

WIEN, 30.10.2013

Fragen und Antworten: EU Umweltqualitätsnorm-Richtlinie neu

RL 2013/39/EU

<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2013:226:SOM:EN:HTML>
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0298+0+DOC+XML+V0//DE>

A. ÜBERBLICK UND INHALTE DER RICHTLINIE

Die Umweltqualitätsnorm-Richtlinie (RL 2008/105/EG) ist eine Tochter-Richtlinie der Wasserrahmen-Richtlinie und legt auf europäischer Ebene für bestimmte prioritäre und prioritär gefährliche Stoffe Umweltqualitätsnormen (= Immissionsgrenzwerte für den guten Zustand von Oberflächengewässern) fest. Die Liste der diesbezüglichen Stoffe wird in regelmäßigen Abständen (nun sechs Jahre) auf der Basis von wissenschaftlichen Daten und Risikobewertungen überarbeitet. Nach Artikel 4 der Wasserrahmen-RL sind die Einleitungen, Emissionen und Verluste schrittweise zu reduzieren und für die prioritär gefährlichen Stoffe letztlich zu beenden. Nach einem mehrjährigen Vorbereitungsprozess wurde die Richtlinie in erster Lesung von Rat und Parlament im Sommer 2013 verabschiedet und erscheint voraussichtlich im Herbst im Amtsblatt der EU.

B. WICHTIGE FRAGEN UND ANTWORTEN

1. Welche Stoffe sind von neuen Grenzwerten betroffen und welche Stoffe sind generell künftig geregelt?

Insgesamt gibt es zusätzlich zu den bestehenden 33 prioritären Stoffen 12 neue Substanzen, die in den Anhang der RL aufgenommen werden. Dabei handelt es sich in erster Linie um Pestizide, Biozide, Industriechemikalien und Stoffe, die (unabsichtlich) bei industriellen Prozessen entstehen können. Eine Liste der Änderungen finden Sie im Anhang.

2. Welche Fristen sind hinsichtlich der Zielerreichung des guten chemischen Zustandes künftig relevant?

Die Wasserrahmen-Richtlinie gibt als generelles Datum für die Zielerreichung das Jahr 2015 vor. Dies betrifft aber nur die bereits bestehenden (und durch die Novelle nicht veränderten) Grenzwerte in der Richtlinie. Umweltqualitätsnormen für neue prioritäre Stoffe sind von den Mitgliedstaaten ab 22.12.2018 anzuwenden, die Einhaltung des guten Zustandes ist bis 2027 zu gewährleisten. Dazu müssen die MS zusätzliche Überwachungsprogramme und vorläufige Maßnahmenprogramme bis 2018, also inmitten der NGP (Nationaler Gewässerbewirtschaftungs-Plan)-Periode vorlegen, endgültige Maßnahmenprogramme bis 2021. Sofern für bestehende prioritäre Stoffe neue, verschärfte Grenzwerte gelten (z.B. Nickel) sind diese bereits 2015 in die Gewässerbewirtschaftungspläne zu implementieren und 2021 einzuhalten (vgl. dazu Artikel 3 der RL).

Die Richtlinie muss im Amtsblatt veröffentlicht (voraussichtlich Herbst 2013) und dann innerhalb von 24 Monaten in Österreich rechtlich verankert werden. Da der 2. Nationale Gewässerbewirtschaftungsplan aber bereits im Dezember 2015 veröffentlicht wird, wird es bei der inhaltlichen Anpassung des NGP (z.B. Ermittlung von neuen Zielüberschreitungen, Formulierung von nötigen Maßnahmen zur Zielerreichung ...) möglicherweise zu terminlichen Engpässen kommen.

