

Monika Ollig* und Moritz Grunow**

Die neue Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen (AwSV)***

Vereinfachung des Einstufungsverfahrens unter Einhaltung des Besorgnisgrundsatzes

Die im aktuellen Wasserhaushaltsgesetz (WHG) enthaltenen Anforderungen an den Umgang mit wassergefährdenden Stoffen sollen schon seit einiger Zeit bundeseinheitlich im Verordnungswege konkretisiert werden. Hierzu wurde eine „Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen“ (AwSV) auf den Weg gebracht. Diese neue Bundesverordnung wird die bisherigen Regelungen der Länder und die Verwaltungsvorschrift wassergefährdende Stoffe des Bundes ablösen. Auf Anlagenbetreiber und Vollzugsbehörden kommen somit nach Inkrafttreten der AwSV veränderte oder neue Regelungen zu.

I. Einleitung

Die AwSV richtet sich an Anlagenbetreiber, die mit wassergefährdenden Stoffen umgehen, so z.B. an die Betreiber von Tankstellen, Heizöllager oder Abfallanlagen. In Abhängigkeit davon, wie gefährlich der Stoff für das Wasser oder den Boden ist, haben Betreiber einer Anlage beim Errichten, Unterhalten, Betreiben und Stilllegen festgeschriebene Sicherheitsanforderungen zu erfüllen. Dem liegt der Besorgnisgrundsatz des Wasserhaushaltsgesetzes (§ 62 Abs. 1 WHG) zugrunde, wonach Anlagen die mit wassergefährdenden Stoffen umgehen, so unterhalten werden müssen, dass eine nachteilige Veränderung der Eigenschaften von Gewässern nicht zu besorgen ist. Einzelheiten dazu regelt die neue AwSV, die bundesweit verbindliche Einstufungsregeln und einheitliche Sicherheitsstandards und Sicherheitsanforderungen für den Umgang in Anlagen mit wassergefährdenden Stoffen bezweckt.

Aktuell ist die Einstufung von Stoffen und Gemischen in Wassergefährdungsklassen schon in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift wassergefährdende Stoffe¹ (VwVwS) bundesweit einheitlich geregelt. Sicherheitsstandards, Betreiberpflichten, technische Ausgestaltungen sowie Anzeige- und Eignungsfeststellungsverfahren regelt allerdings jedes Bundesland selbst. So kommt es dazu, dass derzeit sechzehn verschiedene Landesverordnungen unterschiedliche anlagenbezogene Regelungen aufstellen. Zwar gibt eine anlagenbezogene Musterverordnung jetzt schon länderübergreifende Orientierung, diese Regelungen sind aber nur Empfehlungen und haben keine verpflichtende Wirkung.²

Die AwSV wird die VwVwS und die anlagenbezogenen Landesregelungen in einem Regelwerk zusammenfassen:³ Dabei wird in einem ersten Teil (§§ 1–12 AwSV) das Verfahren der Einstufung in Wassergefährdungsklassen geregelt sein. Damit erhält die normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift eine neue Rechtsform und wird gleichzeitig aktualisiert. Zudem soll das Einstufungsverfahren vereinfacht und entbürokratisiert sowie an die europäischen Gefährlichkeitsmerkmale⁴ angepasst werden. In einem zweiten, anlagenbezogenen Teil (§§ 13–73 AwSV) fasst die AwSV im Wesentlichen das zusammen, was schon de lege lata nach den Landesregelungen weitgehend gilt. Sie übernimmt vor allem solche Landesregelungen, die sich bewährt haben und streicht diejenigen, die sich nicht bewährt haben. Die AwSV will damit einheitliche Sicherheitsstandards und Sicherheitsanforderungen für den Umgang in Anlagen mit wassergefährdenden Stoffen setzen und bestehende Länderregelungen harmonisieren. „Rechtszersplitterung“ soll überwunden und Wettbewerbsverzerrungen aufgehoben werden. Ziel ist es, die Verwaltung und Wirtschaft zu entlasten und keine Mehrarbeit zu verursachen – weder für Behörden noch für Betriebe. Insgesamt schafft die AwSV einen gemeinsamen Ordnungsrahmen zum Schutz der Gewässer vor der Freisetzung von Schadstoffen aus technischen Anlagen und den Folgen unerwarteter Verschmutzungen, wie es Art. 11 Abs. 3 I Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG vorgibt.

* Assessorin, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau/Berlin.

** Rechtsanwalt, Heinemann & Partner Rechtsanwälte, Essen.

*** Der Aufsatz beruht auf dem gemeinsamen Vortrag der Autoren an der Martin-Luther Universität Halle im Rahmen der Veranstaltungsreihe „Umwelt- und Planungsrecht in Praxis und Wissenschaft“ (27. UPPW-Vortrag) im Januar 2015. Die Autoren geben darin ihre persönliche Auffassung wieder.

1 Vom 17.5.1999 in der Fassung vom 27.6.2005.

2 Muster-Anlagenverordnung (Muster-VAwS) der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA). Vgl. auch *Kotulla*, Umweltrecht, Grundstrukturen und Fälle, Auflage 6, S. 144, Kapitel 5, Rn. 104.

3 Verfassungsrechtlich übertrug die Föderalismusreform von 2006 dem Bund die Kompetenz, im Wege der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG) den Gewässerschutz voll zu regeln. Zu den stoff- und anlagenbezogenen Regelungen dürfen die Länder keine abweichende Regelungen treffen (Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 GG). Der Regelungsauftrag zum Erlass einer Bundesverordnung ergibt sich aus § 62 Abs. 3 WHG.

