bdew

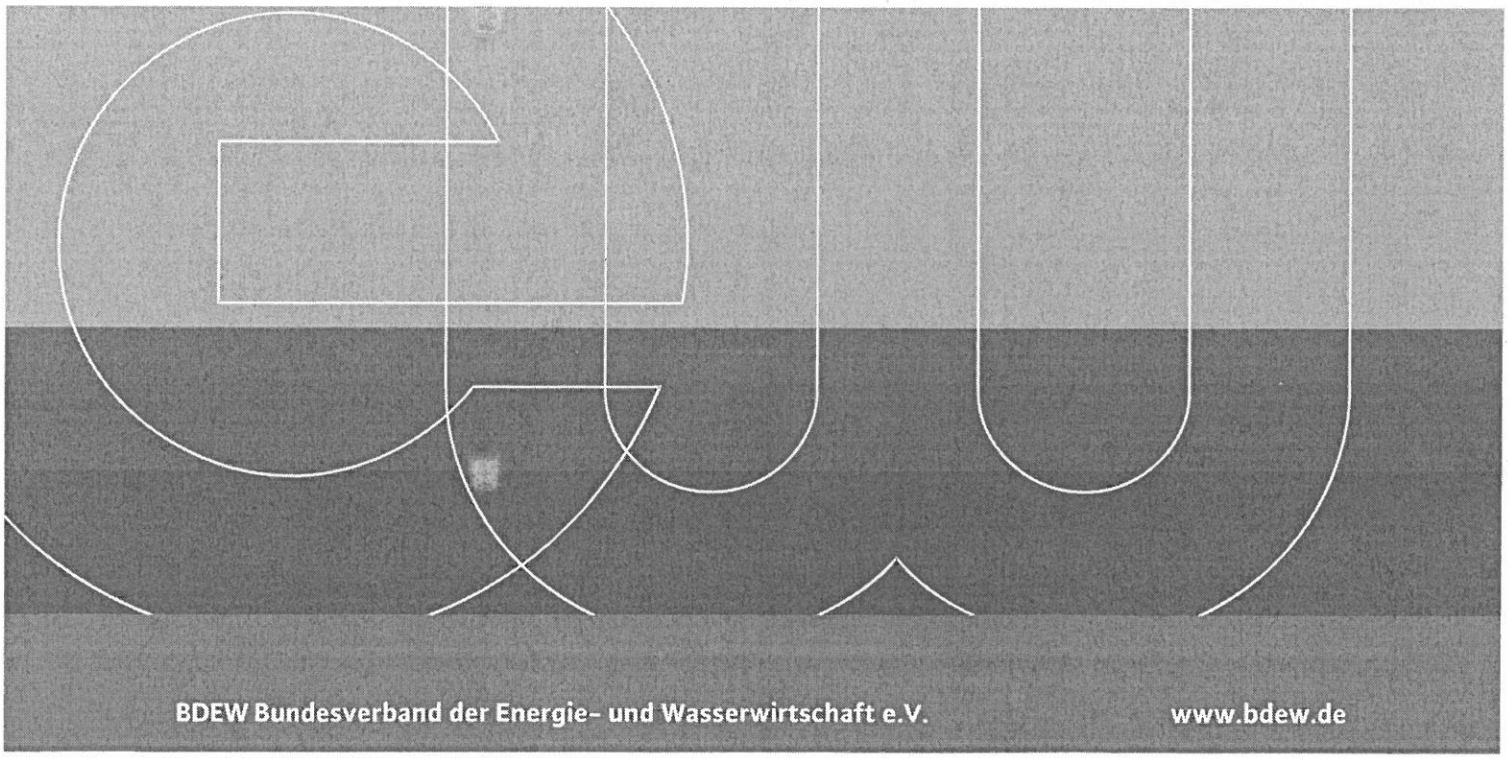
Energie. Wasser. Leben.

