

Die Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen e.V. (unternehmer nrw) ist der Zusammenschluss von 129 Verbänden mit 80.000 Betrieben und drei Millionen Beschäftigten. unternehmer nrw ist Mitglied der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und vertritt die Interessen des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e. V. (BDI) als dessen Landesvertretung.

30.06.2021

STELLUNGNAHME

im Rahmen des förmlichen Clearingverfahrens zum Entwurf einer Rechtsverordnung für Schutzbestimmungen im Bereich Bodenschatzgewinnung für Wasserschutzgebiete im Lande Nordrhein-Westfalen (Landesweite Wasserschutzgebietsverordnung oberirdische Bodenschatzgewinnung - LwWSGVO-OB)

Vorbemerkung

Das nordrhein-westfälische Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MULNV) hat den Entwurf einer „Landesweiten Wasserschutzgebietsverordnung oberirdische Bodenschatzgewinnung“ (LwWSGVO-OB-E) vorgelegt.

Sachlicher Hintergrund ist die Regelungsnotwendigkeit der Materie aufgrund der Neufassung von § 35 Abs. 2 Landeswassergesetz (LWG). Das dortige, mit dem LWG 2016 erstmals geregelte, pauschale Verbot der oberirdischen Gewinnung von Bodenschätzen in Wasserschutzgebieten wurde im Zuge der Novellierung des LWG gestrichen. Zukünftig soll stattdessen die landesweite Wasserschutzgebietsverordnung maßgeblich sein.

Die Festsetzung von Wasserschutzgebieten erfolgt gem. § 51 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) soweit es das Wohl der Allgemeinheit erfordert. Ziel ist es, ausgewählte Gebiete einer verstärkten wasserwirtschaftlichen Aufsicht, Lenkung und Pflege zu unterstellen. In diesem Zusammenhang werden Wasserschutzgebiete zunächst festgesetzt und in verschiedene Wasserschutzzonen geteilt. Anschließend werden nach Schutzzonen gestaffelt Verbote, Beschränkungen und Duldungspflichten festgelegt.

Der vorliegende Regulierungsentwurf beschränkt sich auf die oberirdische Bodenschatzgewinnung (OB) und regelt hierzu insgesamt drei Tatbestände: die oberirdische Bodenschatzgewinnung und damit verbundene Sprengungen zur Auflockerung oder Entfernung von Bodenschichten sowie Wasserhaltungen durch künstliche Absenkung des Grundwasserstandes zur Trockenhaltung des Abbaubereiches.

Die einzelnen Tatbestände werden in den Wasserschutzgebietstypen geregelt, wobei zwischen den zwei Wasserschutzgebietstypen „Trinkwassergewinnung aus Grundwasser“ und „Trinkwassergewinnung aus Talsperren“ unterschieden wird. Die Tatbestände können dabei in den jeweiligen Schutzzonen unterschiedlich ausgestaltet werden, je nach den dortigen Schutzanforderungen.

Dabei soll die Regelung eines Tatbestands durch eine landesweite Verordnung zukünftig der Regelung des Tatbestands in einer örtlichen Verordnung vorgehen. Damit würde die landesweite WSG-VO (nach einer Übergangszeit) in festgesetzten Wasserschutzgebieten unmittelbar gelten.

Bewertung

Wir begrüßen und unterstützen das übergeordnete Regelungsziel eines nachhaltigen Schutzes von Grund- und Oberflächengewässern, und damit der Gewährleistung der öffentlichen Trinkwasserversorgung. Eine gesicherte Trinkwasserversorgung ist von überragender Bedeutung für Bevölkerung und Wirtschaft. Ausreichend verfügbares und sauberes Wasser ist für den Menschen ein unverzichtbares Lebensmittel und auch für unterschiedliche gewerblich-industrielle Produktionsprozesse und Dienstleistungen von zentraler Bedeutung.

Die regulatorische Ausgestaltung dieses Ziels darf jedoch nicht bedeuten, dass pauschal jede andere Nutzung auszuschließen ist. Denn auch die Verfügbarkeit von Rohstoffen ist eine unverzichtbare Grundlage unserer Industriegesellschaft. Wirtschaft und Bevölkerung haben ein Interesse an einer sparsamen und qualitätsspezifischen Nutzung von Rohstoffen. Sie sind auf eine sichere und bedarfsgerechte Versorgung mit Rohstoffen angewiesen.