4 Z.B. Verordnung (EG) Nr. 1272/2008, CLP-Verordnung (Classification, Labelling and Packaging).

II. Anwendungsbereich

1. Der Anwendungsbereich des AwSV-Regimes bestimmt sich aus einem Zusammenspiel zwischen § 62 WHG und den §§ 1, 2 AwSV. Grundsätzlich ist die AwSV demnach anwendbar für Anlagen, in denen mit wassergefährdenden Stoffen umgegangen wird (§ 1 Abs. 1 AwSV, § 62 Abs. 1 WHG).

a. *Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen* konkretisiert § 2 Abs. 9 AwSV als „selbstständige und ortsfeste oder ortsfest benutzte Einheiten“, in denen wassergefährdende Stoffe gelagert, abgefüllt, umgeschlagen, hergestellt, behandelt oder im Bereich der gewerblichen Wirtschaft oder öffentlicher Einrichtungen verwendet werden, sowie Rohrleitungsanlagen nach § 62 Abs. 1 S. 2 WHG (Rohrleitungsanlagen unterfallen dem Anlagenbegriff, soweit es um den Transport innerhalb eines Werkgeländes geht).⁵ Anlagen können auch aus mehreren Anlagenteilen bestehen (§ 2 Abs. 9 S. 2 Halbs. 2 AwSV). So können die Anlagenteile einwändiger Lagerbehälter und Auffangwanne eine einheitliche Anlage zum Lagern wassergefährdender Stoffe bilden.⁶ Zur Anlageneinheit gehören dabei alle unselbstständigen Teile einer Anlage, aus denen bei einer Betriebsstörung wassergefährdende Stoffe auslaufen können. Wichtig für die Bejahung der AwSV-Anlageneigenschaft ist erstens, dass eine Anlage ortsfest ist bzw. ortsfest, d.h. länger als ein halbes Jahr zu einem bestimmten betrieblichen Zweck an einem Ort betrieben wird (§ 2 Abs. 9 S. 2 AwSV). Zweitens muss ein bestimmter betrieblicher Zweck zu bejahen sein. Ein betrieblicher Zweck besteht ausweislich der Begründung dann, wenn eine definierte und unveränderte Aufgabe für mehr als ein halbes Jahr durch eine Anlage erfüllt wird.⁷ Nicht als AwSV-Anlage gelten daher in der Regel Baustellencontainer oder -tankstellen, deren Standort dem Baufortschritt angepasst wird, sowie die Lagerung von Fehlchargen aus Produktionsbetrieben zur Entsorgung (für weniger als ein halbes Jahr).⁸ Wichtig ist des Weiteren, dass Anlagen im Betrieb mit wassergefährdenden Stoffen umgehen (zu den Bagatellausnahmen s.u. II.2.d und e). So macht laut der Begründung zur AwSV die Verwendung eines wassergefährdenden Anstrichmittels zur Beschichtung von Fundamenten aus einer baulichen Anlage noch keine AwSV-Anlage.⁹

b. *Wassergefährdende Stoffe* sind alle Stoffe und Gemische, unabhängig von ihrem Aggregatzustand, also feste, flüssige und gasförmige Stoffe und Gemische, soweit sie geeignet sind, dauernd oder in einem nicht nur unerheblichen Ausmaß nachteilige Veränderungen der Wasserbeschaffenheit herbeizuführen, und die nach Maßgabe von Kapitel 2 AwSV als wassergefährdend eingestuft sind oder als wassergefährdend gelten, § 2 Abs. 2 AwSV.

c. *Umgang* ist das Lagern, Abfüllen, Umschlagen, Herstellen, Behandeln oder Verwenden, wobei sich Verwenden auf die Bereiche der gewerblichen Wirtschaft oder den öffentlichen Bereich bezieht, und damit den privaten Bereich ausschließt.

2. Nicht anwendbar ist die AwSV ausdrücklich in folgenden Fällen, § 1 Abs. 2–4 AwSV:¹⁰

- a. Ein Stoff ist als nicht wassergefährdend eingestuft und veröffentlicht.¹¹
- b. Die Anlage ist nicht ortsfest oder nicht ortsfest genutzt, z.B. Kraftfahrzeuge mit Benzin oder Dieselantrieb, es sei denn, sie sind fest eingebundener Bestandteil einer Anlage.
- c. Es handelt sich um einen Untergrundspeicher nach § 4 Abs. 9 Bundesberggesetz.¹²
- d. Die Anlage ist oberirdisch, umfasst ein niedriges Volumen für Stoffe, liegt außerhalb eines Wasserschutzgebietes oder Überschwemmungsgebietes, § 1 Abs. 3 AwSV.
- e. Der Umfang der wassergefährdenden Stoffe, sofern mit ihnen neben anderen Sachen in einer Anlage umgegangen wird, ist während der gesamten Betriebsdauer der Anlage unerheblich (§ 1 Abs. 4 S. 2 AwSV). Diese Regelung ist neu, enthält den unbestimmten Rechtsbegriff „unerheblich“ und hält damit fest, was schon jetzt gängige Vollzugspraxis der Länder ist. Beispielhaft führt die Begründung der AwSV aus:¹³ Ein Bagatellfall liegt z.B. vor, wenn in einer Paketumschlagstelle (z.B. Paketversand) überwiegend mit Paketen und Stückgütern umgegangen wird, die nicht wassergefährdend sind, wie z.B. beim Versand von Büchern, Kleidungsstücken, Lebensmitteln, und wenn im Ausnahmefall ein Paket einen wassergefährdenden Stoff enthält (wie z.B. ein Parfüm). Es wäre unverhältnismäßig, wenn der Betreiber die ganze Lagerhalle mit einer flüssigkeitsundurchlässigen Dichtfläche ausrüsten müsste. Daher ist in solchen Fällen die AwSV nicht anwendbar.¹⁴ Zweifelt der Betreiber daran, ob und in welchem Umfang die AwSV anwendbar ist, kann er bei der zuständigen Behörde eine rechtsverbindliche Klarstel-

5 Einheitliche Begründung AwSV, S. 118.

6 Begründung AwSV.

7 Begründung AwSV.

8 Begründung AwSV.

9 Begründung AwSV.

10 Nämlich z.B. für den Umgang mit nicht wassergefährdenden Stoffen, für nicht ortsfeste und nicht ortsfest benutzte Anlagen, sowie Untergrundspeicher. Aus der Zweckbestimmung, dem Umkehrschluss und der Gesetzesbegründung ergibt sich, dass die AwSV für Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen anwendbar ist.

