

SÄCHSISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR ENERGIE, KLIMASCHUTZ, UMWELT UND LANDWIRTSCHAFT
01076 Dresden

Wasserbehörden gemäß Verteiler

Verschlechterungsverbot nach § 27 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 1 und § 47 Abs. 1 Nr. 1 WHG

hier: Vorläufige Vollzugshinweise des SMUL vom 3. März 2017

Unser Schreiben vom 12. April 2017

Unsere E-Mail vom 12. Dezember 2017

Anlage

Mit Schreiben vom 6. März 2017 haben wir die Vorläufigen Vollzugshinweise des SMUL zur Auslegung und Anwendung des Verschlechterungsverbots nach § 27 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 1 und nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 WHG unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH (Stand: 3. März 2017) herausgegeben.

Eine erste Änderung und Ergänzung erfolgte im April 2017 und wurde mit Schreiben vom 12. April 2017 versandt:

- Vorläufige Vollzugshinweise des SMUL (Stand: 3. März 2017 mit Bezugnahme auf LAWA-Handlungsempfehlung vom 16./17.03.2017)
- Neue Anlage 3: LAWA-Handlungsempfehlung Verschlechterungsverbot

Mit E-Mail vom 12. Dezember 2017 haben wir auf die Aktualisierung der LAWA-Handlungsempfehlung durch die 154. LAWA-Vollversammlung vom 14./15. September 2017 hingewiesen. Die Aktualisierung der LAWA-Handlungsempfehlung erfolgte aufgrund der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. Februar 2017 (Az. 7 A 2.15 – „Elbvertiefung“). In diesem Urteil hat das Bundesverwaltungsgericht eine klare Aussage zur Beurteilung der flussgebietsspezifischen Schadstoffe bei der Frage der Verschlechterung des ökologischen Zustands von Oberflächengewässern getroffen. Die erforderliche Anpassung an diese Rechtsprechung wurde in Kapitel 6 a) aa) der Vorläufigen Vollzugshinweise (auf S. 14 bis 17) vorgenommen: Nummern 6.4 bis 6.6 wurden gestrichen und durch neue Nummer 6.4 ersetzt. Die Änderungen und Ergänzungen sind durch Rotdruck kenntlich gemacht.

Ihr/-e Ansprechpartner/-in
Claudia Fritzsch

Durchwahl
Telefon +49 351 564-24103
Telefax +49 351 564-24004

claudia.fritzsch@
smul.sachsen.de

Ihr Zeichen

Ihre Nachricht vom

Aktenzeichen
(bitte bei Antwort angeben)
41-8600/6/20

Dresden,
11. März 2021



Hausanschrift:
Sächsisches Staatsministerium
für Energie, Klimaschutz,
Umwelt und Landwirtschaft
Wilhelm-Buck-Straße 2
01097 Dresden

www.smul.sachsen.de

Besucheradresse:
Sächsisches Staatsministerium
für Energie, Klimaschutz,
Umwelt und Landwirtschaft
Wilhelm-Buck-Straße 2
01097 Dresden

Bitte beachten Sie die allgemeinen Hinweise zur Verarbeitung personenbezogener Daten durch das Sächsische Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft zur Erfüllung der Informationspflichten nach der Europäischen Datenschutz-Grundverordnung auf www.smul.sachsen.de



Die aktuelle Fassung der Vorläufigen Vollzugshinweisen, einschließlich der Anlagen 1 bis 3, ist veröffentlicht unter

<https://www.wasser.sachsen.de/recht-und-grundsätze-wissenswertes-4272.html>
<https://www.wasser.sachsen.de/download/VollzugshinweiseVerschlechterung.pdf>

Diese Unterlagen werden nun ergänzt durch **zwei Fachtechnische Arbeitshilfen zur Prognoseentscheidung bezüglich der Verschlechterung des ökologischen Zustands von Oberflächenwasserkörpern:**

- Ständiger Ausschuss der LAWA Oberirdische Gewässer und Küstengewässer (LAWA-AO): Fachtechnische Hinweise für die Erstellung der Prognose im Rahmen des Vollzugs des Verschlechterungsverbots. (Beschl. auf der 160. LAWA-Vollversammlung am 17./18. September 2020 in Würzburg)
- LfULG (Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie) (2021): Fachtechnische Arbeitshilfe zur Prognoseentscheidung hinsichtlich des ökologischen Zustands im Rahmen der Prüfung des Verschlechterungsverbots. Version 1.1. Abschlussbericht, bearbeitet durch Planungsbüro Koenzen Wasser und Landschaft

Diese Fachtechnischen Arbeitshilfen werden in Kürze ebenfalls **als neue Anlagen 4 und 5 zu den Vorläufigen Vollzugshinweisen veröffentlicht unter**

<https://www.wasser.sachsen.de/recht-und-grundsätze-wissenswertes-4272.html>
<https://www.wasser.sachsen.de/wrrl-daten-kompakt-10896.html>

Ergänzend dazu wird durch das Bildungszentrum Reinhardtsgrimma am 23. März 2021 ein Online-Seminar durchgeführt (s. Anlage).



Ulrich Kraus
Abteilungsleiter Wasser, Boden, Wertstoffe

SÄCHSISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR UMWELT UND LANDWIRTSCHAFT
Postfach 10 05 10 | 01076 Dresden

gemäß Verteiler

Verschlechterungsverbot nach § 27 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 1 und nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 WHG

hier: Vorläufige Vollzugshinweise des SMUL vom 3. März 2017 (Az. 41-8600/6/20)

Unser Schreiben vom 6. März 2017
Dienstberatung zur Anwendung des Verschlechterungsverbotes am 3. April 2017 im SMUL

Anlagen

Mit Schreiben vom 6. März 2017 haben wir die Vorläufigen Vollzugshinweise des SMUL zur Auslegung und Anwendung des Verschlechterungsverbots nach § 27 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 1 und nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 WHG unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH (Stand: 3. März 2017) herausgegeben. Außerdem haben wir dazu am 3. April 2017 eine Dienstberatung durchgeführt (Anlage I: Teilnehmerliste).

In der Dienstberatung haben wir darauf hingewiesen, dass auf der 153. Sitzung der LAWA-Vollversammlung am 16./17. März 2017 (unter TOP 6.5) die „LAWA-Handlungsempfehlung Verschlechterungsverbot“ einstimmig beschlossen und den Ländern zur Anwendung empfohlen wurde. Diese LAWA-Handlungsempfehlung wurde von einer Kleingruppe des LAWA-Ausschusses Wasserrecht erarbeitet. Das SMUL war durch Frau Fritzsich in dieser Kleingruppe vertreten, so dass die Konformität und Passfähigkeit mit den parallel dazu erstellten Vorläufigen Vollzugshinweisen des SMUL gewährleistet werden konnte.

Die LAWA-Handlungsempfehlung wird Ihnen hiermit als ergänzendes Material zur Verfügung gestellt. Dazu haben wir die o. g. Vorläufigen Vollzugshinweise des SMUL redaktionell ergänzt, indem wir zu den einzelnen Gliederungspunkten jeweils auf die entsprechenden Ausführungen (Kapitel) der LAWA-Handlungsempfehlung hinweisen, gegebenenfalls unter Angabe einer näheren Erläuterung. Die redaktionellen Ergänzungen sind in der beigefügten Fassung durch rote Schriftfarbe kenntlich gemacht.

Ihr/-e Ansprechpartner/-in
Claudia Fritzsich

Durchwahl
Telefon +49 351 564-2417
Telefax +49 351 564-2409

claudia.fritzsich@
smul.sachsen.de*

Ihr Zeichen

Ihre Nachricht vom

Aktenzeichen
(bitte bei Antwort angeben)
41-8600/6/20

Dresden,
12. April 2017



Hausanschrift:
Sächsisches Staatsministerium
für Umwelt und Landwirtschaft
Wilhelm-Buck-Straße 2
01097 Dresden

www.smul.sachsen.de

Verkehrsverbindung:
Zu erreichen mit den Straßen-
bahnlinien 3, 6, 7, 8, 13

Für Besucher mit Behinderungen
befinden sich gekennzeichnete
Parkplätze am Königsufer.
Für alle Besucherparkplätze gilt:
Bitte beim Pfortendienst melden.

* Kein Zugang für elektronisch signierte
sowie für verschlüsselte elektronische
Dokumente



Die Ausführungen der LAWA-Handlungsempfehlung können danach ergänzend zu den Vorläufigen Vollzugshinweisen zur weiteren Information herangezogen werden. Im Zweifel sowie bei eventuellen Widersprüchlichkeiten gelten ausschließlich die Aussagen in den Vorläufigen Vollzugshinweisen.

Somit erhalten Sie beigelegt als Anlagen:

- Anlage I: Teilnehmerliste der DB vom 3.4.2017
- **Anlage II: Vorläufige Vollzugshinweise des SMUL (Stand: 3. März 2017* mit Bezugnahme auf LAWA-Handlungsempfehlung vom 16./17.03.2017) mit den Anlagen:**
 - 1) Internetseiten zu den Bewirtschaftungsdokumenten der WRRL und HWRM-RL (unverändert)
 - 2) Daten des LfULG zu Bewertungen für den aktualisierten Bewirtschaftungsplan 2015 (unverändert)
 - 3) **neu: LAWA-Handlungsempfehlung**

Außerdem möchte ich darauf hinweisen, dass die Vorträge der Dienstberatung vom 3. April 2017 in CIRCA in einem neuen Ordner unter:

<https://circa.sachsen.de/Members/irc/egov/wrrl/library?l=/verschlechterungsverbot/verschlechterungsverbot&vm=detailed&sb=Title>

eingestellt sind. Sofern Sie noch nicht als Benutzer für den CIRCA-Server angemeldet sind, empfehle ich Ihnen, sich mit dem zuständigen Mitarbeiter der LfULG, Herrn Dimmer (Roland.Dimmer@smul.sachsen.de) in Verbindung zu setzen.

Nicht zuletzt wollen wir auf das 22. Leipziger Umweltrechtliche Symposium vom 30./31. März 2017 unter dem Titel „Aktuelle Entwicklungen im Wasserrecht“ verweisen. Die Folien zu den Vorträgen finden Sie auf

<https://iupr.jura.uni-leipzig.de/veranstaltungen/folien-22-symposion/>

Zu dieser Veranstaltung wird es einen Tagungsband geben, der voraussichtlich zu Jahresbeginn 2018 im Nomos Verlag erscheint. Hierzu werden wir Sie nach dem Erscheinen informieren.

Da die erste Dienstberatung zum Verschlechterungsverbot am 3. April 2017 auf breites Interesse gestoßen ist, planen wir eine Fortsetzungsveranstaltung im 4. Quartal diesen Jahres mit dem Schwerpunkt eines praxisbezogenen Erfahrungsaustausches der Vollzugsbehörden. Dazu bitten wir die Vollzugsbehörden um Vorschläge für geeignete Verfahren aus Ihrem Zuständigkeitsbereich. Für weitere Themenvorschläge sind wir offen.



Ulrich Kraus
Abteilungsleiter Wasser, Boden, Wertstoffe

**Vorläufige Vollzugshinweise des SMUL
zur Auslegung und Anwendung des
Verschlechterungsverbots nach § 27 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 1
und nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 WHG
unter besonderer Berücksichtigung
der Rechtsprechung des EuGH**

Gliederung

Vorbemerkung

Auslegung und Anwendung des Verschlechterungsverbots

(mit Verweis auf die entsprechenden Ausführungen in der LAWA-Handlungsempfehlung¹, die entsprechend der Vorbemerkung ergänzend herangezogen werden können)

1. **Anwendungsbereich des Verschlechterungsverbots**
(Nr. 2.1.2.2)
2. **Wasserkörper-Bezogenheit und Ort der Beurteilung**
(Nr. 2.1.2.1) (Nr. 2.1.3)
3. **Datenbereitstellung, Antragsverfahren**
4. **Beschreibung des Vorhabens und der möglichen Auswirkungen**
5. **Beschreibung der vom Vorhaben betroffenen OWK / GWK – Ausgangszustand**
 - a) **Identifizierung der betroffenen WK**
 - b) **Beschreibung der betroffenen WK**
 - aa) **OWK**
 - bb) **GWK**
 - c) **Maßgeblicher Ausgangszustand**
(Nr. 2.1.4)
6. **Prüfungs- (bewertungs-)relevante (Qualitäts-)Komponenten und Maßstab für Verschlechterung (nach EuGH-Rspr.)**
 - a) **Bei OWK**
 - aa) **Verschlechterung des ökologischen Zustands/Potenzials**
(Nr. 2.2.1, 2.2.1.1, 2.2.1.2, 2.2.1.3)
 - bb) **Verschlechterung des chemischen Zustands**
(Nr. 2.2.2)
 - b) **Bei GWK**
(Nr. 2.3)
 - aa) **Verschlechterung des mengenmäßigen Zustands**
(Nr. 2.3.2)

¹ Handlungsempfehlung Verschlechterungsverbot der Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser, beschlossen auf der 153. LAWA-Vollversammlung am 16./17. März 2017 (im Folgenden zitiert: LAWA-Handlungsempfehlung), Anlage 3

Vorläufige Vollzugshinweise zum Verschlechterungsverbot
(Stand: 3. März 2017* mit Bezugnahme auf LAWA-Handlungsempfehlung vom 16./17.03.2017)

- bb) Verschlechterung des chemischen Zustands
(Nr. 2.3.1)
 - c) Erheblichkeitsschwelle, allgemeiner Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, Übermaßverbot
(Nr. 2.5)
7. **Prognose hinsichtlich der Auswirkungen**
(Nr. 2.1.6)
- a) **Prognosemaßstab**
 - b) **Kumulation, Berücksichtigung von Summationseffekten**
(Nr. 2.1.7)
 - c) **Umgang mit natürlichen und mit messtechnischen Schwankungen**
8. **Dauer der Verschlechterung, kurzzeitige Verschlechterung**
(Nr. 2.1.5)
9. **Maßnahmen zur Verhinderung der Verschlechterung**
(Nr. 2.4)
10. **Ausnahmen vom Verschlechterungsverbot**
(Nr. 3)
- a) **Ausnahmen nach § 31 Abs. 1 WHG**
 - b) **Ausnahmen nach § 31 Abs. 2 WHG für OWK**
 - aa) **Anwendungsbereich**
 - bb) **physische Gewässereigenschaft iSv § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 WHG**
 - cc) **Gründe nach § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 WHG**
 - dd) **keine anderen geeigneten Maßnahmen nach § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG**
 - ee) **Ausschöpfung aller praktisch geeigneten Maßnahmen nach § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 WHG**
 - ff) **§ 31 Abs. 3 in Verbindung mit § 29 Abs. 2 Satz 2 WHG**
 - c) **Ausnahmen nach § 31 Abs. 2 WHG i. V. m. § 47 Abs. 3 Satz 1 WHG für GWK**
 - d) **Aufnahme der Ausnahmen in den Bewirtschaftungsplan**
11. **Verhältnis zu den anderen Bewirtschaftungszielen**