Daher kommt es im Zusammenhang mit dem vorliegenden Regelungsvorhaben auch auf die weiteren rechtlichen und politischen Vorgaben an. Zu nennen sind hier u.a. insbesondere der Landesentwicklungsplan und der Koalitionsvertrag.

Im Landesentwicklungsplan wird zum Ausdruck gebracht, dass das Ziel der Sicherung von Trinkwasservorkommen und das Ziel der Rohstoffversorgung wesentliche Ziele der Raumordnung darstellen. Zur Sicherung wird einerseits ausgeführt, dass *„die Regionalplanung Bereiche für den Grundwasserschutz und Gewässer-*

schutz mit Planungsbeschränkungen für andere Nutzungen gemäß den differenzierten Anforderungen der Wasserschutzzonen I – III A [sicherheit]“ (vgl. ebd. S. 106). Andererseits heißt es, dass für „die Versorgung von Wirtschaft und Bevölkerung mit nichtenergetischen Rohstoffen [...] die regionalplanerische Sicherung durch die Festlegung von BSAB als Vorranggebiete [...] erfolgt. Dabei sollen betriebliche Entwicklungsvorstellungen und die Anwendung besonderer Umwelttechniken sowie konkurrierende Nutzungsvorstellungen pauschaliert oder typisiert berücksichtigt werden“ (vgl. ebd., S. 137). Daneben ist bzgl. der Rohstoffversorgung ausdrücklich gewollt, einen „Ausgleich zwischen den Interessen der Wirtschaft auf der einen Seite und denen des Freiraumschutzes auf der anderen Seite“ zu erreichen. (vgl. ebd., S. 20).

Wie dieser Ausgleich in Bezug auf das Rohstoffgewinnungsverbot in Wasserschutzgebieten ausgestaltet werden soll, wird unter anderem im Koalitionsvertrag vorgegeben. Wörtlich heißt es dort *„Wir wollen Erschwerungen für den Rohstoffabbau im Wasserbereich wieder zurücknehmen. Wir werden daher die Einzelfallprüfung für Rohstoffgewinnung in Schutzzone III wieder zulassen“* (vgl. ebd., S. 81).

Politisch gewollte Zielrichtung ist es damit, nach einer differenzierten Einzelfallprüfung und vor dem Hintergrund der konkret vor Ort gegebenen Bedingungen ggf. die Möglichkeit der Rohstoffgewinnung zu öffnen und somit sowohl dem Ziel des Wasserschutzes als auch dem Ziel der Rohstoffversorgung gebührend Rechnung zu tragen. Dabei wird dies im Koalitionsvertrag ausdrücklich auf die gesamte Schutzzone III bezogen. Unterteilungen in verschiedene Unterzonen sind insofern zumindest hier gerade nicht vorgesehen.

Mit Blick auf diese Zielrichtungen sehen wir den vorliegenden Regelungsvorschlag als kritisch und dringend überarbeitungsbedürftig. Anderenfalls würde als Ergebnis drohen, dass das pauschale Rohstoffgewinnungsverbot des LWG 2016 in wesentlichen Kernpunkten faktisch aufrechterhalten bleibt.

Ziel dieser Überarbeitung sollte es daher sein, mehr Sachverhalte als derzeit geplant für die Möglichkeit der Einzelfallprüfung zu öffnen, um dort nach den jeweiligen individuellen sachlichen und fachlichen Gegebenheiten entscheiden zu können, ob im konkreten Fall unter Gewährleistung des notwendigen Schutzes auch eine Rohstoffgewinnung möglich ist. Auf diese Weise wird zuverlässig ein Ausgleich zwischen den konkret vor Ort gegebenen Schutzbedürfnissen für das Wasser und den Möglichkeiten der Rohstoffgewinnung erreicht werden können.