11 Soweit im Bundesanzeiger als nicht wassergefährdend veröffentlicht.

12 § 4 Abs. 9 BBergG. Danach ist ein Untergrundspeicher „eine Anlage zur unterirdischen behälterlosen Speicherung von Gasen, Flüssigkeiten und festen Stoffen mit Ausnahme von Wasser“.

13 Siehe Begründung AwSV, S. 116 ff.

14 Zu alledem ausführlich Begründung AwSV S. 116: Für Fass- und Gebindelager greift die Bagatellgrenze nicht. Auch nicht, wenn sie zeitweise Fässer lagern, die keine wassergefährdenden Stoffe enthalten, da dieser Zustand nicht während der gesamten Betriebsdauer anhält. Da zu einem anderen Zeitpunkt überwiegend wassergefährdende Stoffe gelagert werden, gelten daher die Sicherheitsanforderungen dieser Verordnung.

lung beantragen.¹⁵ Die zuständige Behörde trifft dann eine Einzelfallentscheidung und schafft so Klarheit über die Anwendbarkeit der VO (§ 1 Abs. 4 S. 2 AwSV).

3. Der Regierungsentwurf der AwSV schloss zudem die Anwendbarkeit für landwirtschaftliche JGS-Anlagen¹⁶ aus. Der Bundesrat hält allerdings die Anwendbarkeit der AwSV für solche Anlagen für wichtig. Auch für JGS-Anlagen sollten bundesweit einheitliche Sicherheitsstandards gelten. Daher hat er den Verordnungsentwurf im Mai 2014 nur unter dieser geänderten Fassung beschlossen.¹⁷ Nun ist es Sache der Bundesregierung zu entscheiden, ob sie der geänderten Fassung zustimmen will. Dann wäre die AwSV auch für JGS-Anlagen anwendbar.

4. Neben den bereits erwähnten Definitionen sieht die AwSV in § 2 der Verordnung noch weitere Begriffbestimmungen vor, u.a. für das „Umschlagen“ in § 2 Abs. 21 AwSV als Kennzeichen des sog. Intermodalen Verkehrs, bei dem (zumeist) Container von einem Transportmittel auf ein anderes (z.B. Straße/Schiene und umgekehrt) umgeladen werden. Der Begriff des Umschlagens umfasst gemäß § 2 Abs. 21 AwSV, neben dem Laden und Löschen von Schiffen, „das Umladen von wassergefährdenden Stoffen in Behältern oder Verpackungen von einem Transportmittel auf ein anderes“. Nach Maßgabe des Bundesrates soll außerdem noch eine Definition für JGS-Anlagen hinzukommen (§ 2 Abs. 12a AwSV).

III. Einstufungspflicht und Ausnahmen

1. Stoffe und Gemische, mit denen in Anlagen umgegangen wird, sind entsprechend ihrer Gefährlichkeit als nicht wassergefährdend oder in eine von drei Wassergefährdungsklassen (WGK) einzustufen: schwach wassergefährdend (WGK 1), deutlich wassergefährdend (WGK 2) und stark wassergefährdend (WGK 3), § 3 Abs. 1 AwSV. Die AwSV ändert an dem System der Einstufung grundsätzlich nichts. Begrifflich wird in WGK 2 das Wort „deutlich“ ergänzt. Dies ist eine rein begriffliche Änderung, keine inhaltliche. Auch

der Grundsatz gilt weiter: Solange keine Entscheidung über die Einstufung eines Stoffes oder Gemisches getroffen wurde, gilt die Wassergefährdungsklasse „stark wassergefährdend“.¹⁸ Dies entspricht der aktuellen Vollzugspraxis und ist auf den Besorgnisgrundsatz zurückzuführen. Eine Einstufung ist für Behörde und Wirtschaft mit Aufwand verbunden und nimmt natürlich auch Zeit in Anspruch.

2. Grundsätzlich ist der Betreiber einer Anlage selbst zur Einstufung verpflichtet (so § 4 Abs. 1 AwSV für Stoffe und § 8 Abs. 1 AwSV für Gemische). Diese Pflicht ist nicht neu und im Wesentlichen vergleichbar mit den geltenden Vorschriften der VwVwS. Hersteller, Inverkehrbringer oder andere Unternehmer können einen Stoff auch einstufen, wenn sie beispielsweise ein eigenes wirtschaftliches Interesse an der Einstufung haben.¹⁹

3. In eindeutigen Fällen entfällt die Pflicht, einen Stoff oder ein Gemisch einzustufen (§ 4 Abs. 2 AwSV bzw. § 8 Abs. 2 AwSV). Dies entlastet nicht nur Betreiber und Behörde, sondern ermöglicht auch den schnellen Umgang mit dem jeweiligen Stoff oder Gemisch. Die Fälle, in denen eine behördliche Einstufung entfällt, hat der Ordnungsgeber abschließend geregelt:

a. Ein Stoff oder Gemisch „gilt“ als *allgemein wassergefährdend*, § 3 Abs. 2 AwSV. Die Kategorie „allgemein wassergefährdend“ ist neu. Der Ordnungsgeber konkretisiert folgende Fälle der allgemeinen Wassergefährlichkeit:

aa. Stoffe aus dem landwirtschaftlichen Bereich wie Wirtschaftsdünger, Jauche und tierische Ausscheidungen nicht landwirtschaftlicher Herkunft (z.B. Mist von Ponyhöfen)²⁰, ebenso Silagesickersaft, Silage und Silliergut, soweit Silagesickersaft anfallen kann, sowie bestimmte Gärsubstrate zur Gewinnung von Biogas und Gärreste, § 3 Abs. 2 Nr. 1–6 AwSV.

