

Baden-Württemberg

MINISTERIUM FÜR UMWELT, KLIMA UND ENERGIEWIRTSCHAFT

**Anleitung zur Auslegung des
wasserrechtlichen Verschlechterungsverbots**

Stand: Juni 2017

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Anlass	1
1.2	Ziele	1
1.3	Rechtliche Grundlagen	2
2	Vorliegen einer Verschlechterung	3
2.1	Allgemeines	3
2.1.1	Begriffe	3
2.1.2	Geltungsbereich	4
2.1.2.1	Geltung für nicht berichtspflichtige Gewässer	4
2.1.2.2	Geltung bei Zulassungen in anderen als wasserrechtlichen Verfahren und Geltung für nicht zulassungsbedürftige Maßnahmen	6
2.1.3	Maßgeblicher Ort der Verschlechterung, Bezugspunkt	8
2.1.4	Maßgeblicher Ausgangszustand.....	9
2.1.5	Maßgebliche Dauer	11
2.1.6	Messbarkeit.....	12
2.1.7	Summationswirkung.....	14
2.2	Oberflächenwasserkörper.....	15
2.2.1	Ökologischer Zustand.....	15
2.2.1.1	Biologische Qualitätskomponenten	16
2.2.1.2	Hydromorphologische und allgemeine physikalisch-chemische Qualitätskomponenten	17
2.2.1.3	Flussgebietspezifische Schadstoffe.....	20
2.2.2	Chemischer Zustand	23
2.3	Grundwasserkörper.....	25
2.3.1	Chemischer Zustand	26
2.3.2	Mengenmäßiger Zustand	30
2.4	Ausgleichsmöglichkeit	33
2.5	Erheblichkeits- und Irrelevanzschwellen.....	35
3	Ausnahme	37
4	Prüfungsschema	39
5	Rechtsprechungsverzeichnis.....	40

1 Einleitung

1.1 Anlass

Das Verschlechterungsverbot wurde zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie¹ (WRRL) erstmals im Jahr 2002 ins Wasserhaushaltsgesetz² (WHG) eingeführt. Aufgrund seiner relativ abstrakten Formulierung stellt es die Wasserbehörden seitdem vor zahlreiche Auslegungs- und Anwendungsfragen, die sich nicht alleine durch die Lektüre des Gesetzes- bzw. Richtlinien textes beantworten lassen.

Mit der Vorlage des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) an den Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) im Verfahren Weservertiefung wurde die Klärung von einigen der bis dahin in Wissenschaft und Praxis umstrittenen Fragen erwartet. Im EuGH-Urteil vom 01.07.2015 (Az. C 461/13) schlossen sich die Richter jedoch in der Kernfrage keiner der bisher vertretenen Ansichten (Zustandsklassen- oder Status-quo-Theorie) an und werfen damit mindestens ebenso viele neue Fragen auf wie sie beantworten.

Spätestens seit der Veröffentlichung des EuGH-Urteils ist das Thema Verschlechterungsverbot erneut in den Fokus der wasserrechtlichen Aufmerksamkeit gelangt. Aus diesem Grund hat die LAWA³ den Ausschuss Wasserrecht gebeten, die zuvor begonnenen Arbeiten an einer Handlungsempfehlung fortzusetzen, um dem Vollzug Antworten auf die Fragen rund um das Thema Verschlechterungsverbot zu geben und praxistaugliche Lösungsansätze aufzuzeigen. Die Handlungsempfehlung der LAWA liegt nunmehr vor und wird durch diese Anleitung für Baden-Württemberg umgesetzt.

1.2 Ziele

Ziel der LAWA-Handlungsempfehlung ist es, zu den wesentlichen Fragen zum Verschlechterungsverbot, die noch nicht durch höchstrichterliche Rechtsprechung entschieden sind, eine auf LAWA-Ebene unter den Ländern und dem Bund abgestimmte, möglichst bundeseinheitliche Auslegung zu entwickeln. Die vorliegende Anleitung teilt dieses Ziel und basiert im Wesentlichen auf der Handlungsempfehlung der LAWA.

Die Vollzugsbehörden sollen eine Hilfestellung beim Umgang mit den rechtlichen Fragen rund um das Thema Verschlechterungsverbot erhalten. Die Anleitung beschränkt sich dabei nicht auf eine Interpretation bzw. Weiterentwicklung der Aussagen des EuGH, sondern geht auch auf weitere im Zusammenhang mit der Thematik aktuelle Fragen ein.

Zwar wird das Verschlechterungsverbot häufig mit dem Verbesserungs- bzw. Zielerreichungsgebot in einem Atemzug genannt, auf letzteres wird jedoch im vorliegenden Dokument nicht aus-

¹ 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), zuletzt geändert durch die Richtlinie 2008/105/EG (ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 84).

² Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz) vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 4. August 2016 (BGBl. I S. 1972), in der jeweils geltenden Fassung.

³ Bund- / Länderarbeitsgemeinschaft Wasser.

fürlicher eingegangen. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass selbst dort, wo eine Verschlechterung nicht prognostiziert werden kann, das Zielerreichungsgebot gesondert zu prüfen ist.

1.3 Rechtliche Grundlagen

Für die Beurteilung der Frage, ob eine Verschlechterung vorliegt und wie damit umzugehen ist, sind insb. die §§ 27, 31, 44 und 47 WHG sowie die Vorschriften der Oberflächengewässerverordnung⁴ (OGewV) und der Grundwasserverordnung⁵ (GrwV) sowie Art. 4 (insb. Abs. 1 Buchst. a Ziffer i und Buchst. b Ziffer i i. V. m. Anhang V sowie Art. 4 Abs. 6 und Abs. 7 WRRL) relevant.

⁴ Verordnung zum Schutz der Oberflächengewässer (Oberflächengewässerverordnung) vom 20. Juni 2016 (BGBl. I S. 1373) in der jeweils geltenden Fassung.

⁵ Verordnung zum Schutz des Grundwassers (Grundwasserverordnung) vom 9. November 2010 (BGBl. I S. 1513) in der jeweils geltenden Fassung.

2 Vorliegen einer Verschlechterung

2.1 Allgemeines

2.1.1 Begriffe

Im folgenden Text werden die Begriffe der Verschlechterung sowie der nachteiligen Veränderung verwendet. Diese sind nicht identisch und werden daher auch nicht synonym eingesetzt.

Eine Verschlechterung liegt nur dann vor, wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 27 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 1 oder der §§ 44, 47 Abs. 1 Nr. 1 WHG (in Umsetzung des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziffer i und Buchst. b Ziffer i WRRL) erfüllt sind. Dieser Begriff hat eine nähere Definition durch das EuGH-Urteil vom 01.07.2015 erfahren und wird in der vorliegenden Handlungsempfehlung weiter konkretisiert.

Eine nachteilige Veränderung kann auch dann schon vorliegen, wenn die Schwelle zur Verschlechterung noch nicht überschritten wurde. Hierfür genügt jede negative Veränderung innerhalb einer Qualitätskomponente / Komponente. An das Vorliegen einer nachteiligen Veränderung alleine (wenn diese nicht zu einer Verschlechterung führt) sind keine Rechtsfolgen im Sinne des Verschlechterungsverbotes geknüpft.

Bei dem Begriff der Verschlechterung handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, d. h. dass dieser unter Beachtung der Einschätzungsprärogative der Behörde gerichtlich voll überprüfbar ist. Das BVerwG hat die Anforderungen an Prognoseentscheidungen dahingehend konkretisiert, dass diese transparent, funktionsgerecht und in sich schlüssig auszugestalten sind. Die Feststellungen der Behörde müssen daher fachlich untersetzt und nachvollziehbar sein.⁶

⁶ So auch BVerwG, Urteil vom 09.02.2017 Az. 7 A 2.15, Rn.480, 502.

2.1.2 Geltungsbereich

2.1.2.1 Geltung für nicht berichtspflichtige Gewässer

1. *Das Verschlechterungsverbot gilt auch bei Einwirkungen auf kleinere oberirdische Gewässer (Fließgewässer < 10 Quadratkilometer Einzugsgebietsgröße und Seen mit einer Größe von < 50 ha (0,5 km²)), die im Bewirtschaftungsplan einem benachbarten Wasserkörper zugeordnet worden sind. Das kleinere Gewässer ist dann Teil des betreffenden Wasserkörpers. Verschlechterungen sind bezogen auf diesen Wasserkörper zu beurteilen.*
2. *Das Verschlechterungsverbot gilt bei Einwirkungen auf kleinere Gewässer, die selbst kein Wasserkörper sind und die auch keinem benachbarten Wasserkörper zugeordnet worden sind, nur insoweit, als es in einem Wasserkörper, in den das kleinere Gewässer einmündet oder auf den es einwirkt, zu Beeinträchtigungen kommt. Verschlechterungen sind bezogen auf diesen Wasserkörper zu beurteilen.*
3. *Im Übrigen gilt das Verschlechterungsverbot bei Einwirkungen auf kleinere Gewässer nicht.*

Ausgangssituation

Nach § 3 OGewV richten sich die Festlegung von Lage und Grenzen sowie die Zuordnung von Oberflächenwasserkörpern zu Kategorien und Typen nach Anlage 1 OGewV. Fließgewässer werden nach Anlage 1 Nr. 2.1 OGewV in verschiedene Größenkategorien eingeteilt, wobei nur Fließgewässer > 10 Quadratkilometer Einzugsgebietsgröße erfasst werden. Seen werden nach Anlage 1 Nr. 2.2 OGewV nur ab einer Größe von > 50 ha (0,5 km²) erfasst. Es stellt sich daher die Frage, ob auch bei kleineren Gewässern unterhalb der genannten Größen das Verschlechterungsverbot gilt.

Begründung

Die genannten Vorschriften der OGewV setzen entsprechende Vorgaben der WRRL 1:1 in deutsches Recht um. Fließgewässer und Seen unterhalb der genannten Größen (sog. nicht berichtspflichtige Gewässer) werden dementsprechend bei der Festlegung von Lage und Grenzen sowie bei der Zuordnung zu Kategorien und Typen nicht berücksichtigt. Dies hat zur Folge, dass sie auch bei der Kartierung von Lage und Grenzen sowie bei der Kartierung der Oberflächenwasserkörpertypen nach § 83 Abs. 2 WHG i. V. m. Art. 13 Abs. 4 und Anhang VII WRRL im Rahmen des Bewirtschaftungsplans nicht berücksichtigt werden. Dementsprechend treffen Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme für solche kleineren Gewässer keine spezifischen Vorgaben.

Nach Artikel 4 Abs. 1 Buchst. a Ziffer i WRRL bezieht sich das Verschlechterungsverbot auf den Oberflächenwasserkörper. Dem entspricht auch die Rechtslage nach § 27 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 1 WHG. Zwar beziehen sich diese Vorschriften nach ihrem Wortlaut nicht auf Oberflächenwasserkörper, sondern auf oberirdische Gewässer. Bei dieser Abweichung des WHG von der WRRL handelt es sich jedoch lediglich um eine sprachliche Ungenauigkeit im WHG. Dass sich

das Verschlechterungsverbot nach den genannten WHG-Vorschriften ebenfalls auf Oberflächenwasserkörper (und nicht auf oberirdische Gewässer allgemein) bezieht, ergibt sich aus dem dort als Bezugspunkt für die Verschlechterung verwendeten Begriff des ökologischen bzw. chemischen Zustands. Nach § 3 Nr. 8 WHG bezeichnet der Gewässerzustand die auf Wasserkörper bezogenen Gewässereigenschaften. Hinzu kommt, dass seitens des Gesetzgebers auch in diesem Punkt eine 1:1-Umsetzung der WRRL in deutsches Recht intendiert war und keine Ausweitung des Verschlechterungsverbots über Oberflächenwasserkörper hinaus.

Nach § 3 Nr. 6 WHG sind Oberflächenwasserkörper einheitliche und bedeutende Abschnitte eines oberirdischen Gewässers oder Küstengewässers. Aus dieser Formulierung ergibt sich das Erfordernis einer gewissen Mindestgröße. Kleinere Gewässer als solche sind daher keine Oberflächenwasserkörper in diesem Sinne.⁷ Sind kleinere Gewässer jedoch im Bewirtschaftungsplan einem benachbarten Wasserkörper zugeordnet worden, ist das kleinere Gewässer Teil des betreffenden Wasserkörpers. Bei Einwirkungen auf das kleinere Gewässer ist daher zu prüfen, ob es hierdurch bezogen auf den Wasserkörper insgesamt zu einer Verschlechterung kommt.

Denkbar sind auch Einwirkungen auf kleinere Gewässer, die selbst kein Wasserkörper sind und die auch keinem benachbarten Wasserkörper zugeordnet worden sind. In solchen Fällen gilt das Verschlechterungsverbot nur insoweit, als es in einem Wasserkörper, in den das kleinere Gewässer einmündet, zu Beeinträchtigungen kommt.⁸ Ob im Einzelfall eine Verschlechterung vorliegt, ist bezogen auf diesen Wasserkörper zu beurteilen.

Im Übrigen gilt das Verschlechterungsverbot bei Einwirkungen auf kleinere Gewässer nicht.⁹ Auch wenn bei Vorhaben an kleineren Gewässern das Verschlechterungsverbot nicht gesondert zu prüfen ist, gelten die übrigen wasserrechtlichen Vorschriften zur Vorhabenzulassung.

Dieser Fall wird in Baden-Württemberg regelmäßig nicht problematisch sein, da alle Fließgewässer einem Oberflächenwasserkörper zugeordnet sind. „Weiße Flecken“ können allenfalls wie im folgenden Beispiel bei nicht mit anderen Oberflächengewässern verbundenen, stehenden Gewässern auftreten, die mangels Größe nicht als eigener See-Wasserkörper ausgewiesen sind.

Beispiel

Ein künstlicher See (Größe: 20 ha) soll in regelmäßigen Abständen geflutet werden. Dabei würde sich der Zustand des Sees von oligotroph zu eutroph verändern.