Zusammenfassend schlagen wir mit Blick auf die sachlich und fachlich angemessene Einzelfallprüfung vor, **die Genehmigungsvorbehalte, und damit die Möglichkeit für eine Einzelfallprüfung nach konkreten, individuellen Begebenheiten und**

Gefahren, über den derzeitigen Entwurfstext hinaus wie folgt auszudehnen, ohne dass damit zugleich ein Genehmigungsanspruch verbunden sein wird:

- Gewinnung oberhalb des höchsten zu erwartenden Grundwasserstands: in Zonen III / III A und III B (für Grundwasser) bzw. II B und III (für Talsperren).
- Sprengung oberhalb des höchsten zu erwartenden Grundwasserstands: in Zonen III / III A und III B (für Grundwasser) bzw. II B und III (für Talsperren).
- Gewinnung unterhalb des höchsten zu erwartenden Grundwasserstands: in Zonen III / III A und III B (für Grundwasser) bzw. II B und III (für Talsperren).
- Wasserhaltung: in Zonen III B (für Grundwasser) bzw. III (für Talsperren).
- Sprengung unterhalb des höchsten zu erwartenden Grundwasserstands: in Zone III B (für Grundwasser).

Daneben bedarf es aus unserer Sicht einiger kleiner, im Wesentlichen redaktioneller, Korrekturen.

Im Einzelnen

Zu: Begründung – Allgemeiner Teil

Kritisch ist schon, dass im vorliegenden Regelungsentwurf wesentliche Grundannahmen verkürzt getroffen worden sind, was sich dann in den vorgeschlagenen Normen negativ fortsetzt.

1.) Nach dem vorliegenden Entwurf soll *„sich über die Jahrzehnte gezeigt [haben], dass eine große Anzahl von Regelungen in allen Wasserschutzgebietsverordnungen gleich gefasst ist“* (vgl. S. 6 LwWSGVO-OB-E). Materiell soll in der Folge gem. dem vorliegenden Entwurf u.a. ein Genehmigungsvorbehalt bzgl. Gewinnung und Sprengung in den Zonen III B (für Grundwasser) bzw. III (für Talsperren) eingeführt werden, während dies in den Zonen II, III / III A (für Grundwasser) und II / II A, II B für Talsperren verboten sein soll.

Diese Grundannahme ist aus unserer Sicht massiv verkürzend. Mit Blick auf die raumplanerische Sicherung der BSAB und die bisherige Praxis ist zunächst festzustellen, dass in den über 400 landesweit ausgewiesenen Wasserschutzzonen deutlich unter 10% (ca. 5-6 %) überhaupt eine Überschneidung der o.g. beiden Ziele aufweisen und zudem sachlich gut begründete und fachlich im Einzelfall abgestimmte Regelungen für die unterschiedlichen Schutzzonen III, III A und III B aufweisen. Damit einhergehend ist es aber auch verkürzend, nur in den Zonen III B bzw. III die Möglichkeit zur Einzelfallprüfung zu eröffnen.

Vielmehr muss diese daher bzgl. der Gewinnung und Sprengung oberhalb des höchsten zu erwartenden Grundwasserstands auch auf die Zonen III / III A (bei Grundwasser) und II B (bei Talsperren) ausgedehnt werden.

Entsprechendes gilt auch für die Gewinnung unterhalb des höchsten zu erwartenden Grundwasserstands.

2.) Daneben ist auch bzgl. der Ableitung der Schutzziele auf eine verkürzte Grundannahme hinzuweisen.

Laut der Begründung zu § 3 LwWSGVO-OB-E ergeben sich die Schutzziele der einzelnen Schutzzonen „für Schutzgebiete für Grundwasser aus dem Arbeitsblatt des Deutschen Vereins des Gas- und Wasserfaches e.V. DVGW W 101 2021-03, Richtlinien für Trinkwasserschutzgebiete, Teil 1: Schutzgebiete für Grundwasser und für Schutzgebiete für Talsperren aus dem Arbeitsblatt DVGW W 102 2021-03, Richtlinien für Trinkwasserschutzgebiete, Teil 2: Schutzgebiete für Talsperren“ (vgl. LwWSGVO-OB-E, S. 11). Diese liegen dann den Regelungen in §§ 4 bzw. 5 LwWSGVO-OB-E zugrunde.