bb. Bestimmte aufschwimmende flüssige Stoffe und Gemische, wenn sie nach Anlage I der AwSV als nicht wassergefährdend einstuftbar sind (z.B. Olivenöl), § 3 Nr. 7 AwSV.²¹ Diese Stoffe könnten auf Basis ihrer toxikologischen und ökotoxikologischen Wirkung als nicht wassergefährdend eingestuft werden. Da ihr Aufschwimmen im Wasser oder das Schwimmen auf der Gewässeroberfläche aber die Mobilität und Sauerstoffaufnahme von Insekten, Vögeln und Wasserorganismen unmöglich macht, hat der Ordnungsgeber entschieden, dass auch diese Stoffe allgemein wassergefährdend sind.

cc. Allgemein wassergefährdend sind drittens bestimmte feste Gemische, § 3 Abs. 2 Nr. 8 AwSV. Das ist eine zentrale Änderung der Novelle. Feste Gemische bestehen aus zwei oder mehreren Stoffen und sind weder gasförmig noch flüssig.²² Diese Vorschrift adressiert vor allem bestimmte Baumaterialien und Abfälle und soll ermöglichen, dass insbesondere Abfälle zügig entsorgt werden können.²³ Die Vorschrift hat erhebliche Relevanz, da feste Abfälle in der Wirtschaft sehr häufig anfallen. Da Abfälle in der Regel inhomogene Vielstoffgemische sind, wird auch vertreten, dass eine Einstufung fester Gemische in der Regel nicht möglich sei.²⁴

15 „Auf Antrag des Betreibers stellt die zuständige Behörde fest, ob die Voraussetzung nach S. 1 erfüllt ist, § 1 Abs. 3 S. 2 AwSV.“

16 JGS = Jauche/Gülle/Silagesickersäfte.

17 Siehe BR-Drucks. 77/14.

18 § 3 Abs. 4 AwSV.

19 Begründung AwSV, S. 122.

20 Begründung AwSV, S. 122.

21 Gemäß Anlage I Nr. 3.2 AwSV hat das Umweltbundesamt diese im Bundesanzeiger verbindlich bekannt zu geben und über die Internet-suchfunktion bereitzustellen.

22 Vgl. Begriffsbestimmungen § 2 Abs. 4 und 7 AwSV.

23 So auch *Böhme*, Wasser und Abfall 2012, 52 (53).

24 So *Janssen-Overath*, W+B 2013, 202 (204).

Künftig muss daher ein Betreiber vor der Entsorgung eines festen Gemisches nicht erst das behördliche Verfahren der Einstufung durchlaufen.

Um unbillige Härten zu vermeiden, kann der Betreiber beim Umgang mit festen Gemischen aber eigeninitiativ und freiwillig eine Einstufung anstreben. Daran kann der Betreiber beispielsweise ein Interesse haben, wenn das feste Gemisch eindeutig nicht wassergefährdend ist, denn dann unterliegt seine Anlage im Ergebnis geringeren Sicherheitsanforderungen. § 10 Abs. 1 Nr. 1–3 AwSV definiert diese Ausnahmen wie folgt:

- (1) Ein festes Gemisch kann als nicht wassergefährdend gemäß Anlage 1 Nr. 2.2 AwSV eingestuft werden.
- (2) Nach einer anderen gesetzlichen Regel gilt das feste Gemisch als unbedenklich und ist danach selbst an hydrogeologisch ungünstigen Standorten und ohne technische Sicherheitsmaßnahmen uneingeschränkt einbaubar. Dies gilt z.B. für den Einbau von recycelten Baumaterialien. Lassen beispielsweise abfallrechtliche Vorschriften eine vorbehaltlose Entsorgung zu, ist auch deren Einbau zulässig. Dies soll Doppelarbeit und widersprüchliche Zuordnungen im Abfall- und Wasserrecht vermeiden.
- (3) Wenn ein festes Gemisch nach den Technischen Regeln der Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) den „Anforderungen an die stoffliche Verwertung von mineralischen Abfällen/Technische Regeln“ der Einbauklasse Z o oder Z 1.1-Material entspricht. Die AwSV nimmt dabei ausdrücklich Bezug auf die Mitteilung 20 der LAGA (Stand: 6.11.2003). Diese Zuordnung entspricht schon der aktuellen Vollzugspraxis der für die Einstufung von Gemischen zuständigen Landesbehörden.
- (4) Darüber hinaus kann auch freiwillig eine WGK-Einstufung angestrebt werden, § 10 Nr. 2 AwSV. Diese Regelung adressiert u.a. die häufig vorkommenden Fälle, bei denen ein festes Gemisch bei der Zubereitung von weiteren Gemischen zugesetzt wird. Um zu vermeiden, dass diese Gemische in der Mischungsregel mit WGK 3 veranschlagt werden, kann eine freiwillige Einstufung in eine niedrigere WGK sinnvoll sein.