Der See liegt geographisch innerhalb des Einzugsgebietes eines Flusswasserkörpers. Als künstliches stehendes Gewässer kann der See jedoch nicht als Teil des Flusswasserkörpers angesehen werden und ist als eigenständiges oberirdisches Gewässer zu beurteilen. Da der See kleiner ist als 50 ha, erfüllt er die Voraussetzungen von Anlage 1 Nr. 2.2 OGewV nicht und stellt somit auch keinen eigenen See-Wasserkörper dar.

Bei der Frage der Zulässigkeit der Flutung ist das Verschlechterungsverbot nach § 27 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 1 WHG nicht Prüfungsmaßstab, da es nur für Oberflächenwasserkörper und (entgegen dem Wortlaut) nicht für alle oberirdischen Gewässer gilt. Sofern der See jedoch eine Verbindung zu einem anderen Wasserkörper aufweist, sind die Auswirkungen auf diesen auch unter dem Gesichtspunkt des Verschlechterungsverbots zu prüfen.

⁷ So auch OVG Lüneburg, Urteil vom 22.04.2016, 7 KS 27/15.

⁸ Diese Auslegung ist im Einklang mit der Rspr. des BVerwG – siehe BVerwG, Urteil vom 10.11.2016, 9 A 18.15. Rn. 99.; vgl. außerdem OVG Lüneburg a.a.O.

⁹ Dies entspricht auch dem CIS Guidance Document No. 2 – Identification of Water Bodies, Stand 2003.

2.1.2.2 Geltung bei Zulassungen in anderen als wasserrechtlichen Verfahren und Geltung für nicht zulassungsbedürftige Maßnahmen

- 1. Das Verschlechterungsverbot nach § 27, § 44 und § 47 WHG sowie die Ausnahmegvorschrift des § 31 Abs. 2 (auch i. V. m. § 47 Abs. 3 und § 44) WHG gelten auch bei Zulassungen in anderen als wasserrechtlichen Verfahren.*
- 2. Bei im Wasserrecht ausdrücklich von der Zulassungsbedürftigkeit ausgenommenen Vorhaben und Maßnahmen, die auch sonst keiner Zulassung bedürfen, kann regelmäßig vermutet werden, dass sie nicht geeignet sind, Verschlechterungen eines Wasserkörpers herbeizuführen. Eine eingehende Prüfung ist nur in besonderen Fällen angezeigt (z. B. Summationswirkungen).*

Ausgangslage

Bei einigen Vorhaben, die Auswirkungen auf wasserwirtschaftliche Belange haben können, bedarf es keines wasserrechtlichen Genehmigungsverfahrens. Dabei können insb. folgende Fallgruppen voneinander unterschieden werden:

- Zulassungen in anderen als wasserrechtlichen Verfahren,
- Vorhaben, die aufgrund von im Wasserrecht geregelter Ausnahmen zur Zulassungsbedürftigkeit zulassungsfrei sind,
- Maßnahmen, die keiner Zulassung bedürfen.

Begründung

a) Zulassungen in anderen als wasserrechtlichen Verfahren

Das Verschlechterungsverbot nach § 27 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 1, § 44 Satz 1 und § 47 Abs. 1 Nr. 1 WHG sowie die Ausnahmegvorschrift des § 31 Abs. 2 (bei Grundwasser i. V. m. § 47 Abs. 3, bei Küstengewässern i. V. m. § 44) WHG gelten auch bei Zulassungen in anderen als wasserrechtlichen Verfahren.

Dies gilt insb. in Planfeststellungs- und -genehmigungsverfahren, in denen auch über wasserrechtliche Belange entschieden wird, ohne dass daneben wasserrechtliche Erlaubnisse und Bewilligungen erforderlich sind. Beispiele hierfür sind Planfeststellungs- und -genehmigungsverfahren nach § 14 WStrG.¹⁰

Ist neben der Planfeststellung auch eine Erlaubnis für eine Gewässerbenutzung erforderlich, gelten für die Prüfung des Verschlechterungsverbots im Rahmen der Erlaubnis die allgemeinen Grundsätze.

Beispiele für Erlaubnisse neben Planfeststellungsbeschlüssen sind:

¹⁰ Das BVerwG hat in seiner Entscheidung vom 11.08.2016, Az. 7 A 1/15 (Weservertiefung) in Rn. 160 ausdrücklich festgestellt, dass es sich bei dem Verschlechterungsverbot auch im Rahmen des § 14 WaStrG um eine zwingende Vorgabe handelt.

- Planfeststellungs- und -genehmigungsverfahren nach § 17 FStrG¹¹, ggf. auch nach § 35 KrwG;
- bergrechtliche Betriebspläne (z. B. Durchteufung eines Grundwasserleiters im Rahmen eines bergbaulichen Vorhabens, § 19 Abs. 2 WHG).

In derartigen Fällen entscheidet die Planfeststellungs- bzw. Bergbehörde über die Erteilung der Erlaubnis (§ 19 Abs. 1 und 2 WHG). Die Wasserbehörden werden hier als Träger öffentlicher Belange einbezogen. Das Einvernehmen oder Benehmen der zuständigen Wasserbehörde ist erforderlich (§ 19 Abs. 3 WHG).

Es ist daher ein wasserrechtlicher Fachbeitrag, der auch eine Prüfung im Hinblick auf das Verschlechterungsverbot nach o.g. Vorschriften einschließlich der Ausnahmevoraussetzungen umfasst, erforderlich.

Ein weiteres Beispiel für eine behördliche Entscheidung über die Zulassung von Vorhaben, das wasserrechtliche Zulassungen nicht konzentriert, aber voraussetzt, dass öffentlich-rechtliche Belange nicht entgegenstehen, ist:

- Anlagenzulassung nach §§ 4, 6 BImSchG (die gem. § 13 BImSchG zwar die wasserrechtliche Anlagen- und Indirekteinleitergenehmigung konzentriert, aber nicht eine wasserrechtliche Einleiterlaubnis)

Auch hier kann zur Beurteilung der Frage, ob öffentlich-rechtliche Belange entgegenstehen, ein wasserrechtlicher Fachbeitrag, der eine Prüfung im Hinblick auf das Verschlechterungsverbot nach o.g. Vorschriften einschließlich der Ausnahmevoraussetzungen umfasst, erforderlich sein.

- b) Vorhaben, die aufgrund von im Wasserrecht geregelter Ausnahmen zur Zulassungsbedürftigkeit zulassungsfrei sind und Maßnahmen, die auch sonst keiner Zulassung bedürfen

Vorhaben, die aufgrund von im Wasserrecht geregelter Ausnahmen zur Zulassungsbedürftigkeit zulassungsfrei sind, sind zum Beispiel:

- Gemein-, Eigentümer- und Anliegergebrauch nach §§ 25, 26 WHG
- Erlaubnisfreie Grundwasserentnahmen nach § 46 Abs. 1 WHG

Maßnahmen, die regelmäßig keiner Zulassung bedürfen, sind z. B. Maßnahmen der Gewässerunterhaltung.

Im Wasserrecht ausdrücklich von der Zulassungsbedürftigkeit ausgenommene Vorhaben und Maßnahmen, die auch sonst keiner Zulassung bedürfen, haben in der Regel eher unbedeutende Auswirkungen auf ein Gewässer. Auf den gesamten Wasserkörper bezogen sind Auswirkungen häufig gar nicht erkennbar. Aus diesem Grund kann bei solchen Vorhaben regelmäßig vermutet werden, dass sie nicht geeignet sind, Verschlechterungen eines Wasserkörpers herbeizuführen. Eine eingehende Prüfung ist nur in besonderen Fällen bzw. bei atypischen örtlichen Gegebenheiten angezeigt.

Ausnahmen von dieser Regelvermutung sind insb. denkbar bei Fällen mit Summationswirkung (hierzu 2.1.7).

¹¹ OVG Lüneburg, Urteil vom 22.04.2016, Az. 7 KS 27/15 Einleitung von Niederschlagswasser einer Bundesfernstraße; Ortsumgehung Celle.

2.1.3 Maßgeblicher Ort der Verschlechterung, Bezugspunkt

Maßgeblich ist der Zustand des betroffenen Wasserkörpers insgesamt. Zu prüfen sind auch Auswirkungen auf weitere Wasserkörper.

Ausgangssituation

Für die Zulassung eines einzelnen Vorhabens kommt es entscheidend darauf an, ob der relevante Bezugspunkt für das Vorliegen einer Verschlechterung der konkrete Ort ist, an dem das Vorhaben durchgeführt wird, oder ob sich das Verschlechterungsverbot auf den gesamten Wasserkörper bezieht.

Begründung

Bezugspunkt für das Verschlechterungsverbot ist entsprechend Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziffer i und Buchst. b Ziffer i WRRL, die zur Auslegung der einschlägigen o. g. Vorschriften des WHG heranzuziehen sind, der Oberflächen- bzw. Grundwasserkörper. Dies entspricht auch § 3 Nr. 8 WHG, der den Gewässerzustand als "die auf den Wasserkörper bezogenen Gewässereigenschaften (...)" definiert. Die relevanten Vorschriften von WHG, OGewV und GrwV, die der Umsetzung der WRRL dienen, beziehen sich somit stets auf den Wasserkörper insgesamt und nicht auf einzelne Gewässerstrecken oder die Einleitstelle.¹²

Entscheidend ist damit die Beurteilung an der repräsentativen Messstelle (Oberflächenwasserkörper) bzw. den repräsentativen Messstellen (Grundwasserkörper).

Im Rahmen der Zulassungsentscheidung ist zu untersuchen, ob ein Vorhaben Auswirkungen auf einen oder mehrere Wasserkörper hat und der bzw. die betroffenen Wasserkörper sind zu benennen. Sofern absehbar ist, dass ein Vorhaben sich nicht nur in einem Wasserkörper auswirkt, ist das Vorliegen einer Verschlechterung für alle betroffenen Wasserkörper zu prüfen und in der Prognoseentscheidung der Behörde zu berücksichtigen.

Beispiel

Im Rahmen der Zulassung einer Einleitung in ein Fließgewässer stellt sich heraus, dass diese voraussichtlich nicht nur im betroffenen Oberflächenwasserkörper zu einer Erhöhung des Phosphor-Gehalts führen wird, sondern auch Auswirkungen auf den Phosphor-Gehalt des unterliegenden Wasserkörpers haben wird. In diesem Fall muss die Behörde bei der Zulassungsentscheidung für beide betroffenen Wasserkörper bezogen auf beide Wasserkörper jeweils an der repräsentativen Messstelle prüfen, ob die Erhöhung der Phosphorkonzentration zu einem Wechsel der Zustandsklasse einer biologischen Qualitätskomponente führen wird. (siehe hierzu näher 2.2.3).

¹² So auch BVerwG, Urteil vom 09.02.2017, Az. 7 A 2.15, Rn. 506; vgl. zudem BVerwG, Urteil vom 11.08.2016, Az. 7 A 1.15, Rn. 163 mit Verweis auf den Hinweisbeschluss vom 11.07.2013, Az. 7 A 20.11, Rn. 65 ff.

2.1.4 Maßgeblicher Ausgangszustand

- 1. Maßgeblicher Ausgangszustand für die Beurteilung, ob eine Verschlechterung zu erwarten ist, ist grundsätzlich der Zustand des Wasserkörpers, wie er zum Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung vorliegt. In der Regel kann dafür der Zustand herangezogen werden, der im geltenden Bewirtschaftungsplan dokumentiert ist. Soweit jedoch neuere Erkenntnisse vorliegen, insbesondere aktuelle Monitoringdaten, so sind diese heranzuziehen.*
- 2. Gibt es konkrete Anhaltspunkte für eine entscheidungserhebliche Verbesserung oder Verschlechterung des Zustands seit der Dokumentation im aktuellen Bewirtschaftungsplan, die nicht durch neuere Erkenntnisse wie aktuelle Monitoringdaten abgedeckt sind, z. B. aufgrund von realisierten Maßnahmen des Maßnahmenprogramms, sind weitere Untersuchungen erforderlich.*

Ausgangssituation

Nach der EuGH-Entscheidung vom 01.07.2015 sind die Vorgaben des Verschlechterungsverbots bei jeder behördlichen Zulassung im Einzelfall zu prüfen. Diese Prüfung setzt einen Vergleich zwischen dem maßgeblichen Ausgangszustand und den prognostizierten Auswirkungen der begehrten Zulassung voraus. Die Zulassungsbehörde muss daher Aussagen zum dem von ihr zugrunde gelegten Ausgangszustand des betroffenen Wasserkörpers treffen. Sind mehrere Wasserkörper betroffen, sind die Feststellungen für alle Wasserkörper zu treffen.

Begründung

Maßgeblicher Ausgangszustand ist grundsätzlich der Zustand des Wasserkörpers, wie er in dem zum Zeitpunkt der Behördenentscheidung geltenden Bewirtschaftungsplan dokumentiert ist.¹³

Ein Herausrechnen bereits bestehender Gewässerbeeinträchtigungen findet nicht statt. Regelmäßig wird für die Zulassungsbehörde bereits aufgrund der im Bewirtschaftungsplan enthaltenen Bewertung des Gewässerzustands einschließlich der zugrundeliegenden Daten für die einzelnen Qualitätskomponenten (z. B. in den Hintergrundpapieren der Länder dokumentiert) eine ausreichende Informationslage für die Prüfung des Verschlechterungsverbots bestehen. Die Zulassungsbehörde kann insb. auf Grundlage des Bewirtschaftungsplans ermitteln, welcher Ausgangszustand (Einstufung in die niedrigste Klasse oder sonstige Klasse) zugrunde zu legen ist.

