

Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt Mecklenburg-Vorpommern



Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt
Mecklenburg-Vorpommern, 19048 Schwerin

Landkreise und kreisfreie Städte sowie
Staatliche Ämter für Landwirtschaft und
Umwelt
als untere Wasserbehörden

Landesamt für Umwelt, Naturschutz und
Geologie als obere Wasserbehörde

bearbeitet von: Frau Haubelt

Telefon: 0385 / 588-6402

E-Mail:
S.Haubelt@lm.mv-regierung.de

Aktenzeichen:
520-00000-2012/005-035
(bitte bei Schriftverkehr angeben)

Schwerin, den 23.11.2017

Erlass zur Einführung und Anwendung der Handlungsempfehlung "Verschlechterungsverbot" der Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser

Anhang: Wesentliche Schritte bei der vorhabenbezogenen Prüfung der Betroffenheit des Verschlechterungsverbots am Beispiel eines oberirdischen Gewässers

Anlage: Handlungsempfehlung Verschlechterungsverbot der Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser

1. Grundsätzliches

Im Jahr 2000 erließen das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union die Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Wasserrahmenrichtlinie – WRRL). Dort heißt es in Artikel 4 Absatz 1 Satz 1: „Die Mitgliedsstaaten führen, ...die notwendigen Maßnahmen durch, um eine Verschlechterung des Zustands aller Oberflächenwasserkörper zu verhindern; ...“. In nationales Recht umgesetzt bestimmt § 27 Absatz 1 des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) seit dem 01.03.2010, dass oberirdische Gewässer so zu bewirtschaften sind, dass eine Verschlechterung ihres ökologischen und ihres chemischen Zustands vermieden wird. Diese recht abstrakte Vorgabe wurde zwischenzeitlich durch Rechtsprechung untersetzt. Der EuGH hat in seinem Urteil vom 1. Juli 2015 in der Rechtssache C-461/13 entschieden: „dass die Mitgliedsstaaten vorbehaltlich der Gewährung einer Ausnahme verpflichtet sind, die Genehmigung für ein konkretes Vorhaben zu versagen, wenn es eine Verschlechterung des Zustands eines Oberflächenwasserkörpers verursachen kann oder wenn es die Erreichung eines guten Zustands eines Oberflächengewässers bzw. eines guten ökologischen Potentials und eines guten chemischen Zustands eines Oberflächengewässers zu dem nach der Richtlinie maßgeblichen Zeitpunkt gefährdet.“

Auf ihrer Vollversammlung am 14./15.09.2017 verabschiedete die Bund-/ Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser einstimmig die im Anhang beigefügte Handlungsempfehlung zum Verschlechterungsverbot. Diese berücksichtigt die im Mai 2017 bekannt gewordenen Gründe der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. Februar 2017, Az. 7 A 2.15 „Elbvertiefung“. Auf das Zielerreichungsgebot geht die Handlungsempfehlung nicht näher ein.

Die LAWA-Vollversammlung empfiehlt den Ländern die Handlungsempfehlung zur Anwendung. Sie soll den Vollzugsbehörden eine Hilfestellung beim Umgang mit den rechtlichen Fragen rund um das Thema Verschlechterungsverbot geben. Da es sich um eine Empfehlung handelt, und von Bundesland zu Bundesland Unterschiede hinsichtlich der Schwerpunkte und Problemstellungen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Verschlechterungsverbots bestehen, sind landesspezifische Vorgaben erforderlich.

Die beigefügte Handlungsempfehlung der LAWA (HE) ist Bestandteil dieses Erlasses und wird zur Beachtung im Rahmen von Zulassungsverfahren verbindlich eingeführt. Es gelten jedoch die nachfolgenden Maßgaben.

2. Erläuterungen und landesspezifische Maßgaben zur Anwendung der LAWA-Handlungsempfehlung

- a) In der HE wird herausgearbeitet, dass Gegenstand der Prüfung zum Verschlechterungsverbot der jeweilige Oberflächen- oder Grund**wasserkörper** ist.