Anlagen:

- 1) **Internetseiten zu den Bewirtschaftungsdokumenten der WRRL und HWRM-RL**
(Zusammenstellung der Fundstellen der aktuellen Bewirtschaftungspläne, Maßnahmenprogramme und Hochwasserrisikomanagementpläne für die FGE Elbe und Oder sowie der Sächsischen Beiträge)
- 2) **Daten des LfULG zu Bewertungen für den aktualisierten Bewirtschaftungsplan 2015 und weitere aktuelle thematische Daten**
- 3) **LAWA-Handlungsempfehlung** (Handlungsempfehlung Verschlechterungsverbot der Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser, beschlossen auf der 153. LAWA-Vollversammlung am 16./17. März 2017)

Verwendete Abkürzungen:

BWP.....	Bewirtschaftungsplan nach § 83 WHG
GWK.....	Grundwasserkörper
GrwV.....	Verordnung zum Schutz des Grundwassers (Grundwasserverordnung) vom 9. November 2010 (BGBl. I S. 1513), in der jeweils geltenden Fassung
LAWA.....	Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser
MNP.....	Maßnahmenprogramm nach § 82 WHG
OGewV.....	Verordnung zum Schutz der Oberflächengewässer (Oberflächengewässerverordnung) vom 20. Juni 2016 (BGBl. I S. 1373), in der jeweils geltenden Fassung
OWK.....	Oberflächenwasserkörper
QK.....	Qualitätskomponente
SächsWG....	Sächsisches Wassergesetz vom 12. Juli 2013 (SächsGVBl. S. 503), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. Juli 2016 (SächsGVBl. S. 287) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung
WHG.....	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz) vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. August 2016 (BGBl. I S. 1972) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung
WK.....	Wasserkörper, d. h. Oberflächen- und Grundwasserkörper
WRRL.....	Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. L 327 vom 22.12.2000, S. 1), die zuletzt durch die Richtlinie 2008/105/EG (ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 84) geändert worden ist

Vorbemerkung:

Nach der Grundsatzentscheidung des EuGH mit Urteil vom 1. Juli 2015 (Rechtssache C-461/13), dem Urteil des EuGH vom 4. Mai 2016 (Rechtssache C-346/14) sowie dem Urteil des BVerwG vom 11. August 2016 (Az. 7 A 1/15) werden bis auf Weiteres die folgenden Anwendungshinweise für den Vollzug der § 27 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 1 WHG (Verschlechterungsverbot bezogen auf Oberflächenwasserkörper – OWK) sowie § 47 Abs. 1 Nr. 1 WHG (Verschlechterungsverbot bezogen auf Grundwasserkörper – GWK) herausgegeben.

Die folgenden Auslegungs- und Anwendungsregelungen berücksichtigen die o. g. Entscheidungen. **Ergänzend zu diesen Auslegungs- und Anwendungsregelungen können die entsprechenden Ausführungen der LAWA-Handlungsempfehlung (FN 1, Anlage 3) herangezogen werden, soweit diese nicht im Widerspruch zu diesen Vollzugshinweisen stehen. Im Zweifel gelten ausschließlich diese Vollzugshinweise. Insbesondere im Hinblick auf die** ~~Aufgrund der laufenden Diskussion insbesondere im Rahmen der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) zur Erarbeitung einer LAWA-Handlungsempfehlung und der z. T. noch ausstehende Rechtsprechung des BVerwG^{2, 3} wird dieser Erlass, soweit erforderlich, ergänzt und fortgeschrieben.~~

Der LDS obliegt es, die unteren Wasserbehörden zeitnah über diesen Erlass des SMUL zu unterrichten und sie bei der Umsetzung zu beraten.

² z. Zt. noch anhängig: Revision gegen Urteil des OVG Hamburg vom 18.1.2013 (5 E 11/08 – Kraftwerk Moorburg).

³ **In dem Verfahren zur Elbvertiefung (BVerwG 7 A 2/15) wurde am 9.2.2017 das Urteil verkündet (u. a. kein Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot), es ist noch nicht veröffentlicht.** In der unter www.bverwg.de veröffentlichten Pressemitteilung Nr. 6/2017 zu dem Urteil wird festgestellt: „Das Vorhaben verstößt auch weder gegen das wasserrechtliche Verschlechterungsverbot noch läuft es dem Verbesserungsgebot zuwider. Mögliche Beeinträchtigungen der in erster Linie maßgeblichen biologischen Qualitätskomponenten sind nicht so gravierend, dass sie zu einer Verschlechterung im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union führen.“

Auslegung und Anwendung des Verschlechterungsverbots

Hinweis: Die nachfolgende Gliederung kann als Checkliste für den Prüfungsablauf des Verschlechterungsverbots in einem Zulassungsverfahren dienen. Ein inhaltlich ähnliches Prüfungsschema – in Form eines Ablaufschemas – enthält auch die LAWA-Handlungsempfehlung unter Nr. 4.

1. Anwendungsbereich

1.1

Das wasserrechtliche Verschlechterungsverbot gilt für alle wasserrechtlichen Zulassungsverfahren.

Der EuGH hat im Leitsatz 1 der Entscheidung vom 1. Juli 2015 ausdrücklich festgestellt, dass das Verschlechterungsverbot dahin auszulegen ist, dass „vorbehaltlich der Gewährung einer Ausnahme [...] die Genehmigung für ein konkretes Vorhaben zu versagen [ist], wenn es eine Verschlechterung des Zustands [...] verursachen kann“. Danach handelt es sich bei den Bewirtschaftungszielen (u. a. dem Verschlechterungsverbot) um Anforderungen im Sinne von § 3 Nr. 10 WHG, die als Voraussetzungen insbesondere für die Erteilung einer wasserrechtlichen Erlaubnis (oder Bewilligung) nach § 12 Abs. 1 Nr. 1 WHG, einer wasserrechtlichen Anlagengenehmigung (z. B. nach § 36 Satz 1 WHG in Verbindung mit § 26 Abs. 2 SächsWG nach § 60 Abs. 3 WHG oder § 55 Abs. 2 SächsWG), einer sonstigen wasserrechtlichen Genehmigung (z. B. im Zusammenhang mit dem Hochwasserschutz nach § 74 Abs. 2 Satz 1 und 2 SächsWG in Verbindung mit § 78 Abs. 3 Satz 1 WHG, nach § 76 Abs. 3 Satz 1 bis 3 SächsWG) und einer Planfeststellung/Plangenehmigung nach § 68 Abs. 3 Nr. 2 WHG sowie einer Planfeststellung nach § 14 Abs. 1 in Verbindung mit § 12 Abs. 7 Satz 3 WaStrG zu beachten sind. Das BVerwG hat in seiner Entscheidung vom 11. August 2016 ausdrücklich festgestellt, dass es sich (auch) im Rahmen der Planfeststellung nach § 14 WaStrG um zwingende Vorgaben handelt, die bei der Zulassung strikt zu beachten sind (Rn. 160).

1.2

Das wasserrechtliche Verschlechterungsverbot hat in der Regel in wasserrechtlichen Anzeigeverfahren keine Relevanz, es sei denn es gibt im konkreten Einzelfall offensichtliche Anhaltspunkte, die für eine wasserwirtschaftlich relevante Auswirkung des Vorhabens auf den gesamten WK sprechen.

Maßnahmen, die zu nachteiligen Veränderungen des Gewässerzustands führen können, sind durch das WHG generell unter ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt gestellt, d. h. sie bedürfen einer wasserrechtlichen Zulassung. Daher spricht die Tatsache, dass ein Vorhaben nach dem WHG oder nach dem SächsWG nur dem Anzeigeverfahren unterliegt, grundsätzlich dafür, dass in der Regel keine erheblichen wasserwirtschaftlichen Beeinträchtigungen zu erwarten sind. Nur in atypischen Ausnahmefällen, in denen z. B. aufgrund spezifischer Besonderheiten des konkreten Vorhabens oder der konkreten besonderen örtlichen Gegebenheiten bereits auf den ersten Blick hin konkrete Anhaltspunkte für eine erhebliche

Vorläufige Vollzugshinweise zum Verschlechterungsverbot
(Stand: 3. März 2017* mit Bezugnahme auf LAWA-Handlungsempfehlung vom 16./17.03.2017)

Auswirkung in Bezug auf den gesamten WK erkennbar sind, erfolgt im Rahmen eines Anzeigeverfahrens eine dezidierte Prüfung hinsichtlich des Verschlechterungsverbot.

In den Fällen, in denen im Rahmen des Anzeigeverfahrens von der zuständigen Wasserbehörde zu prüfen ist, ob im konkreten Fall eine erhebliche wasserwirtschaftliche Beeinträchtigung zu besorgen ist (z. B. Benutzungen des Grundwassers ab einer Menge von mehr als 2000 m³/a nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 3 Erlaubnisfreiheits-Verordnung), führt diese Prüfung dazu, dass

- (1) entweder die erhebliche Beeinträchtigung ausgeschlossen werden kann und es daher bei der Anzeige bleiben kann (§ 2 Abs. 3 Satz 2 Erlaubnisfreiheits-Verordnung) oder
- (2) die erhebliche Beeinträchtigung nicht sicher ausgeschlossen werden kann, dann muss ein Zulassungsverfahren durchgeführt werden (§ 2 Abs. 3 Satz 1 Erlaubnisfreiheits-Verordnung).

In den Fällen, in denen eine erhebliche Beeinträchtigung ausgeschlossen werden kann (1), kann damit inzident auch ein Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot ausgeschlossen werden. Sofern im konkreten Fall diese Beeinträchtigung nicht von vornherein sicher ausgeschlossen werden kann (2), ist eine vertiefte Prüfung, einschließlich des Verschlechterungsverbot (s. o. Ziff. 1.1), im Rahmen eines Erlaubnisverfahrens erforderlich.

1.3

Das wasserrechtliche Verschlechterungsverbot gilt darüber hinaus auch für andere öffentlich-rechtliche Zulassungsverfahren, soweit sie wasserrechtliche Entscheidungen umfassen oder ersetzen oder wasserrechtliche Vorschriften als sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften Zulassungsvoraussetzung sind.

Darunter fallen z. B.

- Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren nach §§ 72 ff. VwVfG, § 19 Abs. 1 WHG;
- Erlaubnis auf Grundlage eines bergrechtlichen Betriebsplans nach § 19 Abs. 2 WHG;
- Immissionsschutzrechtliche Anlagengenehmigung gemäß § 13 BImSchG: diese umfasst nur eine wasserrechtliche (Anlagen- oder Indirekteinleiter-)Genehmigung, nicht eine wasserrechtliche Erlaubnis oder Bewilligung (für diese gilt Ziff. 1.1);
- Baugenehmigungen nach §§ 59 ff. in Verbindung mit § 72 Abs. 1 SächsBO.

Ergänzend dazu, siehe LAWA-Handlungsempfehlung Nr. 2.1.2.2

2. Wasserkörper-Bezogenheit und Ort der Beurteilung

2.1

Die wasserrechtlichen Regelungen des Bundes- und des Landesrechts, die der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) dienen, sind – wie die WRRL – stets wasserkörperbezogen.

Sowohl der Bund als auch der Freistaat Sachsen verfolgen von Anfang an bis heute den Weg einer strikten 1:1-Umsetzung der WRRL. Das wird sowohl in der vielfach wortwörtlichen Übernahme wie auch in zahlreichen Aussagen, Gesetzesbegründungen etc. deutlich und – mit Ausnahme des OVG Hamburg⁴ – nicht in Zweifel gezogen. Daher beziehen sich die betreffenden Regelungen, insbesondere §§ 27, 47 WHG sowie der der Oberflächengewässer-

⁴ OVG Hamburg, Urteil vom 18.1.2013 (5 E 11/08), RN 174

Vorläufige Vollzugshinweise zum Verschlechterungsverbot
(Stand: 3. März 2017* mit Bezugnahme auf LAWA-Handlungsempfehlung vom 16./17.03.2017)

verordnung (OGewV)⁵ und der Grundwasserverordnung (GrwV)⁶, auch stets auf den gesamten Wasserkörper.

Die strikte Ausrichtung der Prüfung und Beurteilung auf die abgegrenzten WK wird auch durch das BVerwG deutlich betont. So verweist das BVerwG in dem Urteil vom 11.08.2016 auf seine Ausführungen im Hinweisbeschluss vom 11.07.2013, wonach die WRRL „eine Bewertung der Auswirkungen auf die verschiedenen Wasserkörper“ verlangt, so dass eine Untersuchung, die „sich nicht mit der Abgrenzung der betroffenen Wasserkörper“ deckt, zu beanstanden ist (Urteil vom 11.08.2016, Rn 163 mit Verweis auf Hinweisbeschluss vom 11.07.2013, Az. 7 A 20/11, Rn. 65 ff.).

2.2

Das wasserrechtliche Verschlechterungsverbot gilt für alle im Freistaat Sachsen festgelegten Oberflächenwasserkörper (OWK), d. h. fließende und stehende Gewässer, und Grundwasserkörper (GWK).

Das heißt im Umkehrschluss, dass für alle anderen Gewässer und Gewässerteile, die keinen eigenen Wasserkörper (WK) bilden, die §§ 27 bis 31 WHG keine unmittelbare, eigenständige Anwendung finden. Auch in diesen Fällen sind (nur) die Auswirkungen auf festgelegte WK, mit denen diese „kleinen Gewässer“ in Verbindung stehen, an den repräsentativen Messstellen zu beurteilen.

Die WK-Bezogenheit wird auch durch die Feststellung im EuGH-Urteil vom 4. Mai 2016 (Rz. 64) bestätigt, danach gilt das Verschlechterungsverbot „für jeden Typ und damit für jeden Zustand eines Oberflächenwasserkörpers, für den ein Bewirtschaftungsplan erlassen wurde“. Entsprechendes gilt für die GWK.

Die OWK im Freistaat Sachsen sind nach § 3 in Verbindung mit Anlage 1 OGewV in den Bewirtschaftungsplänen für die Flussgebietseinheiten Elbe⁷ und Oder⁸ festgelegt. Gleiches gilt gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 GrwV für die GWK.