b. Eine Einstufung ist ferner nicht verpflichtend, wenn das Umweltbundesamt ein festes Gemisch schon als *nicht wassergefährdend* eingestuft und im Bundesanzeiger veröffentlicht hat oder wenn das feste Gemisch aufgrund der Herkunft oder Zusammensetzung keine nachteilige Veränderung des Gewässers verursacht, § 3 Abs. 2 Nr. 8 S. 2 und 3 AwSV.²⁵ Diese Regelung bezieht sich vor allem auf Naturstoffe, wie Sand, Holz und Kohle aber auch Kunststoffe, soweit sie nicht dispergent, nicht wasserlöslich und indifferent sind. Zum einen soll damit eine Doppelprüfung vermieden werden. Zum anderen soll in eindeutigen Fällen die Analyse der genauen Zusammensetzung entbehrlich sein. Dies gilt, solange das Gemisch nicht *offensichtlich oder zielgerichtet* verunreinigt wurde und eine Verunreinigung des Gewässers naheliegt. So machen gelegentliche Fehleinwürfe oder

getrocknete Farbreste auf Altholz eine Anlage zur Lagerung von Holzresten noch nicht zu einer AwSV-relevanten Anlage. Anderes gilt, wenn überwiegend mit Holzschutzmittel behandelte Hölzer gelagert werden. Für die Lagerung dieser Hölzer müssen die besonderen Sicherheitsanforderungen der AwSV eingehalten werden, denn das Auswaschen des Holzschutzmittels kann Boden und Grundwasser erheblich kontaminieren.²⁶

c. Eine Einstufungspflicht entfällt außerdem, wenn ein Stoff oder Gemisch dazu bestimmt ist, als Lebensmittel aufgenommen zu werden und daher als nicht wassergefährdend gilt, § 3 Abs. 3 Nr. 1 AwSV.²⁷ So zählen beispielsweise Bier, Wein oder Säfte mit dem Zusatz von Ascorbinsäure (Vitamin C) nicht zu den wassergefährdenden Stoffen. Eine Einstufung von Nahrungsmitteln in Wassergefährdungsklassen wäre in der Öffentlichkeit nur schwer vermittelbar.²⁸ Dabei ist die Form der Einnahme der Lebensmittel oder die Art der Verarbeitung irrelevant: So gelten Maiskorn oder Popcorn, Zuckerrübe oder Zucker gleichermaßen als nicht wassergefährdend und sind daher nicht einzustufen. Anderes gilt für Stoffe oder Gemische, die zur Herstellung von Lebensmitteln oder bei ihrer Ver- oder Bearbeitung absichtlich *zugesetzt* werden, z.B. Ascorbinsäure zur Herstellung von Limonade. Die Behälter zur Lagerung dieser Stoffe müssen den AwSV-Sicherheitsanforderungen genügen. Ist der *Zweck oder die Einsatzart* nicht zum Verzehr bestimmt, wie z.B. beim Tausalz, das im Winter Straßen von Eis befreien soll, ist eine Einstufung erforderlich. Zwar ist Tausalz chemisch dem Speisesalz weitgehend vergleichbar, aber wegen des besonderen Einsatzzwecks und der Einsatzart im Ergebnis in eine Wassergefährdungsklasse einzustufen.²⁹

Vergleichbares gilt für Stoffe und Gemische, die zur Tierfütterung bestimmt sind, § 3 Abs. 3 Nr. 2 AwSV.³⁰ Sie gelten unabhängig von ihrer Verarbeitung in der Regel als nicht wassergefährdend,³¹ Zusätze sind hingegen einzustufen.

d. Eine Einstufungspflicht entfällt auch dann, wenn ein Stoff oder gasförmiges bzw. flüssiges Gemisch schon rechtsförmlich eingestuft ist. Dann bedarf es keiner zweiten und damit doppelten Einstufung.³²

e. Hält ein Betreiber einen Stoff oder ein Gemisch unabhängig von dessen tatsächlichen Eigenschaften für stark was-

25 I.V.m. § 4 Abs. 2 Nr. 1 bzw. § 8 Abs. 2 Nr. 1 AwSV.

26 Begründung AwSV, S. 123.

27 I.V.m. § 4 Abs. 2 Nr. 1 bzw. § 8 Abs. 2 Nr. 1 AwSV.

28 Begründung AwSV, S. 123.

29 Natriumchlorid ist im Anhang 2 der VwVwS mit der WGK 1 veröffentlicht.

30 I.V.m. § 4 Abs. 2 Nr. 1 bzw. § 8 Abs. 2 Nr. 1 AwSV.

31 Mit Ausnahme von Siliergut und Silage, soweit Silagesickersaft anfallen kann.

32 So § 4 Abs. 2 Nr. 2 und 3 AwSV für Stoffe und § 8 Abs. 2 Nr. 2, 3 und 6 AwSV für Gemische. Wobei es bei Gemischen auf die „Dokumentation“ ankommt. § 7 AwSV bleibt davon unberührt.

sergefährdend (WGK 3), braucht er ihn bzw. es nicht einzustufen, muss aber seine Anlage auf der sicheren Seite betreiben, d.h. die höchsten Sicherheitsanforderungen erfüllen.³³

f. Auch im intermodalen Verkehr haben Betreiber keine Einstufung zu veranlassen. In dem Bereich gelten die Sonderregelungen der gefahrgutrechtlichen Kennzeichnung. Bei einer mehrgliedrigen Transportkette darf der Betreiber den Container nicht einfach öffnen, um den Ladeinhalt näher zu bestimmen³⁴.

IV. Schritte der Einstufung und Dokumentation

Ist die AwSV anwendbar und besteht eine Einstufungspflicht, so hat der Anlagenbetreiber den Stoff oder das Gemisch in einem behördlichen Verfahren zunächst selbst einzustufen. Dafür hat er den Stoff oder das Gemisch wissenschaftlich zu prüfen und die Ergebnisse zu dokumentieren.

