

Strategien gegen erhöhte Nitratbelastungen im Grundwasser

H. TOMEK

Abstract

The varying general conditions and different interests of parties involved make it difficult to set harmonised actions to protect groundwater from pollution with nitrates. The following instruments are presented: groundwater sanitation according to article 33 f of the Austrian Water Act, EU-Nitrate Directive, environmental programmes, in particular the Austrian Environmental Programme for Agriculture (ÖPUL) and priority programmes.

Einführung

Die Diskussion über Nitrat als Problemstoff im Grundwasser ist durch Überlegungen der Medizin und der Gesundheitsvorsorge ausgelöst worden. Die richtungsweisende Zielsetzung, nämlich daß Grundwasser als Trinkwasser verwendet werden kann, ist seit dem Jahre 1959 im Wasserrechtsgesetz verankert. Hierüber besteht nach wie vor breiter nationaler Konsens.

Blicken wir nur einige Jahre zurück, nämlich auf das Jahr 1983, als in einem Vorwort des Wasserwirtschaftskatasters zur Grundlagenstudie „Nitratbelastung des Grundwassers“ (1) noch folgende Feststellung getroffen werden konnte:

„Soweit in Österreich Untersuchungsergebnisse über die Nitratbelastung von Grundwasservorkommen vorliegen, erscheint im allgemeinen nicht die Höhe der Nitratbelastung, sondern die teilweise steigende Tendenz besorgniserregend“.

Die ÖNORM M 6250 vom 1. Juli 1980 hielt sich an die Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation mit den Vorgaben für die Trinkwasserqualität:

Richtwert: 50 mg/l NO_3
Grenzwert: 100 mg/l NO_3

Die führenden Hygieniker Österreichs haben die Meinung vertreten, daß bei Neuanlagen der Richtwert eingehalten werden müsse, bei Altanlagen aber Werte bis 100 mg/l NO_3 toleriert werden

könnten, wenn gleichzeitig Auflagen erteilt werden, die die Nitratwerte im Grundwasser senken (2).

Mit diesen einleitenden Ausführungen soll aufgezeigt werden, daß Fragestellungen, mit denen wir uns heute intensiv befassen müssen, noch vor einigen Jahren zumindest in dieser Dimension nicht erkannt wurden.

Mit der Trinkwassernitratverordnung nach dem Lebensmittelgesetz wurde im Jahre 1989 nach einer Übergangsfrist der 1. Juli 1994 festgesetzt, nach dem es verboten ist, Trinkwasser mit einem Nitratgehalt von mehr als 50 mg/l in Verkehr zu setzen.

In konsequenter Verfolgung dieser Vorgabe und in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Wasserrechtsgesetzes hat das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft mit Erlassung der Grundwasserschwellenwertverordnung (BGBl.Nr. 502/91) den Schwellenwert für Nitrat ab 1. Juli 1992 mit 45 mg NO_3 /l festgelegt. Damit stehen wir heute einem potentiell gefährdeten Grundwassergebiet von ca. 6.000 km² und den Forderungen der Grundwassersanierung nach § 33 f WRG gegenüber.

Das Nitratproblem kann nicht alleine von der Wasserwirtschaft gelöst werden. Die Rahmenbedingungen von Wasser- und Landwirtschaft, wie auch die Instrumente der Verwaltung und die Sichtweisen der Betroffenen sind von unterschiedlichsten Interessenslagen geprägt und erschweren ein koordiniertes und ganzheitliches Vorgehen.

Im folgenden wird auf die wesentlichsten Eckpunkte des Nitratproblems und auf den Diskussionsstand eingegangen.