Bei den vorgeschlagenen Regelungen wird aber außer Acht gelassen, dass nach dem Stand der Technik gem. DVGW W 101 (A): 03/2021 bei der Festsetzung der Nutzungsbeschränkungen („Verbot oder Genehmigungspflicht“) in den Schutzzonen III A und III B entsprechend 6.3.2. (Nutzungen, Handlungen und Anlagen mit Prüf- und Regelungsbedarf) weitere Aspekte zu berücksichtigen sind. Dies sind zum einen die fachlichen Kriterien, die für die Unterteilung der Schutzzone III herangezogen worden sind und zum anderen, die konkrete Gefährdung im Einzugsgebiet, die in die Bewertung einbezogen wurde. Da diese konkrete Berücksichtigung der Gefährdung für die Wassergewinnung, die in der Schutzzone III, neben der im Entwurf beachteten Fließzeit, auch Verdünnungs- und Abbau- und Rückhalteprozesse zu berücksichtigen hat (s. Pkt. 5.4.2 „Unterteilung der Schutzzone III“, DVGW W 101 (A): 03/2021), im Rahmen des vorliegenden Entwurfs gerade nicht erfolgt ist, liegen somit Festlegungen und Nutzungsbeschränkungen in den § 4 und 5 LwWSGVO-OB-E vor, die gerade nicht dem Stand der Technik (DVGW W 101 (A):03/2021) entsprechen.

Zu: § 1 – Geltungsbereich

1.) Die oben skizzierte Verkürzung erstreckt sich auch auf die Festlegung des Geltungsbereichs.

Daher kann nach unserer Auffassung bei der Festlegung der Nutzungen, Handlungen und Anlagen mit Prüf- und Regelungsbedarf (vgl. insofern Pkt. 6.3.2 DVGW W 101 (A): 03/2021) auch der Sichtweise nicht gefolgt werden, wonach „auf Grund einheitlicher Schutzanforderungen eine Differenzierung der einzelnen

Grundwasserschutzgebiete anhand der vorherrschenden geologischen und hydrogeologischen Verhältnisse (z.B. Locker- und Festgestein) nicht erforderlich“ sein sollte (vgl. Begründung zu § 1 LwWSGVO-OB-E).

Aus unserer Sicht sollte daher eine Nutzungsbeschränkung für die Oberirdische Gewinnung von Bodenschätzen für die Zone III/ III A und für III B nur im Rahmen einer konkreten Einzelfallprüfung vorgenommen werden.

2.) Bzgl. des Tatbestands der Sprengungen zur Auflockerung oder Entfernung von Bodenschichten ist festzuhalten, dass derartige Sprengungen eine wesentliche Technik zur Gewinnung in Festgesteinsabgrabungen darstellen. Die, insbesondere mittelständisch geprägten, Steinbruchbetreiber sind daher darauf angewiesen, dass diese Technik auch weiterhin eingesetzt werden kann.

Nach den diesbezüglichen Rückmeldungen aus der Praxis sollen nur ca. 2-3 % aller Wasserschutzgebiete in NRW Überlagerungen mit oberirdischer Gewinnung von Bodenschätzen im Sprengbetrieb aufweisen. Dort jedoch greifen bereits individuelle WSG-VON. Vor diesem Hintergrund wäre es nicht angebracht, diese individuell etablierten Lösungen durch eine vereinheitlichende, landesweite WSG-VO auszuhebeln. Viel mehr erscheint es auch hier angezeigt, (weiterhin) die Möglichkeit für konkrete Lösungen vor Ort zu eröffnen.

Wir sprechen uns daher dafür aus, die Sprengungen oberhalb des höchsten zu erwartenden Grundwasserstands in den Zonen III / III A und III B (für Grundwasser) bzw. II B und III (für Talsperren) für die Einzelfallprüfung im Rahmen einer individuellen Genehmigung zu öffnen.

Zu: § 2 – Begriffsbestimmungen

Zur Definition des „höchsten zu erwartenden Grundwasserstands“ in § 2 Abs. 2 LwWSGVO-OB-E wird im vorliegenden Entwurf kein Bezug zu einer Abgrabungsfläche, der relevanten Grundwasseroberfläche, Grundwasserschwankungen und Fließrichtungen sowie den Verhältnissen in der sog. ungesättigten Zone hergestellt.