Soweit der Zulassungsbehörde jedoch aktuellere Daten zum Zustand des betroffenen Wasserkörpers vorliegen, diese vergleichbar und qualitätsgesichert und für die beantragte Zulassung entscheidungserheblich sind, muss sie diese Daten bei ihrer Entscheidung berücksichtigen (s. nachstehende Beispiele).¹⁴

Eine generelle Pflicht zur Beschaffung weiterer Daten besteht nicht. Eine Pflicht zur weiteren Ermittlung kann jedoch dann bestehen, wenn

¹³ So auch BVerwG, Urteil vom 09.02.2017, Az. 7 A 2.15, Rn. 488f.

¹⁴ So auch BVerwG, Urteil vom 09.02.2017, Az. 7 A 2.15, Rn. 489.

- keine Angaben zum Gewässerzustand für den relevanten Wasserkörper oder die relevante Qualitätskomponente (Oberflächengewässer) bzw. Komponente (Grundwasser) im Bewirtschaftungsplan enthalten sind, oder
- aufgrund von Veränderungen (z. B. Renaturierungsmaßnahmen, Veränderung der Einleitungssituation) nach Erstellung des geltenden Bewirtschaftungsplans davon auszugehen ist, dass die Bewertung des Gewässerzustands im Bewirtschaftungsplan unzutreffend geworden ist, und
- diese Daten der Zulassungsbehörde nicht vorliegen und entscheidungserheblich sind.

In diesen Fällen muss die Zulassungsbehörde den Sachverhalt soweit aufklären, dass sie sich über das Vorliegen einer Verschlechterung eine eigene Überzeugung bilden kann. Hierbei ist der Vorhabenträger im Rahmen der regelmäßig vorliegenden Antragsverfahren verpflichtet, die erforderlichen Unterlagen beizubringen, die seinen Antrag begründen (d. h. Unterlagen und Daten zur Beurteilung, ob Verschlechterung und möglicherweise Ausnahmegrund vorliegen). Soweit nicht bereits entsprechende gesetzliche Mitwirkungspflichten des Antragstellers bestehen (z. B. nach § 6 Abs. 3 Nr. 4 UVPG oder § 3 Abs. 2 Nr. 2 IZÜV), kann die Behörde dem Antragsteller im Rahmen einer konstruktiven Mitwirkung die Beschaffung der Erkenntnisse und relevanten Informationen auferlegen oder die erforderlichen Messungen und Untersuchungen selbst vornehmen.

Beispiele

Beispiel 1: Zum Bewirtschaftungsplan bestehen in einigen Bundesländern sog. Hintergrundpapiere (z. B. das Hintergrundpapier Braunkohle in NRW). Soweit hierin gegenüber dem geltenden Bewirtschaftungsplan aktuellere oder ergänzende Erkenntnisse zum Zustand eines Wasserkörpers enthalten sind, sind diese in der Zulassungsentscheidung heranzuziehen.

Beispiel 2: Der Zulassungsbehörde ist aufgrund der Bewirtschaftung des betroffenen Wasserkörpers bekannt, dass nach Erstellung des letzten Bewirtschaftungsplans eine für die Bewertung des Wasserkörpers maßgebliche Abwassereinleitung ersatzlos weggefallen ist und daher davon auszugehen ist, dass sich der Zustand des Wasserkörpers für die relevante Qualitätskomponente verbessert hat. Die Zulassungsbehörde ist hier verpflichtet, sich über den geänderten Zustand die erforderlichen Informationen zu beschaffen, die ihr die Entscheidung – auch als Abschätzung – über die aktuell beantragte Zulassung ermöglicht.

Beispiel 3: Ein Kläranlagenbetreiber führt Messungen im Gewässer durch. Aus diesen ergibt sich, dass für einen bestimmten Stoff deutlich erhöhte Konzentrationen im Gewässer vorliegen. Hier muss sich die Zulassungsbehörde mit den entsprechenden Messwerten auseinandersetzen und diese im Hinblick auf den maßgeblichen Zustand des Wasserkörpers bewerten. Relevant können aber nur Daten sein, die mit den für den Bewirtschaftungsplan erhobenen Daten auch vergleichbar sind (z. B. Nähe zur repräsentativen Messstelle, Anwendung vergleichbarer Messverfahren, Zeitpunkt der Probenahmen) und die qualitätsgesichert sind (d. h. den Anforderungen der Anlage 9 zur OGewV genügen).

Beispiel 4: Zur Überwachung der Oberflächen- und der Grundwasserkörper werden nach §§ 9 ff. OGewV bzw. nach § 9 GrwV regelmäßige behördliche Messungen der einzelnen Qualitätskomponenten an den repräsentativen Messstellen nach einem vorgegebenen Rhythmus durchgeführt, so dass im Laufe des Bewirtschaftungszyklus aktuellere Daten zum Zustand des betroffenen Wasserkörpers vorliegen können. Soweit diese von den Angaben im Bewirtschaftungsplan abweichen, hat die Zulassungsbehörde die aktuelleren Daten aus dem Monitoring heranzuziehen.

2.1.5 Maßgebliche Dauer

1. *Kurzzeitige Verschlechterungen können aus Gründen der Verhältnismäßigkeit außer Betracht bleiben, wenn mit Sicherheit davon auszugehen ist, dass sich der bisherige Zustand kurzfristig wiederinstellt. Für diese Prognoseentscheidung ist eine Einzelfallbetrachtung vorzunehmen, bei der insbesondere Größe, Verwirklichungsdauer und Auswirkungen auf das Gewässer für das Vorhaben insg. zu berücksichtigen sind.*
2. *Für die in § 31 Abs. 1 WHG genannten Tatbestände (vorübergehende Verschlechterungen) ist die Regelung abschließend und nur unter den dort genannten Voraussetzungen (natürliche Ursachen, höhere Gewalt, Unfälle) anwendbar.*

Ausgangssituation

In einer Vielzahl von Fallgestaltungen ist die Verschlechterung des Zustands eines Gewässers nicht von dauerhafter Natur. So führt z. B. jede Baumaßnahme (auch morphologische Verbesserungsmaßnahmen zur Umsetzung der WRRL) vorübergehend zu einer mindestens lokalen Beeinträchtigung des Gewässers, die aber z. T. unmittelbar nach Abschluss der Baumaßnahme - oder mit einiger Verzögerung - wieder beendet ist. Gleiches gilt für befristete, kurzzeitige Beeinträchtigungen, z. B. die Einleitung von Prozesswasser im Rahmen einer Baumaßnahme.

Begründung

Verschlechterungen, die so kurzzeitig sind, dass die Annahme einer vorübergehenden Verschlechterung und damit die Anwendung der strengen Voraussetzungen des § 31 Abs. 1 WHG unverhältnismäßig wäre, können außer Betracht bleiben, wenn mit Sicherheit davon auszugehen ist, dass sich der bisherige Zustand kurzfristig wiederinstellt. Andernfalls ist eine Ausnahme nach § 31 Abs. 1 WHG erforderlich.

Nicht nur kurzzeitige, sondern vorübergehende Verschlechterungen sind in § 31 Abs. 1 WHG abschließend geregelt und nur unter den dort genannten Voraussetzungen (natürliche Ursachen, höhere Gewalt oder Unfälle) zulässig. Daher ist eine analoge Anwendung auf vorübergehende Verschlechterungen, die durch anthropogene Eingriffe verursacht werden, nicht möglich.

Der Gegenstand wasserrechtlicher Genehmigungsverfahren variiert stark je nach dem zu genehmigenden Vorhaben. Auch solche Vorhaben, die langfristig zu einer Verbesserung des Gewässerzustands führen sollen, können zunächst mit einem Eingriff verbunden sein und für einen gewissen Zeitraum nachteilige Veränderungen herbeiführen – dies gilt insb. bei Bauvorhaben (z. B. Fischtreppe während der Errichtung, Renaturierungsmaßnahmen).

Bei der Beurteilung der Frage, ob z. B. eine Bauphase, die mit kurzzeitigen nachteiligen Veränderungen verbunden ist, eine Verschlechterung darstellt, sind grundsätzlich das gesamte Vorhaben und dessen Auswirkungen nach der Vollendung zu betrachten. Solche nachteiligen Veränderungen, die nach Fertigstellung wieder beseitigt sind (oder bei denen sogar eine Verbesserung eingetreten ist), stellen keine Verschlechterung dar. Sofern die Errichtungsphase jedoch über einen langen Zeitraum geht oder gravierende Auswirkungen auf das Gewässer haben kann, muss dies bei der Beurteilung Berücksichtigung finden. In diesen Fällen kann ggf. eine Verschlechterung eintreten.

2.1.6 Messbarkeit

Bei der Beurteilung, ob eine Verschlechterung im Hinblick auf den chemischen oder ökologischen Zustand vorliegt, sind nur messbare oder sonst feststellbare künftige Veränderungen aufgrund des geplanten Vorhabens relevant. Eine Veränderung, die in Bezug auf den jeweiligen Wasserkörper voraussichtlich messtechnisch nicht nachweisbar sein wird, stellt keine Verschlechterung dar. Dies gilt unabhängig von dem Zustand des Gewässers.

Ausgangssituation

Die Vollzugsbehörden werden bei zahlreichen Gewässerbenutzungen vor die Aufgabe gestellt, zu beurteilen, ob mit einer künftigen Verschlechterung zu rechnen ist. Mit Übersenden der Antragsunterlagen erhalten sie Kenntnis zur geplanten Einleitung von Schadstoffen oder einem Gewässerausbau.

Die Auswirkungen einer Einleitung oder einer morphologischen Gewässerveränderung können unter Umständen sehr gering sein. Die Messtechniken und Bewertungsverfahren können jedoch hinsichtlich bestimmter Parameter nicht immer z. B. die Existenz eines Stoffes, eine sehr geringe Konzentrationsveränderung oder geringfügige Auswirkungen auf biologische Qualitätskomponenten sicher feststellen. Wenn die Behörde aber weiß, dass ein Schadstoff künftig eingeleitet oder ein Gewässer morphologisch verändert werden soll, die Auswirkungen jedoch mit hinreichender Wahrscheinlichkeit in Bezug auf den Wasserkörper nicht nachweisbar sein werden, stellt sich die Frage, ob trotzdem eine Verschlechterung vorliegen kann.

Es ist zu klären, wie man mit Fällen umgeht, bei denen die Nachweisbarkeit der Verschlechterung aufgrund der angewendeten Mess- und Bewertungsverfahren voraussichtlich nicht gelingt.

Begründung

Nur messbare Auswirkungen sind für das Verschlechterungsverbot relevant. Sofern ein Vorhaben zu einer nicht messbaren Veränderung führt, kann diese Veränderung dem Vorhabenträger auch nicht zugerechnet werden.¹⁵ Bei dieser Einschätzung der Behörde handelt es sich um eine Prognoseentscheidung.¹⁶

Dies gilt auch, wenn sich der Wasserkörper in Bezug auf die zu betrachtende Qualitätskomponente bereits im schlechtesten Zustand befindet.

Zu beachten ist darüber hinaus, dass nur (messbare) Auswirkungen auf den gesamten Wasserkörper für die Frage nach dem Vorliegen einer Verschlechterung relevant sind (hierzu 2.1.2).

Beispiel

In einem mit PFOS belasteten Gebiet soll eine Grundwassersanierung durchgeführt werden. Das mit der besten verfügbaren Technik gereinigte Grundwasser überschreitet die UQN für PFOS trotz der Sanierung mit der besten verfügbaren Technik noch deutlich. Im Vorfluter (Oberflächengewässer), in den das gereinigte Wasser eingeleitet werden soll, ist die UQN für die PFOS-Konzentration bereits

¹⁵ So auch BVerwG, Urteil vom 09.02.2017 Az. 7 A 2.15, Rn. 506-508, 533.

¹⁶ Siehe auch BVerwG, Urteil vom 09.02.2017 Az. 7 A 2.15, Rn. 502.

überschritten. Der Abfluss im Vorfluter ist im Verhältnis zum eingeleiteten Wasser aus der Grundwassersanierung jedoch so hoch, dass die zusätzlich in den Vorfluter eingeleitete Menge an PFOS keine messbare Erhöhung der Konzentration im Vorfluter bedingt.

In diesem Fall ist keine Verschlechterung gegeben, auch wenn der chemische Zustand des Vorfluters aufgrund der bereits vorhandenen UQN-Überschreitung bereits schlecht ist.

Die Vorgehensweise muss im Vorfeld im Rahmen einer Prognoseentscheidung und anhand der maßgeblichen Daten geprüft werden.

2.1.7 Summationswirkung

Bei der Frage, ob das beantragte Vorhaben gegen das Verschlechterungsverbot verstößt, sind die Auswirkungen anderer geplanter und noch nicht realisierter Vorhaben nicht zu betrachten.

Ausgangssituation

Viele jeweils einzeln unproblematische und für sich betrachtet nicht zu einer Verschlechterung führende Vorhaben können in der Summe eine Verschlechterung des Wasserkörpers bewirken. Zu solchen zusätzlichen Belastungen kann es z. B. infolge einer Vielzahl gleichartiger Tätigkeiten, durch benachbarte Benutzungen mit gleichartigen sich ungünstig auswirkenden Effekten oder bei Stoffeinträgen kommen.