Die Grundwassersanierung nach § 33 f WRG

Von der gedanklichen Konstruktion ist § 33 f ein sinnvolles Sanierungsinstrument, wenn der Verursacher der Schwel-

lenwertüberschreitung nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand feststellbar ist. Dies ist in der Regel in intensiv landwirtschaftlich genutzten und als potentiell gefährdet ausgewiesenen Grundwassergebieten der Fall. Trotzdem hat bisher noch kein Landeshauptmann eine solche Verordnung erlassen, obgleich umfangreiche fachliche Vorarbeiten erfolgt sind. Als Gründe sind zu nennen:

- Mit der WRG Novelle 1996 wurde im § 33 f Abs. 3 die Möglichkeit eröffnet, von einer Grundwassersanierungsverordnung Abstand zu nehmen, wenn auf Grund von eingegangenen Verpflichtungen im Rahmen von Umweltprogrammen die Schwellenwertüberschreitung behoben werden kann. Über die Förderbarkeit von Umweltprogrammen in ausgewiesenen Sanierungsgebieten tauchen verschiedentlich Zweifel auf, da Mittel aus dem ÖPUL-Programm ausschließlich für freiwillige Umweltleistungen vergeben werden können. Unterschiedliche Meinungen von Experten hierzu verunsichern die Interessensvertretung und letztlich die betroffenen Landwirte.
- Richtlinien des Bundes für die Gewährung von Einkommensminderung nach § 33 f Abs. 6 liegen nicht vor und führen zu Verunsicherung, da die Bedingungen der Zuschußgewährung nicht bekannt sind. Nach Meinung des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft kann der spezielle Teil einer solchen Richtlinie erst erlassen werden, wenn eine Maßnahmenverordnung nach Abs. 3 vorliegt und seitens des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft für bestimmte Wirtschaftsbeschränkungen bzw. -anordnungen unter Einbeziehung der Standortverhältnisse spezifische Kostensätze für Einkommensminderungen festgesetzt werden können. Andererseits müßte jeder einzelne Landwirt den Nachweis der Ein-

Autor: Min.Rat Dipl.-Ing. Heinz TOMEK, BMLF, Sektion IV/A/1b, Stubenring 1, 1012 WIEN

kommensminderung selbst belegen, wozu vermutlich viele, vor allem kleinere Betriebe, nicht in der Lage sein dürften.

- Die Bewirtschaftungsauflagen bzw. -beschränkungen in einer Abs.3 Verordnung müssen angemessen sein, das Ziel, nämlich die Unterschreitung der Schwellenwerte, mit gelinden Mitteln zu erreichen. Maßnahmenprogramme sollten daher hinsichtlich der Einflüsse auf die Stickstoffverfrachtung quantifizierbar sein.

Uneinheitliche Fachmeinungen, widersprüchliche Expertisen, „Milch-Mädchen-Rechnungen“ und Modelle streit verunsichern die zur Verordnungsvorbereitung berufene Behörde und lassen Zeit durch Einholung weiterer Fachgutachten verstreichen.

Richtlinie des Rates zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (91/676 EWG)

Die Umsetzung dieser Richtlinie erfolgt durch die meisten Mitgliedsstaaten nur in Teilbereichen, was zur Folge hat, daß gegen alle Mitgliedsstaaten ausgenommen Schweden (kein Nitratproblem) und Dänemark Vertragsverletzungsverfahren anhängig sind. Auch in Österreich laufen bereits seit 1995 Abstimmungsprozesse der betroffenen Partner zur Umsetzung der Richtlinie.

Die Richtlinie sieht im Kern vor, daß die Mitgliedsstaaten gefährdete Grundwassergebiete (Konzentration von Nitrat über 50 mg/l) auszuweisen haben und im jeweiligen Aktionsprogramm Maßnahmenprogramme zur Grundwassersanierung festlegen. Die Mitgliedsstaaten sind jedoch von dieser Verpflichtung befreit, wenn sie Aktionsprogramme in ihrem gesamten Gebiet durchführen. Österreich hat nach reiflicher Überlegung von der zweitgenannten Möglichkeit Gebrauch gemacht, um die nationalen, im Vergleich zur EU sehr rigorosen Bestimmungen der Grundwassersanierung nach § 33 f WRG nicht zu internationalisieren und mit 35 potentiellen (aber sehr kleinen) Sanierungsgebieten im Rampenlicht der EU zu stehen.