Lediglich der Begründung (vgl. ebd. S. 10 f.) kann entnommen werden, dass wohl die Feststellung der Grundwasseroberfläche gemeint ist, die zu einem sog. Höchststand dargestellt werden soll, um Beeinträchtigungen der Grundwasseroberfläche oder Beeinträchtigungen der sog. Sickerwasserzone zu erfassen.

Es wäre an dieser Stelle vorzugswürdig, dem Stand der Technik gem. DVGW W 101 (A):03/2021 zu folgen. Demnach wären die Begrifflichkeiten für Deckschichten (Locker- oder Festgesteinskörper oberhalb einer Grundwasseroberfläche, d.h. die Grundwasserüberdeckung) und Grundwasser gem. § 3 WHG zu verwenden.

Zu: § 4 Abs. 2 – hier: Bodenschatzgewinnungen unterhalb des höchsten zu erwartenden Grundwasserstandes bzw. im Zusammenhang mit Wasserhaltungen

Bzgl. des Tatbestands der Wasserhaltungen können die im Entwurfstext dargelegten Wertungen in ihrer Allgemeinheit ebenfalls nicht nachvollzogen werden.

Zutreffend ist, dass die Freilegung einer Grundwasseroberfläche unter Umständen einen möglichen Schafstoffeintritt befördern kann. Vor diesem Hintergrund ist es im Grundsatz nachvollziehbar, Wasserhaltungsmaßnahmen, sog. Sümpfungen, besonders zu bewerten.

Das pauschale Verbot für die Bodenschatzgewinnung in den Schutzzonen III B und III A bereits unterhalb des höchsten zu erwartenden Grundwasserstandes ist jedoch so nicht nachvollziehbar. Eine Gewinnung unterhalb des höchsten zu erwartenden Grundwasserstandes bei Flurabständen von mehreren 10-er Metern einer überlagernden Deckschicht stellt nach unserer Auffassung für sich genommen noch keine Gefährdung für das Grundwasser dar. Es kommt in diesen Fällen auch nicht zu einer Freilegung der Grundwasseroberfläche.

Die in der Entwurfsbegründung zu § 4 Abs. 2 angeführten Bedenken (vgl. insofern die sechs Einzelpunkte zu einer möglichen Gefahrenerhöhung, LwWSGVO-OB-E S. 12 f.) lassen sich in sachlicher Hinsicht ebenfalls nicht direkt pauschalisieren. Viel mehr sind auch diese jeweiligen Einzelpunkte angemessen im Rahmen einer konkreten Einzelfallprüfung zu beurteilen.

Ein pauschales Verbot indes würde hier in räumlicher Hinsicht insbesondere die Gewinnungsbereiche für Kalkstein und Kalkmergel treffen, und damit wichtige Bausteine der Wertschöpfungsketten in der Grundstoff- und Zementindustrie.

Vor diesem Hintergrund regen wir an, auch hier die Möglichkeit für Einzelfallprüfungen zu schaffen und die Wasserhaltungen in den Zonen III B (für Grundwasser) bzw. III (für Talsperren) einem Genehmigungsvorbehalt zu unterstellen.

Zu: § 6 – Entscheidungen

Die Vorschrift des § 6 Abs. 3, 2. HS LwWSGVO-OB-E gibt vor, dass eine Genehmigung erlischt, wenn die Ausführung ein Jahr unterbrochen wird. Dies wird kritisch gesehen.

Für Rohstoffgewinnungsstätten ist eine einjährige Unterbrechung von Ausführungen nicht unüblich. Für Tagebaue, die in Nordrhein-Westfalen Spezialton, Kaolin und Quarzsand abbauen, und häufig mittelständisch geprägt sind, kann es sehr unterschiedliche Gründe geben, die dazu führen, dass eine einjährige Unterbrechung des Rohstoffabbaus erfolgt. Hierzu gehören beispielsweise eine unstete

Auftragslage – vor allem bei kleineren Tagebauen –, Betriebsstörungen oder ein integriertes Biodiversitätsmanagement. In diesen Fällen von einer „Unterbrechung“ i.S.v. § 6 Abs. 3, 2. HS LwWSGVO-OB-E zu sprechen, würde jedoch zu weit reichen.