Begründung

Zu der Frage Summationsbetrachtung äußert sich das BVerwG zwar nur im Zusammenhang mit dem Verbesserungsgebot, allerdings ist die Aussage so allgemein gehalten, dass diese Feststellung auch auf das Verschlechterungsverbot zu übertragen ist. Das BVerwG stellt fest: „Weder die Wasserrahmenrichtlinie noch das Wasserhaushaltsgesetz verlangen – anders als etwa Art. 6 Abs. 3 FFH-RL/§ 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG – explizit, dass bei der Vorhabenzulassung auch die kumulierenden Wirkungen anderer Vorhaben zu berücksichtigen sind.“ Demnach besteht für eine „Summationsbetrachtung im Genehmigungsverfahren auch weder eine Notwendigkeit noch könnte dieses Sachproblem auf der Zulassungsebene angemessen bewältigt werden. Vielmehr folgt aus der vorstehend bereits angesprochenen Vorrangstellung der Bewirtschaftungsplanung, dass die vielfältigen aktuellen und zukünftigen (absehbaren) Gewässernutzungen in die Ziel- und Maßnahmenplanung einzustellen sind.“ (BVerwG Urteil vom 09.02.2017, Az. 7 A 2.15 Rn. 594)

Auch wenn ein Verstoß des Vorhabens gegen das Verschlechterungsverbot nicht festgestellt wird, so steht die Zulassungsentscheidung – außer in Fällen der gebundenen Entscheidung – im pflichtgemäßen Ermessen der Wasserbehörde. Sie hat in Orientierung an den Grundsätzen des § 6 WHG nach § 13 Abs. 2 WHG und §§ 2, 12 WG ein weites Bewirtschaftungsermessen, das – soweit dies faktisch möglich ist – auch die Einbeziehung der Auswirkungen weiterer Planungen erlaubt.

Es besteht ein ausreichendes wasserrechtliches Instrumentarium, um auf mögliche Summationswirkungen mit kumulierenden oder künftigen Vorhaben reagieren zu können. Insbesondere können nachträgliche Anordnungen nach § 13 WHG (auch bei Planfeststellungen und Plangenehmigungen, da § 70 Abs. 1 WHG auf § 13 Abs. 1 WHG verweist) getroffen werden, erforderlichenfalls kann ein Widerruf nach § 18 WHG erfolgen. Zudem besteht die Möglichkeit der Planänderung/-ergänzung nach § 76 VwVfG.

2.2 Oberflächenwasserkörper

Oberirdische Gewässer sind gem. § 27 Abs. 1 Nr. 1 WHG so zu bewirtschaften, dass eine Verschlechterung ihres ökologischen und ihres chemischen Zustands vermieden wird.

Diese Vorschrift ist auf jedes einzelne Vorhaben mit möglichen Auswirkungen auf einen Oberflächenwasserkörper anzuwenden, mit der Folge, dass die Genehmigung für ein konkretes Vorhaben zu versagen ist, wenn es eine Verschlechterung des Zustands eines Oberflächenwasserkörpers verursachen würde.

2.2.1 Ökologischer Zustand

§ 5 Abs. 4 OGewV unterscheidet – entsprechend der WRRL – zwischen einerseits den biologischen Qualitätskomponentengruppen (Satz 1) und andererseits den sog. „unterstützenden“ Qualitätskomponenten (Satz 2) bei der Einstufung des ökologischen Zustands von Oberflächenwasserkörpern.

Qualitätskomponentengruppen	Qualitätskomponenten	Rechtsfolgen/-wirkung (etc.)
Biologische QK	Gewässerflora (Makrophyten, Phytoplankton und Phytobentos)	Maßgebend zur Einstufung des ökologischen Zustands (§ 5 Abs. 4 Satz 1 OGewV)
	Benthische wirbellose Fauna	
	Fischfauna	
Hydromorphologische QK („unterstützende QK“)	Wasserhaushalt	Unterstützend für die Bewertung der biologischen QK (§ 5 Abs. 4 Satz 2 OGewV)
	Durchgängigkeit	
	Morphologische Bedingungen	
Allgemeine physikalisch-chemische QK („unterstützende QK“)	Temperatur	Unterstützend für die Bewertung der biologischen QK (§ 5 Abs. 4 Satz 2 OGewV)
	Sauerstoffhaushalt	
	Salzgehalt	
	Versauerungszustand	
	Nährstoffverhältnisse	

2.2.1.1 Biologische Qualitätskomponenten

Eine Verschlechterung liegt vor, sobald sich der Zustand mindestens einer biologischen Qualitätskomponente um eine Klasse nachteilig verändert, auch wenn dies nicht zu einer Verschlechterung der Einstufung des Zustands des Oberflächenwasserkörpers insgesamt führt. Befindet sich die betreffende Qualitätskomponente bereits in der niedrigsten Zustandsklasse, stellt jede weitere nachteilige Veränderung eine Verschlechterung dar.

Begründung

Nach § 5 Abs. 4 S. 1 OGeV sind maßgebend für die Einstufung des ökologischen Zustands die biologischen Qualitätskomponenten, d. h. die jeweils schlechteste Bewertung einer der biologischen Qualitätskomponenten.

Gem. Leitsatz 2 des EuGH-Urteils liegt eine Verschlechterung vor, sobald sich die Einstufung einer biologischen Qualitätskomponente um eine Zustandsklasse nachteilig verändert, auch wenn diese Verschlechterung nicht zu einer Verschlechterung der Einstufung des Oberflächenwasserkörpers insgesamt führt. Eine negative Veränderung innerhalb einer Zustandsklasse führt hingegen nicht zu einer Verschlechterung.

Dies kann dazu führen, dass sich eine relativ große negative Veränderung innerhalb einer Zustandsklasse nicht auswirkt. Zugleich kann eine vergleichsweise kleine Veränderung bereits eine Verschlechterung darstellen, wenn eine biologische Qualitätskomponente bereits zuvor am unteren Ende der Zustandsklassenskala eingestuft war. Entscheidend für das Vorliegen einer Verschlechterung ist ausschließlich der Wechsel einer biologischen Qualitätskomponente in eine niedrigere Zustandsklasse.

Im Einzelfall obliegt es der Behörde, im Rahmen ihrer Prognoseentscheidung abzuschätzen, ob der Wechsel einer biologischen Qualitätskomponente in eine niedrigere Zustandsklasse eintreten wird.

Lediglich wenn sich eine biologische Qualitätskomponente bereits in der niedrigsten Zustandsklasse befindet, stellt jede negative Veränderung eine Verschlechterung dar. Hiervon ist jede Veränderung erfasst, die in Bezug auf den gesamten Wasserkörper (s. hierzu 2.1.3) voraussichtlich messbar (s. hierzu Ziffer 2.1.6) sein wird.

2.2.1.2 Hydromorphologische und allgemeine physikalisch-chemische Qualitätskomponenten

Verschlechtert sich die Zustandsklasse einer unterstützenden hydromorphologischen oder allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponente, ist dies ein Indiz, dass auch eine nachteilige Veränderung der relevanten biologischen Qualitätskomponente vorliegt. Dies führt nur dann zu einer Verschlechterung, wenn diese nachteilige Veränderung der biologischen Qualitätskomponente einen Wechsel deren Zustandsklasse bedeutet.

Ausgangslage

Bei der Bewertung der biologischen Qualitätskomponenten stellt § 5 Abs. 4 OGeWV – entsprechend Anlage V der WRRL - nicht allein auf diese ab. Daneben sind zur Einstufung des ökologischen Zustands unterstützend heranzuziehen (§ 5 Abs. 4 Satz 2 OGeWV):

- die hydromorphologischen Komponenten in Unterstützung der biologischen Komponenten
- die allgemeinen physikalisch-chemischen Komponenten in Unterstützung der biologischen Komponenten

Da diese Komponenten gem. § 5 Abs. 4 Satz 2 OGeWV jedoch lediglich „unterstützend“ heranzuziehen sind, stellt sich die Frage, ob die Feststellungen des EuGH-Urteils zu den biologischen Qualitätskomponenten direkt auf hydromorphologische und allgemeine physikalisch-chemische Komponenten übertragbar sind.

Begründung

Alleine der Wechsel der Zustandsklasse einer unterstützenden Qualitätskomponente genügt nicht für das Vorliegen einer Verschlechterung.

Maßgebend für die Einstufung sind die biologischen Qualitätskomponenten. Demgegenüber haben die hydromorphologischen und die allgemeinen physikalisch-chemischen Komponenten nur unterstützenden Charakter (§ 5 Abs. 4 Satz 2 OGeWV sowie Anhang V Nr. 1.1 WRRL). Der EuGH differenziert zwar nicht ausdrücklich zwischen den einzelnen Qualitätskomponentengruppen, allerdings verweist er im Leitsatz 2 pauschal auf die Qualitätskomponenten „im Sinne des Anhang V“, so dass die einzelnen Qualitätskomponenten auch im Rahmen der Beurteilung einer Verschlechterung jeweils mit der ihnen durch Anhang V zugewiesenen Bedeutung und rechtlichen Funktion (vgl. Tabellen unter Nr. 1.2.1 bis 1.2.5 des Anhangs V WRRL) zu berücksichtigen sind.¹⁷

Die unterstützende Funktion dieser Qualitätskomponenten ist dadurch gewährleistet, dass eine kausale Wirkung auf die biologischen Qualitätskomponenten besteht.

Bezogen auf die hydromorphologischen sowie die allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten bedeutet dies, dass sie – anders als die biologischen Qualitätskomponenten – auch bei der Beurteilung einer Verschlechterung nur unterstützenden Charakter haben (§ 5 Abs. 4 Satz 2 OGeWV sowie Anhang V Nr. 1.1 WRRL). In dieser Ausgestaltung als unterstützende

¹⁷ So auch BVerwG, Urteil vom 09.02.2017, Az. 7 A 2.15, Rn. 498 f.

Parameter kommt die Vermutung des Normgebers zum Ausdruck, dass eine Verschlechterung des unterstützenden Parameters um eine Zustandsklasse in der Regel zu einer Schädigung der zugehörigen biologischen Qualitätskomponenten führen wird.

Entsprechend stellt die Verschlechterung einer Zustandsklasse einer unterstützenden Qualitätskomponente ein Indiz dafür dar, dass sich diese nachteilig auf die jeweils relevante biologische Qualitätskomponente auswirkt. Eine beantragte Gewässerbenutzung kann von der Zulassungsbehörde nur dann ohne Prüfung einer Ausnahme zugelassen werden, wenn in der Begründung darlegt wird, dass

- entweder bereits keine nachteilige Auswirkung auf die biologische Qualitätskomponente zu erwarten ist
- oder zwar eine nachteilige Auswirkung auf die biologische Qualitätskomponente zu erwarten ist, dies voraussichtlich aber nicht zu einem Wechsel der Zustandsklasse der biologischen Qualitätskomponente führen wird.

Das setzt voraus, dass der Vorhabenträger in seinen Antragsunterlagen dezidiert und substantiiert darlegt, dass die Verschlechterung der unterstützenden Qualitätskomponente zu keinem Wechsel der Zustandsklasse der biologischen Qualitätskomponente führen wird.

Diese Indizwirkung gilt auch, wenn sich die biologische Qualitätskomponente bereits in der schlechtesten Zustandsklasse befindet. Damit indiziert die Verschlechterung einer hydromorphologischen oder allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponente in diesem Fall, dass auch eine Verschlechterung der biologischen Qualitätskomponente vorliegt. Sofern die Behörde zu dem Ergebnis kommt, dass die Verschlechterung der Zustandsklasse einer unterstützenden Qualitätskomponente keine negativen Auswirkungen auf die biologische Qualitätskomponente hat (dann scheidet eine Verschlechterung aus), ist dies fundiert zu begründen.¹⁸

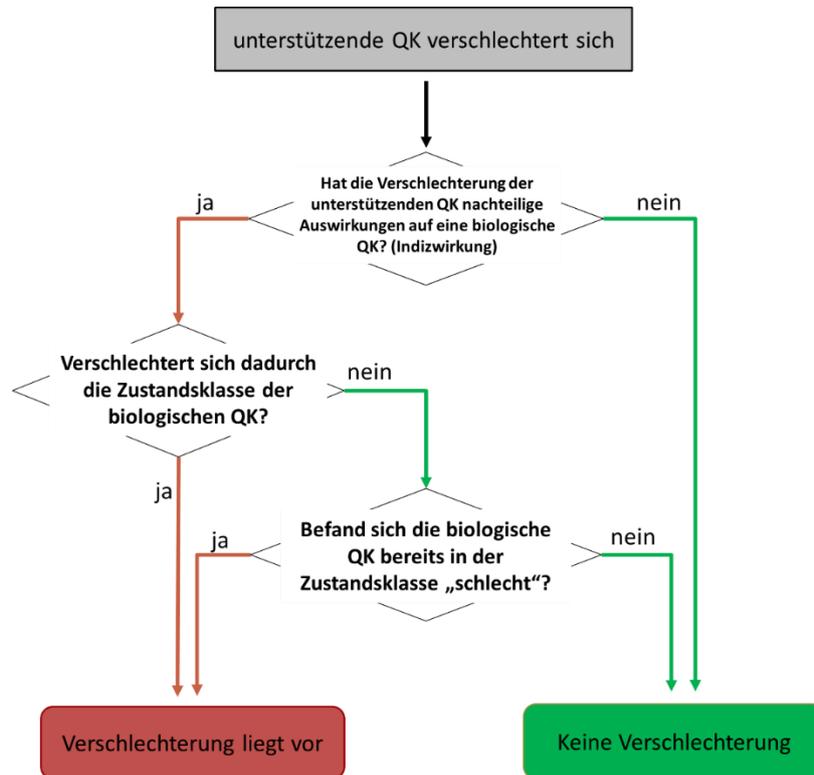
Beispiele

Konstellation 1: Biologische Qualitätskomponente ist in <i>sehr gutem, gutem, mäßigen oder unbefriedigendem</i> Zustand		
Prognose unterstützende QK	Prognose biologische QK	Bewertung
<i>Verschlechterung der Zustandsklasse einer unterstützenden QK</i>	<i>Keine negative Auswirkung auf biologische QK</i>	<i>Keine Verschlechterung</i>
	<i>Negative Auswirkung auf biologische QK, aber kein Wechsel der Zustandsklasse der biologischen QK</i>	<i>Keine Verschlechterung</i>
	<i>Negative Auswirkung und Wechsel der Zustandsklasse der biologischen QK</i>	<i>Verschlechterung</i>

¹⁸ So auch BVerwG, Urteil vom 09.02.2017, Az. 7 A 2.15, Rn. 496 ff.

