

Anlage: 4.2.2

Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) - Vollzugshilfe zur Prüfung des wasserrechtlichen Verschlechterungsverbots für die Zulassungstatbestände

- **Errichtung von Anlagen in, an, über oder unter oberirdischen Gewässern (sogenannte Anlagengenehmigung) gemäß § 36 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) i. V. m. § 49 Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt (WG LSA)**
- **Herstellung, Beseitigung oder wesentliche Umgestaltung eines oberirdischen Gewässers (Gewässerausbau) gemäß § 68 WHG**

1. Einleitung

Die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) hat am 17. März 2017 eine Handlungsempfehlung zum Umgang mit dem Verschlechterungsverbot nach WRRL beschlossen und den Ländern zur Einführung empfohlen. Diese Handlungsempfehlung dient als Basis für diese Vollzugshilfe.

Im Rahmen der Tätigkeit der Arbeitsgruppen Anlagengenehmigung und Gewässerausbau (später zusammengelegt als eine Arbeitsgruppe) wurden die Zulassungstatbestände

- Errichtung von Anlagen in, an, über oder unter oberirdischen Gewässern (sogenannte Anlagengenehmigung) gemäß § 36 WHG i. V. m. § 49 WG LSA
- Herstellung, Beseitigung oder wesentliche Umgestaltung eines oberirdischen Gewässers (Gewässerausbau) gemäß § 68 WHG

hinsichtlich des Vorgehens der Vollzugsbehörden zur Prüfung des Verschlechterungsverbots betrachtet. Ziel war dabei, ausgehend von o. g. Handlungsempfehlung eine Arbeitsgrundlage mit bestmöglicher praktischer Anwendbarkeit nach jetzigem fachlichen und rechtlichen Kenntnisstand zu erarbeiten. Die im Entwurf vorliegende Vollzugshilfe besteht aus mehreren anliegenden Bestandteilen (Text- und Tabellenteile sowie Formblättern).

2. Der Prüfung des Verschlechterungsverbot vorgelagerte Arbeitsschritte

Unabhängig vom Verschlechterungsverbot ist zu beachten, dass die wasserrechtlichen Vorgaben – Bewirtschaftungsermessen, Besorgnisgrundsatz – zwingend für die Zulassung eines Vorhabens gelten.

Im Ergebnis der Prüfung der Zulassungsvoraussetzungen nach § 12 Abs.1 Nr. 1 und Nr. 2 WHG wurde für das beantragte Vorhaben festgestellt, dass schädliche (auch durch Nebenbestimmungen nicht vermeidbare oder nicht ausgleichbare) Gewässerveränderungen im Sinne des § 3 Nr. 10 WHG, d.h. solche Veränderungen der Gewässereigenschaften, die das Wohl der Allgemeinheit beeinträchtigen, ausgeschlossen sind und kein Verstoß gegen andere Anforderungen nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften zu besorgen ist.

Die Prüfung, ob ein Vorhaben gegen das Verschlechterungsverbot verstoßen würde, kann dann entfallen, wenn ein Vorhaben schon aus anderen Gründen (z.B. den vorgenannten) nicht zulassungsfähig ist.¹

¹ Vgl. LAWA Bund-/Länder-/Arbeitsgemeinschaft Wasser: Handlungsempfehlung Verschlechterungsverbot, Karlsruhe 2017, S.25

3. Identifizierung des/der Wasserkörper, auf den/die das Vorhaben wirkt

Es ist zu prüfen, ob der Oberflächenwasserkörper, in dessen Gebiet das Vorhaben umgesetzt werden soll, auch der Oberflächenwasserkörper ist, auf den das Vorhaben wirkt. Sind weitere Wasserkörper betroffen? Dabei kommt es auf den/die Wasserkörper in seiner/ihrer Gesamtheit und nicht auf einzelne Gewässerabschnitte an.² Gegebenenfalls können auch Einwirkungen auf den Zustand der Grundwasserkörper nicht ausgeschlossen werden.