Wird für die nähere Bestimmung des unbestimmten Rechtsbegriffes „unterbrechen“ das Bundesberggesetz (BBergG) herangezogen, ist eine Unterbrechung des Betriebes bereits geregelt. Gemäß § 52 Abs. 1 S. 2 BBergG gilt, dass eine Unterbrechung des Betriebes für einen Zeitraum bis zu zwei Jahren als Führung des Betriebes gilt. Bei einer längeren Unterbrechung ist das nur dann der Fall, wenn sie von der zuständigen Behörde genehmigt wird. Während die Definitionen in § 2 LwWSGVO-OB-E noch ausdrücklich mit Bezug auf das BBergG geregelt werden, fehlt an dieser Stelle jedoch ein entsprechender Bezug.

Die Rechtsfolge der Vorschrift des § 6 Abs. 3, 2. HS LwWSGVO-OB-E führt zum Entzug der Genehmigung, so dass im Anschluss eine erneute Genehmigung beantragt werden müsste. Gerade im Bergbaubereich sind Genehmigungen für den Abbau von Rohstoffen komplex und bedürfen umfangreichen wie auch kostenintensiven Prüfprozessen. Hiervon wären insbesondere die mittelständischen Betriebe im Vergleich unverhältnismäßig betroffen.

Vor diesem Hintergrund sprechen wir uns für einen regulatorischen Gleichlauf zwischen dem BBergG und der LwWSGVO-OB aus und die Frist entsprechend auf zwei Jahre anzupassen.

Zumindest ist jedoch die Formulierung „Ausführung ein Jahr unterbrochen wird“ in der Begründung zum Verordnungsentwurf auf die Vorgaben des § 52 Abs. 1 S. 2 BBergG zu beziehen. Vorliegend handelt es sich um eine Verordnung des Wasserrechts und nicht des Bergrechts, so dass erst ein Hinweis auf das BBergG für Rechtsklarheit sorgt. Nur so kann Rechtssicherheit für die Rohstoffgewinnung bei bergbaubedingten oder betriebsinternen Unterbrechungen im Tagebau sichergestellt werden.

Zu: § 9 – Bestandsschutz, Braunkohlenplan

1.) Nach dem vorliegenden Entwurf ist ein Bestandsschutz vorgesehen. Dieser soll zum einen für die oberirdische Gewinnung von Bodenschätzen in solchen, raumplanerisch besonders gesicherten, Vorranggebieten greifen, die vor dem 16. Juli 2016 festgelegt worden sind (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 LwWSGVO-OB-E). Zum anderen, sofern die oberirdische Gewinnung von Bodenschätzen vor dem 16. Juli 2016 zugelassen worden ist (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 LwWSGVO-OB-E).

Die beiden Bestandsschutzvorgaben werden textlich durch ein „und“ zwischen Nr. 1 und Nr. 2 verbunden. Die gewählte Formulierung ist insofern missverständlich,

als dass die Anforderungen auch kumulativ verstanden werden könnten. Mithin würde ein Bestandsschutz nur greifen, wenn zum einen ein besonders gesichertes Vorranggebiet vorläge und dort gleichzeitig eine entsprechende Bodenschatzgewinnung zugelassen wäre.

Wir regen an, die Formulierung entsprechend zu überarbeiten und klarzustellen, dass sich der Bestandsschutz sowohl auf den einen wie auch den anderen Sachverhalt erstreckt.

2.) Im Rahmen des Bestandsschutzes ist zusätzlich auf die Anforderungen des Kohleverstromungsbeendigungsgesetzes (KVVG) zu verweisen, da nach dessen Vorgaben Braunkohlenpläne evtl. anzupassen sind. Um sicherzustellen, dass bei möglichen Änderungen von Braunkohlenplänen die Regelungen der Verordnung ebenso nicht anzuwenden sind, sprechen wir uns dafür aus, die Begründung zu § 9 Abs. 2 LwWSGVO-OB-E entsprechend zu ergänzen.

Formulierungsvorschlag:

„Die Regelungen des § 9 nehmen die Überleitungsvorschriften in § 125 Absatz 6 des Landeswassergesetzes auf. Für durch Braunkohlenplan zugelassene Vorhaben sind die Regelungen der Verordnung auch dann nicht anwendbar, soweit der Braunkohlenplan im Zuge der Beendigung der Kohleverstromung geändert wird.“