Die Fundstellen zu den jeweils aktuellen Bewirtschaftungsplänen sind der Anlage 1 zu entnehmen.

Die Regelungen des WHG (sowie SächsWG, OGewV und GrwV), die der Umsetzung der WRRL dienen, sind stets wasserkörperbezogen, d. h. es ist die jeweilige Auswirkung auf den festgelegten WK an der/den festgelegten und im Bewirtschaftungsplan ausgewiesenen repräsentativen Messstelle(n)⁹ zu beurteilen. In SN gibt es keine „weißen Flecken“, d. h. jedes Gewässer (gilt auch für Standgewässer), das keinen eigenen WK bildet, ist Teil eines (übergeordneten) WK (in dessen Einzugsbereich es liegt); die Auswirkungen und mögliche Verschlechterungen sind bezogen auf diesen (übergeordneten) WK zu beurteilen. In diesen Fällen hängt die Wahrscheinlichkeit und das Ausmaß, ob und wie sich das Vorhaben auf den Zustand des OWK auswirken kann, maßgeblich von der Entfernung zu der repräsentativen Messstelle des übergeordneten OWK, von der Größe des Einzugsgebietes des Kleingewässers im Verhältnis zum Gesamteinzugsgebiet des OWK und vom Zustand des OWK an den Messstellen ab.

⁵ **Verordnung zum Schutz der Oberflächengewässer (Oberflächengewässerverordnung – OGewV) vom 20. Juni 2016 (BGBl. I S. 1373), in der jeweils geltenden Fassung**

⁶ **Verordnung zum Schutz des Grundwassers (Grundwasserverordnung – GrwV) vom 9. November 2010 (BGBl. I S. 1513), in der jeweils geltenden Fassung**

⁷ Siehe Anlage 1

⁸ Siehe Anlage 1

⁹ In den OWK sind in der Regel jeweils 1 repräsentative Messstelle festgelegt, in den GWK sind regelmäßig mehrere repräsentative Messstellen festgelegt (vgl. Ziff. 2.4)

Kleine Fließgewässer (bis zu einer Länge von 500 m) sind nach § 2 Abs. 1 Satz 1 WHG in Verbindung mit § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 SächsWG von den Bestimmungen des WHG und des SächsWG ausgenommen, sofern sie von wasserwirtschaftlich untergeordneter Bedeutung sind (widerlegbare gesetzliche Vermutung). Wirkt sich z. B. eine Einleitung in ein kleines Gewässer, das nach der widerlegbaren Vermutung von den wasserrechtlichen Vorschriften ausgenommen ist, wider Erwarten auf den übergeordneten WK insgesamt aus, wird die widerlegbare Vermutung regelmäßig erschüttert sein, so dass eine wasserwirtschaftlich untergeordnete Bedeutung dieses Gewässers im Sinne des § 1 Abs. 2 Satz 2 SächsWG nicht mehr angenommen werden kann.

Ergänzend dazu, siehe LAWA-Handlungsempfehlung Nr. 2.1.2.1

Hinweis: Satz 2 der These Nr. 3 („Auch wenn es sich ... anzulegen.“) hat keine eigenständige Bedeutung und begründet keinen zusätzlichen Prüfungsschritt.

2.3

Maßgeblicher Ort der Beurteilung ist stets die repräsentative Messstelle des jeweiligen WK.

Bestehen für eine repräsentative Messstelle mehrere Messpunkte oder Messstrecken für bewertungsrelevante Qualitätskomponenten (z. B. für Fische), die für die Beurteilung des Zustands des WK herangezogen werden, so gilt dies auch für die Beurteilung der Verschlechterung.

2.4

Für GWK sind in der Regel mehrere repräsentative Messstellen festgelegt. Für die Beurteilung sind alle festgelegten und im Bewirtschaftungsplan ausgewiesenen repräsentativen Messstellen heranzuziehen.

In nahezu allen GWK sind mehrere repräsentative Messstellen festgelegt (Ausnahme: sehr kleine GWK) und nach den Maßgaben der §§ 4 und 7 GrwV für die Zustandsbewertung heranzuziehen, da zur Beurteilung des GWK-Zustands flächenhafte Aussagen getroffen werden müssen. Alle festgelegten Messstellen sind im Hinblick auf die Zustandsbewertung gleichwertig. ~~Für die Annahme einer Verschlechterung reicht es aus, wenn an mindestens einer repräsentativen Messstelle eine Verschlechterung feststellbar bzw. zu erwarten (Prognose) ist.~~ [zu Verschlechterung, s. u. 6.12 ff.]

2.5

Lokal begrenzte Beeinträchtigungen von Gewässereigenschaften, die sich an der/den jeweils repräsentativen Messstelle(n) nicht nachweisen/messen lassen, verstoßen daher nicht gegen das Verschlechterungsverbot, da sie sich gerade nicht auf den gesamten WK oder andere WK auswirken.

Ergänzend dazu, siehe LAWA-Handlungsempfehlung Nr. 2.1.3

3. Datenbereitstellung, Antragsverfahren

3.1

Alle für die Prüfung maßgeblichen Daten liegen grundsätzlich im LfULG vor. Diese sind unverändert für die Beurteilung des Ausgangszustandes zu verwenden. Einer neuen Erhebung durch den Vorhabenträgerbedarf es nicht.

Die Bewertungen und Einstufungen der einzelnen WK sowie der einzelnen Qualitätskomponenten/Komponenten für den 2. Bewirtschaftungsplan können aus dem Internet bezogen werden, die entsprechenden Links sowie die zuständigen Ansprechpartner des LfULG sind der **Anlage 2** zu entnehmen. Die der Bewertung und Einstufung der einzelnen WK zugrunde liegenden Daten werden beim LfULG gesammelt und verwaltet. Diese Daten können über den CIRCA-Server der sächsischen Landesverwaltung (www.circa.sachsen.de) von den zuständigen Wasserbehörden abgerufen werden. Sie werden den Vorhabensträgern auf Anfrage zur Verfügung gestellt. Sind darüber hinaus Informationen erforderlich, sind diese direkt beim LfULG über die angegebenen Ansprechpartner anzufordern.

Der Vorhabenträger hat die Daten vom LfULG so zu übernehmen, wie sie dort vorliegen, und kann nicht von den Wasserbehörden verlangen, dass weitere Datenerhebungen vorgenommen werden (Gedanke des § 74 Abs. 6 SächsWG).

3.2

Soweit es sich um ein Antragsverfahren handelt, obliegt es dem Vorhabenträger, die zur Beurteilung der Zulassungsfähigkeit seines Vorhabens erforderlichen Daten und Nachweise vollständig seinem Antrag beizufügen. In Bezug auf das Verschlechterungsverbot umfasst das auch die Daten und Nachweise, die zur Beurteilung möglicher Ausnahmetatbestände (§ 31 Abs. 1 und 2 WHG) erforderlich sind.

Bei wasserrechtlichen Zulassungsverfahren handelt es sich um Antragsverfahren (vgl. auch § 113 SächsWG). Es obliegt daher dem Vorhabenträger, die zur Beurteilung seines Vorhabens erforderlichen und beim LfULG vorliegenden Daten aus dem Internet zu beziehen bzw. anzufordern (s. o. unter 3.1). Darauf hat die zuständige Wasserbehörde den Vorhabenträger hinzuweisen sowie ihm die auf dem CIRCA-Server der sächsischen Landesverwaltung für den jeweiligen WK vorhandenen Daten auf Anfrage zur Verfügung zu stellen. Das LfULG als besondere Wasserbehörde ist zur Bereitstellung der dort vorliegenden Daten verpflichtet. Sofern zur Beurteilung und zum Nachweis möglicher Ausnahmetatbestände weitere Daten erforderlich sind, obliegt es dem Vorhabenträger diese auf seine Kosten zu ermitteln und beizubringen.

3.3

Erfolgte europarechtliche und sonstige vorgeschaltete Prüfungen sind zu berücksichtigen, d. h. insbesondere in Bezug auf die Maßnahmen, die in Hochwasser-Risikomanagementplänen nach § 75 WHG oder in den Maßnahmenprogrammen nach § 82 WHG festgelegt sind, sind die bereits vorliegenden Prüfergebnisse in Abhängigkeit vom jeweiligen Konkretisierungsgrad im Rahmen der Prüfung des Verschlechterungsverbots zu berücksichtigen (Vermeidung von Doppelprüfungen und widersprüchlicher Prüfergebnisse).

Handelt es sich bei dem Vorhaben um eine Maßnahme, die im geltenden Maßnahmenprogramm für den betreffenden WK gemäß § 82 Abs. 1 Satz 1 WHG als Maßnahme zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele, insbesondere des Zielerreichungsgebots, festgelegt wor-

Vorläufige Vollzugshinweise zum Verschlechterungsverbot
(Stand: 3. März 2017* mit Bezugnahme auf LAWA-Handlungsempfehlung vom 16./17.03.2017)

den ist (z. B. Beseitigung eines Querbauwerkes gemäß Nr ... des LAWA-BLANO-Maßnahmenkatalogs), ist diese Grundsatzentscheidung und –feststellung auch bei folgenden Zulassungsprüfung für das Vorhaben zugrunde zu legen. Es ist auf Widerspruchsfreiheit zu verbindlichen Planungen und Programmen zu achten. So würde es einen Wertungswiderspruch darstellen, wenn im Rahmen der Vorhabenprüfung festgestellt werden würde, dass dieses Vorhaben, ohne dass zwischenzeitlich erhebliche entscheidungsrelevante Veränderungen eingetreten sind oder geltend gemacht worden sind, gegen das Bewirtschaftungsziel Verschlechterungsverbot verstoßen würde.

Handelt es sich bei dem Vorhaben um eine Hochwasserschutzmaßnahme, die in einem Hochwasserschutz-Risikomanagementplan (darunter fallen auch die gemäß § 75 Abs. 6 Satz 2 WHG in Verbindung mit § 71 Abs. 1 SächsWG fortgeltenden Hochwasserschutzkonzepte) als Maßnahme zur Erreichung der Ziele nach § 75 Abs. 2 WHG festgelegt worden ist, sind die Ergebnisse der im Rahmen der Aufnahme dieser Maßnahme in den Hochwasserschutz-Risikomanagementplan/HWSK erfolgten Abwägung mit den wasserwirtschaftlichen Anforderungen (insbesondere den Gewässerzustand betreffend) bei der Prüfung des Verschlechterungsverbots, einschließlich der Ausnahmen, zu berücksichtigen.

Zwar erfolgt diese Prüfung auf Planungsebene naturgemäß mit einem wesentlich höheren Abstraktionsgrad als auf Ebene der Zulassungsentscheidung über das konkrete Vorhaben, jedoch können einzelne Tatbestandsvoraussetzungen/Anforderungen/Prüfschritte bereits auf Planungsebene – zumindest in den Grundsätzen – erfolgen (z. B. Interessenabwägung im Sinne des § 31 Abs. 2 Nr. 2 und 3 WHG), so dass diese Prüfergebnisse im weiteren Zulassungsverfahren zu berücksichtigen sind.

Im Übrigen ist bei Hochwasserschutzmaßnahmen, die in einem Hochwasserschutz-Risikomanagementplan festgelegt worden sind, die überragende Bedeutung des Hochwasserschutzes im Rahmen der Zulassung einer Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG (s. u. Ziff. 10 b) cc) oder bei der Festlegung eines abweichenden Bewirtschaftungsziels nach § 30 WHG besonders zu berücksichtigen.

4. Beschreibung des Vorhabens und der möglichen Auswirkungen

4.1

In den Antragsunterlagen müssen

- das Vorhaben hinsichtlich seines Standorts und Dimensionierung, in seiner baulichen und technischen Ausgestaltung und Durchführung sowie seinem technischen Betrieb und Funktionsweise
- und seine möglichen Auswirkungen auf die bewertungsrelevanten (Qualitäts-)Komponenten der betroffenen WK für die maßgeblichen Zustände (Umsetzung des Vorhabens, Betrieb) im Vergleich zum Ist-Zustand

so konkret und umfassend beschrieben werden, dass die Prüfung und Beurteilung der Auswirkungen möglich ist.

5. Beschreibung der vom Vorhaben betroffenen OWK / GWK - Ausgangszustand

a) Identifizierung der betroffenen WK

5.1

Als betroffene WK werden grundsätzlich alle WK eingestuft, für welche die Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen nicht von der Hand zu weisen ist.

Neben dem WK, an bzw. in dem das Vorhaben ausgeführt wird, können auch weitere WK von dem Vorhaben betroffen sein. Zur Feststellung dieser weiteren von dem Vorhaben betroffenen WK sind auch die

- direkten Fernwirkungen des Vorhabens auf andere WK (z. B. durch stoffliche Einträge) und
- indirekten Fernwirkungen des Vorhabens auf andere WK (z. B. durch Abwanderung von Fischpopulationen)

zu berücksichtigen.

b) Beschreibung der betroffenen WK

Die Beschreibung der WK hat – in Abhängigkeit vom konkreten Fall und nach Maßgabe der zuständigen Behörde – grundsätzlich folgende Angaben zu erhalten, die – soweit möglich – dem geltenden Bewirtschaftungsplan¹⁰ zu entnehmen sind:

aa) OWK

- Name und Bezeichnung (EU-Code)
- Flussgebietseinheit/Koordinierungsraum/Bearbeitungsgebiet (jeweils mit Code und Name)
- Lage
- Gewässertyp
- Gewässerkategorie (natürlich, erheblich verändert oder künstlich)
- Größe des OWK (Eigeneinzugsgebiet, Fließlänge, Mittlerer Niedrigwasserabfluss (MNQ), hydrologische Kennwerte)
- Einstufung des OWK mit Angaben zu den bewertungsrelevanten biologischen Qualitätskomponenten und flussgebietspezifischen Schadstoffen sowie zu den unterstützenden Qualitätskomponenten aus dem geltenden Bewirtschaftungsplan
- Beschreibung des geltenden Bewirtschaftungsziels (einschließlich der Frist), falls im geltenden Bewirtschaftungsplan für den OWK ein weniger strenges Bewirtschaftungsziel nach § 30 WHG oder eine abweichende Frist nach § 29 Abs. 2 WHG festgelegt wurde
- Beschreibung der Ausnahmen nach § 31 Abs. 1 und 2 WHG, falls für den WK in der Vergangenheit bereits in Anspruch genommen
- Einstufung des ökologischen Zustands/Potenzials und des chemischen Zustands nach geltendem Bewirtschaftungsplan einschließlich der Werte der bewertungsrelevanten Komponenten¹¹
- Konkrete Lage des Vorhabens

¹⁰ Siehe FN 5 und 6

¹¹ Vgl. Ziff. 6 a)

bb) GWK

- Name und Bezeichnung (EU-Code)
- Flussgebietseinheit/Koordinierungsraum/Bearbeitungsgebiet (jeweils mit Code und Name)
- Lage und Grenze
- Größe des GWK
- Einstufung des GWK mit Angaben zu den bewertungsrelevanten Komponenten aus dem geltenden Bewirtschaftungsplan
- Beschreibung des geltenden Bewirtschaftungsziels (einschließlich der Frist), falls im geltenden Bewirtschaftungsplan für den GWK ein weniger strenges Bewirtschaftungsziel nach § 47 Abs. 3 Satz 2, § 30 WHG oder eine abweichende Frist nach § 47 Abs. 2, § 29 Abs. 2 WHG festgelegt wurde
- Beschreibung der Ausnahmen nach § 47 Abs. 3 Satz 1, § 31 Abs. 1 und 2 WHG, falls für den GWK in der Vergangenheit bereits in Anspruch genommen
- Einstufung des chemischen und des mengenmäßigen Zustands nach geltendem Bewirtschaftungsplan einschließlich der Werte der bewertungsrelevanten Komponenten¹²
- Konkrete Lage des Vorhabens

c) Maßgeblicher Ausgangszustand

5.2

Maßgeblich für die Prüfung, ob eine Verschlechterung zu erwarten ist, ist grundsätzlich der Zustand des WK, wie er in dem zum Zeitpunkt der Prüfung geltenden Bewirtschaftungsplan dokumentiert ist. Soweit jedoch neuere validierte Daten/ Erkenntnisse vorliegen, insbesondere im Entwurf des folgenden Bewirtschaftungsplans nach § 83 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 WHG, sind diese ergänzend heranzuziehen.