Sofern sich ein Vorhaben nicht nur in einem Wasserkörper auswirkt, ist das Vorliegen einer Verschlechterung für alle betroffenen Wasserkörper zu prüfen und in der Entscheidung der Behörde zu berücksichtigen.

- b) Unter Nr. 1 zu Gliederungspunkt 2.1.2.1. geht die HE auf (kleinere) oberirdische Gewässer ein, die im Bewirtschaftungsplan einem benachbarten Wasserkörper zugeordnet und damit Teil eines Wasserkörpers sind. Diese Konstellation ist in Mecklenburg-Vorpommern nicht relevant.

- c) Bezogen auf Gewässer, die keine Wasserkörper sind, ist das Verschlechterungsverbot nicht zu prüfen. Alle anderen Prüfungen (Entgegenstehen öffentlich-rechtlicher Vorschriften) bleiben dennoch bestehen, und das Bewirtschaftungsermessen ist auszuüben.¹

Bei Vorhaben an kleineren Gewässern, die in einen Wasserkörper einmünden oder auf einen Wasserkörper einwirken, ist das Verschlechterungsverbot bezogen auf den Wasserkörper ebenfalls zu prüfen. Kleinere Gewässer im vorstehenden Sinn sind Fließgewässer mit einer Einzugsgebietsgröße von weniger als 10 km² oder Standgewässer (Seen) mit einer Fläche von weniger als 50 ha.

Das Verschlechterungsverbot ist im Übrigen nicht der einzige Prüfpunkt bei der Vorhabenzulassung. Wenn es keinen Versagungsgrund nach § 12 Absatz 1 WHG gibt, steht die Erteilung einer Erlaubnis nach § 12 Absatz 2 WHG im pflichtgemäßen Ermessen

¹ Diese Erläuterung dient der Klarstellung zu HE Gliederungspunkt 2.1.2.1., Nr. 3.

(Bewirtschaftungsermessen) der Wasserbehörde; der Antragsteller hat lediglich einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung. Ausübung des Bewirtschaftungsermessens bedeutet bei Umsetzung der WRRL daher auch, zu prüfen, ob infolge der Zulassung des Vorhabens die Bewirtschaftungsziele gefährdet würden, denen durch die Festlegungen der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme der Rahmen gesteckt ist.

- d) In Gliederungspunkt 2.2.1.1. der HE ist jede weitere nachteilige Veränderung derselben Qualitätskomponente gemeint.²

3. Prüfpunkte zum Verschlechterungsverbot - Wasserrechtlicher Fachbeitrag

Nicht jede (nachteilige) Einwirkung auf ein Gewässer erfüllt den Tatbestand einer Verschlechterung im juristischen Sinn. Für jedes Vorhaben muss aber geprüft und schlüssig und fachlich fundiert dargelegt werden, ob es bei der Vorhabenzulassung zu einer rechtlich relevanten Verschlechterung kommen wird. Die Zulassungsbehörde hat hinsichtlich der Vorhabenauswirkungen eine **Prognoseentscheidung** zu treffen. Diese ist sorgfältig zu dokumentieren.

Die Behörde muss sich über die Voraussetzungen für die Zulassung des beantragten Vorhabens (also auch über das Nicht-Vorliegen einer Verschlechterung) eine eigene Überzeugung im Zuge einer Ermessens- und Beurteilungsspielraumbetrachtung bilden können. Sie muss die erwähnten Prüfungen allerdings nicht allein ausführen. Darlegungspflichtig ist der Vorhabenträger, der die Zulassung begehrt. Er bringt im Verwaltungsverfahren den wasserrechtlichen Fachbeitrag bei.

Je nach Art und Umfang des Vorhabens kann sich der wasserrechtliche Fachbeitrag in wenigen Sätzen erschöpfen (wenn z. B. schon tatbestandlich eine Verschlechterung ausgeschlossen werden kann) oder aber einen beachtlichen Umfang erreichen. Eine Schlüsselfunktion nimmt in diesem Zusammenhang die Identifizierung der Wirkfaktoren der beantragten Maßnahme ein.