1. Für die Einstufung eines Stoffes ist zu unterscheiden, ob Stoffdaten vorliegen oder ermittelbar sind oder nicht. Entsprechend sind entweder Bewertungs- oder Vorsorgepunkte zu vergeben. Einzelheiten regelt Anlage I AwSV.

a. Stoffdaten sind ermittelbar: Der Betreiber bewertet zunächst auf Grundlage des europäischen Stoff- und Chemikalienrechts die wassergefährdende Wirkung des Stoffes oder Gemisches. Aus diesen Daten ermittelt er R-Sätze oder Gefahrenhinweise, z.B. R 45 „kann Krebs erzeugen“ oder H 312 „gesundheitsschädlich bei Hautkontakt“. Anhand der Tabelle Nr. 4.2 in Anlage I der AwSV sind den R-Sätzen oder Gefahrenhinweisen Bewertungspunkte zwischen eins und neun zuzuordnen. Die Punkte entsprechen der konkreten Wassergefährdung: Zum Beispiel R 45 „kann Krebs erzeugen“ erhält neun Punkte, H 312 „gesundheitsschädlich bei Hautkontakt“ erhält nur einen Bewertungspunkt.

b. Liegen nicht alle erforderlichen Prüfdaten und Prüfergebnisse vor, werden Vorsorgepunkte nach Nr. 4.3 Anlage I AwSV vergeben. Um dem Besorgnisgrundsatz gerecht zu werden, ist zu unterscheiden, welche Daten fehlen. Fehlen beispielsweise wissenschaftliche Prüfungen oder Daten zur akuten oralen/dermalen Toxizität werden vier Vorsorgepunkte zugewiesen, das entspricht der WGK 1. Fehlen wissenschaftlichen Prüfungen (Daten) zu Auswirkungen auf die Umwelt, werden schon acht Vorsorgepunkte zugeordnet, entspricht WGK 2. Allerdings können auch Daten ermittelt werden, die die Gefährlichkeit eines Stoffes wiederum mindern, so der Nachweis der leichten biologischen Abbaubarkeit bei gleichzeitigem Ausschluss des Bioakkumulationspo-

tenzials. Dieser Nachweis kann die Anzahl der Vorsorgepunkte und damit auch die WGK-Einstufung reduzieren.

c. Die Summe der Vorsorgepunkte und oder Bewertungspunkte bildet die Wassergefährdungsklasse: 0–4 Punkte ergibt WGK 1; 5–8 ergibt WGK 2 und mehr als 8 Punkte ergibt WGK 3.

2. Die Einstufung von Gemischen ist grundsätzlich vergleichbar der Einstufung von Stoffen. Die Wassergefährdung flüssiger oder gasförmiger Gemischen ist vorzugsweise auf der Grundlage der Zusammensetzung und Wassergefährdung der einzelnen im Gemisch enthaltenen Stoffe zu ermitteln. Dies entspricht der bisherigen Vorgehensweise nach VwVwS. Es gelten eingeschränkte Informationspflichten des Betreibers, der Betriebsgeheimnisse zur Rezeptur eines Gemisches nicht preisgeben muss, § 8 Abs. 3 AwSV. Wichtig ist aber, dass die zuständige Landesbehörde das Ergebnis nachvollziehen kann.

3. Der Betreiber hat die Selbsteinstufung in einem speziell dafür vorgesehenes Formblatt zu dokumentieren. Die AwSV gibt in der Anlage II drei Dokumentenformblätter vor: für Stoffe, für Gemische und für feste nicht wassergefährdende Gemische. Sie sollen die Einstufung und das Prüfverfahren erleichtern.

V. Rolle des Umweltbundesamtes bei Stoffen, §§ 5–7 AwSV

Hat der Betreiber einen Stoff dokumentiert, eingestuft und das Ergebnis dem Umweltbundesamt (UBA) übermittelt, kontrolliert das UBA die Dokumentation auf Plausibilität und Vollständigkeit³⁵ und entscheidet verbindlich über die Einstufung.³⁶ Das UBA kann den Betreiber verpflichten, fehlende Angaben nachzureichen, zu ergänzen oder nicht plausible Angaben zu berichtigen. Dies soll sicherstellen, dass die Selbsteinstufung korrekt und auch die Einstufungsentcheidung des UBA nachvollziehbar und zuverlässig ist.

1. Die AwSV führt neue Elemente der behördlichen Qualitätskontrolle ein. So hat das UBA Stichprobenkontrollen durchzuführen, § 5 Abs. 2 AwSV. In diesen Fällen geht das UBA über eine Plausibilitäts- und Vollständigkeitskontrolle hinaus und prüft im Detail die Einstufung anhand von Prüfberichten, Literatur sowie anderen geeigneten Unterlagen und Erkenntnissen, so die Ableitung der R-Sätze oder die Einbeziehung wissenschaftlicher Studien des Herstellers. Das UBA kann auch Stoffe in Stoffgruppen zusammenfassen. Zudem kann das UBA Stellungnahmen der Kommission zur Bewertung wassergefährdender Stoffe (KBwS) berücksichtigen. Liegen dem UBA Erkenntnisse vor, die eine Neueinstufung erforderlich machen, nimmt es selbst eine Änderung der Einstufung vor, § 7 Abs. 1 AwSV. Der Betreiber hat seinerseits ihm bekannte Änderungen veröffentlichter Einstufungen unverzüglich dem UBA schriftlich mitzuteilen, damit eine Neueinstufung und offizielle Korrektur der Einstufung erfolgen kann, § 7 Abs. 2 AwSV.

33 So § 4 Abs. 2 Nr. 4 AwSV für Stoffe und § 8 Abs. 2 Nr. 4 AwSV für Gemische. Siehe auch Begründung AwSV S. 124.

34 So § 4 Abs. 2 Nr. 5 AwSV für Stoffe und § 8 Abs. 2 Nr. 5 AwSV für Gemische.

35 § 5 Abs. 1 AwSV.

36 § 6 Abs. 1 AwSV.

2. Anhand der Prüfung trifft das UBA eine eigene Einstufungsentscheidung, § 6 Abs. 1 AwSV. Es gibt sie dem Betreiber bekannt und veröffentlicht sie künftig im Bundesanzeiger (Allgemeinverfügung, § 35 Abs. 2 VwVfG). Mit der öffentlichen Bekanntgabe der Einstufungsentscheidung wird die Einstufung allgemeinverbindlich. Neu ist die Möglichkeit, die Einstufungsentscheidung des UBA mittels Widerspruch und Klage vor dem Verwaltungsgericht behördlich und gerichtlich prüfen zu lassen. Gegenüber dem heutigen Zustand wird so die Rechtssicherheit deutlich erhöht.