Dass der im Bewirtschaftungsplan dokumentierte Zustand für die Beurteilung einer Verschlechterung maßgeblich ist, ergibt sich unter anderem aus der Feststellung des EuGH im Urteil vom 4. Mai 2016 in Rz. 49:

„Um die Vereinbarkeit des Bescheids [*gemeint ist die Zulassung des Vorhabens*] mit den Bestimmungen der Richtlinie 2000/60 zu beurteilen, ist darauf hinzuweisen, dass die Verpflichtungen nach Art. 4 dieser Richtlinie als solche [*u. a. das Verschlechterungsverbot*] erst seit dem 22. Dezember 2009, dem Zeitpunkt des Ablaufs der den Mitgliedstaaten nach Art. 13 Abs. 6 der Richtlinie für die Veröffentlichung der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete eingeräumten Frist, unmittelbar anwendbar sind ...“.

Ergänzend zum aktuellen Bewirtschaftungsplan sind die Hintergrunddokumente des LfULG¹³ (insbesondere die sächsischen Beiträge zum Bewirtschaftungsplan) heranzuziehen.

Darüber hinaus können neuere Daten nur herangezogen werden, sofern sie bereits validiert und dementsprechend dem Bewirtschaftungsplan vergleichbar gesichert und plausibilisiert sind. Darunter fallen insbesondere:

- **Zustand des WK**, wie er **im aktuellen Entwurf des nächsten Bewirtschaftungsplans** (§ 83 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 WHG) dokumentiert ist;

¹² Vgl. Ziff. 6 b)

¹³ Siehe Anlage 2

Vorläufige Vollzugshinweise zum Verschlechterungsverbot
(Stand: 3. März 2017* mit Bezugnahme auf LAWA-Handlungsempfehlung vom 16./17.03.2017)

- **Aktuelle Daten der Überwachung/Monitoring nach WRRL** (überblicksweise und operative Überwachung sowie Überwachung zu Ermittlungszwecken), **soweit diese bereits im Sinne einer Neubewertung des WK validiert sind** (ist im Einzelfall vom LfULG zu erfragen);
- Sonstige bei der Wasserbehörde vorliegende Daten und gesicherte Erkenntnisse der Wasserbehörde (d. h. validierte, gesicherte Prognosen über zwischenzeitliche andere genehmigte oder durchgeführte Vorhaben) müssen dem Vorhabenträger von der Wasserbehörde zur Verfügung gestellt werden.

Ergänzend dazu, siehe LAWA-Handlungsempfehlung Nr. 2.1.4

6. Prüfungs-(bewertungs-)relevante (Qualitäts-)Komponenten und Maßstab für Verschlechterung (nach EuGH-Rechtsprechung)

a) Bei OWK

aa) Verschlechterung des ökologischen Zustands/Potenzials eines OWK

Bezugsgröße für das Verschlechterungsverbot sind bei OWK, die als künstliche oder erheblich veränderte Gewässer nach § 28 WHG eingestuft sind, gemäß § 27 Abs. 2 Nr. 1 in Verbindung mit § 3 Nr. 8 WHG das ökologische Potenzial (BVerwG, Urteil vom 9.2.2017, Rn 482, 540).

Für die Beschreibung und Beurteilung des ökologischen Zustands/Potenzials eines OWK sind folgende Kriterien/Merkmale zu unterscheiden:

- (1) **Biologische QK:** maßgebend für Einstufung ökologischer Zustand OWK
 → bewertungsrelevant
 s. u. 6.1, 6.2

Qualitätskomponente	Parameter	F	S	Einteilung	Rechtliche Regelung
Phytoplankton (PP)	Artenzusammensetzung, Biomasse	x	x	5 Klassen (Anlage 4 Tab. 1 bis 6 OGewV)	§ 5 Abs. 4 Satz 1 OGewV, Anlage 3 Nr. 1, Anlage 4 OGewV
Makrophyten/Phytobenthos (MP)	Artenzusammensetzung, Artenhäufigkeit	x	x	Durch Interkalibrierung Werte für Grenzen sehr gut / gut	
Benthische wirbellose Fauna (MZB)	Artenzusammensetzung, Artenhäufigkeit	x	x	und gut / mäßig (Anlage 5 OGewV)	
Fischfauna (FISH)	Artenzusammensetzung, Artenhäufigkeit, Altersstruktur	x	x	Die übrigen Grenzen sind in Anlage 4 Tab. 1 OGewV nur verbal umschrieben und sind daher mangels anderweitiger Festsetzung grds. im Einzelfall aus RaKon Teil A und Teil B Arbeitspapier III abzuleiten	

F = Flüsse

S = Seen

Vorläufige Vollzugshinweise zum Verschlechterungsverbot
 (Stand: 3. März 2017 mit Bezugnahme auf LAWA-Handlungsempfehlung vom 16./17.3.2017 unter nachträglicher Berücksichtigung der Entscheidung BVerwG vom 9.2.2017)
 Ergänzungen/Änderungen ggü Fassung vom 3.3.2017 in Rotdruck

- (2) **Chemische QK: (eingeschränkt) maßgebend für Einstufung ökologischer Zustand OWK → teilweise bewertungsrelevant**
 s. u. 6.4 bis-6.6

Flussgebietsspezifischer Schadstoff	UQN	F	S	Einteilung	Rechtliche Regelung
nach geltender OGEWV2016: 67 Schadstoffe (vormals nach OGEWV2011: 162 Schadstoffe)	als JD-UQN, z. T. auch als ZHK-UQN	x	x	UQN eingehalten → gut UQN nicht eingehalten → nicht gut UQN in Anl. 6 OGEWV	§ 5 Abs. 5 OGEWV Anlage 3 Nr. 3.1, Anlage 6 OGEWV → (eingeschränkt) maßgebend für Einstufung des ökologischen Zustands: wenn mind. 1 UQN überschritten, Zustand OWK höchstens „mäßig“

- (3) **Hydromorphologische QK: unterstützend für die Bewertung der biologischen QK → nicht bewertungsrelevant**
 s. u. 6.3

QK	Parameter	F	S	Einteilung	Rechtliche Regelung
Wasserhaushalt	Abfluss und Abflussdynamik	x		Verbale Umschreibung in Anlage 4 Tab. 1 bis 6 OGEWV	§ 5 Abs. 4 Satz 2, Anlage 3 Nr. 2 OGEWV → unterstützend für die Bewertung der biologischen QK
	Verbindung zu GWK	x	x		
	Wasserstandsdynamik		x		
	Wassererneuerungszeit		x		
Durchgängigkeit		x			
Morphologie	Tiefen- und Breitenvariation	x			
	Tiefenvariation		x		
	Struktur und Substrat des Bodens	x			
	Menge, Struktur und Substrat des Bodens		x		
	Struktur der Uferzone	x	x		

Vorläufige Vollzugshinweise zum Verschlechterungsverbot
(Stand: 3. März 2017 mit Bezugnahme auf LAWA-Handlungsempfehlung vom 16./17.3.2017 unter
nachträglicher Berücksichtigung der Entscheidung BVerwG vom 9.2.2017)
Ergänzungen/Änderungen ggü Fassung vom 3.3.2017 in Rotdruck

(4) Allgemeine physikalisch-chemische QK: unterstützend für die Bewertung der biologischen QK → nicht bewertungsrelevant
s. u. 6.3

Qualitätskomponente	Parameter	F	S	Einteilung	Rechtliche Regelung
Sichttiefe	Sichttiefe		x	Anlage 7: Werte für Abgrenzung sehr guter / guter Zustand bzw. Potenzial Nr. 1 Anforderungen an den sehr guten Zustand Nr. 2 Anforderungen an den guten Zustand	§ 5 Abs. 4 Satz 2 Anl. 3 Nr. 3.2 Anlage 7 OGWV → <u>unterstützend</u> für die Bewertung der biologischen QK
Temperaturverhältnisse	Wassertemperatur	x	x		
Sauerstoffgehalt	Sauerstoffgehalt	x	x		
	Sauerstoffsättigung	x	x		
	TOC	x			
Salzgehalt	BSB	x		Im Übrigen verbale Umschreibung in Anlage 4 OGWV Tab. 1 bis Tab. 6	
	Eisen	x			
	Chlorid	x	x		
Versauerungszustand	Leitfähigkeit bei 25 C	x			
	Sulfat	x			
pH-Wert	pH-Wert	x	x		
	Säurekapazität	x	x		
Nährstoffverhältnisse	Gesamtphosphor	x	x		
	Ortho-Phosphat-Phosphor	x	x		
	Gesamtstickstoff	x	x		
	Nitrat-Stickstoff	x	x		
	Ammonium-Stickstoff	x	x		
	Ammoniak-Stickstoff	x			
	Nitrit-Stickstoff	x			

Entsprechend der in Anhang V WRRL festgelegten und in § 5 Abs. 4 und 5 OGWV umgesetzten Rechtswirkung der einzelnen Qualitätskomponentengruppen gilt:

6.1

Eine Verschlechterung liegt vor, wenn sich die Zustandsklasse mindestens einer biologischen Qualitätskomponente verschlechtert.

6.2

Bei biologischen Qualitätskomponenten, die bereits in der schlechtesten Zustandsklasse sind, ist jede weitere negative Veränderung (siehe dazu auch Festlegung 6.17) eine Verschlechterung.

6.3

Negative Veränderungen einer hydromorphologischen oder einer allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponente werden unterstützend im Rahmen der Prognose zur Abschätzung der Auswirkungen eines Vorhabens auf die biologischen Qualitätskomponenten herangezogen. Eine Verschlechterung liegt nur vor, wenn diese negative Veränderung zu einer Verschlechterung der Zustandsklasse mindestens einer biologischen Qualitätskomponente führt.

6.4

~~Eine Verschlechterung des ökologischen Zustands liegt bei OWK vor, wenn infolge eines Vorhabens eine Umweltqualitätsnorm (UQN) für einen flussgebietsspezifischen Schadstoff (Anlage 6 OGV) überschritten wird.~~

6.5

~~Eine Verschlechterung liegt auch dann vor, wenn bei einer bereits überschrittenen UQN eines flussgebietsspezifischen Schadstoffs eine Konzentrationserhöhung eintritt oder neben einer bereits überschrittenen UQN die Überschreitung der UQN eines anderen flussgebietsspezifischen Schadstoffs neu hinzutritt.~~

6.6

~~Keine Verschlechterung liegt vor, wenn sich zwar der Wert für einen flussgebietsspezifischen Schadstoff erhöht, die UQN aber noch nicht überschritten wird.~~

6.4

Für chemische Qualitätskomponenten (= flussgebietsspezifische Schadstoffe) gilt:

Wenn der betreffende Oberflächenwasserkörper in sehr gutem oder gutem ökologischen Zustand ist und infolge des Vorhabens eine Umweltqualitätsnorm (UQN) für einen flussgebietsspezifischen Schadstoff (Anlage 6 OGV) überschritten wird, erfolgt eine Herabstufung des ökologischen Zustands des OWK auf „mäßig“. Damit liegt eine Verschlechterung vor.

Ab dem ökologischen Zustand „mäßig“ bleiben Verschlechterungen bei den flussgebietsspezifischen Schadstoffen (Überschreitungen einer UQN) für die Prüfung des Verschlechterungsverbots unbeachtlich, solange sie sich nicht auf die Einstufung des Zustands mindestens einer biologischen Qualitätskomponente auswirken. Die Überschreitung der UQN eines flussgebietsspezifischen Schadstoffes ist jedoch Anlass, die Einstufung der relevanten biologischen Qualitätskomponenten ggf. zu überprüfen. Es gilt 6.3 entsprechend.

In der Definition des Verschlechterungsbegriffs in Leitsatz 2 des Urteils vom 1. Juli 2015 hat der EuGH festgestellt, dass eine Verschlechterung vorliegt, sobald sich der Zustand mindestens einer Qualitätskomponente „im Sinne des Anhangs V“ um eine Klasse verschlechtert. Durch diese Bezugnahme „im Sinne des Anhangs V“ ist davon auszugehen, dass die einzelnen Qualitätskomponenten auch im Rahmen der Beurteilung einer Verschlechterung die ihnen in Anhang V zugewiesene Bedeutung und rechtliche Funktion behalten.

Vorläufige Vollzugshinweise zum Verschlechterungsverbot
(Stand: 3. März 2017 mit Bezugnahme auf LAWA-Handlungsempfehlung vom 16./17.3.2017 unter nachträglicher Berücksichtigung der Entscheidung BVerwG vom 9.2.2017)
Ergänzungen/Änderungen ggü Fassung vom 3.3.2017 in Rotdruck

Im Urteil vom 4. Mai 2016 (Rechtssache C-346/14) stellt der EuGH unter Rz. 57 und 58 fest, dass der Zustand, für den die Pflicht zur Verhinderung der Verschlechterung gilt, „gemäß den ökologischen Qualitätsquotienten bestimmt [werde], die für jede Kategorie von Oberflächengewässern auf einer fünfstufigen Skala mittels eines diese verschiedenen Klassen trennenden Grenzwerts der **biologischen** Qualitätskomponenten, nämlich ‚sehr gut‘, ‚gut‘, ‚mäßig‘, ‚unbefriedigend‘ und ‚schlecht‘ verteilt werden“.