BDEW Bundesverband
der Energie- und
Wasserwirtschaft e.V.
Reinhardtstraße 32
10117 Berlin
Telefon +49 30 300 199-0
Telefax +49 30 300 199-3900
E-Mail info@bdew.de
www.bdew.de

Stellungnahme

zu den Referentenentwürfen zur Änderung wasser-, naturschutz- und bergrechtlicher Vorschriften zur Untersagung und zur Risikominimierung bei den Verfahren der Fracking-Technologie und anderen Vorhaben von BMUB und BMWi vom 17.12.2014

Berlin, 21. Januar 2015



Der BDEW begrüßt die von der Bundesregierung vorgelegten Gesetz- bzw. Verordnungsentwürfe mit der Zielrichtung, zum einen die Schutzbedürftigkeit der Trinkwasserressourcen sicherzustellen, zum anderen – bei Umsetzung von Sicherheits- und Umweltvorschriften – die grundsätzliche Möglichkeit der Nutzung unkonventioneller Erdgasressourcen in Deutschland zu erproben.

Die Zielsetzung der BDEW-Vorschläge ist:

1. Die Sicherheit der Ressource Trinkwasser darf nicht gefährdet werden. Trinkwasser ist das wichtigste Lebensmittel in Deutschland. Der hohe Standard bei der Sicherheit bei der Trinkwasserversorgung ist aus diesem Grund für die Gesundheit der Bevölkerung von immenser Bedeutung. Diese Sicherheit wird durch die im BDEW vertretenen Unternehmen in Zusammenarbeit mit den zuständigen Gesundheits- und Umweltbehörden gewährleistet.
2. Die Gewinnung von Erdgas aus konventionellen Lagerstätten muss weiter möglich sein, die aus unkonventionellen ermöglicht werden, sofern Umwelt- und Sicherheitsfragen dem nicht entgegenstehen. Erdgas ist ein heute verfügbarer hocheffizienter Energieträger, welcher für die Umsetzung er Energiewende und der Klimaschutzziele der Bundesrepublik Deutschland gebraucht wird. Ohne den Einsatz von Erdgas lassen sich die ehrgeizigen Ziele bei der CO2-Einsparung und dem Energiekonzept nicht erreichen.

Aus Sicht des BDEW sollte deshalb der Gesetzentwurf bzw. die Verordnungsentwürfe um folgende Regelungen bzw. Klarstellungen ergänzt werden:

- Klarstellung des Besorgnisgrundsatzes für die öffentliche Wasserversorgung
- Ausnahme aller Talsperren vom Anwendungsbereich, die zur Sicherstellung der öffentlichen Wasserversorgung dienen
- Keine Erlaubnis für Frackmaßnahmen im Einzugsgebiet von Anlagen der öffentlichen Wasserversorgung bei Grubenanlagen des Steinkohlebergbaus
- Vorlage eines Kriterienkatalogs durch Bund und Länder für spezifische Ausweisungen von Schutzgebietszonen
- Gewährleistung des Einvernehmens mit der Wasserbehörde bei Planfeststellungsverfahren
- Bestandsschutzregelung für konventionelle Erdgasförderung in Wasserschutzgebietszone III
- Standortbezogene Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)
- Einbringung des Rückflusses (Lagerstättenwasser) an derselben Stelle oder in gleichartige oder tiefer liegende geologisch geeignete Formationen
- Adäquate Entsorgung der Frack-Fluide

Zu den Ergänzungs- bzw. Klarstellungsvorschlägen im Einzelnen:

Teil I: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wasser- und naturschutzrechtlicher Vorschriften zur Untersuchung und zur Risikominimierung bei den Verfahren der Fracking-Technologie

§ 9 Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes

Formulierungsvorschlag:

§ 9 Absatz 2 wird wie folgt geändert:

a) In Nummer 2 wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt.

b) Folgende Nummern 3 und 4 werden angefügt:

„3. unbeschadet der Regelungen des Abs. 1 das Aufbrechen von Gesteinen unter hydraulischem Druck zur Aufsuchung oder Gewinnung von Erdgas, Erdöl oder Erdwärme, einschließlich der zugehörigen Tiefbohrungen,

4. unbeschadet der Regelungen des Abs. 1 die untertägige Ablagerung von flüssigen Stoffen, die bei Maßnahmen nach Nummer 3 oder anderen Maßnahmen zur Aufsuchung oder Gewinnung von Erdgas, Erdöl oder Erdwärme anfallen."