3. Das UBA bleibt die zentrale Dokumentationsstelle für die Einstufung von wassergefährdenden Stoffen. Dies ermöglicht die eindeutige und verbindliche Einstufung. Wassergefährdungsklassen eines Stoffes sind aus im Bundesanzeiger veröffentlichten Listen ermittelbar. Das UBA führt mit Inkrafttreten der AwSV eine Liste über allgemein wassergefährdende aufschwimmende flüssige Stoffe. Auch diese Liste wird im Bundesanzeiger bekannt gegeben. Das UBA stellt weiterhin im Internet über die Internetplattform „Rigoletto“ eine Suchfunktion bereit, aus der die Einstufung einzelner Stoffe abrufbar ist, § 6 Abs. 4 AwSV.

VI. Rolle des UBA bei Gemischen, § 11 AwSV

Grundsätzlich fällt das UBA keine allgemeinverbindliche Entscheidung über die Einstufung eines Gemisches. Bei flüssigen und gasförmigen Gemischen sollen die zuständigen Landesbehörden zwar über die Einstufung entscheiden, eine Veröffentlichung der Einstufung wird es aber grundsätzlich nicht geben, da die Zusammensetzung von Gemischen in der Regel betreiber- und anlagenspezifisch ist.³⁷ Die zuständige Landesbehörde hat die Möglichkeit, das UBA zur qualifizierten Beratung hinzuziehen. Nur im Ausnahmefall kann das UBA über die Einstufung eines Gemischs verbindlich entscheiden, § 11 AwSV. Nämlich dann, wenn eine bundesweit einheitliche Einstufung erforderlich ist. Das kann beispielsweise dann der Fall sein, wenn verschiedene Landesbehörden und Betreiber zu unterschiedlichen Ergebnissen bei der Einstufung kommen; nicht hingegen bei Meinungsverschiedenheiten eines Betreibers und einer Landesbehörde. Einen Anspruch auf eine bundeseinheitliche Regelung sieht die Verordnung nicht vor.³⁸

VII. Umgang mit bestehenden Einstufungen, § 66 AwSV

Einstufungen nach bestehendem Recht gelten auch nach Inkrafttreten der AwSV weiter, so auch die Einstufungen in den Anhängen der VwVwS.³⁹ Um Doppelarbeit zu vermeiden, soll grundsätzlich nicht erneut über die WGK entschieden werden. Die perspektivisch einheitliche Dokumentation im Bundesanzeiger soll eine einheitliche Rechtsverbindlichkeit gewährleisten.

VIII. Technische Anforderungen an Anlagen, §§ 13–51 AwSV

Wie bereits einleitend erwähnt, entsprechen die technischen und organisatorischen Anforderungen der AwSV im Wesentlichen den bereits bislang geltenden einschlägigen Bestimmungen des Landesrechts. Die Verordnung schreibt das im anlagenbezogenen Gewässerschutz althergebrachte Grundprinzip der redundanten Sicherheit („Tasse auf Untertasse“)⁴⁰ fort, allerdings unter verstärkter Betonung der Rückhalterregelungen (vgl. § 18, §§ 27–38 AwSV): AwSV-Anlagen müssen dicht, standsicher und medienbeständig sein (primäre Sicherheitsbarriere – „Tasse“); austretende wassergefährdende Stoffe müssen schnell und zuverlässig erkannt und zurückgehalten werden, z.B. mit doppelwandigen Behältern oder Auffangwannen (sekundäre Sicherheitsbarriere – „Untertasse“). Primäre und sekundäre Sicherheitsbarrieren sind in ihrer Wirksamkeit zusätzlich durch organisatorische und infrastrukturelle Maßnahmen (Überwachungssysteme, Betriebsanweisungen, regelmäßige Kontrollgänge) vom Betreiber zu unterstützen, um eine Schädigung von Gewässern zu verhindern (§§ 46–48 AwSV). Da die technischen Grundsatzanforderungen für manche Anlagen nicht vollständig erfüllbar sind, werden hierfür von diesen Anforderungen abweichende Maßgaben gestellt, die § 13 AwSV enthält (z.B. für bestimmte Anlagen zum Umgang mit Abfällen, § 13 Abs. 2 AwSV). § 16 AwSV gibt den zuständigen Landesbehörden, in deren Verantwortung der Vollzug der anlagentechnischen Anforderungen verbleibt, die Möglichkeit, aufgrund der besonderen Umstände des Einzelfalls höhere Anforderungen zu stellen, aber auch Ausnahmen von den Anforderungen der Verordnung zuzulassen, wenn dennoch der Besorgnisgrundsatz erfüllt ist.

§ 14 AwSV hält an der aus der Muster-VAwS bekannten Pflicht des Betreibers fest, gegenüber der Behörde zu dokumentieren, welche Anlagenteile zu seiner Anlage gehören und wo Schnittstellen zu anderen Anlagen bestehen. Die §§ 17 ff. AwSV legen allgemeine Anforderungen an Anlagen fest, die unabhängig von der besonderen Gefährlichkeit der konkreten Einzelanlage gelten. Behälter und Rohrleitungen, in denen sich wassergefährdende Stoffe befinden, müssen hinsichtlich ihres Materials und ihrer Konstruktion demnach so ausgebildet sein, dass ein Austreten wassergefährdender Stoffe unter allen Betriebsbedingungen verhindert wird. Falls es doch einmal eine Undichtheit geben sollte, muss ohne weitere Hilfsmittel zu erkennen sein, wo die wassergefährdenden Stoffe austreten. Die ausgetretenen wassergefährdenden Stoffe sowie ggf. in Schadensfällen mit wassergefährdenden Stoffen verunreinigte Stoffe müssen

37 So auch *Böhme*, Wasser und Abfall 2012, 52 (54).

38 Vgl. Begründung AwSV, S. 129.

39 § 7 AwSV bleibt unberührt.