Über den Inhalt eines österreichweiten Aktionsprogrammes konnte verhältnismäßig rasch, nämlich bereits 1996 Konsens zwischen Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft und der landwirtschaftlichen Interessensvertretung gefunden werden. Hingegen entwickelte sich eine mehrjährige bis zum Herbst vergangenen Jahres dauernde Diskussion mit den Ländern über die rechtliche Verankerung des Aktionsprogrammes. Die im Aktionsprogramm angeführten landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsregeln dienen gleichermaßen dem Schutz der Gewässer und der Böden. Die Umsetzung der Richtlinie könnte somit sowohl unter dem Gesichtspunkt Wasserrecht wie auch Bodenschutz erfolgen. Im Hinblick auf die unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten erschiene dem BMLF die Umsetzung der Nitratrichtlinie durch die Länder im Rahmen ihrer Kompetenz zur Regelung der Angelegenheiten des Bodenschutzes am sinnvollsten. Letztlich hat aber der Vorschlag einer § 15 a BVG Vereinbarung zwischen Bund und Ländern mit entsprechender Aufgabenverteilung doch zu keinem Konsens geführt. Das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft wird daher bei der in parlamentarischer Beratung stehenden WRG Novelle 99 den Vorschlag einbringen, dem Aktionsprogramm im WRG die rechtliche Grundlage zu schaffen. Die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens der Europäischen Kommission gegen Österreich konnte jedoch durch Übermittlung von Absichtserklärungen nicht abgewehrt werden.

Grundwasserschutz durch Umweltprogramme

Das österreichische Programm für eine umweltgerechte Landwirtschaft in den Fassungen ÖPUL 95 und 98 ist nicht unmittelbar auf den Gewässerschutz ausgerichtet. Von der Tendenz her ist jedoch jede Extensivierungsmaßnahme für den Gewässerschutz positiv zu bewerten.

Im Evaluierungsbericht 1998 muß demnach festgestellt werden, daß trotz hoher Annahme bestimmter extensivierender Maßnahmen ein eindeutiger Trend des Nitratgehaltes im Grundwasser noch nicht erkannt werden kann. Gründe dafür könnten die nicht gleichförmig flä-

chendeckend wirkenden ÖPUL Maßnahmen, aber auch die kurze Zeitspanne seit Beginn des ÖPUL (der Zeitraum der Grundwasserneubildung beträgt oft ein Vielfaches davon) sowie der Umstand sein, daß die Maßnahmen noch zu wenig spezifisch auf den Gewässerschutz ausgerichtet sind.

Durch konsequentes Vorbringen der Anliegen der Wasserwirtschaft wurden in dem Entwurf von ÖPUL 2000 unter Pkt. 5.2 Projekte für den vorbeugenden Gewässerschutz eingebaut.

Die Hauptanliegen der Wasserwirtschaft sind weitgehend berücksichtigt worden. Zu nennen sind:

- Schlagbezogene Stickstoffbilanz
- Förderung N_{\min} Untersuchungen
- Nachweis der Einhaltung der Richtlinie für sachgerechte Düngung
- Beachtung der Reststickstoffgehalte (Vorfrucht, Boden)
- Besondere Förderungen zur weitergehenden Reduktion der Winter-Schwarzbrache
- Verlängerung Zeitraum des Ausbringungsverbot stickstoffhaltiger Düngemittel
- Akzeptanz (Kooperation) mit spezifischer vom Förderungsgeber autorisierter Beratung.
- Zusätzlich Festlegung regionalspezifischer Anforderungen, die durch das Land konkretisiert werden müßten.