Gemäß § 5 Abs. 4 Satz 1 OGeWV sind die **biologischen** Qualitätskomponenten (aufgeführt in Anlage 3 Nr. 1 der OGeWV) maßgebend für die Einstufung des ökologischen Zustands und damit bewertungsrelevant.

Zur Prüfung der biologischen QK s. a. Urteil des BVerwG vom 9.2.2017: zur QK Makrophyten (Rn 539 bis 549), zur QK Benthische wirbellose Fauna (Makrozoobenthos) (Rn 550 bis 561), zur QK Fischfauna (Rn 562 bis 573).

Ergänzend zu den „biologischen Qualitätskomponenten“, siehe LAWA-Handlungsempfehlung Nr. 2.2.1.1

Im Unterschied dazu sind gemäß § 5 Abs. 4 Satz 2 OGeWV die **hydromorphologischen** Qualitätskomponenten (aufgeführt in Anlage 3 Nr. 2 der OGeWV) sowie die **allgemeinen physikalisch-chemischen** Qualitätskomponenten (aufgeführt in Anlage 3 Nr. 3.2 der OGeWV) „bei der Bewertung der biologischen Qualitätskomponenten [...] zur Einstufung unterstützend heranzuziehen“. Somit kommt diesen Qualitätskomponentengruppen sowohl bei der Einstufung wie auch bei der Beurteilung einer Verschlechterung keine eigenständige Bewertungsrelevanz zu.

Für die **chemischen** Qualitätskomponenten (= flussgebietspezifische Schadstoffe, Anlage 3 Nr. 3.1) regelt § 5 Abs. 5 Satz 1 OGeWV, dass bei Nichteinhaltung mindestens einer Umweltqualitätsnorm (UQN), die in Anlage 6 bestimmt sind, der ökologische Zustand/Potenzial des betreffenden OWK höchstens als „mäßig“ einzustufen ist. Das bedeutet, dass die Überschreitung einer UQN nur in OWK, deren ökologischer Zustand „sehr gut“ oder „gut“ ist, eine eigenständige Bedeutung für die Zustandseinstufung hat, indem sie zu einer Herabstufung führt. Ist der ökologische Zustand des OWK aus anderen Gründen bereits „mäßig“ oder schlechter, führt auch eine Überschreitung einer UQN nicht zu einer Herabstufung des ökologischen Zustands.

Das BVerwG hat in seinem Urteil vom 9.2.2017 ausdrücklich diese Unterscheidung zwischen „bewertungsrelevanten QK“ (= biologische QK) und „unterstützende QK“ auch in Bezug auf die Prüfung, ob eine Verschlechterung des ökologischen Zustands bzw. Potenzials vorliegt, bestätigt: „Bedenkenfrei ist es auch, dass die Beklagten bei der Verschlechterungsprüfung den hydromorphologischen, chemischen und allgemein chemisch-physikalischen QK nur unterstützende Bedeutung beigemessen und Veränderungen dieser Komponenten daraufhin geprüft haben, ob sie sich auf die biologischen QK auswirken [...]“. (Rn 496). „Daraus folgt, dass eine negative Veränderung von unterstützenden QK (auch solchen in der niedrigsten Klassenstufe) für die Annahme einer Verschlechterung nicht ausreicht. Vielmehr muss die Veränderung zu einer Verschlechterung einer biologischen QK führen.“ (Rn 499; s. a. Rn 505, 518)

Vorläufige Vollzugshinweise zum Verschlechterungsverbot
(Stand: 3. März 2017 mit Bezugnahme auf LAWA-Handlungsempfehlung vom 16./17.3.2017 unter nachträglicher Berücksichtigung der Entscheidung BVerwG vom 9.2.2017)
Ergänzungen/Änderungen ggü Fassung vom 3.3.2017 in Rotdruck

Entsprechend der Ausgestaltung als unterstützende Parameter stellt

- die Verschlechterung einer Zustandsklasse einer hydromorphologischen oder einer allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponente **oder**
- die **Überschreitung einer Umweltqualitätsnorm für einen flussgebietspezifischen Schadstoff (chemische QK)**

ein Indiz dafür dar, dass sich diese Maßnahme auch nachteilig auf eine biologische Qualitätskomponente auswirken kann, und erfordert daher im Rahmen der Prognoseentscheidung eine fundierte Prüfung und Begründung.

Dazu s. a. Ausführungen des BVerwG im Urteil vom 9.2.2017, Rn 502 ff, im Einzelnen zur QK Sauerstoffhaushalt (Rn 504 bis 517), zur QK Morphologie (Rn 518 bis 521), zur QK Durchgängigkeit (Rn 522 bis 524), zur QK Salzgehalt (Rn 525 bis 528), zur QK Wasserhaushalt (Rn 529 bis 535).

Ergänzend zu den „hydromorphologischen und allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten“, siehe LAWA-Handlungsempfehlung Nr. 2.2.1.2

Das BVerwG hat in seinem Urteil vom 9.2.2017 (s. o.) allen drei Qualitätskomponentengruppen, den hydromorphologischen, chemischen (= flussgebietspezifische Schadstoffe) und allgemein chemisch-physikalischen QK grundsätzlich dieselbe Bedeutung und denselben Prüfungsmaßstab für die Beurteilung der Frage, ob ein Vorhaben zu einer Verschlechterung führt, zugewiesen. Unbeantwortet bleibt danach, ob und wie die o. g. zusätzliche Rechtsfolge des § 5 Abs. 5 Satz 1 OGeV für die chemischen QK (flussgebietspezifische Schadstoffe) im Zusammenhang mit der Prüfung des Verschlechterungsverbots zu berücksichtigen ist.

Entsprechend ihrer Funktion bei der Einstufung des ökologischen Zustands eines OWK (eigenständige Bewertungsrelevanz, wenn biologische QKen „sehr gut“ oder „gut“ mit der Folge, dass Überschreiten mindestens 1 UQN zu Herabstufung auf „mäßig“ führt), gilt auch für die Frage der Verschlechterung, dass hinsichtlich des Ausgangszustandes zu differenzieren ist:

- wenn Ausgangszustand „sehr gut“ oder „gut“ ist, stellt Überschreitung mindestens 1 UQN eine Verschlechterung dar (→ Nr. 6.4 Satz 1),
- wenn Ausgangszustand „mäßig“ oder schlechter ist, kommt den flussgebietspezifischen Schadstoffen auch für die Frage der Verschlechterung nur eine rein-unterstützende Funktion zu (→ Nr. 6.4 Satz 2, 6.3), d. h. die Überschreitung einer UQN stellt nur eine Verschlechterung dar, wenn sich dadurch die Zustandsklasse einer biologischen Qualitätskomponente ändert.

Ergänzend zu den „flussgebietspezifischen Schadstoffen“, siehe LAWA-Handlungsempfehlung Nr. 2.2.1.3

Hinweis: Das SMUL vertritt die in der LAWA-Handlungsempfehlung unter Auffassung 1 dargestellte Rechtsauffassung.

Hinweis:

In der ursprünglichen Fassung der LAWA-HE vom 16./17.3.2017 waren zu der Frage der Beurteilung der flussgebietspezifischen Schadstoffe noch 2 verschiedene Auslegungsmöglichkeiten dargestellt, da auch innerhalb der LAWA keine Einigung auf eine einheitliche Position erreicht werden konnte. Das SMUL hatte seinerzeit die Auffassung 1 (Nr. 6.4 bis 6.6 in Fassung vom 3.3.2017) vertreten. Nachdem die Feststellungen des BVerwG im Urteil vom 9.2.2017 eine Auslegung im Sinne der Auffassung 2 nahelegen, wird nun einheitlich dieser Auffassung – wie oben unter 6.4 dargestellt – gefolgt.

~~Ergänzend zu den „flussgebietsspezifischen Schadstoffen“, siehe LAWA-Handlungsempfehlung Nr. 2.2.1.3 – Auffassung 1~~
~~Hinweis: Das SMUL vertritt die in der LAWA-Handlungsempfehlung unter Auffassung 1 dargestellte Rechtsauffassung.~~

bb) Verschlechterung des chemischen Zustands eines OWK

Maßgebend für die Einstufung und Bewertung des chemischen Zustands eines OWK sind:

Qualitätskomponentengruppe	Qualitätskomponente	Parameter	Einteilung	Rechtswirkung
Schadstoffe	Prioritäre Stoffe	Stoffe nach Anlage 8 Tabelle 1	2 Klassen	§ 6 iVm Anlage 8 OGewV → maßgebend für Einstufung des chemischen Zustands: wenn mind. 1 UQN überschritten, Zustand „nicht gut“
	„bestimmte andere Schadstoffe“	Stoffe nach Anlage 8 Tabelle 2 (einschl. Nitrat)	UQN + → gut UQN - → nicht gut idR als JD-UQN und ZHK-UQN	

6.7

Eine Verschlechterung des chemischen Zustands eines OWK liegt vor, wenn infolge des Vorhabens eine Umweltqualitätsnorm (UQN) für einen Stoff nach Anlage 8 Tabelle 1 oder 2 OGewV überschritten wird. Wird für den betreffenden Stoff die UQN sowohl für den Jahresdurchschnitt (gekennzeichnet als JD-UQN) wie auch als zulässige Höchstkonzentration (gekennzeichnet als ZHK-UQN) festgelegt, dann stellt bereits die Überschreitung einer der beiden UQN eine Verschlechterung dar.

Die Aussagen des EuGH-Urteils vom 1.7.2015 im Leitsatz 2 werden bezogen auf den chemischen Zustand eines OWK sinngemäß angewandt, indem jeder bewertungsrelevante Schadstoff (nach Anlage 8 Tabelle 1 und 2 OGewV) einer biologischen Qualitätskomponente entspricht.

6.8

Keine Verschlechterung liegt vor, wenn sich zwar der Wert für einen Schadstoff erhöht, die UQN aber noch nicht überschritten wird.

Das bedeutet, dass die sog. „Auffüllung“ keinen Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot darstellt. Allerdings ist in diesen Fällen insbesondere das Zielerreichungsgebot (u. a. mit Risikobewertung und Trendanalyse) zu beachten.

6.9

Bei Schadstoffen, deren UQN bereits überschritten ist, stellt jede weitere (messbare) Konzentrationserhöhung (siehe dazu auch 6.17) eine Verschlechterung dar.

Schadstoffe, bei denen mindestens eine UQN (JD-UQN oder ZHK-UQN) überschritten ist, sind bereits in der schlechtesten Klasse eingestuft. Damit gilt entsprechend Leitsatz 2 des EuGH-Urteils vom 1.7.2015 wie für die biologischen Qualitätskomponente, dass jede weitere

Vorläufige Vollzugshinweise zum Verschlechterungsverbot
(Stand: 3. März 2017* mit Bezugnahme auf LAWA-Handlungsempfehlung vom 16./17.03.2017)

negative Veränderung, d. h. hier jede weitere Konzentrationserhöhung, eine Verschlechterung darstellt. Allerdings muss auch hier im Hinblick auf den allgemeinen, verfassungs- und unionsrechtlich verankerten Verhältnismäßigkeitsgrundsatz die Konzentrationserhöhung (an der repräsentativen Messstelle) zumindest messbar sein. Außerdem sind die zwar messtechnisch gerade noch nachweisbaren Veränderungen, die aber ohne jede tatsächliche Auswirkung bleiben, als unerheblich, da außerhalb des Schutzbereichs der Norm liegend, zu beurteilen (s. u. 6.17).

Ergänzend dazu, siehe LAWA-Handlungsempfehlung Nr. 2.2.2

b) Bei GWK

Das EuGH-Urteil vom 1.7.2016 trifft zwar keine Aussage zur Beurteilung der Verschlechterung bei GWK, was aber dem zugrundeliegende Vorabentscheidungsersuchen des BVerwG und dessen Vorlagefragen geschuldet ist. Die Aussagen des Leitsatzes 2 können allerdings sinngemäß auch auf die Bewertung von GWK übertragen werden. Dabei ist allerdings zu beachten, dass bereits die Terminologie in Anhang V der WRRL für die Einstufung und Bewertung einerseits für OWK (Anhang V Nr. 1.1 WRRL) und andererseits für GWK (Anhang V Nr. 2.1 und 2.3 WRRL) uneinheitlich und schwer vergleichbar ist.

Ergänzend dazu, siehe LAWA-Handlungsempfehlung Nr. 2.3.1

aa) Verschlechterung des mengenmäßigen Zustands eines GWK

Maßgebend für die Einstufung und Bewertung des mengenmäßigen Zustands eines GWK sind:

Komponente	Teilkomponente	Kriterien	Rechtliche Regelung
Grundwasserspiegel	Wasserbilanz	Die Entwicklung der Grundwasserstände oder Quellschüttungen zeigt, dass die langfristige mittlere jährliche Grundwasserentnahme das nutzbare Grundwasserangebot nicht übersteigt	§ 4 Abs. 2 Nr. 1 GrwV
	Mit dem Grundwasserkörper in hydraulischer Verbindung stehende Oberflächengewässer	Durch menschliche Tätigkeiten bedingte Änderungen des Grundwasserstandes führen zukünftig nicht dazu, dass die Bewirtschaftungsziele nach §§ 27 und 47 WHG für die Oberflächengewässer, die mit dem Grundwasserkörper in hydraulischer Verbindung stehen, verfehlt werden	§ 4 Abs. 2 Nr. 2 a) GrwV
		Durch menschliche Tätigkeiten bedingte Änderungen des Grundwasserstandes führen zukünftig nicht dazu, dass sich der Zustand dieser Oberflächengewässer signifikant verschlechtert	§ 4 Abs. 2 Nr. 2 b) GrwV
	Grundwasserabhängige Landökosysteme	Durch menschliche Tätigkeiten bedingte Änderungen des Grundwasserstandes führen zukünftig nicht dazu, dass Landökosysteme, die direkt vom Grundwasserkörper abhängig sind, signifikant geschädigt werden	§ 4 Abs. 2 Nr. 2 c) GrwV
	Intrusionen	Durch menschliche Tätigkeiten bedingte Änderungen des Grundwasserstandes führen zukünftig nicht dazu, dass das Grundwasser durch Zustrom von Salzwasser oder anderen Schadstoffen infolge räumlich und zeitlich begrenzter Änderungen der Grundwasserfließrichtung nachteilig verändert wird.	§ 4 Abs. 2 Nr. 2 d) GrwV

6.10

Bei der Prüfung der Verschlechterung des mengenmäßigen Zustands eines GWK ist die Auswirkung eines Vorhabens auf jedes in § 4 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 Buchst. a) bis d) GrwV aufgeführte Kriterium zu prüfen.