Konstellation 2: Biologische Qualitätskomponente ist in <i>schlechtem</i> Zustand		
Prognose unterstützende QK	Prognose biologische QK	Bewertung
Verschlechterung der Zustandsklasse einer unterstützenden QK	Keine negative Auswirkung auf die biologische QK, die sich in schlechtem Zustand befindet	Keine Verschlechterung
	Negative Auswirkung	Verschlechterung

Prüfschema 1: unterstützende Qualitätskomponenten



2.2.1.3 Flussgebietspezifische Schadstoffe

1. Wenn ein Oberflächenwasserkörper in sehr gutem oder gutem ökologischen Zustand ist und infolge eines Vorhabens eine Umweltqualitätsnorm (UQN) für einen flussgebietspezifischen Schadstoff (Anlage 6 OGWV) überschritten wird, erfolgt eine Herabstufung des ökologischen Zustands auf mäßig. Damit liegt eine Verschlechterung vor.
2. Ab dem ökologischen Zustand „mäßig“ bleiben Verschlechterungen bei den flussgebietspezifischen Schadstoffen (Überschreitungen einer UQN) für die Prüfung des Verschlechterungsverbots unbeachtlich, solange sie sich nicht auf die Einstufung des Zustands mindestens einer biologischen Qualitätskomponente auswirken, also eine Abstufung mindestens einer biologischen Qualitätskomponente auf unbefriedigend oder schlecht bewirken. Die Überschreitung der UQN eines flussgebietsrelevanten Stoffes ist jedoch Anlass, die Einstufung der relevanten biologischen Qualitätskomponenten ggf. zu überprüfen.

Ausgangslage

Für die sog. flussgebietspezifischen Schadstoffe (chemische Qualitätskomponenten) gilt im Rahmen der Einstufung des ökologischen Zustands/Potenzials die spezielle Regelung, dass bei Nichteinhalten mindestens einer UQN der ökologische Zustand höchstens als mäßig einzustufen ist (§ 5 Abs. 5 Satz 1 i. V. m. Anlage 6 OGWV).

Insoweit stellt sich die Frage, ob auch das Überschreiten einer UQN für einen flussgebietspezifischen Schadstoff eine Verschlechterung darstellt.

Begründung

Bei der Definition des Verschlechterungsbegriffs in Leitsatz 2 des Urteils vom 01.07.2015 hat der EuGH klargestellt, dass eine Verschlechterung vorliegt, sobald sich der Zustand mindestens einer Qualitätskomponente „im Sinne des Anhangs V“ um eine Klasse verschlechtert. Der EuGH verweist damit auf alle Qualitätskomponenten des Anhangs V und sieht von einer Differenzierung nach biologischen, hydromorphologischen, chemischen und allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten ab. Da der EuGH sich zur rechtlichen Funktion und Bedeutung der einzelnen Qualitätskomponenten nicht geäußert hat, 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.

Bezogen auf die chemischen Qualitätskomponenten bedeutet dies, dass sie – anders als die biologischen Qualitätskomponenten – auch bei der Beurteilung einer Verschlechterung nur unterstützenden Charakter haben,¹⁹ denn:

- Anhang V Nr. 1.1 WRRL bezeichnet neben den hydromorphologischen und den physikalisch-chemischen Komponenten auch die chemischen Komponenten als „in Unterstützung der biologischen Komponenten“;

¹⁹ So auch BVerwG, Urteil vom 09.02.2017 Az. 7 A 2.15 Rn. 496.

- die Beschreibung des „mäßigen Zustands“ bei den chemischen (wie bei allen anderen unterstützenden) Komponenten in den Tabellen 2, 3 und 6 der Anlage 4 OGewV lautet: „Bedingungen, unter denen die oben für die biologischen Qualitätskomponenten beschriebenen Werte erreicht werden können“, weist also auf die nachgeordnete Bedeutung dieser Komponenten hin.

Die wortlautidentische Charakterisierung der Bedeutung sowohl der hydromorphologischen und physikalisch-chemischen Komponenten als auch der chemischen Komponenten erlaubt juristisch-methodisch keine unterschiedliche rechtliche Würdigung.

- Die Sonderregelung des § 5 Abs. 5 Satz 1 OGewV, wonach der ökologische Zustand/Potential bei Nichteinhalten mindestens einer UQN für die chemischen Komponenten (flussgebietsspezifische Schadstoffe) höchstens als mäßig einzustufen ist, basiert auf Anhang V Nr. 1.4.2 WRRL. Er ist Ausdruck dafür, dass die flussgebietsspezifischen Schadstoffe nur unterstützende Funktion haben, jedoch wegen der Bedeutung einer „chemischen Barriere“ für die Entwicklung der biologischen Komponenten keine Einstufung des ökologischen Zustands als gut erlauben. Käme den flussgebietsspezifischen Stoffen eine eigenständige Bedeutung im Sinne des EuGH-Urteils zu, so würde sich eine Abstufung auf höchstens mäßig bereits aufgrund der Regel „one out - all out“ ergeben, einer gesonderten Regelung darüber bedürfte es nicht.

Ist der ökologische Zustand mindestens einer biologischen Qualitätskomponente bereits als mäßig (oder schlechter) eingestuft, hat demnach die weitere Konzentrationserhöhung eines flussgebietsspezifischen Schadstoffs oder das Hinzutreten der Überschreitung einer weiteren UQN eines flussgebietsspezifischen Schadstoffs nur dann Auswirkungen im Sinne einer Verschlechterung, wenn damit eine Verschlechterung von mindestens einer biologischen Qualitätskomponente um eine Zustandsklasse verbunden ist. In dem Fall, dass eine weitere Konzentrationserhöhung eines flussgebietsspezifischen Schadstoffs, dessen UQN bereits überschritten ist, eintritt oder die Überschreitung einer weiteren UQN eines flussgebietsspezifischen Schadstoffs hinzutritt, hat die Zulassungsbehörde zu prüfen, ob dies dazu führt, dass sich die Zustandsklasse einer biologischen Qualitätskomponente um eine Zustandsklasse verschlechtert. Das Ergebnis ist in der Entscheidung darzulegen.

Eine beantragte Gewässerbenutzung kann von der Zulassungsbehörde nur dann ohne Prüfung einer Ausnahme zugelassen werden, wenn belegt wird / in der Begründung nachvollziehbar dargelegt wird, dass

- entweder bereits keine nachteilige Auswirkung auf die biologische Qualitätskomponente zu erwarten ist
- oder zwar eine nachteilige Auswirkung auf die biologische Qualitätskomponente zu erwarten ist, dies voraussichtlich aber nicht zu einem Wechsel der Zustandsklasse der biologischen Qualitätskomponente führen wird.

Beispiele

Beispiel 1: Aufgrund einer beantragten Abwassereinleitung eines neuen Industriebetriebs ist zu erwarten, dass der bisherige Jahresdurchschnittswert für Arsen im Oberflächenwasserkörper von 20 mg/kg im Schwebstoff oder Sediment auf 50 mg/kg ansteigen und damit die UQN von 40 mg/kg (Anlage 6 Nr. 6 OGewV) überschreiten wird.

Eine Verschlechterung liegt nur vor,

- *wenn alle biologischen Qualitätskomponenten als gut oder sehr gut eingestuft sind und somit die UQN-Überschreitung gem. § 5 Abs. 5 Satz 1 OGeWV zur Abstufung auf mäßig führt, oder*
- *wenn mindestens eine biologische Qualitätskomponente bereits als mäßig (oder unbefriedigend) eingestuft ist und diese sich durch die UQN-Überschreitung voraussichtlich klassenrelevant verschlechtert, oder*
- *wenn mindestens eine biologische Qualitätskomponente bereits als schlecht eingestuft ist und diese sich durch die UQN-Überschreitung voraussichtlich weiter verschlechtert.*

Beispiel 2: Aufgrund einer beantragten Abwassereinleitung ist zu erwarten, dass sich der Jahresdurchschnittswert für Arsen von bisher 45 mg/kg auf 50 mg/kg erhöhen wird.

Bei diesem Beispiel erhöht sich die Konzentration eines flussgebietspezifischen Schadstoffs, bei dem die UQN überschritten ist.

Wenn alle biologischen Qualitätskomponenten als gut oder sehr gut eingestuft sind, ist aufgrund der Regelung des § 5 Abs. 5 Satz 1 OGeWV durch die schon bestehende UQN-Überschreitung der ökologische Zustand bereits auf mäßig abgestuft. Durch die Konzentrationserhöhung findet keine weitere Abstufung statt, daher keine Verschlechterung.

Eine Verschlechterung liegt nur vor,

- *wenn mindestens eine biologische Qualitätskomponente bereits als mäßig (oder unbefriedigend) eingestuft ist und diese sich durch die Konzentrationserhöhung voraussichtlich klassenrelevant verschlechtert, oder*
- *wenn mindestens eine biologische Qualitätskomponente bereits als schlecht eingestuft ist und diese sich durch die UQN-Überschreitung voraussichtlich weiter verschlechtert.*

Beispiel 3: Aufgrund diffuser Einträge von Fenpropimorph ist im Oberflächenwasserkörper die UQN von 0,02 µg/l (Jahresdurchschnittswert Wasser, Anlage 6 Nr. 26 OGeWV) bereits im Ausgangszustand überschritten. Aufgrund einer beantragten Abwassereinleitung eines neuen Industriebetriebs ist zu erwarten, dass der bisherige Jahresdurchschnittswert für Arsen im Oberflächenwasserkörper von 20 mg/kg im Schwebstoff oder Sediment auf 50 mg/kg ansteigen und damit die UQN von 40 mg/kg überschreiten wird.

Hier tritt zu einer bereits überschrittenen UQN eines flussgebietspezifischen Schadstoffs (Fenpropimorph) die Überschreitung der UQN eines weiteren flussgebietspezifischen Schadstoffs neu hinzu (Arsen).

Wenn alle biologischen Qualitätskomponenten als gut oder sehr gut eingestuft sind, ist aufgrund der Regelung des § 5 Abs. 5 Satz 1 OGeWV durch die schon bestehende UQN-Überschreitung bei Fenpropimorph der ökologische Zustand bereits auf mäßig abgestuft. Durch die zusätzliche UQN-Überschreitung bei Arsen findet keine weitere Abstufung statt, daher keine Verschlechterung.

Eine Verschlechterung liegt nur vor,

- *wenn mindestens eine biologische Qualitätskomponente bereits als mäßig (oder unbefriedigend) eingestuft ist und diese sich durch die zusätzliche UQN-Überschreitung bei Arsen voraussichtlich klassenrelevant verschlechtert, oder*
- *wenn mindestens eine biologische Qualitätskomponente bereits als schlecht eingestuft ist und diese sich durch die UQN-Überschreitung bei Arsen voraussichtlich weiter verschlechtert.*

2.2.2 Chemischer Zustand

- 1. Eine Verschlechterung des chemischen Zustands liegt bei Oberflächenwasserkörpern vor, wenn infolge eines Vorhabens eine Umweltqualitätsnorm (UQN) für einen Stoff nach Anlage 8 Tabellen 1 und 2 OGeWV überschritten wird.*
- 2. Aus der Fokussierung auf die einzelne Qualitätskomponente nach Anhang V WRRL folgt ferner, dass eine Verschlechterung auch dann anzunehmen ist, wenn der chemische Zustand bereits wegen Überschreitung einer anderen UQN nicht gut ist. Keine Verschlechterung ist gegeben, wenn sich zwar der Wert für einen Stoff verschlechtert, die UQN aber noch nicht überschritten wird (sog. Auffüllung).*
- 3. Bei einer bereits überschrittenen UQN ist parallel zum Bejahen einer weiteren Verschlechterung bei einer bereits als schlecht eingestuften biologischen Qualitätskomponente durch den EuGH auch die weitere Konzentrationserhöhung als Verschlechterung des chemischen Zustands anzusehen.*

Ausgangssituation

Das EuGH-Urteil vom 01.07.2015 behandelt die Beurteilung einer Verschlechterung des chemischen Zustands von Oberflächengewässern nicht. Andererseits beschränkt der EuGH das Urteil auch nicht auf den Anwendungsbereich des ökologischen Zustands, sondern knüpft an die einzelnen Qualitätskomponenten im Sinne des Anhangs V WRRL an.

Begründung

Dies spricht dafür, quasi als Äquivalent zu den einzelnen biologischen Qualitätskomponenten, auch hinsichtlich der Verschlechterung des chemischen Zustands an jeden einzelnen bewertungsrelevanten Stoff anzuknüpfen. Im Sinne des EuGH-Urteils stellt somit jeder Schadstoff, für den eine UQN festgelegt ist, gewissermaßen eine Qualitätskomponente dar. Für diese Herangehensweise spricht auch, dass sich der EuGH in Rn. 66 des Urteils nicht allein auf Qualitätskomponenten bezieht, sondern ausdrücklich auch auf den Begriff „Stoff“.²⁰

Überträgt man also das Urteil auf die Beurteilung des chemischen Zustands, gilt Folgendes: Eine Verschlechterung des chemischen Zustands liegt bei Oberflächengewässern demnach vor, wenn infolge eines Vorhabens eine UQN für einen Stoff nach Anlage 8 Tabellen 1 und 2 OGeWV im relevanten Wasserkörper überschritten wird.

Aus der Fokussierung auf die einzelne Qualitätskomponente nach Anhang V WRRL folgt ferner, dass eine Verschlechterung auch dann anzunehmen ist, wenn der chemische Zustand bereits wegen Überschreitung einer anderen UQN nicht gut ist.

Keine Verschlechterung ist gegeben, wenn sich zwar der Wert für einen Stoff verschlechtert, die UQN aber noch nicht überschritten wird (sog. Auffüllung).

²⁰ So auch BVerwG, Urteil vom 09.02.2017 Az. 7 A 2.15, Rn. 578.