3. Was ändert sich in der österreichischen Rechtsmaterie?

Aufgrund des Anpassungsbedarfes im nationalen Wasserrecht sind insbesondere Novellen des Wasserrechtsgesetzes, der Qualitätszielverordnung Chemie Oberflächengewässer und der Gewässerzustandsüberwachungs-Verordnung (GZÜV) erforderlich. Aufgrund des „Kombinierten Ansatzes“ (Berücksichtigung von Emission und Immission bei der wasserrechtlichen Bewilligung) können die neuen Stoffe bzw. verschärften Grenzwerte aus der Richtlinie Auswirkungen auf Bewilligungen und Wiederverleihungen haben. Positiv zu vermerken ist, dass nun (siehe Erwägungsgrund 25) viel stärker auf die Bewilligungs-Problematik eingegangen wird: Die Richtlinie stellt nun klar, dass strengere Bedingungen als der Stand der Technik nicht als erforderlich angesehen werden können, wenn durch diese Maßnahmen nicht sichergestellt ist, dass eine Umweltqualitätsnorm für einen ubiquitären Stoff auch eingehalten wird. Dies wäre aus Sicht der BSI unbedingt auch im österreichischen Wasserrecht zu verankern, um zu verhindern, dass Behörden Bewilligungen versagen oder überzogene Emissionsbeschränkungen vorschreiben, obwohl der Betrieb nicht der entscheidende Hauptverursacher einer Zielverfehlung in einem Oberflächengewässer ist.

4. Sind die äußerst niedrigen Grenzwerte überhaupt so einfach zu messen?

Im Rechtssetzungsprozess wurde immer wieder von Experten darauf hingewiesen, dass die Einhaltung mancher Grenzwerte nicht mit der gebotenen analytischen Genauigkeit ermittelt werden kann. Darauf geht nun Artikel 3 Abs. 3 b der RL genauer ein: Liegt der Mittelwert einer Messung nach dem Stand der Technik unterhalb der Bestimmungsgrenze und die Bestimmungsgrenze dieser Technik über der Umweltqualitätsnorm, dann wird das Ergebnis nicht für die Bestimmung des chemischen Zustandes des Wasserkörpers berücksichtigt.

Künftig werden auch verstärkt Biota-UQN ermittelt werden, da sich viele (lipophile) Stoffe nicht so sehr im Wasser selbst, als vielmehr im Gewebe der Lebewesen anreichern und nachweisen lassen. Ein Streitpunkt der vergangenen Jahre war auch, ob Genehmigungen versagt werden können, wenn selbst in scheinbar unbelasteten Gewässern diese Grenzwerte überschritten

werden. Auch hier kann der Erwägungsgrund 25 helfen, da in den seltensten Fällen Biota-Überschreitungen durch strengere Maßnahmen von einzelnen Einleitern verhindert werden können.

Laut Art. 3 Abs. 8a sollen bis Ende 2014 technische Leitlinien für Monitoring und Analyse entwickelt werden, um die Richtlinienumsetzung zu erleichtern.

5. Ist das Ziel der schrittweisen Reduktion oder Einstellung von Einleitungen, Emissionen und Verlusten von prioritären Stoffen gemäß Wasserrahmen-RL durch die Novelle näher gerückt?

Hier muss man differenzieren: Viele Stoffe sind bereits chemikalienrechtlich so umfangreich beschränkt bzw. verboten, dass dem Ziel recht nahe gekommen werden kann. Eine „Nullbelastung“ ist jedoch in vielen Fällen aufgrund von Altlasten, Sedimentverunreinigungen und der diffusen Verteilung dieser Stoffe in Luft, Boden und Wasser nicht zu erwarten. Auf der anderen Seite sind bestimmte prioritäre Stoffe weiterhin Teil des menschlichen Handelns und können in absehbarer Zeit nicht sinnvoll ersetzt oder ihre Emission verhindert werden. Diese Ziele für diese Stoffe werden daher weiterhin kaum erreichbar sein.

6. Hat man aus dem Prozess gelernt, dass die bloße Festlegung von strengen Grenzwerten auf EU Ebene allein keinen guten Zustand der Gewässer garantiert?