4. Identifizierung des maßgeblichen Ausgangszustandes des/dieser Wasserkörper

Für die Ermittlung des Ausgangszustandes des/der Oberflächenwasserkörper ist der tatsächlich vorhandene Zustand des/der Wasserkörper zum Zeitpunkt der Behördenentscheidung über die Zulassung des geplanten Vorhabens maßgebend. Dieser Ausgangszustand ist in dem jeweils geltenden Bewirtschaftungsplan dokumentiert.

Soweit aktuellere Daten und Erkenntnisse vorliegen, insbesondere aktuelle Monitoringdaten, die vergleichbar und qualitätsgesichert sind und die für die Beurteilung einer Verschlechterung entscheidungserheblich sind, sind diese heranzuziehen. Dazu gehören insbesondere:

- der aktuelle Entwurf des nächsten Bewirtschaftungsplans,
- aktuelle Daten von Überwachung/Monitoring nach WRRL und
- sonstige, der Wasserbehörde vorliegende Daten über validierte, gesicherte Prognosen von zwischenzeitlich genehmigten und/oder realisierten Vorhaben.

Daten für eine Erstorientierung sind u.a. die Lage, die Ausweisung, der ökologische Zustand/das ökologische Potenzial, der chemische Zustand, im aktuellen Bewirtschaftungszeitraum geplante Maßnahmen zur Zielerreichung WRRL. Sie sind verfügbar über: <https://wrrl.sachsen-anhalt.de/bewirtschaftungsplanung/bewirtschaftungsplan-und-massnahmenprogramm/grk-2016-bis-2021/oberflaechenwasserkoerper/> .

Eine genauere Beschreibung des Oberflächenwasserkörpers (u.a. Gesamtbewertung ökologischer Zustand/ökologisches Potenzial, chemischer Zustand, Belastungen, Angabe der Überblicks- und operativen Messstellen, Messwerte an den Messstellen) ist den Datenblättern für die Oberflächenwasserkörper des LHW, Gewässerkundlicher Landesdienst zu entnehmen. Hier stehen Angaben für den Bewertungszeitraum 2009 – 2013 zur Verfügung: <https://lhw.sachsen-anhalt.de/untersuchen-bewerten/berichte-veroeffentlichungen/gewaesserberichte-sachsen-anhalt/gewaesserbericht-oberflaechengewaesser-2009-2013/> - Gewässerbericht 2009-2013 - OWK-Datenblätter.

Weiterhin können o. g. Daten über das LHW-Datenportal unter <https://lhw.sachsen-anhalt.de> – Datenportal (siehe Anlage 1 – LHW-Datenportal – Vorgehensweise zur Ermittlung der Bewertungsergebnisse an einer Messstelle) erhalten werden.

5. Prognose der Auswirkungen im/in den Wasserkörper/n – Summarische Vorprüfung

Es ist zu prüfen, ob voraussichtlich feststellbare, nicht nur temporäre Veränderungen der maßgeblichen, bewertungsrelevanten bzw. unterstützenden Qualitätskomponenten durch das Vorhaben zu erwarten sind.

² Vgl. BVerwG, Urteil vom 09.02.2017, Az. 7 A 2.15, Rn. 506

Maßgeblich für die Prüfung des Verschlechterungsverbotes (bewertungsrelevant) sind die Zustandsklassen der biologischen Qualitätskomponenten nach Anlage 3 Nr. 1 der Oberflächengewässerverordnung (OGewV) – Phytoplankton, Makrophyten/Phytobenthos, Benthische wirbellose Fauna und die Fischfauna – sowie die chemischen Qualitätskomponenten der Anlagen 3 und 6 OGewV, auch als flussgebietspezifische Schadstoffe bezeichnet.

Unterstützend sind die Werte der hydromorphologischen (Anlage 3 Nr. 2 OGewV) und der allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten (Anlage 3 Nr. 3.2 OGewV). Das heißt, durch das Einbeziehen der hydromorphologischen und allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten als Indizien soll die Prognose für eine ggf. vorliegende Verschlechterung der biologischen Komponenten plausibilisiert werden.