Zu § 4 Abs. 2 Nr. 2 a) und b) GrwV:

Hinsichtlich der hydraulischen Verbindung zwischen GWK und OWK wurde für den Freistaat Sachsen festgestellt, dass alle OWK mit dem Grundwasser in hydraulischer Verbindung stehen.

Die sächsischen Wasserhaushaltsdaten sind im Internet unter www.wasserhaushaltsportal.sachsen.de in Verbindung mit „Stammdaten und Geometrien der Grundwasserkörper nach WRRL“ (s. Anlage 2) verfügbar.

Zu § 4 Abs. 2 Nr. 2 c) GrwV:

Es sind insbesondere die Auswirkungen auf ökologisch oder sozioökonomisch bedeutende, grundwasserabhängige Landökosysteme zu prüfen, das heißt insbesondere

- nach europäischem Recht ausgewiesene FFH- und Vogelschutzgebiete,
- nach deutschem Naturschutzrecht ausgewiesene Schutzgebiete und nach § 30 BNatSchG gesetzlich geschützte Biotope,
- als Kulturgüter ausgewiesene Gebiete (z. B. Wässerwiesen),

vgl. die „Handlungsempfehlungen zur Berücksichtigung grundwasserabhängiger Landökosysteme bei der Risikoanalyse und Zustandsbewertung der Grundwasserkörper“ (LAWA 2012)¹⁴

6.11

Eine Verschlechterung des mengenmäßigen Zustands eines GWK liegt vor, sobald mindestens ein Kriterium nach § 4 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 Buchst. a) bis d) GrwV nicht mehr erfüllt wird. Bei Kriterien, die bereits vor der Maßnahme (Vorhaben) nicht erfüllt werden, stellt jede weitere negative Veränderung (siehe dazu auch 6.17) eine Verschlechterung dar.

Ergänzend dazu, siehe LAWA-Handlungsempfehlung Nr. 2.3.2

¹⁴ S. Anlage 2

bb) Verschlechterung des chemischen Zustands eines GWK

Nach § 7 Abs. 2 GrwV sind für die Einstufung und Bewertung des chemischen Zustands eines GWK maßgebend:

Komponente	Teilkomponente	Kriterien	Rechtliche Regelung
Konzentration an Schadstoffen	Schadstoffe nach Anlage 2 GrwV	Einhalten der in Anlage 2 GrwV festgelegten Schwellenwerte <u>oder</u> bei Überschreiten eines Schwellenwertes: Einhalten der Bedingungen nach § 7 Abs. 3 GrwV	§ 7 Abs. 2 Nr. 1 iVm Abs. 3 GrwV Anlage 2
		Wenn Hintergrundwert > Schwellenwert nach Anlage 2: Einhalten des nach § 5 Abs. 2 GrwV abweichend festgelegten Schwellenwertes (Festlegung im BWP) <u>oder</u> bei Überschreiten eines Schwellenwertes: Einhalten der Bedingungen nach § 7 Abs. 3 GrwV	§ 7 Abs. 2 Nr. 1 iVm Abs. 3 GrwV Anlage 2 § 5 Abs. 2 GrwV
	Andere festgelegte Schadstoffe nach § 5 Abs. 1 Satz 2 GrwV	Einhalten des nach § 5 Abs. 1 Satz 2 GrwV festgelegten Schwellenwertes (Festlegung im BWP) <u>oder</u> bei Überschreiten eines Schwellenwertes: Einhalten der Bedingungen nach § 7 Abs. 3 GrwV	§ 7 Abs. 2 Nr. 1 iVm Abs. 3 GrwV § 5 Abs. 1 Satz 2 GrwV
„oder“ (alternativ)			
Kriterien nach § 7 Abs. 2 Nr. 2 GrwV	Anthropogene Schadstoffeinträge	Es gibt keine Anzeichen für Einträge von Schadstoffen auf Grund menschlicher Tätigkeiten, wobei Änderungen der elektrischen Leitfähigkeit bei Salzen allein keinen ausreichenden Hinweis auf derartige Einträge geben.	§ 7 Abs. 2 Nr. 2 a) GrwV
	Mit dem Grundwasser in hydraulischer Verbindung stehende Oberflächengewässer	Die Grundwasserbeschaffenheit hat keine signifikante Verschlechterung des ökologischen oder chemischen Zustands der Oberflächengewässer zur Folge und führt dementsprechend nicht zu einem Verfehlen der Bewirtschaftungsziele in den mit dem Grundwasser in hydraulischer Verbindung stehenden Oberflächengewässern	§ 7 Abs. 2 Nr. 2 b) GrwV
	Grundwasserabhängige Landökosysteme	Die Grundwasserbeschaffenheit führt nicht zu einer signifikanten Schädigung unmittelbar von dem Grundwasserkörper abhängender Landökosysteme	§ 7 Abs. 2 Nr. 2 c) GrwV

6.12

Bei der Prüfung einer Verschlechterung des chemischen Zustands eines GWK ist die Auswirkung des Vorhabens auf jeden einzelnen, für den jeweiligen GWK relevanten Schadstoff nach § 7 Abs. 2, § 5 Abs. 1 oder 2 in Verbindung mit Anlage 2 GrwV zu prüfen. Diese Verpflichtung ist bei wasserrechtlichen Zulassungsentscheidungen für die Erlaubnis einer Einbringung oder Einleitung eines Stoffes durch die Beachtung des § 48 Abs. 1 Satz 1 WHG und somit des „prevent-and-limit“-Grundsatzes regelmäßig abgedeckt.

Die Prüfung des Besorgnisgrundsatzes nach § 48 Abs. 1 Satz 1 WHG erfolgt bezogen auf die lokalen Grundwasserverhältnisse (und stellt damit eine kleinräumigere Prüfung als das Verschlechterungsverbot, das sich auf den gesamten GWK bezieht, dar) und der materielle Prüfungsmaßstab für die Prüfung einer Besorgnis im Rahmen des § 48 Abs. 1 Satz 1 WHG ist so streng, dass bei einem Vorhaben, das den Besorgnisgrundsatz einhält, davon ausgegangen werden kann, dass durch dieses Vorhaben keine Verschlechterung des GWK eintritt.

Die abweichend von Anlage 2 der GrwV festgelegten Schwellenwerte nach § 5 Abs. 2 GrwV sind in den Sächsischen Beiträgen zu den Bewirtschaftungsplänen Elbe und Oder, Anlage III¹⁵ festgelegt.

6.13

Eine Verschlechterung des chemischen Zustands eines GWK liegt vor, wenn aufgrund des Vorhabens mindestens ein Schadstoff den für den jeweiligen GWK maßgeblichen Schwellenwert nach § 7 Abs. 2, § 5 Abs. 1 oder 2 in Verbindung mit Anlage 2 GrwV überschreitet, es sei denn die Bedingungen nach § 7 Abs. 3 GrwV werden erfüllt.

Sind die unter § 7 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a) bis c) GrwV aufgeführten Bedingungen insgesamt erfüllt, würde das dazu führen, dass trotz Überschreitung eines Schwellenwertes nach § 7 Abs. 2 Nr. 1 GrwV der chemische Zustand als „gut“ einzustufen wäre. Allerdings wird bei Schadstoffeintrag regelmäßig die Bedingung nach § 7 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a) GrwV nicht erfüllt, so dass diese „Kompensationsmöglichkeit“ nicht greifen kann.

Nach § 7 Abs. 3 GrwV führt die Überschreitung eines Schwellenwertes dann nicht zu einer Zustandseinstufung als „schlecht“, wenn eine der unter Satz 1 Nr. 1 Buchst. a) bis c) aufgeführten flächenbezogenen Voraussetzungen erfüllt ist und die Bedingungen nach Satz 1 Nr. 2 und 3 erfüllt sind.

6.14

Für Schadstoffe, die den maßgebenden Schwellenwert bereits überschreiten und die Bedingungen nach § 7 Abs. 3 GrwV nicht erfüllt sind (= schlechter Zustand des GWK), stellt jede weitere, an mindestens einer repräsentativen Messstelle messbare bzw. prognostizierte Erhöhung der Konzentration (siehe dazu auch 6.17) eine Verschlechterung dar.

¹⁵ Siehe Anlage 2

Vorläufige Vollzugshinweise zum Verschlechterungsverbot

(Stand: 3. März 2017* mit Bezugnahme auf LAWA-Handlungsempfehlung vom 16./17.03.2017)

Bei der Prüfung, ob eine Verschlechterung des chemischen Zustands eines GWK vorliegt, sind danach folgende Konstellationen zu unterscheiden:

1. Konstellation:

GWK ist im Ausgangszustand im **guten** chemischen Zustand

	Ausgangszustand	Prognose	Bewertung
a)	GWK gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 2 GrwV als gut eingestuft (keine Anzeichen für anthropogene Schadstoffeinträge usw.)	Ist bzgl. künftigen Schadstoffeintrag im Hinblick auf § 7 Abs. 2 Nr. 1 GrwV vorzunehmen:	
		aa) keine Überschreitung der maßgeblichen Schwellenwerte	Keine Verschlechterung
		bb) Überschreitung eines maßgeblichen Schwellenwertes, aber Voraussetzungen nach § 7 Abs. 3 GrwV erfüllt	Keine Verschlechterung
		cc) Überschreitung eines maßgeblichen Schwellenwertes und Voraussetzungen nach § 7 Abs. 3 GrwV nicht erfüllt	Verschlechterung
b)	GWK gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 1 GrwV als gut eingestuft, weil maßgebliche Schwellenwerte eingehalten	aa) Es werden keine Schwellenwerte überschritten	Keine Verschlechterung
		bb) Überschreitung eines maßgeblichen Schwellenwertes, aber Voraussetzungen nach § 7 Abs. 3 GrwV erfüllt	Keine Verschlechterung
		cc) Überschreitung eines maßgeblichen Schwellenwertes und Voraussetzungen nach § 7 Abs. 3 GrwV nicht erfüllt	Verschlechterung
c)	GWK gemäß § 7 Abs. 3 GrwV trotz Überschreitung von Schwellenwerten als gut eingestuft, weil die Voraussetzungen nach § 7 Abs. 3 Nr. 1 bis 3 GrwV erfüllt werden	aa) weiterer Anstieg der Schadstoffkonzentrationen, aber weiterhin Erfüllung der Voraussetzungen nach § 7 Abs. 3 GrwV	Keine Verschlechterung
		bb) weiterer Anstieg der Schadstoffkonzentrationen und dadurch Überschreitung der Flächenkriterien nach § 7 Abs. 3 Nr. 1 GrwV oder Wegfall der Voraussetzungen nach § 7 Abs. 3 Nr. 2 und 3 GrwV	Verschlechterung

Vorläufige Vollzugshinweise zum Verschlechterungsverbot
(Stand: 3. März 2017* mit Bezugnahme auf LAWA-Handlungsempfehlung vom 16./17.03.2017)

2. Konstellation:

GWK ist im Ausgangszustand im **schlechten** chemischen Zustand

	Ausgangszustand	Prognose	Bewertung
a)	GWK als schlecht eingestuft, weil gem. § 7 Abs. 2 Nr. 1 maßgebliche Schwellenwerte nicht eingehalten und Voraussetzungen nach § 7 Abs. 3 GrwV nicht erfüllt	aa) Weiterer Anstieg der Konzentration des Schadstoffs in Messstellen, die bereits den Schwellenwert überschreiten	Verschlechterung
		bb) erstmalige Überschreitung eines Schwellenwertes für den Schadstoff, der bereits in den anderen Messstellen überschritten ist, in einer weiteren Messstelle	Verschlechterung
		cc) erstmalige Überschreitung eines Schwellenwertes für einen anderen Schadstoff und bzgl. dieses Schadstoffs sind Voraussetzungen des § 7 Abs. 3 GrwV erfüllt	Keine Verschlechterung
		dd) erstmalige Überschreitung eines Schwellenwertes für einen anderen Schadstoff und bzgl. dieses Schadstoffs sind Voraussetzungen des § 7 Abs. 3 GrwV nicht erfüllt	Verschlechterung

6.15

Der Trend nach § 10 Abs. 1, § 11 GrwV ist keine bewertungsrelevante Komponente zur Bewertung des Zustands eines GWK und ist daher nicht im Rahmen des Verschlechterungsverbots nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 WHG zu prüfen. Das Trendumkehrgebot nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 WHG ist ein weiteres, eigenständiges Bewirtschaftungsziel, dessen Einhaltung neben dem Verschlechterungsverbot und dem Zielerreichungsgebot (§ 47 Abs. 1 Nr. 3) zu prüfen ist.

c) Erheblichkeitsschwelle, allgemeiner Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, Übermaßverbot

6.16

Die Erheblichkeit nachteiliger Veränderungen bemisst sich danach, ob ein Wechsel der Zustandsklassen bei den Qualitätskomponenten (OWK)/Teilkomponenten (GWK) erfolgt. So kann auch eine minimale Veränderung zum Wechsel der Zustandsklasse führen und erheblich sein, während eine nachteilige Veränderung innerhalb der Zustandsklasse unbeachtlich bleibt.

6.17

Bei Qualitätskomponenten (OWK)/Teilkomponenten (GWK), die bereits im schlechtesten Zustand sind, können nach dem allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im konkreten Fall „unerhebliche“ negativen Veränderungen

ausgeschlossen werden, die zwar messtechnisch an der/den repräsentativen Messstelle/-n nachweisbar bzw. prognostizierbar sind, aber ohne tatsächliche Auswirkung sind, und demzufolge außerhalb des Schutzbereichs der Norm liegen.

Aus der EuGH-Entscheidung vom 1.7.2015 (Rn. 68: Ablehnung der Anforderung einer „erheblichen Beeinträchtigung“) folgt nicht zwingend im Umkehrschluss, dass jegliche Bagatellgrenze ausgeschlossen sei, vielmehr wird in Rn. 67 ausgeführt, dass die Schwelle „niedrig sein“ muss.