Eindeutig ja. Die Richtlinie sieht nun vor, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten auf Basis des neu geschaffenen Artikel 7a im Rahmen der künftigen Überarbeitungen der Liste der prioritären Stoffe genauer als bisher prüfen und bewerten müssen, wie realistisch und gesellschaftlich sinnvoll diese Zielerreichung in der EU insgesamt ist. Dabei sind ausdrücklich Risikobewertungen, sozioökonomische Analysen, Kosten-Nutzen-Verhältnisse und die Verfügbarkeit von Alternativen zu berücksichtigen. Gelernt hat man aber auch, dass in vielen Fällen nicht regionale, sondern EU weite chemikalienrechtliche Maßnahmen das effektivste Mittel sind: Sowohl eine Überprüfung der bestehenden Genehmigungen von Pflanzenschutzmitteln bzw. Bioziden oder eine Überarbeitung von Zulassungen und Beschränkungen von „Problemstoffen“ nach dem REACH Regime sind durchaus möglich. Damit verlagert sich die Stoff-Diskussion deutlicher als bisher von der wasserwirtschaftlichen Seite auf die chemikalienrechtliche Seite, mit allen Vor- und Nachteilen.

7. Eigentlich müsste der Zustand der Gewässer theoretisch immer schlechter werden, wenn die Grenzwerte verschärft werden, oder?

Korrekt. Darum wurde diese Problematik ebenfalls eingehend im Rechtssetzungsprozess diskutiert und eine etwas unkonventionelle Lösung gefunden: Die Mitgliedstaaten können auf Basis des Artikel 8a für alle neuen bzw. überarbeiteten prioritären Stoffe und für jene Stoffe mit ubiquitärem Vorkommen gesonderte Kartendarstellungen anfertigen: Damit sollen die wasserwirtschaftlichen Anstrengungen und Qualitätsverbesserungen bei den übrigen prioritären Stoffen nicht „kaschiert“ werden.

8. Wird es künftig weitere prioritäre Stoffe geben oder ist der Prozess nun vorläufig beendet?

Der Prozess geht selbstverständlich weiter, die Richtlinie wird jedoch nur mehr alle 6 Jahre überarbeitet. Bisher wurden die „Kandidatenlisten“ auf sehr unterschiedlichen Wegen erstellt: Es gab einerseits Monitoring- und Modell-basierte Konzepte, andererseits waren aber auch im ursprünglichen Rechtssetzungsverfahren zur Richtlinie 2007 via Parlament einige Stoffe auf politischem Wege als Kandidaten festgelegt worden (der berühmt-berüchtigte Anhang III der RL 2008/105/EG). Durch die Novelle gibt es erstmals eine sogenannte Watch List (Beobachtungsliste) gemäß Artikel 8b zur Unterstützung künftiger Priorisierungsverfahren. Sie ist vorerst mit 10 Stoffen (später maximal 14) begrenzt, ein Stoff darf höchstens 4 Jahre auf der Liste stehen, Aktualisierungen sind alle 2 Jahre von der Kommission durchzuführen. Die Mitgliedstaaten haben auf Basis von genauen Vorgaben diese Stoffe an repräsentativen Monitoring-Stellen zu überwachen. Die gesammelten Daten dienen als Basis für die erforderlichen Risikobewertungsverfahren. Wenn alle Ergebnisse aus diesen Verfahren darauf hindeuten, so wird der Stoff in die Kandidatenliste für prioritäre Stoffe aufgenommen.

Letztlich wird mit der Watch List auch festgestellt, ob tatsächlich europaweit Handlungsbedarf bei bestimmten Stoffen gegeben ist, oder ob es sich doch um punktuelle regionale Herausforderungen handelt.

9. Mit welchen Kandidatenstoffen ist bei der nächsten Revision in nunmehr sechs Jahren zu rechnen?

Zurzeit liegen diesbezüglich nur wenige Informationen vor. Einen Schwerpunkt bilden künftig auf jeden Fall die pharmazeutischen Stoffe (siehe Artikel 8c), für die die Kommission in den kommenden zwei Jahren sogar einen neuen „strategischen Ansatz gegen die Verschmutzung von Gewässern durch pharmazeutische Stoffe“ zu entwickeln hat. Ursprünglich hatte die Kommission ja vorgeschlagen, drei Pharma-Stoffe (Diclofenac, Östradiol und dessen Derivat Ethinylöstradiol) als prioritäre Stoffe mit strengen Grenzwerten auszuweisen. Mangelnde wissenschaftliche und soziolökonomische Analysen (z.B. Bedeutung der Stoffe für die Empfängnisverhütung und Schmerzbekämpfung und exorbitant hohe Kosten für die kommunale Abwasserreinigung) hatten aber Stakeholder auf den Plan gerufen und letztlich das Vorhaben zu Fall gebracht. Die drei Stoffe sind nun Fixstarter für die Watch List.