5.1 Prüfung Ökologischer Zustand/Potenzial

Eine Verschlechterung liegt vor, sobald sich der Zustand mindestens einer biologischen Qualitätskomponente um eine Klasse nachteilig verändert, auch wenn dieses nicht zu einer Verschlechterung der Einstufung des Zustands/Potenzials des Oberflächenwasserkörpers insgesamt führt.

Befindet sich die betreffende Qualitätskomponente bereits in der niedrigsten Zustandsklasse, stellt jede weitere nachteilige Veränderung eine Verschlechterung dar.³

Die Bewertung, ob durch ein Vorhaben eine Verschlechterung der Zustandsklasse mindestens einer biologischen Qualitätskomponente vorliegen kann (Prognose), erfolgt indirekt durch Indizwirkung. Demnach ist die Verschlechterung der Zustandsklasse einer unterstützenden Qualitätskomponente bereits ein Indiz, dass auch eine nachteilige Veränderung der Zustandsklasse mindestens einer relevanten biologischen Qualitätskomponente vorliegen kann.

Die hydromorphologischen Qualitätskomponenten (Wasserhaushalt, Durchgängigkeit, morphologische Bedingungen) als unterstützende Qualitätskomponenten können vor allem bei den Zulassungstatbeständen Anlagengenehmigung und Gewässerausbau relevant sein. Bedeutsam sind die allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten, bestimmbar über Einzelparameter wie Temperatur, Sauerstoffgehalt, TOC, BSB, Eisen, Chlorid, Sulfat, Phosphor, Phosphat, Stickstoff u. a.

5.2 Prüfung Chemischer Zustand/Potenzial

Das EuGH-Urteil behandelt zwar fallbezogen die Beurteilung einer Verschlechterung des chemischen Zustands nicht, allerdings wird das Urteil bisher sinngemäß für den chemischen Zustand interpretiert.

Für die Bewertung des chemischen Zustands sind die Stoffe der Anlage 8 OGewV entscheidend. Es sind die Auswirkungen des Vorhabens auf den chemischen Zustand über die Umweltqualitätsnormen nach Anlage 8 OGewV für die prioritären und sonstigen Stoffe (nach 2013/39/EU) sowie Nitrat zu überprüfen.

Diese Stoffe werden i. d. R. für die Zulassungstatbestände Anlagengenehmigung und Gewässerausbau jedoch nachrangig relevant sein.

³ Vgl. ebd., S.16.

Prognostizierte Veränderungen sind voraussichtlich (später) im Oberflächenwasserkörper (an der repräsentativen Messstelle) messbar. Veränderungen, die voraussichtlich messtechnisch nicht nachweisbar sein werden, stellen keine Verschlechterungen dar.⁴

In der AG wurde für die Durchführung der Prognose zur Verschlechterungsprüfung (summarische Vorprüfung) festgehalten, dass für die Bewertung der Auswirkungen des Vorhabens maßgebliche(n) Messstelle(n) die vorhabenbedingt geeignete(n) Messstelle(n) betrachtet werden soll/sollen.

Im Ergebnis der Diskussion der AG wurde auch entschieden, aufgrund möglicher Vorhabenswirkungen sowohl den ökologischen Zustand/Potenzial als auch den chemischen Zustand als Zielmaßstab zu betrachten bzw. auf mögliche Veränderungen des chemischen Zustands hinzuweisen.

Als Hilfsmittel dafür liegt die Tabelle Vorhaben - Wirkmechanismen (Anlage 2.1) vor. Hilfestellung für die Bewertungen von Schadstoffen bietet die in Anlage 2.2 befindliche Prüfmethode - Berücksichtigung von Schadstoffen bei der Verschlechterungsprüfung von Vorhaben zu Anlagengenehmigung/ Gewässerausbau – Vorschläge für eine Prüfmethode -

5.3 Messbarkeit der Verschlechterung, lokal begrenzte Veränderungen

Wenn sich ein Vorhaben nicht auf die Messergebnisse an den repräsentativen Messstellen für den/die betroffenen Wasserkörper auswirkt, dann hat es keine Relevanz für das Verschlechterungsverbot. Dieses betrifft lokal begrenzte Veränderungen, wenn sie nicht auf den gesamten Wasserkörper oder andere Wasserkörper wirken. Das Gleiche gilt, wenn die vorhandenen Messtechniken und Bewertungsverfahren die Auswirkungen auf den/die Wasserkörper nicht sicher feststellen können.