Während bei den Fallkonstellationen, in denen ein Wechsel der Zustandsklasse ausschlaggebend für die Beurteilung über das Vorliegen einer Verschlechterung dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz dadurch Rechnung getragen wird, dass eine „Relativierung“ stattfindet (Klassenwechsel und Feststellung an der repräsentativen Messstelle), fehlt bei der schlechtesten Klasse der Klassenwechsel als Korrektiv, so dass in dieser Fallkonstellation dem allgemein geltenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und dem Übermaßverbot durch Einzelfallprüfung Rechnung getragen werden muss.

Ergänzend dazu, siehe LAWA-Handlungsempfehlung Nr. 2.5

Hinweis: Während die LAWA-Handlungsempfehlung – wie der EuGH in der o. g. Entscheidung – keine Aussage zur Anwendung des allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes trifft, ist dessen Berücksichtigung, gemessen an dem jeweiligen konkreten Einzelfall, durch die Festlegungen unter Nr. 6 c) dieser Vollzugshinweise ausdrücklich geregelt.

7. Prognose hinsichtlich der Auswirkungen

Der Begriff der Verschlechterung ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der gerichtlich grundsätzlich voll – unter Beachtung der Einschätzungsprärogative – überprüfbar ist. Bei der gewässerökologischen Bewertung von Zuständen und Auswirkungen gibt es jedoch gewisse fachliche Spielräume der Verwaltung. Der zuständigen Behörde kommt insoweit eine fachliche Einschätzungsprärogative zu.

Das BVerwG¹⁶ hat dazu festgestellt, dass, solange zur Prüfung und Bewertung der vorhabenbedingten Auswirkungen noch keine anerkannten Standardmethoden und Fachkonventionen (z. B. in Form von CIS-Papieren, LAWA-Empfehlungen, DWA-Merkblättern, etc.) existieren, ein erheblicher Spielraum der zuständigen Behörde besteht. Dies vorangestellt **formuliert das BVerwG folgende Anforderungen an die dabei anzuwendende Methode: diese muss**

- **transparent,**
- **funktionsgerecht und**
- **in sich schlüssig**

ausgestaltet sein. Die angewandten Bewertungskriterien müssen nach BVerwG definiert und ihr fachlich untergesetzter Sinngehalt muss nachvollziehbar dargelegt werden.

Ein Anhaltspunkt für mögliche Methoden und Verfahren zur Prognose und Bewertung von vorhabenbedingten Auswirkungen können die Auflistungen in der UBA-Arbeitshilfe zur Anwendung des § 31 Abs. 2 WHG¹⁷ (Tab. 10 und 11) sein.

¹⁶ BVerwG, Beschluss vom 2.10.2014 (7 A 14/12, Rn 5 f.)

¹⁷ UBA-Texte 25/2014: Arbeitshilfe zur Prüfung von Ausnahmen von Bewirtschaftungszielen der EG-Wasserrahmenrichtlinie bei physischen Veränderungen von Wasserkörpern nach § 31 Absatz 2 WHG aus wasserfachlicher und rechtlicher Sicht, www.umweltbundesamt.de/publikationen/arbeitshilfe-zur-pruefung-von-ausnahmen

Die Feststellung, dass eine Beeinträchtigung einer Qualitätskomponente nicht zu einem Wertstufenwechsel und damit nicht zu einer Verschlechterung führt, muss fachlich untersetzt und nachvollziehbar sein. Das umfasst insbesondere auch die Angabe, in welchem Bereich der jeweiligen Wertstufe sich die betreffende Qualitätskomponente vor der beeinträchtigende Maßnahme befindet, um beurteilen und nachvollziehen zu können, ob die Beeinträchtigung zu einem Wechsel in die nächstschlechtere Wertstufe führt (vgl. BVerwG, Urteil vom 11.08.2016, Rn. 162).

Die Einschätzungsprärogative der Behörde resultiert zum einen aus dem prognostischen Charakter der Einschätzung, ob ein Vorhaben zu einer Verschlechterung des Gewässerzustands führen wird, zum anderen aus dem Erkenntnisvorsprung der Behörde gegenüber dem Gericht bei der Beurteilung komplexer gewässerökologischer Zusammenhänge.

Zum Thema „Messbarkeit“, siehe LAWA-Handlungsempfehlung Nr. 2.1.6

a) Prognosemaßstab

7.1

Die Verschlechterung muss zumindest im Bereich des Wahrscheinlichen liegen.

Hierzu kann im Wesentlichen auf die Ausführungen in der Arbeitshilfe des UBA zur Anwendung des § 31 Absatz 2 WHG¹⁸, mit den in „[]“-gesetzten Ergänzungen, verwiesen werden: Danach müssen sich Art, Umfang und Intensität der zu prognostizierenden Beeinträchtigungen sowie deren Wahrscheinlichkeit mit hinreichender Zuverlässigkeit und Genauigkeit vorhersagen lassen. Die Prognose sollte danach „so zutreffend sein, wie sie im [konkreten] Einzelfall unter Berücksichtigung der zu ihrer Zeit [mit verhältnismäßigem, angemessenem Aufwand¹⁹] verfügbaren Erkenntnismittel und der Verwendung fachlich geeigneter Methoden sein kann. Unsicherheiten bei der Prognose und den Erkenntnislücken sind dementsprechend zu dokumentieren, ihre Relevanz für die Bewertung ist abzuschätzen.

b) Kumulation, Berücksichtigung von Summationseffekten

7.2

Es gilt der Grundsatz, dass im Zulassungsverfahren für die Frage, ob das beantragte Vorhaben gegen das Verschlechterungsverbot verstößt, grundsätzlich jeweils (nur) das beantragte Vorhaben zu beurteilen ist. Mögliche Summationseffekte, die sich aus der Kumulation mit anderen gleichzeitig beantragten Vorhaben ergeben können, sind im Rahmen des Bewirtschaftungsermessens zu berücksichtigen.

Aus dem 1. Leitsatz des EuGH-Urteils vom 1.7.2015 ergibt sich die Verpflichtung, die Genehmigung für ein konkretes Vorhaben zu versagen, wenn „es“, d. h. dieses konkrete Vorhaben, eine Verschlechterung des Zustands des WK verursachen kann. Somit muss der Antragsteller seine Antragsunterlagen, Nachweise und Begründungen auf diese Prüfung ausrichten. Das schließt nicht aus, dass in begründeten, besonders gelagerten Ausnahmefällen (z. B. zeitgleich zur Realisierung feststehende öffentliche Vorhaben mit erkennbar erhebli-

¹⁸ UBA-Texte 25/2014, S. 71

¹⁹ Es kommen nicht sämtliche, theoretisch verfügbare Erkenntnismittel in Betracht, sondern es müssen die Erkenntnismittel genutzt werden, die mit einem im Verhältnis zu der Schwere der Beeinträchtigung angemessenen Aufwand für die Behörde verfügbar sind.

Vorläufige Vollzugshinweise zum Verschlechterungsverbot
(Stand: 3. März 2017* mit Bezugnahme auf LAWA-Handlungsempfehlung vom 16./17.03.2017)

chen Auswirkungen auf dieselben Qualitätskomponenten) – sofern nicht bereits nach § 78 VwVfG die Durchführung eines gemeinsamen Verfahrens gesetzlich vorgeschrieben ist – es angezeigt sein kann, die erkennbaren Summationseffekte mit zu berücksichtigen. Die entsprechenden Informationen sind von Behördenseite zur Verfügung zu stellen, außer wenn es sich um Vorhaben desselben Vorhabenträgers handelt.

Abgesehen von dem zwingenden Versagungsgrund bei Verstoß des Vorhabens gegen das Verschlechterungsverbot besteht die Verpflichtung der zuständigen Wasserbehörden, die Gewässer so zu bewirtschaften, dass eine Verschlechterung ihres Zustands vermieden wird. Das führt dazu, dass im Rahmen des Bewirtschaftungsermessens nach § 12 Abs. 2 WHG von der zuständigen Wasserbehörde zu prüfen ist, ob (erst) durch die Kumulation mit anderen beantragten Vorhaben das Vorhaben zu einer Verschlechterung des WK führt. Wird das bejaht, muss die zuständige Behörde entscheiden, wie die Verschlechterung durch die kumulierenden Vorhaben zu vermeiden ist (z. B. durch Auflagen, durch Versagung eines oder mehrerer Vorhaben, etc.).

Die zusätzliche Betrachtung von Summationseffekten soll verhindern, dass bei der Prüfung jedes einzelnen Vorhabens eine nicht erhebliche Veränderung innerhalb der Klassengrenzen prognostiziert und damit eine Verschlechterung abgelehnt wird, während tatsächlich durch die Kumulation mehrerer gleichzeitiger Vorhaben und der damit verbundenen Summationswirkung eine Überschreitung der Klassengrenze einer/mehrerer Qualitätskomponenten und damit die Verschlechterung des Zustands des WK eintritt.

Im Übrigen besteht neben der Ausübung des Bewirtschaftungsermessens nach § 12 Abs. 2 WHG (d. h. kein Anspruch auf Zulassung, auch wenn Bewirtschaftungsziele erfüllt sind) ein ausreichendes wasserrechtliches Instrumentarium, um auf mögliche Summationswirkungen mit kumulierenden oder künftigen Vorhaben reagieren zu können, insbesondere

- Möglichkeit der nachträglichen Anordnung und Änderung von (dieser oder anderen) Zulassungen nach § 13 WHG, erforderlichenfalls Widerruf nach § 18 WHG
- Planänderung/-ergänzung nach § 76 VwVfG

Ergänzend dazu, siehe LAWA-Handlungsempfehlung Nr. 2.1.7

Redaktioneller Hinweis: In dem dort genannten Beispiel wird im 3. Absatz in Satz 2 die missverständliche, juristisch nicht korrekte Formulierung „Verschlechterung innerhalb einer Klasse“ verwendet. „Verschlechterung“ bedeutet in diesem Zusammenhang nicht Verschlechterung im Sinne des § 27 Absatz 1 Nr. 1 WHG, sondern meint eine „negative Veränderung“.

c) Umgang mit natürlichen Schwankungen, messtechnischen Schwankungen

7.3

Veränderungen, soweit sie auf natürlichen oder messtechnischen Schwankungen beruhen [die sich im Rahmen natürlicher oder messtechnischer Schwankungen bewegen], scheiden als Verschlechterung im Sinne des § 27 Abs. 1 Nr. 1 WHG aus. Diese Faktoren sind daher bei der Prognose und der Bewertung der Veränderungen zu berücksichtigen.

Gerade biologische Qualitätskomponenten unterliegen erheblichen natürlich bedingten (z. B. saisonalen, abflussbedingten) Schwankungen und Variabilitäten, die bei der Frage, ob durch ein Vorhaben eine Verschlechterung der betroffenen Qualitätskomponente verursacht werden kann, zu berücksichtigen und auszuschließen sind. Für die Prognose, ob sich das Vorhaben verschlechternd auf eine biologische Qualitätskomponenten auswirkt bzw. ursächlich

für eine negative Veränderung ist, können zur Reduzierung von Unsicherheiten insbesondere die unterstützenden Qualitätskomponenten (hydromorphologische, allgemeine physikalisch-chemische sowie die chemischen QK) als Hilfsgrößen herangezogen werden

Bei der Beurteilung/Prognose, ob eine Verschlechterung vorliegt, sind nur messbare Veränderungen relevant.

8. Dauer der Verschlechterung, kurzzeitige Verschlechterungen

8

Kurzzeitige, tatsächlich vorübergehende Verschlechterungen in Folge der Durchführung des Vorhabens können außer Betracht bleiben, wenn mit Sicherheit davon auszugehen ist, dass sich der bisherige Zustand kurzfristig (zeitnah), spätestens bis zur nächsten Zustandsbewertung wieder einstellt; andernfalls ist eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG erforderlich.

Beurteilungsmaßstab für die Bewirtschaftungsziele nach WRRL ist

- (örtlich) der gesamte WK (s. o. Ziff. 3) sowie
- (zeitlich) der Bewirtschaftungsplanzyklus, da gemäß WRRL turnusmäßig alle sechs Jahre die Überprüfung des Zustands der einzelnen WK erfolgt.

Dementsprechend ist auch die Frage, ob ein Vorhaben zur Verschlechterung des Zustands eines WK führt, daran zu messen, ob sich diese mögliche Zustandsveränderung dauerhaft und nicht nur kurzzeitig und vorübergehend einstellt, d. h. bei der folgenden Zustandsbewertung (im Rahmen der turnusmäßigen Überprüfung des Bewirtschaftungsplans) manifestiert.

Davon zu unterscheiden ist die vorübergehende Verschlechterung nach § 31 Abs. 1 WHG. Diese ist mit den dort unter Nr. 1 aufgeführten möglichen Ursachen als abschließende, spezialgesetzliche Regelung anzusehen (s. Ziffer 10 a).

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass Vorhaben grundsätzlich als Einheit anzusehen sind, so dass nicht die möglichen Beeinträchtigungen innerhalb der Bauphase für die Frage des Vorliegens einer Verschlechterung maßgeblich sind, sondern der Zustand nach Fertigstellung des Vorhabens.

Ergänzend dazu, siehe LAWA-Handlungsempfehlung Nr. 2.1.5

9. Maßnahmen zur Verhinderung des Eintritts einer Verschlechterung

Maßnahmen zur Verhinderung des Eintritts einer Verschlechterung („verbessernde Maßnahme“) sind Maßnahmen, die im engen zeitlichen und räumlichen Zusammenhang mit dem Vorhaben durchgeführt werden und die bewirken sollen²⁰, dass die durch das Vorhaben prognostizierte Verschlechterung nicht eintritt beziehungsweise die negativen Auswirkungen aufgehoben werden (oft fälschlich bzw. missverständlich als „Kompensation“ oder „Ausgleich“ bezeichnet). Maßnahmen, die zwar nicht den Eintritt einer Verschlechterung verhindern können, aber zumindest zu einer Verringerung/Minimierung der nachteiligen Auswir-

²⁰ Auch hier kommt der Behörde eine Einschätzungsprärogative zu, wie im Falle der Verschlechterung, s. dazu oben Ziff. 7

Vorläufige Vollzugshinweise zum Verschlechterungsverbot
(Stand: 3. März 2017* mit Bezugnahme auf LAWA-Handlungsempfehlung vom 16./17.03.2017)

kungen führen und praktisch geeignet sind, sind zwingende Voraussetzung für die Gewährung einer Ausnahme nach § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 WHG.