Begründung:

Nach § 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG erfüllen Bohrungen, die der Einpressung von Stoffen in unterirdische Gesteinsschichten dienen, um Gas zu gewinnen (Fracking), grundsätzlich den wasserrechtlichen Benutzungstatbestand des § 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG, soweit dabei Grundwasserkörper durchteuft werden (so VGH Kassel, NVwZ-RR 2012, 885). Es gilt der wasserrechtliche Besorgnisgrundsatz nach § 48 WHG, das heißt, eine Erlaubnis darf nur erteilt werden, wenn eine nachteilige Veränderung der Wasserbeschaffenheit nicht zu besorgen ist.
Das Abteufen der Bohrung, in der die Frackmaßnahme später stattfindet, kann – wie oben dargestellt – eine echte Gewässerbenutzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG sein. Ungeachtet der Frage der Erlaubnisbedürftigkeit der Durchteufung wasserführender Schichten im Falle einer Bohrung, ist in den nach dem Gesetzentwurf zu erwartenden Teufen der Frack-Maßnahmen davon auszugehen, dass keine echte Wasserbenutzung vorliegt.

§ 13a Versagung und Voraussetzungen für die Erteilung der Erlaubnis für bestimmte Gewässerbenutzungen; unabhängige Expertenkommission

Formulierungsvorschlag:

(1) Eine Erlaubnis für eine Gewässerbenutzung nach § 9 Absatz 2 Nummer 3 und 4 ist zu versagen, wenn

1 Schiefergestein oder Kohleflözgestein oberhalb von 3.000 Meter Tiefe zur Aufsuchung oder Gewinnung von Erdgas aufgebrochen werden soll,

2 die Gewässerbenutzung erfolgen soll in oder unter
a) Wasserschutzgebieten
b) Heilquellenschutzgebieten oder
c) Gebieten, aus denen über oberirdische Gewässer der gesamte Oberflächenabfluss in einen natürlichen See ~~oder in eine Talsperre~~ gelangt, aus dem ~~oder aus der~~ unmittelbar Wasser für die öffentliche Wasserversorgung entnommen wird, oder in eine Talsperre gelangt, die zur Sicherstellung der öffentlichen Wasserversorgung dient.

Die zuständige Behörde weist Gebiete nach Satz 1 Nummer 2 Buchstabe c in Karten aus.

Begründung:
Dieser Vorschlag geht davon aus, dass die Ausweisung in Karten gemäß dem letzten Satz der Bestimmung nur klarstellende Bedeutung hat, das heißt, nur den genauen Umfang des gesetzlich bereits angeordneten Schutzes beschreibt. Mit der Ergänzung in § 13a Abs. 1 Ziff. 2 lit. c wird klargestellt, dass Talsperren, die zur Sicherstellung der öffentlichen Wasserversorgung angelegt sind, geschützt sind.

(2) ...

Formulierungsvorschlag:

(3) Soweit das Wohl der Allgemeinheit dies erfordert, kann durch Landesrecht bestimmt werden, dass eine Erlaubnis nach § 9 Absatz 2 Nummer 3 und 4 auch in oder unter Gebieten zu versagen ist, die im Einzugsgebiet einer Anlage der öffentlichen Wasserversorgung liegen, wenn in diesem Gebiet Grubenanlagen des deutschen Steinkohlebergbaus, die als solche von der zuständigen Bergbehörde erfasst sind, ~~vorhanden sind~~ liegen oder die, in einer Erlaubnis oder Bewilligung zur Entnahme von Wasser für die öffentliche Wasserversorgung nach Maßgabe der allgemein anerkannten Regeln der Technik in einer Karte als Einzugsgebiet der Wasserentnahmestelle dargestellt ~~wird~~ werden.

Begründung:
Aufgrund der unterirdischen Durchlässigkeit des Ruhr-Bergbaugebietes und der besonderen erforderlichen Wasserhaltungsmaßnahmen und deren Abfluss in die Ruhrgebietsflüsse, ist bei der im Ruhrgebiet durchgeführten Wassergewinnung mittels Oberflächengewässer eine besondere Schutzwürdigkeit gegeben.