Zu beachten ist jedoch, dass die wasserrechtlichen Vorgaben – Bewirtschaftungsermessens, Besorgnisgrundsatz - für die Zulassung eines Vorhabens weiterhin gelten.

5.4 Kurzzeitige, nicht dauerhafte Verschlechterungen

Kurzzeitige, nicht dauerhafte Veränderungen können außer Betracht bleiben, wenn mit Sicherheit davon ausgegangen werden kann, dass sich der bisherige Zustand des Wasserkörpers kurzfristig wiederinstellt, z.B. bei Wasserhaltungsmaßnahmen während einer anlagenbedingten Bauphase, Ableitung von Drainagewasser oder Ableitungen bei Hochwasserereignissen.⁵ Hier ist davon auszugehen, dass keine Verschlechterung im Sinne des Gesetzes vorliegt.

6. Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen

Wenn für ein Vorhaben eine Verschlechterung festzustellen bzw. zu prognostizieren ist, darf es nur zugelassen werden, wenn die Voraussetzungen der Ausnahmeregelungen nach § 31 Abs. 2 WHG erfüllt sind.

Ausnahmefähig sind Verschlechterungen des mengenmäßigen und chemischen Zustands und das Nichterreichen des guten mengenmäßigen und chemischen Zustands der Grundwasserkörper.

⁴ Vgl. ebd. S.13

⁵ Vgl. ebd. S.11

Die Ausnahmemöglichkeit für einen Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot bzw. das Nichterreichen der Ziele für die Oberflächenwasserkörper besteht nach § 31 Abs. 2 Satz 1 WHG, wenn die Verschlechterung auf einer neuen Veränderung von physischen Gewässereigenschaften eines Oberflächenwasserkörpers oder einer neuen Veränderung des Grundwasserstands beruht.

Liegt eine Verschlechterung vor, muss die zuständige Behörde von Amts wegen anhand der vom Antragsteller eingereichten Unterlagen prüfen und beurteilen, ob ein Ausnahmetatbestand erfüllt ist. Die Prüfung ist unmittelbar verknüpft mit der Zulassungsfähigkeit des Vorhabens, d. h. das Ergebnis ist maßgebend für die Zulassung.

Das Vorliegen der folgenden Voraussetzungen nach § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 bis 4 WHG muss substantiiert dargelegt und nachgewiesen werden:

§ 31 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 WHG Abwägungsklausel

Die Gründe für das Vorhaben müssen von übergeordnetem öffentlichen Interesse sein oder der Nutzen des Vorhabens für die Gesundheit oder Sicherheit des Menschen oder für die nachhaltige Entwicklung muss größer sein als der Nutzen, den die Erreichung der Bewirtschaftungsziele für die Umwelt und die Allgemeinheit hat.

(bisher von der Rechtsprechung anerkannt: Verkehrsinfrastrukturprojekte, Sicherstellung der Energieversorgung, Wirtschaftliche Bedeutung und Existenz eines Unternehmens, Energie-wende)

§ 31 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 WHG Erforderlichkeitsklausel