10. Sie haben weitere Fragen?

Schicken Sie uns ein Mail oder rufen Sie uns an!

Kontakt

Bundessparte Industrie der Wirtschaftskammer Österreich
Umwelt- und Energiepolitik
1045 Wien, Wiedner Hauptstraße 63
Ansprechpartner: Mag. rer. nat. Richard Guhsl
T 05 90 900/3435
F 05 90 900/11 3435
richard.guhsl@wko.at
<http://wko.at/industrie>

C. ANHANG

Folgende Stoffe werden neu in den Anhang I („Liste der prioritären Stoffe im Bereich der Wasserpolitik“) der RL aufgenommen:

Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffe	<i>Aclonifen, BifenoX, Cypermethrin, DicofoI (PHS¹), Heptachlor (PHS), Quinoxyfen (PHS)</i>
Wirkstoffe in Biozid-Produkten	<i>Cybutryn, Dichlorvos, Terbutryn</i>
Industriechemikalien	<i>Perfluorooctansulfonsäure [PFOS] (PHS), Hexabromcyclododecan [HBCDD] (PHS)</i>
Sonstiges	<i>Dioxin (PHS) und dioxinähnliche PCB (PHS)</i>

Folgende Werte von Stoffen, die bereits in der RL verankert sind, werden verändert:

<i>Anthracen</i>	<i>zulässige Höchstkonzentration von 0,4² auf 0,1 abgesenkt</i>
<i>Bromierte Diphenylether</i>	<i>keine Jahresdurchschnittswerte mehr; neue zulässige Höchstkonzentration für Binnenoberflächengewässer 0,14, für sonstige Gewässer 0,014</i>
<i>Fluoranthen</i>	<i>Jahresdurchschnittswert von 0,1 auf 0,0063 und zulässige Höchstkonzentration von 1 auf 0,12 abgesenkt</i>
<i>Hexachlorbenzol und Hexachlorbutadien</i>	<i>keine Jahresdurchschnittswerte mehr</i>
<i>Blei</i>	<i>Jahresdurchschnittswerte für Binnengewässer von 7,2 auf 1,2 und für sonstige Gewässer von 7,2 auf 1,3 abgesenkt; neue Höchstkonzentration von 14 eingeführt</i>
<i>Quecksilber und Quecksilberverbindungen</i>	<i>keine Jahresdurchschnittswerte mehr</i>
<i>Naphthalin</i>	<i>Jahresdurchschnittswerte für Binnengewässervon 2,4 auf 2 und für sonstige Gewässer von 1,2 auf 2 verändert; neue Höchstkonzentration von 130</i>
<i>Nickel</i>	<i>Jahresdurchschnitt für Binnengewässer von 20 auf 4 und für sonstige Gewässer auf 8,6 abgesenkt; Höchstkonzentrationen mit 34 erstmals festgelegt</i>

¹ PHS - Prioritär Gefährlicher Stoff

² Alle Werte in [µg/l], Biota-Werte in [µg/kg Nassgewicht]

<i>Polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe PAK</i>	komplexere UQN Bildung; Jahresdurchschnitt der Teilstoffe auf $1,7 \cdot 10^{-4}$ abgesenkt; zulässige Höchstkonzentration teils abgesenkt oder neue Werte
---	--

Folgende Stoffe werden künftig als prioritär gefährliche Stoffe gelistet:

DEHP, Trifluralin, Dicofol, PFOS, Quinoxifen, Dioxine und dioxinähnliche Verbindungen, HBCDD, Heptachlor und Heptachlorepoxyd.