Aufnahme folgenden Textes in die Gesetzesbegründung:

Zur Bestimmung der Einzugsgebiete, die nicht durch Wasserschutzgebietsverordnung ausgewiesen sind, gelten die untergesetzlichen Regelwerke zur Bestimmung der Einzugsgebiete verordnungsrechtlich geschützter Wassergewinnungsanlagen entsprechend (Bezugnahme auf DVGW-Regelwerke W101 und W102 notwendig). Bundesregierung und Bundesländer werden aufgefordert, einen entsprechenden Kriterienkatalog für die Abgrenzung durch die Wasserbehörden umgehend auszuarbeiten. Diesbezüglich können zur Bestimmung die erforderlichen Gutachten eingeholt bzw. bestehende Gutachten (z.B. im Hinblick auf Hydrogeologie) zugrundegelegt werden.

Aufnahme folgenden Textes in die Gesetzesbegründung zu den Absätzen 4 und 5:

Im Hinblick auf die Regelungen im § 9 Absatz 2 Nr. 3 und 4 bleibt § 48 WHG durch § 13a Absatz 4 und 5 unberührt.

Begründung:
Damit wird klargestellt, dass im Hinblick auf die vorgenommenen Regelungen, der Besorgnisgrundsatz nach § 48 WHG eine besondere Bedeutung zukommt.

§ 13b Antragsunterlagen und Überwachung bei bestimmten Gewässerbenutzungen; Stoffregister

(1)…
(2) In der Erlaubnis für Gewässerbenutzungen nach § 9 Absatz 2 Nummer 3 und 4 ist insbesondere zu regeln, ~~wie~~
1. wie die Beschaffenheit des Grundwassers und oberirdischer Gewässer im Einwirkungsbereich der Maßnahmen regelmäßig während und nach deren Durchführung zu überwachen, ~~und~~
2. wie über die Ergebnisse der Überwachung der zuständigen Behörde schriftlich zu berichten ist,
3. Art und höchstzulässige Menge der eingesetzten Stoffe und
4. die Erstellung eines gemeinsamen Regelwerkes der Wasser- und Gaswirtschaft über zu ergreifende Maßnahmen im Fall nachteiliger Veränderungen der Beschaffenheit des Grundwassers.

Begründung:
Notwendig ist zum einen die ergänzende Regelung über höchstzulässige Mengen, zum anderen dass allgemeine technische Regeln für den Fall erarbeitet werden, dass Maßnahmen im Fall nachteiliger Veränderung der Beschaffenheit des Grundwassers zu ergreifen sind.

§ 19 Planfeststellungen und bergrechtliche Betriebspläne

(2) Sieht ein bergrechtlicher Betriebsplan die Benutzung von Gewässern vor, so entscheidet die Bergbehörde über die Erteilung der Erlaubnis. Für Vorhaben, die eine Benutzung nach § 9 Abs. 2 Nr. 3 oder 4 beinhalten, entscheidet die Bergbehörde im Einvernehmen mit der zuständigen Wasserbehörde.

Begründung:
Es soll sichergestellt werden, dass die zuständige Wasserbehörde bei der Entscheidung über bergrechtliche Betriebspläne zwingend beteiligt ist. Die Entscheidung muss mindestens im Einvernehmen mit der Wasserbehörde erfolgen.

Bestandsschutzregelung für konventionelle Erdgasförderung in Wasserschutzgebietszone III

Hinsichtlich der vorgesehenen Ausschlussgebiete bedarf es einer Differenzierung.
Die bestehenden Wasserschutzverordnungen sehen bereits jetzt regelmäßig Verbote von Bohrungen in den Zonen I und II vor. Danach bestünde aber grundsätzlich die Möglichkeit zur Durchführung von Frac-Vorhaben bei konventionellen Förderungen in der Zone III. Damit ist dem bei der Festlegung von Verboten und Beschränkungen geltenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung getragen. Dieser Grundsatz würde durch absolute Verbote, d. h. bei Verzicht auf eine Differenzierung zwischen den Schutzzonen (Entfernung zur Wassergewinnungsstelle), verletzt.
Ein über die Schutzzonen I und II hinausgehendes Verbot ist für die konventionelle Erdgasförderung nicht erforderlich, da durch umfassende Auflagen im Genehmigungsverfahren bereits heute ein ausreichender Grundwasserschutz sichergestellt werden kann.