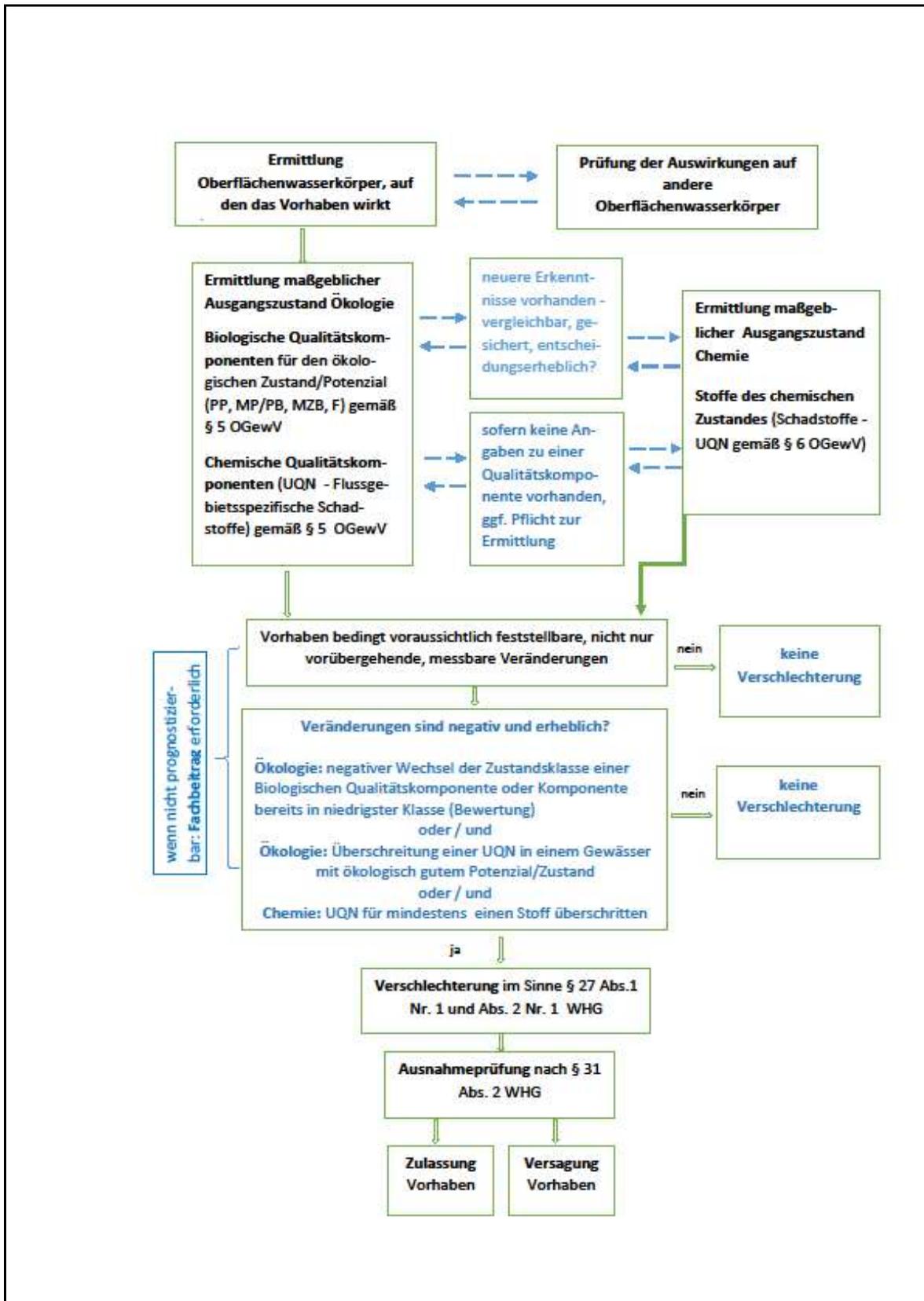
Die mit dem Vorhaben verfolgten Ziele können nicht mit anderen geeigneten Maßnahmen erreicht werden, die wesentlich geringere nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt (im Sinne der WRRL) haben, technisch durchführbar und nicht mit unverhältnismäßig hohem Aufwand (Kosten) verbunden sind (Alternativenprüfung).

§ 31 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 WHG Minimierungsklausel (Ausgleichsmöglichkeit)

Es werden alle praktisch geeigneten Maßnahmen ergriffen, um die nachteiligen Auswirkungen des Vorhabens auf den Gewässerzustand (Zustand des betroffenen Wasserkörpers) zu verringern. „Praktisch geeignet“ sind alle Maßnahmen im Rahmen des Vorhabens, die technisch praktikabel sind, keine unverhältnismäßigen Kosten verursachen und nicht in Widerspruch zu den mit der Gewässeränderung verfolgten Zielen stehen.