Die wesentlichen Prüfschritte (die den Rahmen für einen wasserrechtlichen Fachbeitrag bilden) sind im **Anhang** zu diesem Erlass am Beispiel eines Oberflächenwasserkörpers abgebildet.

4. Entscheidungen unter Anwendung der Ausnahmebestimmungen nach § 31 WHG

Auch wenn die Vorhabenzulassung unter Anwendung einer Ausnahmeregelung nach § 31 (oder § 44 oder 47 Absatz 3) WHG von vornherein in Betracht kommt, können Eintritt, Art und Umfang der Verschlechterung nicht dahingestellt bleiben. Um einschätzen zu können, welche Auswirkungen die Vorhabenzulassung im Rahmen der Fortschreibung der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungsziele hätte (§ 84 Absatz 1 i. V. m. § 83 Absatz 2 Satz 2 Nr. 3 WHG), muss die Verschlechterung zunächst methodisch ordnungsgemäß festgestellt und beschrieben sein.

² EuGH, Urteil vom 01.07.2015, C-461/13, Rnr. 69

Die Gestaltung der Ausnahmen nach § 31 Absatz 1 und 2 WHG dient der Umsetzung des Artikel 4 Absatz 6 und 7 WRRL und fußt im Erwägungsgrund Nr. 32 zur WRRL. Diese Quellen sind bei der Prüfung heranzuziehen, ob eine Ausnahmemöglichkeit in Betracht kommt.

Es muss außerdem prüfbar sein, ob die Ausnahmegewährung die Verwirklichung der in den §§ 27, 44 und 47 Absatz 1 WHG festgelegten Bewirtschaftungsziele in anderen Gewässern derselben Flussgebietseinheit nicht dauerhaft ausschließen oder gefährden würde (§ 31 Absatz 3 i. V. m. § 29 Absatz 2 Satz 2 WHG). Bei Inanspruchnahme einer Ausnahmeregelung muss trotzdem für das Erreichen des bestmöglichen Zustands Sorge getragen werden und eine Neubestimmung des anzustrebenden Ziels erfolgen.

Sowohl der EuGH als auch das BVerwG verstehen den Begriff "Zustand" bei der Prüfung des Verschlechterungsverbots (auch im Zusammenhang mit § 31 WHG) als Oberbegriff für den ökologischen Zustand und das ökologische Potenzial. Bei erheblich veränderten oder bei künstlichen Gewässern ist die Erreichbarkeit des guten ökologischen Potenzials – sowie des guten chemischen Zustands – maßgeblich (BVerwG, Urteil v. 09.02.2017, 7 A 2/15, Rnr. 482 ff).

Gemäß § 84 Absatz 1 WHG sind die Maßnahmenprogramme und die Bewirtschaftungspläne bis zum 22. Dezember 2020 das nächste Mal zu überprüfen und, soweit erforderlich und nach einer öffentlichen Anhörung, bis zum 22. Dezember 2021 zu aktualisieren. Für die Aktualisierungen gelten § 83 Absatz 4 Sätze 1 bis 3 WHG (Schrittfolge mit Fristvorgaben) entsprechend. Gemäß § 107 Absatz 3 Satz 1 Nr. 7 LWaG ist das LUNG als obere Wasserbehörde zuständig für die Überprüfung und Aktualisierung der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne.

Die Zulassungsbehörde hat das LUNG unverzüglich über die Zulassungsentscheidung unter Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung in Kenntnis zu setzen. Der wasserrechtliche Fachbeitrag ist dem LUNG zu übermitteln, damit die eben geschilderten Prüfungen durchführbar sind.

