären konkrete Vorgaben beispielsweise dahingehend wünschenswert, wie das Leckage-Erkennungssystem eingebaut sein muss (vgl. VAUwS Bayern, Anhang 5, Nr. 4.2.2); ebenso sollten für Abfülleinrichtungen nach Nr. 4 konkretere Vorgaben an den Bau gemacht werden (vgl. hierzu VAUwS Bayern, Nr. 6.2.).
11. Nach Anhang 8 Nr. 2.9 sollen zukünftig Behälter aus Holz unzulässig sein. Holzbehälter sind jedoch, sofern sie ordnungsgemäß betrieben, regelmäßig gewartet bzw. repariert werden, dauerhaft dicht, erfüllen die Grundsatzanforderungen und sind nicht zuletzt nach DIN 11622-3 (2003) immer noch allgemein anerkannte Regel der Technik.

IV Zur Begründung des Referentenentwurfs

In der Begründung zum VAUwS-E wird unverständlicherweise davon ausgegangen, dass den öffentlichen Haushalten insgesamt durch die Verordnung keine zusätzlichen Kosten entstehen. Unter A. I. der Begründung wird insgesamt von „Vereinfachungen und Entlastungen von Wirtschaft und Verwaltung“ gesprochen. Es werden jedoch lediglich die Auswirkungen auf die Bundes- und Landesbehörden betrachtet; zu den Auswirkungen auf die unteren Wasserbehörden werden dagegen keinerlei Angaben gemacht. Wie bereits oben unter I. erläutert ergibt sich jedoch durch die neubegründeten Prüfpflichten, die Anforderungen zur Anordnung und Überwachung von Sanierungen/Mängelbeseitigungen sowie die Durchsetzung neuer technischer Anforderungen gerade auf kommunaler Seite ein erheblicher Verwaltungsmehraufwand. Der zur Umsetzung zu leistende Mehraufwand würde selbst durch eine Verlängerung der Umsetzungsfristen und die Einführung einer Bagatellgrenze nur unwesentlich vermindert.

Ebenfalls ist unter A. VIII Nr.2 der Begründung festgestellt, dass Kosten für Bürgerinnen und Bürger nicht entstehen. Insbesondere durch Prüf- und Verwaltungsgebühren werden jedoch auch für den Bürger Kosten anfallen. Dies ist vor allem bei den in privaten Haushalten vorhandenen Heizölverbraucheranlagen mit weniger als 10 Kubikmetern relevant, die bisher in Nordrhein-Westfalen nicht unter regelmäßige Prüf- und Überwachungspflichten fallen. Nach Auswertungen der Städteregion Aachen entstehen alleine dort (ausgeschlossen Stadt Aachen) Kosten der Bürgerinnen und Bürger für Anlagenprüfungen durch Sachverständige in Höhe von 3,5 Millionen Euro. Daneben ist nicht zuletzt im landwirtschaftlichen Bereich – neben den zu erwartenden technischen Umsetzungsproblemen - mit erheblichen Kosten zu rechnen.

Insgesamt ergeben sich die unter A. VIII Nr. 3 der Begründung genannten Einsparungen der Verwaltung ausschließlich auf Bundesebene. Für die Kommunen ergeben sich unter Berücksichtigung der oben genannten Punkte umfangreiche Mehraufwendungen.

Der Verordnungsentwurf bedarf daher unter den Gesichtspunkten der Verhältnismäßigkeit und der Vollziehbarkeit erheblicher Verbesserungen.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie diese Anregungen beim Entwurf der Stellungnahme des Deutschen Landkreistages berücksichtigen könnten und stehen für Rückfragen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'A. Garrelmann', written in a cursive style.

Dr. Andrea Garrelmann