Seitens der Wasserwirtschaft sind bereits verschiedene Vorschläge zur Abgrenzung besonders prioritär zu sanierender bzw. schützender Grundwassergebiete präsentiert worden. Letztlich soll es aber doch den Ländern freigestellt werden, in welchen Regionen sie Regionalprojekte zum Wasserschutz anbieten.

Prioritätenkatalog Grundwassersanierung

In Anbetracht beschränkter Mittel im fachlichen und administrativen Bereich sowie bei der Förderung und Entschädigung (ÖPUL, Zuschüsse nach § 33 f Abs. 6 WRG) erscheint es sinnvoll, Maßnahmen nach Prioritäten zu setzen. Eine rechtliche Absicherung einer solchen Vorgangsweise ist im geltenden Wasserrechtsgesetz vermutlich nicht möglich. Der fachliche Vorschlag für einen sol-

chen Prioritätenkatalog enthält folgende Gesichtspunkte:

- Die öffentliche und die private Trinkwasserversorgung sind im potentiellen Grundwassersanierungsgebiet gefährdet (Verbot des Inverkehrbringens von Trinkwasser nach dem Lebensmittelgesetz)
- Das Grundwasservorkommen ist für das Bundesland von besonderer wasserwirtschaftlicher Bedeutung
- Die Anzahl der gefährdeten Meßstellen im Grundwassergebiet liegt deutlich über 25 %
- Im gefährdeten Grundwassergebiet weisen die betreffenden Grundwasserinhaltsstoffe seit Beobachtungsbeginn eine steigende Tendenz auf.

Die genannten Kriterien können sich überlagern. Damit können sich besondere Dringlichkeitsstufen für die Grundwassersanierung ergeben. Die vorrangige Grundwassersanierung kann sich im Sinne von § 4 Abs. 3 der Grundwasserschwellenwertverordnung auch auf Teilbereiche eines Grundwassergebietes beziehen.

Weitere Überlegungen zur Schwerpunktsetzung sollen nur kurz angedeutet werden:

- Verschneidung von potentiellen Grundwassersanierungsgebieten mit Wasserschongebieten und mit für die Trinkwasserversorgung gewidmeten Gebieten
- Anhebung des Kriteriums gefährdeter Meßstellen und Meßwerte von 25 % auf 50 % gemäß Grundwasserschwellenwertverordnung
- In Anlehnung an den Entwurf der Wasserrahmenrichtlinie Heranziehen der Mittelwerte aller Meßwerte sowie des (noch näher zu präzisierenden) Trends zur Beurteilung der Gefährdung.

Ausblick

Mit dem Einsatz der traditionellen Instrumente zum Schutz des Grundwassers vor flächenhaften Einträgen konnte in den letzten Jahren zumindest ein weiterer Anstieg des Nitratgehaltes im Grundwasser vermieden werden. Die mit der WRG-Novelle 1990 angestrebte Grundwassersanierung durch Verordnung von

Bewirtschaftungsbeschränkungen mit Gewährung von Zuschüssen bei Einkommensminderungen ist bisher nicht realisiert worden. Dieses Instrument der Ge- und Verbote braucht einen starken attraktiven Partner, der sich im ÖPUL 2000 in Form regionaler Projekte für den Gewässerschutz abzeichnet.

Die Entwicklung von ÖPUL 95 zu ÖPUL 2000 spiegelt letztlich auch die Bemühungen der Vertreter von Wasserwirtschaft und Landwirtschaft um mehr gegenseitiges Verständnis und Zusammenarbeit wider. Damit ist gleichzeitig auch die Grundvoraussetzung für jegliche Strategie angesprochen, die gegen erhöhte Nitratbelastungen im Grundwasser zum Erfolg führen kann.

Literatur

- KEMMERLING, W., 1983: Grundlagenstudie Nitratbelastung des Grundwassers, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Wien, Wasserwirtschaftskataster
- MÖSE, J.R., 1981: Nitrate im Grundwasser - Bedeutung und Grenzwerte, Österreichische Wasserwirtschaft, Heft 7/8