Auch der Fall einer weiteren messbaren Konzentrationserhöhung des Schadstoffs einer bereits überschrittenen UQN an der repräsentativen Messstelle stellt eine Verschlechterung dar. Die Situation ist parallel zum Bejahen einer Verschlechterung bei einer bereits als schlecht eingestuft biologischen Qualitätskomponente einzuordnen.

Beispiele

Die UQN für Nitrat liegt gem. Nr. 46 der Tabelle 2 in Anlage 8 OGeWV bei 50 mg/l als Jahresdurchschnittswert (JD-UQN).

Beispiel 1: Der Bau einer Kläranlage wird dazu führen, dass im Wasserkörper der Jahresdurchschnittswert für Nitrat (Nr. 46 der Tabelle 2 in Anlage 8 OGeWV) statt vorher 40 mg/l zukünftig 60 mg/l betragen wird. Eine Verschlechterung liegt vor.

Beispiel 2: Gleiche Wertänderung bei Nitrat, aber bei Fischen beträgt der Biota-Wert für Quecksilber im Ausgangszustand bereits 30 µg/kg Nassgewicht (statt der gem. UQN zulässigen 20 µg/kg Nassgewicht, siehe Anlage 8 Tabelle 2 Nr. 21 OGeWV). Eine Verschlechterung liegt vor.

Beispiel 3: Der Jahresdurchschnittswert für Nitrat ändert sich von 40 mg/l auf 45 mg/l. Es liegt keine Verschlechterung vor.

Beispiel 4: Der Jahresdurchschnittswert für Nitrat ändert sich von 60 mg/l auf 65 mg/l. Eine Verschlechterung liegt vor.

2.3 Grundwasserkörper

Der EuGH hat sich in seinem Urteil nicht dazu geäußert, wie das Verschlechterungsverbot der WRRL hinsichtlich des chemischen und mengenmäßigen Zustands von Grundwasserkörpern auszulegen ist. Die im EuGH-Urteil getroffenen Grundaussagen können aufgrund der gleichen Einbettung der Bewirtschaftungsziele für Oberflächengewässer und für Grundwasser in die rechtliche Systematik der WRRL und des nationalen Rechts auf die Ziele zur Bewirtschaftung des Grundwassers zwar allgemein übertragen werden.

Die Zustandsbewertung von Grundwasserkörpern und Oberflächenwasserkörpern unterscheiden sich jedoch. So bestehen für die Grundwasserkörper – anders als beim ökologischen Zustand von Oberflächenwasserkörpern – beim mengenmäßigen und beim chemischen Zustand jeweils nur zwei Zustandsklassen. Auch die Bewertungsmethoden sind nicht mit denen für Oberflächenwasserkörper vergleichbar. Darum sind die folgenden Ausführungen zu Grundwasserkörpern als Empfehlungen zu verstehen, die auf der Grundlage der verallgemeinerbaren Aussagen des EuGH die Besonderheiten von Grundwasserkörpern berücksichtigen.

Gem. § 47 Abs. 1 WHG sind Grundwasserkörper so zu bewirtschaften, dass eine Verschlechterung ihres mengenmäßigen und ihres chemischen Zustands vermieden wird (Nr. 1; Verschlechterungsverbot); alle signifikanten und anhaltenden Trends ansteigender Schadstoffkonzentrationen auf Grund der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten umgekehrt werden (Nr. 2; Trendumkehrgebot) und ein guter mengenmäßiger und ein guter chemischer Zustand erhalten oder erreicht werden (Nr. 3; Zielerreichungsgebot). Bei der Prüfung, ob das Verschlechterungsverbot eingehalten wird, sind die Bestimmungen der Grundwasserverordnung (GrwV) zu Beurteilung und Einstufung des chemischen und des mengenmäßigen Zustands heranzuziehen, insb. §§ 5, 6 und 7 GrwV für den chemischen und § 4 GrwV für den mengenmäßigen Zustand (s. hierzu Ziffer 2.3 dieser Handlungsempfehlung).

Der chemische und der mengenmäßige Zustand von Grundwasserkörpern werden jeweils in nur zwei Zustandsklassen eingestuft: in „gut“ oder „schlecht“.

Die Prüfung, ob ein Vorhaben gegen das Verschlechterungsverbot verstoßen würde, kann entfallen, wenn ein Vorhaben schon aus anderen Gründen nicht zulassungsfähig ist. Das wäre zum Beispiel der Fall, wenn ein Vorhaben die öffentliche Trinkwasserversorgung gefährden würde (vgl. §§ 12 Abs. 1 Nr. 1, 3 Nr. 10 WHG) oder bereits die Besorgnis einer nachteiligen Veränderung der (lokalen) Grundwasserbeschaffenheit (gem. § 48 Abs. 1 Satz 1 WHG) besteht.

2.3.1 Chemischer Zustand

1. *Bei der Prüfung einer Verschlechterung des chemischen Zustands eines Grundwasserkörpers ist die Auswirkung eines Vorhabens auf jeden einzelnen, für den jeweiligen Grundwasserkörper relevanten Schadstoff nach § 7 Abs. 2, § 5 Abs. 1 oder Abs. 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.*
2. *Insbesondere bei der Zulassung einer Vielzahl gleichartiger Einleitungen oder Einbringungen oder eines Großprojekts setzt dies allerdings voraus, dass die Summenwirkung der möglichen Stoffeinträge für den betroffenen Grundwasserkörper im Rahmen des Besorgnisgrundsatzes berücksichtigt wird, damit keine Verschlechterung anzunehmen ist.*
3. *Eine Verschlechterung des chemischen Zustands eines Grundwasserkörpers liegt vor, sobald mindestens ein Schadstoff den für den jeweiligen Grundwasserkörper 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 oder § 7 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a bis c GrwV werden erfüllt. Für Schadstoffe, die den maßgebenden Schwellenwert bereits überschreiten, stellt jede weitere (messbare) Erhöhung der Konzentration eine Verschlechterung dar.*
4. *Der Trend nach § 10 Abs. 1, § 11 GrwV ist keine bewertungsrelevante Komponente zur Bewertung des (chemischen) Zustands eines Grundwasserkörpers 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.*

Begründung

Das System zur Einstufung des chemischen Zustands der Grundwasserkörper nach § 7 Abs. 2 GrwV sieht zwei Vorgehensweisen vor:

- Nr. 1: Einstufung aufgrund von Schwellenwerten für Schadstoffe (§ 7 Abs. 2 Nr. 1 GrwV, Anlage 2 GrwV)
- Nr. 2: Anforderungen gem. § 7 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a bis c GrwV (sofern es keine Anzeichen für Schadstoffeinträge gibt)

Danach ist der chemische Zustand „gut“, wenn entweder die Anforderungen nach Nr. 1 (hinsichtlich der Schwellenwerte) oder die nach Nr. 2 eingehalten sind.

In der Praxis wird der chemische Zustand eines Grundwasserkörpers nahezu ausschließlich dadurch ermittelt, dass die Konzentrationen der Schadstoffe an Messstellen, die ein für den Grundwasserkörper repräsentatives Messnetz bilden, ermittelt werden. Werden an einzelnen Messstellen die Schwellenwerte überschritten, wird nach § 7 Abs. 3 Nr. 1 GrwV geprüft, ob die dort genannten Flächenanteile überschritten werden. Ist dies der Fall, wird der Grundwasserkör-

per in den schlechten Zustand eingestuft. Werden dagegen mindestens eine der flächenbezogenen Voraussetzungen des § 7 Abs. 3 Nr. 1 a) bis c) sowie zusätzlich die Voraussetzungen nach § 7 Abs. 3 Nr. 2 und 3 GrwV erfüllt, wird trotz der Schwellenwertüberschreitung der chemische Zustand als gut eingestuft.

Hinsichtlich des Vorliegens einer Verschlechterung sind verschiedene Konstellationen (s. u.) zu betrachten. Maßgeblich ist stets der Ausgangszustand (s. hierzu Ziffer 2.1.4 dieser Handlungsempfehlung) und dabei konkret die für die relevanten Schadstoffe an den Messstellen gemessenen Werte sowie bei Überschreiten der Schwellenwerte nach § 5 Abs. 1 oder Abs. 2 GrwV ggf. auch die Einhaltung der Flächenkriterien nach § 7 Abs. 3 GrwV. Bei der Prüfung einer Verschlechterung des chemischen Zustands eines Grundwasserkörpers ist die Auswirkung eines Vorhabens oder einer Beeinträchtigung auf jeden einzelnen Schadstoff zu prüfen.

Diese Prüfung kann bei Zulassungen für das Einbringen und Einleiten von Stoffen regelmäßig entfallen, denn die Prüfung der Besorgnis einer nachteiligen Veränderung der Grundwasserbeschaffenheit gem. § 48 Abs. 1 Satz 1 WHG deckt dies regelmäßig schon ab (s. oben Leitsatz Nr. 1). Dieser Prüfmaßstab ist unter Beachtung aller ermessenslenkenden Regelungen und der Rechtsprechung so streng, dass bei Einhaltung des Besorgnisgrundsatzes eine Verschlechterung des chemischen Zustands eines gesamten Grundwasserkörpers durch Überschreitung eines Schwellenwerts grundsätzlich nicht zu befürchten ist. In der Regel ist die Prüfung im Rahmen des Besorgnisgrundsatzes bezogen auf die lokalen Grundwasserverhältnisse noch strenger, im Extremfall wäre allenfalls lokal eine Auffüllung bis zum Schwellenwert denkbar.

Allerdings müssen in die kleinräumigere Prüfung, ob eine Besorgnis besteht, auch zusätzliche gleichartige Belastungen außerhalb des unmittelbaren Einwirkungsbereichs des Vorhabens einbezogen werden, sofern diese für den gesamten Wasserkörper von Bedeutung sein können (Summationswirkung). Zu solchen zusätzlichen Belastungen kann es z. B. auch infolge einer Vielzahl gleichartiger nicht zulassungspflichtiger Tätigkeiten (insb. diffuse Einträge), der Auswirkungen benachbarter Benutzungen oder Planungen, bei Zufluss von Grundwasser mit höheren Schadstoffkonzentrationen kommen. Sofern die Prüfung des Besorgnisgrundsatzes nach diesen Grundsätzen wahrgenommen wird, kann davon ausgegangen werden, dass bei der Betrachtung der Verschlechterung des chemischen Zustands des Wasserkörpers kein anderes Ergebnis erzielt wird, also keine Verschlechterung durch zulassungspflichtiges Einbringen oder Einleiten eintreten kann.

Ansonsten sind in Bezug auf die Prüfung einer Verschlechterung des chemischen Zustands für jeden relevanten Schadstoff entsprechende Prognosen bezüglich eines künftigen Schadstoffeintrages durchzuführen. Diese sind immer im Hinblick auf eine künftige Einstufung nach § 7 Abs. 2 Nr. 1, ggf. i. V. m. Abs. 3 GrwV, vorzunehmen.

Beispiele

Konstellation 1: Grundwasserkörper (GWK) ist im guten chemischen Zustand		
Ausgangszustand	Prognose	Bewertung
	<i>Ist bzgl. künftigen Schadstoffeintrag im Hinblick auf § 7 Abs. 2 Nr. 1 GrwV vorzunehmen:</i>	

a) GWK gem. § 7 Abs. 2 Nr. 2 GrwV als gut eingestuft (keine Anzeichen für anthropogene Schadstoffeinträge usw.)	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 gem. § 7 Abs. 2 Nr. 1 GrwV als gut eingestuft, weil maßgebliche Schwellenwerte eingehalten	aa) keine Überschreitung von Schwellenwerten	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 gem. § 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
Konstellation 2: Grundwasserkörper ist im <i>schlechten</i> chemischen Zustand		
Ausgangszustand	Prognose	Bewertung
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

2.3.2 Mengenmäßiger Zustand

1. Bei der Prüfung einer Verschlechterung des mengenmäßigen Zustands eines Grundwasserkörpers ist die Auswirkung eines Vorhabens oder einer Beeinträchtigung auf jedes der in § 4 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 Buchst. a bis d GrwV aufgeführten Kriterien zu prüfen.
2. Eine Verschlechterung des mengenmäßigen Zustands eines Grundwasserkörpers liegt vor, sobald mindestens ein Kriterium nach § 4 Abs. 2 Nr. 1 und 2 Buchst. a bis d GrwV nicht mehr erfüllt wird. Bei Kriterien, die bereits vor der Maßnahme nicht erfüllt werden, stellt jede weitere negative Veränderung eine Verschlechterung dar.

Begründung

Der mengenmäßige Zustand eines Grundwasserkörpers wird gem. § 4 Abs. 2 GrwV anhand der durch bestimmte Kriterien (§ 4 Abs. 2 Nr. 1 und 2 Buchst. a bis c GrwV) näher beschriebenen Komponente „Grundwasserspiegel“ eingestuft.