7. Fachbeitrag

Bestehen Unsicherheiten bei der Prognose der Auswirkungen und/oder die Plausibilität der vom Antragsteller eingereichten Unterlagen ist zweifelhaft, kann ein Fachbeitrag Wasserrahmenrichtlinie erforderlich sein. Die Genehmigungsbehörde schätzt dieses ein. Der Fachbeitrag ist durch den Antragsteller zu erstellen. Wesentlicher Inhalt des Fachbeitrages ist die Prognose der Auswirkungen des Vorhabens auf den Zustand der Wasserkörper und die prognostische Bewertung, ob das Vorhaben gegen das Verschlechterungsverbot verstößt bzw. die Bewirtschaftungsziele gefährdet. Die Prognose und die Bewertungen müssen in fachlich und rechtlich nachvollziehbarer Weise erfolgen und in sich schlüssig sein. Einen Vorschlag für die Gliederung des Fachbeitrages enthält Anlage 3.



Prüfschema Zustand/Potenzial von Oberflächenwasserkörpern

8. Dokumentation

Zur Dokumentation der behördlichen summarischen Prüfung (Vorprüfung) des Verschlechterungsverbot für geplante bzw. beantragte Vorhaben wurden von der AG Anlagengenehmigung/Gewässerausbau Formblätter entwickelt (Muster in Anlagen 4.1 bis 4.3).

Für die Prüfung von Anlagengenehmigung liegen zwei Varianten vor (eine Variante in Abfrageform).

Angaben zum Prognoseverfahren sind bei der Prüfung zwingend erforderlich, z.B. „Experteneinschätzung“. Für Vorhaben bzw. Änderungen von Vorhaben, für die keine Auswirkungen auf den Zustand des/der Wasserkörper zu erwarten ist/sind, ist dies nachweislich darzustellen und zu begründen.

Die Anlagen 5.1 bis 5.3 enthalten in den o. g. Formen zwei praktische Beispiele für eine Anlagengenehmigung und einen Gewässerausbau.

Anlagen

1. LHW-Datenportal – Vorgehensweise zur Ermittlung der Bewertungsergebnisse an einer Messstelle
- 2.1 Tabelle Vorhaben - Wirkmechanismen
- 2.2 Prüfmethodik Schadstoffe
3. Mustergliederung Fachbeitrag
- 4.1 Muster Formblatt – Summarische Prüfung (Vorprüfung) des Verschlechterungsverbot für geplante/beantragte Vorhaben – Anlagengenehmigung
- 4.2 Muster Formblatt – Summarische Prüfung (Vorprüfung) des Verschlechterungsverbot für geplante/beantragte Vorhaben – Anlagengenehmigung in Abfrageform
- 4.3 Muster Formblatt – Summarische Prüfung (Vorprüfung) des Verschlechterungsverbot für geplante/beantragte Vorhaben – Gewässerausbau
- 5.1 Formblatt – Summarische Prüfung (Vorprüfung) des Verschlechterungsverbot für geplante/beantragte Vorhaben – Beispiel Einbringung von Stegen in den Geiseltalsee
- 5.2 Formblatt – Summarische Prüfung (Vorprüfung) des Verschlechterungsverbot für geplante/beantragte Vorhaben – Beispiel Einbringung von Stegen in den Geiseltalsee in Abfrageform
- 5.3 Formblatt – Summarische Prüfung (Vorprüfung) des Verschlechterungsverbot für geplante/beantragte Vorhaben – Beispiel Gewässerausbau in/an der Wirbke

Quellen

1. LAWA Bund-/Länder-/Arbeitsgemeinschaft Wasser: Handlungsempfehlung Verschlechterungsverbot, Karlsruhe 2017
2. Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz - WHG)
3. BVerwG, Urteil vom 09.02.2017, Az. 7 A 2.15
4. Verordnung zum Schutz der Oberflächengewässer (Oberflächengewässerverordnung – OGew)