Teil II: Verordnung zur zur Einführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen und über bergbauliche Anforderungen beim Einsatz der Fracking-Technologie und Tiefbohrungen

Art. 1 Änderung der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben

Formulierungsvorschlag:

b) Folgende Nummer 3 wird angefügt:

„3. bei Vorhaben nach § 1 Nummer 2a, 2c, Nummer 8 Buchstabe b und Nummer 8a

a) Angaben über die Identität aller Stoffe, die am Standort eingesetzt, wiederverwendet, entsorgt oder beseitigt werden sollen, über ihre voraussichtliche und höchstmögliche Menge und über ihren Anteil in Gemischen sowie

b) Angaben über die Beschaffenheit des Grundwassers, oberirdischer Gewässer, des Bodens und der Gesteine im möglichen Einwirkungsbereich der Vorhaben, wobei die zuständige Behörde festzulegen hat, welche Untersuchungen im Einzelnen erforderlich sind.

Angaben nach Satz 1 Nummer 3 hat die zuständige Behörde der zuständigen Wasserbehörde zu übermitteln und deren Stellungnahme einzuholen."

Begründung:

Die Angaben der im Rahmen des Vorhabens eingesetzten Stoffe müssen konkret und standortbezogen erfolgen. Die allgemeine Angabe von möglichen einzusetzenden Stoffen reicht für die Beurteilung der Umweltverträglichkeit von Fracking-Maßnahmen nicht aus. Daher muss die Standortbezogenheit der Angaben hier klargestellt werden.
Darüber hinaus muss im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung auch eine Höchstmenge der einzusetzenden Stoffe angegeben werden.

Zur Begründung zu § 2 Abs. 1 Nummer 3 Buchstabe b der UVP-V Bergbau

In der Begründung zu § 2 Abs. 1 Nummer 3 Buchstabe b der UVP-V Bergbau sollte ein Verweis auf die wesentlichen Erläuterungen, die in der Begründung zu § 13b WHG zu § 2 Abs. 1 Nummer 3 Buchstabe b der UVP-V Bergbau enthalten sind ergänzt werden.

Formulierungsvorschlag:

Hinsichtlich des möglichen Untersuchungsumfangs wird auf die Erläuterungen zu § 2 Abs. 1 Nummer 3 Buchstabe b der UVP-V Bergbau in der Begründung zu Art. 1 Nr. 3 des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung wasser- und naturschutzrechtlicher Vorschriften zur Untersagung und zur Risikominimierung bei den Verfahren der Fracking Technologie verwiesen.

Art. 2 Änderung der Allgemeinen Bundesbergverordnung

§ 22c Anforderungen an den Umgang mit Lagerstättenwasser und Rückfluss bei der Aufsuchung und Gewinnung von Erdöl und Erdgas

Formulierungsvorschlag:

(1) Bei der Aufsuchung und Gewinnung von Erdgas und Erdöl hat der Unternehmer die in der Produktionsphase aus der Lagerstätte nach Übertage geförderten Flüssigkeiten geogenen Ursprungs (Lagerstättenwasser) aufzufangen. Der Unternehmer hat Umweltgefährdungen bei Transport und Zwischenlagerung des Lagerstättenwassers und seismologischen Gefährdungen bei Versenkbohrungen durch geeignete Maßnahmen vorzubeugen. Der Unternehmer darf Lagerstättenwasser nur an derselben Stelle, an der der Rückfluss und das Lagerstättenwasser entnommen wurde, oder in eine gleichartige oder tiefer liegende und geologisch geeignete Formation, insbesondere in druckabgesenkte kohlenwasserstoffhaltige Gesteinsformationen, einbringen, die einen sicheren Einschluss gewährleisten. Dabei sind nachteilige Auswirkungen auf die Grundwasserbeschaffenheit zu vermeiden. Der Unternehmer hat nicht unter Tage eingebrachtes Lagerstättenwasser als Abfall zu entsorgen oder als Abwasser zu beseitigen.