Ist die Zulassungsbehörde keine Wasserbehörde (siehe auch Gliederungspunkt 6), dokumentiert letztere die Begründung ihrer Entscheidung über die Erteilung ihres Einvernehmens (bzw. Benehmens). Die Wasserbehörde übermittelt ihre Entscheidung an die Zulassungsbehörde. Gleichzeitig bittet die Wasserbehörde, dass sie über den Inhalt der letztlich getroffenen Entscheidung in Kenntnis gesetzt wird. Enthält die Entscheidung eine Vorhabenzulassung unter Inanspruchnahme einer Ausnahmeregelung, dann stellt die Wasserbehörde sie dem LUNG unverzüglich mit dem wasserrechtlichen Fachbeitrag zur Verfügung.

5. Beteiligung der StÄLU im wasserrechtlichen Zulassungsverfahren zu Fragen der Wasserrahmenrichtlinie

Das jeweils örtlich zuständige StÄLU soll durch die Landkreise und kreisfreien Städte als Zulassungsbehörden in die Entscheidung eingebunden werden, sobald sie davon ausgehen, dass eine Verschlechterung (im Rechtssinn) eintreten würde oder die für das Gewässer bestehenden Bewirtschaftungsziele durch die Zulassungsentscheidung tangiert wären. Das StÄLU nimmt in diesen Fällen eine vorhabenbezogene Prüfung der Einhaltung der Bewirtschaftungsziele nach §§ 27, 44 bzw. 45a WHG vor und gibt dazu eine Stellungnahme ab.

Eine Beteiligung der StÄLU ist angeraten, wenn Zweifel über den Eintritt einer Verschlechterung oder die Vereinbarkeit des Vorhabens bestehen.

Ist ein Landkreis oder eine kreisfreie Stadt zur Benehmens- oder Einvernehmensentscheidung im Zulassungsverfahren einer anderen Behörde aufgefordert, gilt das Vorstehende entsprechend.

6. Geltung und Prüfung des Verschlechterungsverbots in anderen als wasserrechtlichen Verfahren

Zulassungsentscheidungen, die Einfluss auf den Zustand von Gewässern haben können, werden auch in anderen als wasserrechtlichen Verfahren getroffen.

Beispiele:

Im Rahmen einer Planfeststellung nach § 41 Absatz 5 Flurbereinigungsgesetz werden wasserrechtliche Belange von der Planfeststellung bzw. Plangenehmigung umfasst (materielle Konzentration).

Nach § 19 Absatz 3 WHG ist die Entscheidung im Einvernehmen mit der zuständigen Wasserbehörde zu treffen.

Das Einvernehmenserfordernis besteht z. B. auch bei

- bergrechtlichen Betriebsplänen, die die Benutzung eines Gewässers vorsehen (§ 19 Absatz 2 WHG),
- Entscheidungen der Bauaufsichtsbehörden, wenn das Vorhaben auch einer Baugenehmigung bedarf (§ 113a LWaG),
- Entscheidungen der Immissionsschutzbehörden bei den in § 124a LWaG genannten Industrieanlagen oder
- Planfeststellungen zum Ausbau, Neubau oder zur Beseitigung von Bundeswasserstraßen (§ 14 Absatz 3 WaStrG).

In diesen Fällen muss sich die andere Behörde über die Voraussetzungen für die Zulassung des beantragten Vorhabens (also auch über das Nicht- Vorliegen einer Verschlechterung) ihrerseits eine eigene Überzeugung bilden können. Sie trägt die Verantwortung für die zu treffende Entscheidung. Dazu ist sie aus fachlicher Sicht auf die Beteiligung der zuständigen Wasserbehörde angewiesen. Der Vorhabenträger muss den wasserrechtlichen Fachbeitrag (im eigenen Interesse an der Entscheidung möglichst frühzeitig) bei der zulassenden Behörde einreichen. Diese leitet ihn der Wasserbehörde im Zuge der Benehmens- oder Einvernehmensherstellung zu.

Es ist Aufgabe der Wasserbehörde, darüber zu wachen, dass das materielle und formelle Wasserrecht richtig und vollständig vollzogen und auch das Bewirtschaftungsermessen (§ 12 Absatz 2 WHG) zweckmäßig ausgeübt wird.