40 *Böhme*, Wasser und Abfall, 2012, 52.

dann zurückgehalten und einer schadlosen Entsorgung zugeführt werden. Allgemein gilt des Weiteren, dass der Betreiber besondere Sicherheitsvorschriften bei der Befüllung und Entleerung einhalten muss (§ 24 AwSV) und dass er Betriebsstörungen, bei denen wassergefährdende Stoffe in nicht nur unerheblicher Menge austreten, anzuzeigen und Gegenmaßnahmen zu treffen hat (§ 25 AwSV).

Um eine Differenzierung der weiteren Anforderungen vornehmen zu können, werden die Anlagen in Abhängigkeit von der Wassergefährdungsklasse und dem Volumen bzw. der Masse der eingesetzten Stoffe in vier Gefährdungsstufen eingestuft (Stufe A–D, § 39 AwSV). Diese Einstufung hat Bedeutung für bestimmte Anzeigepflichten (§ 40 AwSV) und die Eignungsfeststellung des § 63 WHG als eigenes wasserrechtliches Zulassungsverfahren für LAU-Anlagen (§ 41 AwSV). Aber auch die Fachbetriebspflicht und Überwachungs- und Prüfpflichten richten sich vorwiegend nach diesen Gefährdungsstufen des § 39 AwSV. Zum sicheren Betrieb einer Anlage gehört außerdem, dass der Betreiber eine Betriebsanweisung vorhält (§ 44 AwSV), die Anlage nur durch Fachbetriebe errichten und warten lässt (§ 45 AwSV) und dass er sie durch einen unabhängigen Sachverständigen auf ihren ordnungsgemäßen Zustand überprüfen lässt (§ 46 AwSV). Die Verpflichtungen nehmen dabei mit steigender Gefährdungsstufe zu. Wichtig ist, dass die anlagenbezogenen Pflichten der AwSV fast durchweg bußgeldbewehrt sind (vgl. § 65 AwSV). Wie bei den stoffbezogenen Regelungen sieht die AwSV auch Übergangsregelungen für Bestandanlagen hinsichtlich der nichtstoffbezogenen Anforderungen vor (§§ 68–70 AwSV). Demnach gelten die formellen Anforderungen (z.B. Anzeige- und Dokumentationspflichten) sofort nach Inkrafttreten der AwSV. Technische Anpassungsmaßnahmen hingegen sollen grundsätzlich erst auf Anordnung der zuständigen Behörde erforderlich werden. Der Ordnungsgeber ist damit von dem Ansatz einer Stichtagsregelung, wie sie noch in vorangegangenen Entwürfen enthalten war, wieder abgewichen.

IX. Organisatorische Anforderungen, §§ 52–64 AwSV

Kapitel 4 der AwSV enthält in den §§ 52 ff. Regelungen zu Sachverständigen, Geräte- und Überwachungsgemeinschaften

und Fachprüfern sowie Fachbetrieben. Die Verordnung führt eine bundeseinheitliche Regelung der Voraussetzungen zur Anerkennung von Sachverständigenorganisationen ein, die AwSV-Anlagen prüfen und legt bestimmte Mindestanforderungen fest, die deren Prüfer erfüllen müssen. Sowohl die Sachverständigenorganisationen als auch die Güte- und Überwachungsgemeinschaften bedürfen einer bundesweit geltenden Anerkennung (§§ 52 und 57 AwSV). Damit soll sichergestellt werden, dass diese für den sicheren Betrieb einer Anlage wichtigen Aufgaben nur von Personal wahrgenommen werden, das insbesondere über die entsprechende Fachkunde und Erfahrung verfügt. Die Organisationen sind verpflichtet, ihr Personal fortzubilden und die bei ihrer Arbeit gewonnenen Erfahrungen auszuwerten (§§ 55 und 60 AwSV). Wenn sie diesen Verpflichtungen nicht nachkommen, kann ihre Anerkennung widerrufen werden. Damit ein Betreiber auch gezielt geeignete Fachbetriebe beauftragen kann, müssen die Sachverständigenorganisationen und die Güte- und Überwachungsgemeinschaften eine Liste der von ihnen anerkannten Fachbetriebe veröffentlichen (§ 61 Abs. 3 AwSV).

X. Verfahrensstand und Ausblick

Der Entwurf der Bundesregierung wurde im Mai 2014 mit Änderungen zu JGS-Anlagen vom Bundesrat beschlossen.⁴¹ Nun hat die Bundesregierung folgende Möglichkeiten: Sie nimmt den Verordnungsentwurf in der geänderten Fassung an. Damit würde die AwSV auch für JGS-Anlagen anwendbar werden und bundesweite einheitliche Anforderungen für diese Anlagen setzen. Nach Beschluss der geänderten Fassung durch die Bundesregierung wäre ca. acht Monate später mit dem Inkrafttreten der Verordnung zu rechnen. Vorher müsste die Verordnung in der geänderten Fassung von der europäischen Kommission notifiziert werden. Außerdem müsste die geänderte Fassung nun auch einer Strategischen Umweltprüfung unterzogen werden, da mit der Regelung der JGS-Anlagen § 62 a WHG einschlägig würde.

Möglich wäre auch, dass die Bundesregierung dem Maßgabebeschluss nicht zustimmt. Dann müsste das Verordnungsgebungsverfahren neu starten.

Insgesamt bleibt zu hoffen, dass bald eine Lösung gefunden wird und die mit der AwSV anvisierten Ziele der Harmonisierung der Länderregelungen und der Vereinfachung des Verfahrens unter Einhaltung des Besorgnisgrundsatzes baldmöglichst erreicht werden.

41 BR-Drucks. 77/14.