Begründung:

Es muss sichergestellt werden, dass Versenkbohrungen und das Einbringen von Lagerstättenwasser nur an derselben Stelle, an der der Rückfluss und das Lagerstättenwasser entnommen wurde, oder in eine gleichartige oder tieferliegende und geologisch geeignete Formation erfolgt. Dabei muss gewährleistet sein, dass eine nachteilige Auswirkung des Vorhabens auf die Grundwasserbeschaffenheit durch den Unternehmer zu

vermeiden ist. Allerdings muss die Möglichkeit, den Druckerhalt der Lagerstätte zu gewährleisten, weiterhin bestehen. Die Nutzung des Lagerstättenwassers zur Druckerhaltung in der Lagerstätte als sekundäre oder tertiäre Fördermaßnahme bei der Erdölförderung (Kreislaufprinzip) bleibt unberührt.

bdew
Energie. Wasser. Leben.

Teil III: Entwurf eines Gesetzes zur Ausdehnung der Bergschadenshaftung auf den Bohrlochbergbau und Kavernen

Regelungsvorschläge ohne Bezug zur Fracking-Technologie

Die vom BMWi vorgelegten Gesetz- und Verordnungsentwürfe enthalten eine Vielzahl von Regelungen, die keinen Bezug zu der aktuellen Diskussion um Fracking haben. Vielmehr soll bei Gelegenheit der Regelungen zum Fracking eine ganze Reihe Vorgaben auch für den konventionellen Bergbau getroffen werden. Dieses Vorgehen ist aus Sicht des BDEW kritikwürdig. Dadurch, dass durch die Entwürfe auch andere Vorhaben, bei denen die Fracking-Technologie nicht eingesetzt wird, betroffen sind, werden diese Vorhaben, wie etwa der seit Jahrzehnten erprobte und sichere konventionelle Bohrlochbergbau unzulässig in den Zusammenhang gestellt mit einer neuen Technologie. Hierdurch droht im Hinblick auf den konventionellen und seit Jahrzehnten bewährten Bergbau unzutreffend der Eindruck zu entstehen, dass es sich um risikoreiche Technologien handelt. Dies ist nicht der Fall. Schon vor diesem Hintergrund wäre eine Trennung der Diskussionen dringend erforderlich.
Darüber hinaus sind die vorgeschlagenen Regelungen zur Ausweitung der UVP-Pflichten oder zur Ausweitung der Bergschadensvermutung weder angemessen noch erforderlich.

Keine Ausweitung der Bergschadenvermutung

Insbesondere eine Ausweitung der Beweislastumkehr auf Technologien wie die konventionelle Erdgasförderung, Tiefengeothermie oder das Erschließen und Betreiben von Kavernenspeichern ist weder sinnvoll noch sachgerecht.
Die Bergschadenvermutung beinhaltet eine Beweislastumkehr für Schäden im Einwirkungsbereich einer untertägigen Aufsuchung oder Gewinnung, die durch Senkungen, Pressungen, Zerrungen oder Erdrisse verursacht und daher den typischen Folgen untertägigen Abbaus zuzurechnen sind.
Unzutreffend geht die Gesetzesbegründung davon aus, dass bei Kavernernspeichern ein erhöhtes Risiko für Bergschäden besteht. Da Bergschäden sowohl bei Kavernen- als auch bei Porenspeichern wie auch beim konventionellen Bohrlochbergbau nur in sehr seltenen Ausnahmefällen möglich sind, ist es unbillig dem Bergbauunternehmer die Beweislast dafür aufzubürden, dass – in der Regel auf Baumängeln oder anderen örtlichen Besonderheiten beruhende – Gebäudeschäden nicht auf den Bergbau zurückzuführen sind. Eine gesetzliche Schadensvermutung kann nur dann gerechtfertigt sein, wenn tatsächlich bestimmte Schäden typischerweise durch ein bestimmtes Handeln verursacht werden. Dies ist aber bei den Bergbau-Technologien, die durch die vorliegenden Entwürfe in die Bergschadensvermutung einbezogen werden sollen, gerade nicht der Fall.
Vor diesem Hintergrund sollte auf die Ausweitung der Bergschadensvermutung auf Kavernenspeicher, den konventionellen Bohrlochbergbau und auch auf die Tiefengeothermie dringend verzichtet werden.

ohne S. 11 : Autoren