Beispiele

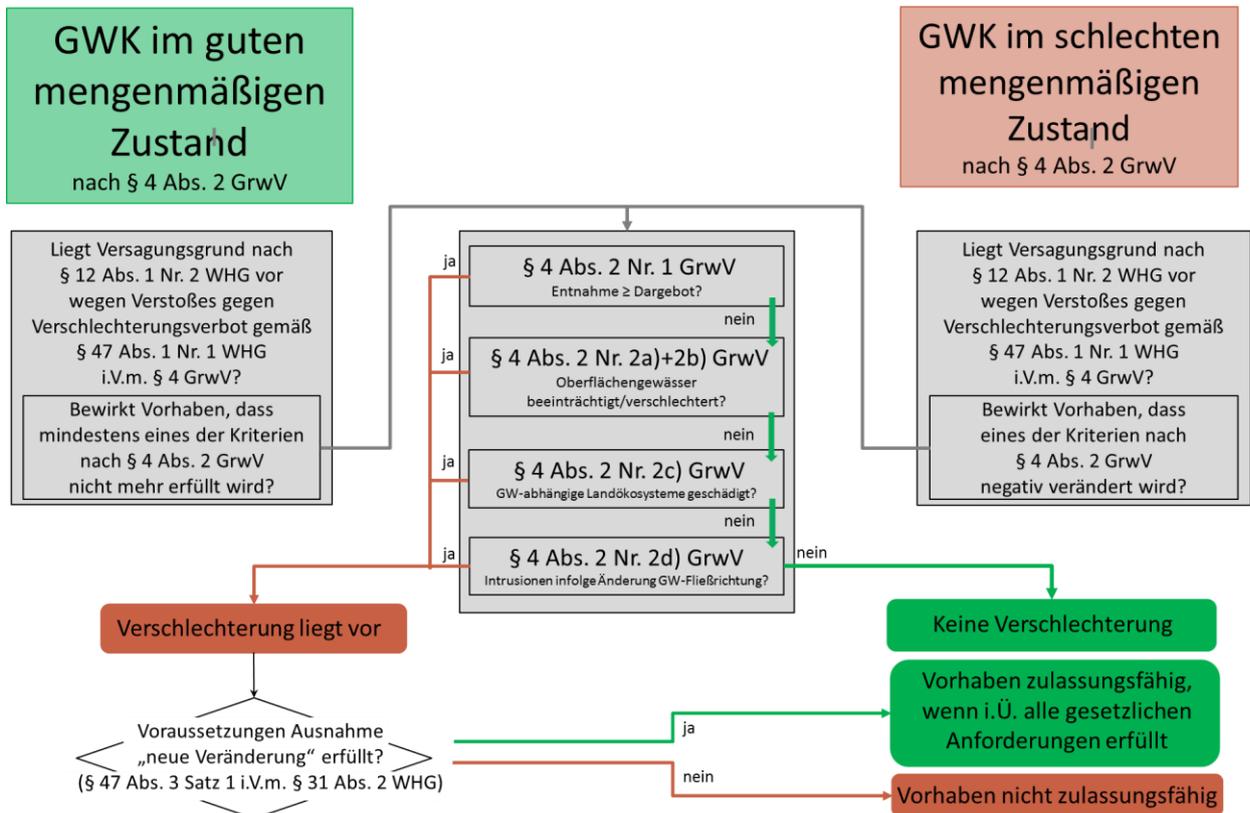
Konstellation 1: Grundwasserkörper ist im <i>guten</i> mengenmäßigen Zustand		
Ausgangszustand	Prognose	Bewertung
GWK gem. § 4 Abs. 2 GrwV als gut eingestuft (die Entwicklung der Grundwasserstände oder Quellschüttungen zeigt, dass die langfristige mittlere jährliche Grundwasserentnahme das nutzbare Grundwasserdargebot nicht übersteigt usw.)	Prognose ist gem. § 4 Abs. 2 GrwV bezüglich <ul style="list-style-type: none"> • Grundwasserständen/Quellschüttungen in Verbindung mit Grundwasserentnahme und nutzbarem Grundwasserdargebot • in Verbindung stehenden Oberflächengewässern • abhängigen Landökosystemen • Zustrom von Salzwasser oder Schadstoffen vorzunehmen. 	
	aa) Grundwasserstände oder Quellschüttungen zeigen, dass die langfristige mittlere jährliche Grundwasserentnahme das nutzbare Grundwasserdargebot übersteigt (§ 4 Abs. 2 Nr. 1 GrwV)	Verschlechterung
	bb) das Vorhaben führt dazu, dass die Bewirtschaftungsziele nach den §§ 27 und 44 des Wasserhaushaltsgesetzes für die Oberflächengewässer, die mit dem Grundwasserkörper in hydraulischer Verbindung stehen, verfehlt werden (§ 4 Abs. 2 Nr. 2 a GrwV)	Verschlechterung
	cc) das Vorhaben führt dazu, dass sich der Zustand für die Oberflächengewässer, die mit dem GWK in hydraulischer Verbindung stehen, im Sinne von § 3 Nummer 8 des Wasserhaushaltsgesetzes signifikant verschlechtert (§ 4 Abs. 2 Nr. 2 b GrwV)	Verschlechterung
	dd) das Vorhaben führt dazu, dass Landökosysteme, die direkt vom Grundwasserkörper abhängig sind, signifikant geschädigt werden (§ 4 Abs. 2 Nr. 2 c GrwV)	Verschlechterung
	ee) das Vorhaben führt dazu, dass das Grundwasser durch Zustrom von Salzwasser oder anderen Schadstoffen infolge	Verschlechterung

	räumlich und zeitlich begrenzter Änderungen der Grundwasserfließrichtung nachteilig verändert wird (§ 4 Abs. 2 Nr. 2 d GrwV)	
--	--	--

Konstellation 2: Grundwasserkörper ist im <i>schlechten</i> mengenmäßigen Zustand		
Ausgangszustand	Prognose	Bewertung
<p>GWK gem. § 4 Abs. 2 GrwV als <i>schlecht</i> eingestuft (die Entwicklung der Grundwasserstände oder Quellschüttungen zeigt, dass die langfristige mittlere jährliche Grundwasserentnahme das nutzbare Grundwasserdargebot übersteigt usw.)</p>	<p>Prognose ist gem. § 4 Abs. 2 GrwV bezüglich</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grundwasserständen/Quellschüttungen in Verbindung mit Grundwasserentnahme und nutzbarem Grundwasserdargebot • in Verbindung stehenden Oberflächengewässern • abhängigen Landökosystemen • Zustrom von Salzwasser oder Schadstoffen vorzunehmen. <p>Ein GWK ist wegen eines oder mehrerer dieser Kriterien in den schlechten Zustand eingestuft und zusätzlich treten eine oder mehrere der folgenden Veränderungen ein:</p>	
	<p>aa) Grundwasserstände oder Quellschüttungen zeigen, dass die langfristige mittlere jährliche Grundwasserentnahme das nutzbare Grundwasserdargebot übersteigt (§ 4 Abs. 2 Nr. 1 GrwV)</p> <p>oder</p> <p>der GWK ist wegen dieses Kriteriums in den schlechten Zustand eingestuft und das geplante Vorhaben führt zu einem weiteren Rückgang der Grundwasserstände oder der Quellschüttungen.</p>	Verschlechterung
	<p>bb) das Vorhaben führt dazu, dass die Bewirtschaftungsziele nach den §§ 27 und 44 des WHG für die Oberflächengewässer, die mit dem GWK in hydraulischer Verbindung stehen, verfehlt werden (§ 4 Abs. 2 Nr. 2 a GrwV)</p> <p>oder</p> <p>der GWK ist wegen dieses Kriteriums in den schlechten Zustand eingestuft und das geplante Vorhaben führt zu einer weiteren Verschlechterung dieser Oberflächengewässer.</p>	Verschlechterung
	<p>cc) das Vorhaben führt dazu, dass sich der Zustand für die Oberflächengewässer, die mit dem GWK in hydraulischer Verbindung stehen, im Sinne von § 3 Nummer 8 des WHG signifikant verschlechtert (§ 4 Abs. 2 Nr. 2 b GrwV)</p> <p>oder</p> <p>der GWK ist wegen dieses Kriteriums in den schlechten Zustand eingestuft und das geplante Vorhaben führt zu einer weiteren Verschlechterung dieser Oberflächengewässer.</p>	Verschlechterung
<p>dd) das Vorhaben führt dazu, dass Landökosysteme, die direkt vom GWK abhängig sind, signifikant geschädigt werden (§ 4 Abs. 2 Nr. 2 c GrwV)</p> <p>oder</p> <p>der GWK ist wegen dieses Kriteriums in den schlechten Zustand eingestuft und das geplante Vorhaben führt zu einer weiteren signifikanten Schädigung dieser Landökosysteme.</p>	Verschlechterung	

	<p>ee) das Vorhaben führt 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)</p> <p>oder</p> <p>der GWK ist wegen dieses Kriteriums in den schlechten Zustand eingestuft und das geplante Vorhaben führt zu weiteren nachteiligen Veränderung des Grundwassers.</p>	<p>Verschlechterung</p>
--	---	-------------------------

Prüfschema 3: Mengenmäßiger Grundwasserzustand



2.4 Ausgleichsmöglichkeit

1. *Ein Vorhaben, das für sich genommen den Zustand eines Wasserkörpers verschlechtern würde, verstößt nicht gegen das Verschlechterungsverbot, wenn durch verbessernde Maßnahmen in der „Gesamtbilanz“ die nachteiligen Auswirkungen des Vorhabens auf den betroffenen Wasserkörper so ausgeglichen werden, dass*
 - *eine Verschlechterung einer Qualitätskomponente/Komponente des betroffenen Wasserkörpers um eine Zustandsklasse oder*
 - *jede Verschlechterung einer Qualitätskomponente/Komponente des betroffenen Wasserkörpers, wenn diese bereits in der niedrigsten Klasse eingeordnet ist*

ausgeschlossen ist.

Darüber hinaus muss sichergestellt sein, dass im betroffenen Wasserkörper durch die nachteiligen Auswirkungen des Vorhabens die Erreichung des guten Zustands/Potentials zum maßgeblichen Zeitpunkt nicht ausgeschlossen ist.
2. *Eine ausgleichende Maßnahme*
 - *muss zeitgleich mit den nachteiligen Auswirkungen des Vorhabens erfolgen,*
 - *soll in einem zulassungstechnischen Zusammenhang zum zuzulassenden Vorhaben stehen (d. h. Verknüpfung im zulassenden Bescheid für das Vorhaben durch auflösende oder aufschiebende Bedingungen oder ausdrückliche Widerrufsvorbehalte) und*
 - *muss sich im betroffenen Wasserkörper, etwa bei stofflichen Belastungen auswirken. Die ausgleichende Maßnahme kann sowohl im örtlichen Zusammenhang mit dem zuzulassenden Vorhaben als auch an anderer Stelle erfolgen. Maßgeblich ist, dass sie sich im betroffenen Wasserkörper auswirkt und der durch das Vorhaben verursachten Beeinträchtigung entgegenwirkt.*
3. *Nicht möglich ist der Ausgleich einer Beeinträchtigung durch eine Verbesserung in einem anderen Bereich, indem z. B. die Verschlechterung aufgrund der Überschreitung einer Umweltqualitätsnorm für einen Schadstoff durch eine Verbesserung bei einem anderen Schadstoff ausgeglichen wird.*

Ausgangslage

Bei Vorhaben, die negative Auswirkungen auf die Gewässer haben können, stellt sich die Frage, ob und wie der Eintritt einer Verschlechterung verhindert oder zumindest die nachteiligen Auswirkungen minimiert werden können. Dass alle Möglichkeiten zur Verringerung der nachteiligen Auswirkungen im Rahmen der Planung des Vorhabens geprüft werden, ist im Übrigen auch Voraussetzung für eine eventuelle Ausnahme (vgl. § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 WHG). Der EuGH hat in seiner Entscheidung zur Weservertiefung klargestellt, dass das Verschlechterungsverbot einfall- und damit vorhabenbezogen zu prüfen ist. Der Begriff der Verschlechterung bezieht sich dabei auf den betroffenen Wasserkörper insgesamt.

Begründung

Bei der wasserrechtlichen Zulassung eines Vorhabens ist stets zu prüfen, ob schädliche Gewässeränderungen mit dem Vorhaben verbunden sein können (§ 12 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 3

Nr. 10 WHG, s. hierzu auch Prüfschema). Auch prognostizierte Verstöße gegen die Bewirtschaftungsziele sind solche schädlichen Gewässeränderungen. Verstößt die Verwirklichung des Vorhabens gegen das Verschlechterungsverbot, ist es grundsätzlich unzulässig.

Es kann aber dann zugelassen werden, wenn die nachteiligen Auswirkungen entweder vermieden oder ausgeglichen werden können, da es in diesen Fällen nicht zu schädlichen Gewässeränderungen kommt.

Ein Vorhaben kann somit zulässig sein, wenn es zwar für sich genommen den Zustand eines Wasserkörpers verschlechtern würde, aber begleitende Maßnahmen im Rahmen des Vorhabens (vermeidende Maßnahmen, z. B. durch Nebenbestimmungen²¹) oder an anderer Stelle (ausgleichende Maßnahmen), die sich positiv auf den Zustand des betroffenen Wasserkörpers auswirken, dazu führen, dass die Verschlechterung nicht eintritt. Eine Verschlechterung ist dann bereits tatbestandlich ausgeschlossen.

Kann eine Verschlechterung des Gewässerzustands durch Ausgleich vermieden werden, liegt der Schwerpunkt der weiteren Prüfung auf dem Zielerreichungs-/Verbesserungsgebot. Durch das Vorhaben und den vorgenommenen Ausgleich darf auch dieses nicht gefährdet werden. Die Behörde muss sich also darüber Gewissheit verschaffen, dass das Ziel des guten ökologischen Zustands/Potentials und des guten chemischen Zustands zu dem nach dem § 29 WHG bestimmten Zeitpunkt eingehalten wird.

Im Rahmen der Flussgebietsbewirtschaftung ist zu berücksichtigen, inwieweit eine Maßnahme lediglich dazu dient, eine Verschlechterung zu verhindern und inwieweit darüber hinaus eine Verbesserung des Gewässerzustandes erreicht wird.

Beispiele

Eine abwasserbeseitigungspflichtige Körperschaft beantragt, geklärtes kommunales Abwasser in ein oberirdisches Gewässer einleiten zu können. Der Wasserkörper ist in gutem Zustand. Wegen der Erhöhung der Phosphatfracht durch die Einleitung und deren Auswirkung auf biologische Qualitätskomponenten kann eine Verschlechterung des Wasserkörpers nicht ausgeschlossen werden²² (zur Relevanz der unterstützenden Qualitätskomponenten s. Ziffer 2.2.1.2 dieser Handlungsempfehlung).