Gez. Ute Hennings

Anhang zum Erlass zur Einführung und Anwendung der Handlungsempfehlung "Verschlechterungsverbot" der Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser

Wesentliche Schritte bei der vorhabenbezogenen Prüfung der Betroffenheit des Verschlechterungsverbots am Beispiel eines oberirdischen Gewässers

Bei jedem der beschriebenen Schritte - auch ab Schritt 6 - soll eine **Dokumentation** und Begründung der erarbeiteten Ergebnisse erfolgen.

Bezugspunkt der Beurteilung eines möglichen Verstoßes gegen das Verschlechterungsverbot ist der jeweilige Wasserkörper. Daher beginnt die Prüfung mit der Bestimmung des vom geplanten Vorhaben* betroffenen Wasserkörpers.

Schritt		Folge
1	Feststellen des vom Vorhaben betroffenen Wasserkörpers Ist das Gewässer, auf das sich die geplante Maßnahme bezieht, selbst Wasserkörper oder mündet es in einen Wasserkörper ein oder kann die geplante Maßnahme auf einen Wasserkörper (auch über den Grundwasserpfad) einwirken?	Wenn die vorstehende Frage in einer ihrer Varianten mit "Ja" zu beantworten ist, dann weiter mit Schritt 2; Wenn die vorstehende Frage komplett mit „Nein“ zu beantworten ist, dann Schritt 12
2	Feststellen des maßgeblichen Ausgangszustands des Wasserkörpers Welchen ökologischen und chemischen Zustand (bzw. welches ökologische Potenzial und welchen chemischen Zustand) hat der betroffene Wasserkörper im Zeitpunkt der Behördenentscheidung?	Dokumentieren und weiter mit Schritt 3
3	Feststellen der Bewertung des Wasserkörpers (insbesondere nach §§ 5 und 6 OGewV und dem einschlägigen Bewirtschaftungsplan) und der Bewirtschaftungsziele	Dokumentieren und weiter mit Schritt 4
4	Beschreiben des Vorhabens (Anlass und Ziel)	Dokumentieren und weiter mit Schritt 5
5	Identifizieren der Wirkfaktoren des Vorhabens a) Welche Qualitätskomponenten (biologische, hydromorphologische oder allgemein physikalisch-chemische) werden von Veränderungen betroffen sein? b) Welche UQN (Schadstoffe des chemischen Zustands und flussgebietsspezifische Schadstoffe) werden voraussichtlich beeinflusst (welche Stoffe werden voraussichtlich emittiert)? c) Welche Wirkfaktoren können ausgeschlossen werden?	Auf Wirkfaktoren, die von dem geplanten Vorhaben gar nicht ausgehen werden, muss kein wasserrechtlicher Fachbeitrag näher eingehen. Benennen der identifizierten Wirkfaktoren, dann weiter bei Schritt 6
6	Welche Wirkungen werden die bei Schritt 5 identifizierten Faktoren voraussichtlich auf die betroffenen biologischen Qualitätskomponenten zeigen?	Voraussichtlich keine: dann weiter bei Schritt 7; ansonsten 6a