9.1

Ein Vorhaben, das für sich genommen den Zustand eines WK verschlechtern würde, verstößt nicht gegen das Verschlechterungsverbot, wenn durch „verbessernde“ Maßnahmen in der „Gesamtbilanz“ die nachteiligen Auswirkungen des Vorhabens auf den betroffenen WK so ausgeglichen werden, dass

- *eine Verschlechterung einer bewertungsrelevanten Qualitätskomponente (OWK)/ Teilkomponente (GWK) des betroffenen WK um eine Zustandsklasse oder*
- *jede Verschlechterung einer bewertungsrelevanten Qualitätskomponente (OWK)/ Teilkomponente (GWK) des betroffenen WK, wenn diese bereits in der niedrigsten Klasse eingeordnet ist*

(prognostisch) ausgeschlossen ist.

Darüber hinaus muss in Bezug auf das Zielerreichungsgebot sichergestellt sein, dass im betroffenen WK durch die nachteiligen Auswirkungen des Vorhabens die Erreichung des guten Zustands/Potentials zum maßgeblichen Zeitpunkt nicht ausgeschlossen ist. Soweit eine „verbessernde“ Maßnahme bereits im Rahmen der Prüfung des Verschlechterungsverbots als Maßnahme zur Verhinderung der Verschlechterung herangezogen wurde, kann die verbessernde Wirkung dieser Maßnahme in diesem Umfang nicht nochmals als Beitrag zur Zielerreichung herangezogen werden. Dies gilt nicht, soweit die Verbesserung über die Verhinderung („Kompensation“) der Verschlechterung hinausgeht.

9.2

Eine Maßnahme zur Verhinderung der Verschlechterung

- *muss zeitgleich oder im engen zeitlichen Zusammenhang mit den nachteiligen Auswirkungen des Vorhabens erfolgen,*
- *soll in einem zulassungstechnischen Zusammenhang zu dem Vorhaben stehen (d. h. Verknüpfung im zulassenden Bescheid für das Vorhaben durch auflösende oder aufschiebende Bedingungen oder ausdrückliche Widerrufsvorbehalte) und*
- *muss sich im betroffenen WK*
- *und bezüglich der beeinträchtigten bewertungsrelevanten Qualitätskomponente (OWK)/Teilkomponente (GWK) auswirken.*

Die Maßnahme zur Verhinderung der Verschlechterung kann sowohl im örtlichen Zusammenhang mit dem zuzulassenden Vorhaben als auch an anderer Stelle erfolgen. Maßgeblich ist, dass sie sich im betroffenen WK auswirkt und der durch das Vorhaben verursachten Beeinträchtigung entgegenwirkt, d. h. im Ergebnis diese neutralisiert.

9.3

Nicht möglich ist der „Ausgleich“ einer Beeinträchtigung durch eine Verbesserung im selben WK, aber einem anderen Parameter, indem z. B. die Verschlechterung aufgrund der Überschreitung einer Umweltqualitätsnorm für einen Schadstoff durch eine Verbesserung bei einem anderen Schadstoff „ausgeglichen“ wird. Ebenso scheidet als „Ausgleich“ eine, wie auch immer geartete Verbesserung in einem anderen WK aus.

Vorläufige Vollzugshinweise zum Verschlechterungsverbot
(Stand: 3. März 2017* mit Bezugnahme auf LAWA-Handlungsempfehlung vom 16./17.03.2017)

Betrachtungsgegenstand für die Beurteilung ist immer der jeweils betroffene WK und der betroffene Parameter.

Ergänzend dazu, siehe LAWA-Handlungsempfehlung Nr. 2.4

Hinweis: In der LAWA-Handlungsempfehlung wird der missverständliche Begriff „Ausgleich“; gemeint ist damit eine „Maßnahme zur Verhinderung des Eintritts einer Verschlechterung“ im Sinne dieser Vollzugshinweise und nicht zu verwechseln mit „Ausgleich“ im Sinne des Naturschutzrechts.

10. Ausnahmen vom Verschlechterungsverbot

Im Zusammenhang mit den Ausnahmen ist insbesondere das Urteil des EuGH vom 4. Mai 2016 (Rechtssache C-346/14) zu beachten.

Sowohl EuGH als auch BVerwG (Urteil vom 11.08.2016, Rn. 165, unter Bezugnahme auf den Hinweisbeschluss vom 11.07.2013, Rn. 64) weisen deutlich daraufhin, dass eine (hilfsweise) durchgeführte Ausnahmeprüfung nicht von der Prüfung und der fehlerfreien Feststellung einer Verschlechterung entbindet, sondern diese zwingend voraussetzt. Ohne diese fehlerfreie Erfassung und Bewertung der Auswirkungen auf den betreffenden WK wäre auch die Ausnahmeprüfung fehlerhaft.

Liegt eine Verschlechterung vor, hat die zuständige Behörde von Amts wegen anhand der vom Vorhabenträger eingereichten Unterlagen, Daten und ggf. Gutachten zu prüfen und zu beurteilen, ob ein Ausnahmetatbestand erfüllt ist. Dazu müssen insbesondere die Gründe für dieses Vorhaben im Einzelnen, einschließlich dessen Auswirkungen auf die Umwelt und die vermeintlichen Vorteile dieses Vorhabens in der im Einzelfall gebotenen Tiefe ausführlich und nachvollziehbar dargelegt werden (vgl. EuGH-Urteil vom 4. Mai 2016, Rz. 68).

Insbesondere müssen die eingereichten Unterlagen für die Inanspruchnahme des § 31 Abs. 2 Satz 1 WHG folgende Prüfungen ermöglichen (vgl. EuGH-Urteil vom 4. Mai 2016, Rz. 66, 68):

1. wurden seitens des Vorhabenträgers alle praktikablen Vorkehrungen (d. h. praktisch geeignete Maßnahmen) getroffen, um die negativen Auswirkungen des zur Zulassung beantragten Vorhaben auf den Zustand des/der betroffenen WK zu mindern bzw. zu verringern (§ 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 WHG),
2. wurden die Gründe für dieses Vorhaben im Einzelnen, einschließlich dessen Auswirkungen auf die Umwelt und die vermeintlichen Vorteile dieses Vorhabens dargelegt,
3. ist das Vorhaben von übergeordnetem öffentlichen Interesse oder wird der Nutzen, den die Verhinderung der Verschlechterung für die Umwelt und die Gesellschaft hat, durch den Nutzen dieses Vorhabens für die menschliche Gesundheit, die Erhaltung der Sicherheit der Menschen oder die nachhaltige Entwicklung übertroffen (§ 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 WHG),
4. können die nutzbringenden Ziele, denen das Vorhaben dienen soll, aus Gründen der technischen Durchführbarkeit oder aufgrund unverhältnismäßiger Kosten nicht durch Mittel, die eine wesentlich bessere Umweltoption darstellen, erreicht werden (§ 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG).

Ein gesonderter Antrag für die Inanspruchnahme einer Ausnahmeregelung ist dafür nicht erforderlich, da die Ausnahmeregelungen auf Grundlage der WRRL integraler Bestandteil der Bewirtschaftungsziele sind und daher von der Behörde inzident im Rahmen der Prüfung der Bewirtschaftungsziele zu prüfen sind. Dieser Umstand entbindet den Antragsteller und Vorhabenträger allerdings nicht von seiner Obliegenheit zur Darlegung der Ausnahmegründe und zur Beibringung von Nachweisen zu den Ausnahmevoraussetzungen.

Die Ausnahmeprüfung ist für jedes Vorhaben gesondert durchzuführen. Das BVerwG hat in seiner Entscheidung zur Weservertiefung vom 11. August 2016, Rn. 165, unter Bezugnahme auf seinen Hinweisbeschluss vom 11. Juli 2013, Rn. 63f, 68- 7 A 20/11) ausgeführt:

„Die Beklagte hat zu Unrecht allein geprüft, ob die Voraussetzungen einer wasserrechtlichen Ausnahme für die drei planfestgestellten Vorhaben zusammengenommen vorliegen. Sie hätte aber - neben dieser kumulativen Prüfung - für jedes der drei Vorhaben gesondert prüfen müssen, ob gerade die von diesem Vorhaben verursachten Gewässerverschlechterungen gemäß § 31 Abs. 2 WHG ausnahmsweise zulässig sind (...).“

a) Ausnahme nach § 31 Abs. 1 WHG

Vorübergehende Verschlechterungen sind in § 31 Abs. 1 abschließend geregelt und nur unter den dort genannten Voraussetzungen (natürliche Ursachen, höhere Gewalt oder Unfälle) zulässig. Eine analoge Anwendung auf kurzzeitige/vorübergehende Verschlechterungen, die durch anthropogene Eingriffe verursacht werden, ist nicht möglich (s. Ziffer 8).

b) Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG für OWK

aa) Anwendungsbereich

10.1

Die Ausnahmeregelung des § 31 Abs. 2 WHG ist auch auf Verschlechterungen des chemischen Zustands anwendbar.

bb) physische Gewässereigenschaft im Sinne von § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 WHG

10.2

Der Begriff der physischen Gewässereigenschaften ist weit auszulegen, so dass neben körperlichen Veränderungen auch stoffliche erfasst sind.

Da der Begriff „physische Gewässereigenschaft“ weder in der WRRL noch im WHG ausdrücklich definiert wird und unterschiedliche Interpretationen und Auslegungen zulässt, ist – auch zur Vermeidung von Regelungslücken – einer weiten Auslegung zu folgen.

cc) Gründe nach § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 WHG

Der Vorhabenträger (Antragsteller) muss die Gründe für dieses Vorhaben sowie die Abwägung ausführlich darstellen und schlüssig so belegen, dass diese Abwägung für die zuständige Behörde nachvollziehbar und zu beurteilen ist. Die endgültige Abwägung ist durch die zuständige Behörde durchzuführen. Bei der Beurteilung der Frage, ob das betreffende Vorhaben tatsächlich im übergeordneten öffentlichen Interesse liegt, ist der zuständigen Behörde – entsprechend der Feststellungen des EuGH im Urteil vom 4. Mai 2016 (Rz. 70 f.) – ein relativ weites („gewisses“) Ermessen eingeräumt. Zum einen ist es danach zulässig, wenn sich die zuständige Behörde vorrangig auf ein Gutachten des Vorhabenträgers stützt (so im Fall der EuGH-Entscheidung vom 4. Mai 2016, Rz. 75 bis 81). Zum anderen hat der EuGH in

Vorläufige Vollzugshinweise zum Verschlechterungsverbot
(Stand: 3. März 2017* mit Bezugnahme auf LAWA-Handlungsempfehlung vom 16./17.03.2017)

der genannten Entscheidung auch an das „überwiegende“ öffentliche Interesse keine allzu hohen Anforderungen gestellt, nachdem er dieses bereits bei einem Anteil des Vorhabens von 2 Promille an der regionalen und 0,4 Promille an der nationalen Erzeugung als ausreichend angesehen hat (Rz. 79).

Bei einer in einem HW-Risikomanagementplan festgelegten Hochwasserschutzmaßnahme ist deren Bedeutung für den Hochwasserschutz bereits festgestellt, so dass in diesen Fällen – sofern im konkreten Fall eine Verschlechterung nicht ausgeschlossen werden kann – regelmäßig das öffentliche Interesse am Hochwasserschutz überwiegen wird und daher eine Ausnahme zuzulassen ist.

dd) keine anderen geeigneten Maßnahmen nach § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG

ee) Ausschöpfung aller praktisch geeigneten Maßnahmen zur Verringerung der nachteiligen Auswirkungen nach § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 WHG

ff) Verwirklichung der Bewirtschaftungsziele anderer WK der Flussgebietseinheit werden durch die Ausnahme nicht dauerhaft ausgeschlossen oder gefährdet (§ 31 Abs. 3 in Verbindung mit § 29 Abs. 2 Satz 2 WHG)

c) Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG in Verbindung mit § 47 Abs. 3 Satz 1 WHG für GWK

10.3

Ein Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot sowohl beim mengenmäßigen Zustand sowie beim chemischen Zustand des Grundwassers ist ausnahmefähig nach § 31 Abs. 2 WHG.

10.4

Die Ausnahmemöglichkeit nach § 31 Abs. 2 WHG besteht, wenn diese Verschlechterung auf einer Veränderung von physischen Gewässereigenschaften (s. dazu Festlegung 10.2) eines damit in Verbindung stehenden OWK oder auf einer Veränderung des Grundwasserstands beruht.

Auch die Veränderung von physischen Gewässergewässereigenschaften eines OWK kann zu einer ausnahmefähigen Verschlechterung eines GWK führen. Dies gilt dann, wenn die Veränderung der physischen Gewässereigenschaften eines OWK Auswirkungen auf einen GWK hat.

Dagegen ist die Veränderung der sonstigen physischen Gewässereigenschaften eines GWK (außer Grundwasserstand) aufgrund des eindeutigen Wortlauts des Art. 4 Abs. 7 erster Anstrich der WRRL nicht ausnahmefähig, § 31 Abs. 2 in Verbindung mit § 47 Abs. 3 Satz 1 WHG muss dem Wortlaut der WRRL entsprechend einschränkend ausgelegt werden (sog. „effet utile“).

d) Aufnahme der Ausnahmen in den Bewirtschaftungsplan

Gemäß § 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 WHG sind in den darauffolgenden²¹ Bewirtschaftungsplan die Ausnahmen, die im vorangegangenen Bewirtschaftungsplanzyklus vom Verschlechterungsverbot nach § 31 Abs. 2 und § 47 Abs. 3 WHG gewährt wurden, sowie die jeweiligen Gründe für die Ausnahmen aufzunehmen.

Ergänzend dazu, siehe LAWA-Handlungsempfehlung Nr. 3

Hinweis: Die LAWA-Handlungsempfehlung äußert sich insbesondere nicht zur Auslegung der Tatbestandsvoraussetzung der „physischen Gewässereigenschaften“, da diese Frage unter den Mitgliedern der LAWA sehr umstritten war.

11. Verhältnis zu den anderen Bewirtschaftungszielen

Das Verschlechterungsverbot ist eines von mehreren Bewirtschaftungszielen, d. h. neben dem Verschlechterungsverbot sind auch die sonstigen, jeweils einschlägigen Bewirtschaftungsziele (insbes. Zielerreichungsgebot für OWK und GWK sowie Trendumkehr für GWK) zu prüfen. Zusätzlich gelten stets auch die sonstigen rein-nationalen Zulassungsvoraussetzungen, wie Bewirtschaftungsgrundsatz (§ 12 Abs. 2 WHG), Besorgnisgrundsatz (§ 48 Abs. 1 Satz 1 WHG) usw.

²¹ So auch BVerwG, Urteil vom 11.08.2016, Rn 166