Schritt		Folge
6a	Wird die zu erwartende (nachteilige) Veränderung voraussichtlich an der repräsentativen Messstelle messtechnisch nachweisbar sein (hier insbesondere unterstützende QK)?	Wenn nein: dann Schritt 7; Wenn ja: weiter bei Schritt 6b
6b	Wird die zu erwartende (nachteilige) Veränderung eine biologische Qualitätskomponente betreffen, die bereits in der niedrigsten Klasse eingeordnet ist?	Wenn nein: weiter bei Schritt 6c; Wenn ja: Schritt 7 bearbeiten, dann in jedem Fall weiter bei Schritt 8
6c	Wird die zu erwartende Veränderung eine nachteilige Veränderung des Zustands mindestens einer biologischen Qualitätskomponente nach Anhang V der WRRL um (mindestens) eine Klasse bewirken?	Wenn nein: dann Schritt 7; Wenn ja: Schritt 7 bearbeiten, dann in jedem Fall weiter bei Schritt 8
7	Welche Wirkungen werden die bei Schritt 5 identifizierten Faktoren voraussichtlich auf den chemischen Zustand (die betroffenen UQN) haben?	Bei Betroffenheit des chemischen Zustands: Schritt 7a Voraussichtlich keine Wirkungen, dann: a) weiter bei Schritt 8 wenn dieser nach dem Ergebnis zu Schritt 6b oder 6c noch zu bearbeiten ist, ansonsten b) Schritt 12.
7a	Wird die zu erwartende (nachteilige) Veränderung voraussichtlich an der repräsentativen Messstelle messtechnisch nachweisbar sein?	Wenn nein: a) weiter bei Schritt 8 wenn dieser nach dem Ergebnis zu Schritt 6b oder 6c noch zu bearbeiten ist, ansonsten b) Schritt 12. Wenn ja: weiter bei Schritt 7b
7b	Wird infolge der Vorhabenverwirklichung voraussichtlich - eine UQN für einen Stoff überschritten oder - die Konzentration desselben Stoffes bei bereits überschrittener UQN erhöht oder - eine nachteilige Veränderung bewirkt, und der chemische Zustand des WK ist bereits wegen Überschreitung einer anderen UQN nicht gut?	Wenn keine dieser Auswirkungen prognostiziert wird, a) weiter bei Schritt 8 wenn dieser nach dem Ergebnis zu Schritt 6b oder 6c noch zu bearbeiten ist, ansonsten b) Schritt 12. Wenn eine der links genannten Varianten eintritt, dann weiter mit Schritt 8.

Schritt		Folge
8	Können die schädlichen Gewässerveränderungen (z. B. durch Nebenbestimmungen) vermieden oder ausgeglichen werden? Wichtig: im selben Wasserkörper, zeitgleich <u>und</u> im Zulassungstechnischen Zusammenhang mit dem Vorhaben und betreffend dieselbe Qualitätskomponente / denselben Stoff!	Wenn nein: weiter bei Schritt 9 Wenn ja: Schritt 12
9	Können die schädlichen Gewässerveränderungen minimiert werden, so dass die Schwelle zur Verschlechterung nicht überschritten wird? → Alternativenprüfung zur Vorzugsvariante	Wenn nein: weiter bei Schritt 10 Wenn ja: Schritt 12
10	Wird das Vorhaben allenfalls zu einer kurzzeitigen Verschlechterung führen, bei der sich der vorherige (oder ein besserer) Zustand mit Sicherheit bald nach Maßnahmenende (wieder) einstellt?	Wenn nein: weiter bei Schritt 11 Wenn ja: Schritt 12
11	Kann eine Zulassung des Vorhabens unter Inanspruchnahme einer Ausnahme nach § 31 Absatz 1 oder 2 WHG erfolgen?	Wenn nein: Das Vorhaben kann nicht zugelassen werden. Wenn ja: Verschlechterung ja, aber die <u>Folge</u> wie bei Schritt 12 tritt ein
12	Der Tatbestand einer Verschlechterung wird nicht erfüllt. Ein Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot bei Zulassung des Vorhabens (bei Punkt 8 mit entsprechenden Nebenbestimmungen; bei Punkt 9 in Form der Planungsalternative) ist auszuschließen.	Die Prüfung zum Verschlechterungsverbot ist abgeschlossen. Es ist nun u. a. zu prüfen, ob das Vorhaben mit den Bewirtschaftungszielen für den Wasserkörper vereinbar ist (Prognose Zielerreichungsgebot)

* Die Begriffe Vorhaben und Maßnahme können aus Gründen der Übersichtlichkeit für Zwecke der Darstellung in diesem Anhang synonym verwendet werden.