Variante A (Vermeidung): Die Reinigungsleistung der Kläranlage in Bezug auf Gesamtphosphor (P_{gesamt}) kann durch Einsatz einer anderen Technologie so erhöht und die Schadstofffracht dadurch so verringert werden, dass die prognostizierte Verschlechterung nicht eintreten würde.

Variante B (Ausgleich): Eine Erhöhung der Reinigungsleistung ist technisch nicht möglich. Die abwasserbeseitigungspflichtige Körperschaft betreibt an anderer Stelle im betroffenen Wasserkörper eine weitere, ältere Kläranlage. Durch Verbesserung der Reinigungsleistung dieser Kläranlage kann die Fracht so verringert werden, dass es insgesamt zu einer Beibehaltung in Bezug auf P_{gesamt} im Wasserkörper kommt.

In beiden Fällen kann durch Anordnung entsprechender Nebenbestimmungen in der Einleitungserlaubnis ein Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot ausgeschlossen werden. Die nachteiligen Auswirkungen würden vermieden (Variante A) bzw. ausgeglichen (Variante B). Bei den Beispielen fehlt es an einer Verschlechterung des Gewässerzustands.

²¹ Vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 09.02.2017, Az. 7 A 2.15, Rn. 579 f.

²² Gesamtphosphor (P_{gesamt}) ist als allgemeine physikalisch-chemische Qualitätskomponente nach § 5 Abs. 4 Satz 2 Anlage 3 Nummer 3.2 in Verbindung mit Anlage 7 der OGewV zur Einstufung unterstützend heranzuziehen.

2.5 Erheblichkeits- und Irrelevanzschwellen

1. *Die Erheblichkeit nachteiliger Veränderungen bemisst sich danach, ob ein Wechsel der Zustandsklasse bei einer bewertungsrelevanten Qualitätskomponente erfolgt, soweit sich diese nicht bereits in der niedrigsten Zustandsklasse befindet. Damit kann auch eine minimale Veränderung zum Wechsel der Zustandsklasse führen und erheblich sein, während eine nachteilige Veränderung innerhalb der Zustandsklasse unbeachtlich (irrelevant) bleibt.*
2. *Für sonstige, auf Interessenabwägungen beruhenden Erheblichkeitsschwellen besteht nach dem EuGH-Urteil kein Raum.*
3. *Bei der Prüfung ist die mögliche Bandbreite einer Prognoseentscheidung zu berücksichtigen.*

Ausgangssituation

Der EuGH hat sich im Rahmen seines Urteils vom 01.07.2016 auch mit dem Vortrag der Bundesrepublik Deutschland zur Erheblichkeit von nachteiligen Veränderungen im Gewässer auseinandergesetzt. Dabei hat der EuGH klargestellt, dass für die Bewertung einer nachteiligen Veränderung eines Wasserkörpers als Verschlechterung der Wechsel der Zustandsklasse der jeweils betroffenen Qualitätskomponente maßgeblich ist, soweit sich diese nicht bereits in der niedrigsten Zustandsklasse befindet. Gleichzeitig hat der EuGH (Rz. 68) einer Auslegung des Verschlechterungsverbots, wonach lediglich im Rahmen einer Interessenabwägung „erhebliche“ Beeinträchtigungen eine Verschlechterung darstellen können, abgelehnt.

Begründung

Im Rahmen der Beurteilung der Erheblichkeit von nachteiligen Veränderungen im Gewässer hat der EuGH (außer in der niedrigsten Einstufung) auf den Zustandsklassenwechsel abgestellt. Hierdurch hat der EuGH implizit eine Schwelle für die Erheblichkeit eingeführt. Für sonstige Erheblichkeitsschwellen, die auf Interessenabwägungen beruhen, besteht daher aufgrund der Entscheidung des EuGH kein Raum. Der EuGH stellt in seiner Begründung klar, dass derartige Interessenabwägungen der Ausnahmeregelung in Art. 4 Abs. 7 WRRL vorbehalten seien. Daraus folgt, dass Interessenabwägungen und darauf beruhende Erheblichkeitsschwellen bei der Prüfung, ob eine Verschlechterung vorliegt, außer Betracht bleiben müssen.

Aufgrund des erforderlichen Zustandsklassenwechsels verstößt dagegen ein „Auffüllen“, d. h. eine nachteilige Veränderung der jeweiligen Qualitätskomponente unterhalb des Zustandsklassenwechsels, nicht gegen das Verschlechterungsverbot (Irrelevanz), soweit sich die betroffene Qualitätskomponente nicht bereits in der niedrigsten Zustandsklasse befindet. Tritt jedoch ein Wechsel der Zustandsklasse für den betroffenen Wasserkörper ein, so können auch minimale nachteilige Veränderungen eine Verschlechterung darstellen.

Zu sonstigen Abgrenzungskriterien in der Frage, ob ein Klassenwechsel vorliegt, also insb. zu fachlich begründeten Bagatell- bzw. Irrelevanzschwellen und zu Abschneidekriterien, die Aussagen zur Kausalität unterhalb oder im Grenzbereich der Messbarkeit zum Gegenstand haben (s.

hierzu Ziffer 2.1.6 dieser Handlungsempfehlung) sowie zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, trifft der EuGH keine Aussage.

Im Rahmen der Prüfung des Verschlechterungsverbots hat die Zulassungsbehörde eine Prognose über die Auswirkungen des Vorhabens auf die jeweils relevante Qualitätskomponente zu erstellen, bei der die Kausalität zwischen dem Vorhaben und den Auswirkungen auf das Gewässer fachlich bewertet werden muss (z. B. Auswirkung einer Frachterhöhung bei einer in Biota gemessenen Qualitätskomponente).

Beispiele

Beispiel 1: Aufgrund eines Vorhabens ist die Verschlechterung einer Qualitätskomponente um eine Klasse zu erwarten. Das Vorhaben hat jedoch erhebliche Bedeutung für die Wirtschaft der gesamten Region. Im vorliegenden Fall kann das Vorliegen einer Verschlechterung nicht durch die Abwägung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Vorhabens gegen die Umweltbelange verneint werden. Derartige Erwägungen kommen erst im Zusammenhang mit einer Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG in Betracht.

Beispiel 2: In einem Wasserkörper ist die Umweltqualitätsnorm für Quecksilber in der Wasserphase eingehalten, jedoch der Konzentrationswert für Biota überschritten. Es wird eine Direkteinleitung beantragt, die eine sehr geringe Frachterhöhung für Quecksilber vorsieht. Im Rahmen der fachlichen Beurteilung konnte aufgrund der Fließgeschwindigkeit des Gewässers, des Sedimentationsverhaltens und der im Wasserkörper vorhandenen Fischarten naturwissenschaftlich ausgeschlossen werden, dass eine Konzentrationserhöhung in Biota eintritt, so dass eine Verschlechterung ausscheidet.

3 Ausnahme

1. Die Ausnahmeregelung des § 31 Abs. 2 WHG ist neben Verschlechterungen des ökologischen Zustands auch auf Verschlechterungen des chemischen Zustands von Oberflächenwasserkörpern anwendbar, wenn diese auf einer neuen Veränderung der physischen Gewässereigenschaften oder des Grundwasserstandes beruhen.
2. Ein Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot sowohl beim mengenmäßigen Zustand als auch beim chemischen Zustand des Grundwassers ist ausnahmefähig nach § 47 Abs. 3 Satz 1 i. V. m. 31 Abs. 2 WHG, wenn diese Verschlechterung auf einer Veränderung von physischen Gewässereigenschaften eines Oberflächenwasserkörpers oder einer Veränderung des Grundwasserstands beruht.
3. Die Ausnahmebestimmung nach § 31 Abs. 2 WHG prüft die zuständige Behörde von Amts wegen. Die Prüfung erfolgt wegen der unmittelbaren Verknüpfung mit der grundsätzlichen Zulassungsfähigkeit des Vorhabens einschließlich Alternativenprüfung und Anordnung aller praktisch geeigneten Maßnahmen (§ 31 Abs. 2 Nr. 3 und 4 WHG) im Zusammenhang mit der Entscheidung über die Zulassung des Vorhabens. Eine ausdrückliche Antragstellung ist nicht erforderlich. Die Voraussetzungen des § 31 Abs. 2, Abs. 3 WHG sind in jedem Einzelfall gesondert zu prüfen und zu begründen.
4. Ausnahmen nach § 31 Abs. 2 WHG sind in den nächsten Bewirtschaftungsplan aufzunehmen (§ 83 Abs. 2 Nr. 3 WHG).

Ausgangssituation

Wenn eine Verschlechterung festzustellen oder zu prognostizieren ist, kann ein Vorhaben dennoch zugelassen werden, wenn die Voraussetzungen für eine Ausnahme gem. § 31 Abs. 2 WHG gegeben sind. Aus dem Gesetzeswortlaut ergibt sich allerdings keine klare Aussage, ob mit dem Begriff „physische Gewässereigenschaften“ auch Veränderungen durch stoffliche Einträge gemeint sind.

Begründung

Voraussetzung für die Inanspruchnahme einer Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG ist, dass das Vorhaben zu einer Verschlechterung des ökologischen oder chemischen Zustands bzw. zum Nichterreichen des guten ökologischen Zustands führt und damit zunächst nicht zulassungsfähig ist. Dabei muss die Verschlechterung des ökologischen oder chemischen Zustands (bzw. das Nichterreichen des guten ökologischen Zustands) Folge/Auswirkung einer neuen Veränderung der physischen Gewässereigenschaften oder des Grundwasserstands sein (§ 31 Abs. 2 Nr. 1 WHG).

Der Begriff der „physischen Gewässereigenschaft“ ist nicht im Gesetz definiert. Um Regelungslücken zu vermeiden, ist einer Auslegung dahingehend zu folgen, dass neben körperlichen Veränderungen auch stoffliche erfasst sind.

Nach § 47 Abs. 3 Satz 1 WHG gilt die Ausnahmeregelung des § 31 Abs. 2 Satz 1 WHG für einen Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot und Zielerreichungsgebot beim mengenmäßigen

Zustand und chemischen Zustand des Grundwassers entsprechend. Die Ausnahmemöglichkeit nach § 31 Abs. 2 WHG setzt bei Grundwasserkörpern voraus, dass die Verschlechterung auf einer neuen Veränderung von physischen Gewässereigenschaften eines Oberflächenwasserkörpers oder einer neuen Veränderung des Grundwasserstands beruht. Einleitungen von Stoffen ins Grundwasser fallen nicht unter § 47 Abs. 3 Satz 1 i. V. m. § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 WHG, hierfür können somit keine Ausnahmen erteilt werden. Dies ergibt sich aus dem eindeutigen Wortlaut des Art. 4 Abs. 7 erster Anstrich der WRRL.

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 muss in den Antragsunterlagen insb. das Vorliegen der Voraussetzungen nach § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 bis 4 WHG substantiiert dargelegt und nachgewiesen werden.²³

Ist eine Ausnahme nicht bereits im Bewirtschaftungsplan vorgesehen, so ist sie gemäß § 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 WHG in den darauffolgenden Bewirtschaftungsplan aufzunehmen.²⁴

Beispiele

Grundwasserentnahme zur Trinkwasserversorgung

Ein Wasserwerksbetreiber beantragt eine Erlaubnis oder Bewilligung für eine neue Entnahme von Grundwasser zum Zweck der Trinkwasserversorgung. Der für die Entnahme vorgesehene Grundwasserkörper ist in den guten mengenmäßigen Zustand eingestuft. Die mittlere jährliche Entnahmemenge überschreitet prognostisch die Grundwasserneubildungsrate (§ 47 Abs. 1 Nr. 3 WHG, § 4 Abs. 2 Nr. 1 GrwV). Das kann nicht vermieden oder sonst ausgeglichen werden.

Im Rahmen des Erlaubnis-/Bewilligungsverfahrens prüft die Wasserbehörde, ob das Vorhaben trotz Verschlechterung des mengenmäßigen Zustands gem. § 47 Abs. 3 Satz 1, i. V. m. § 31 Abs. 2 WHG ausnahmsweise zulässig wäre. Hierzu hat sie alle Voraussetzungen zu prüfen (die dazu erforderlichen Nachweise sind durch den Antragsteller und Vorhabenträger beizubringen) und in der Bewilligung zu begründen:

- Eine Ausnahmemöglichkeit kann gem. § 47 Abs. 3 Satz 1, i. V. m. § 31 Abs. 2 Satz 1 WHG bestehen: Danach verstößt eine Verschlechterung des mengenmäßigen Zustands des Grundwasserkörpers ausnahmsweise u. a. dann nicht gegen das Verschlechterungs- oder Verbesserungsgebot, wenn sie auf einer Veränderung des Grundwasserstands beruht und die Gründe für die Veränderung von übergeordnetem öffentlichen Interesse sind (§ 47 Abs. 3 S. 1 i. V. m. § 31 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 1 und 2, jeweils 1. Alternative WHG). Die Gewährleistung der öffentlichen Trinkwasserversorgung steht im übergeordneten öffentlichen Interesse.

- Zu § 31 Abs. 2 Nr. 3 WHG ist näher zu prüfen, ob eine die Umwelt weniger nachteilig beeinflussende Alternative der Trinkwasserversorgung besteht. Diese kann z. B. darin bestehen, dass ein anderer Wasserkörper in Anspruch genommen, die Entnahme aus anderen vorhandenen Brunnen erhöht oder von anderen Wasserversorgern z. B. über Rohrleitungen Trinkwasser bezogen wird. Dabei müssen diese Alternativen mit insgesamt wesentlich geringeren Auswirkungen auf die Umwelt verbunden, technisch durchführbar und nicht mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verbunden sein.

Sind alle diese Voraussetzungen erfüllt, sind im Rahmen der Bewilligung durch Nebenbestimmungen alle praktisch geeigneten Maßnahmen anzuordnen, die der Verringerung der nachteiligen Auswirkungen auf den mengenmäßigen Zustand dienen (§ 31 Abs. 2 Nr. 4 WHG).

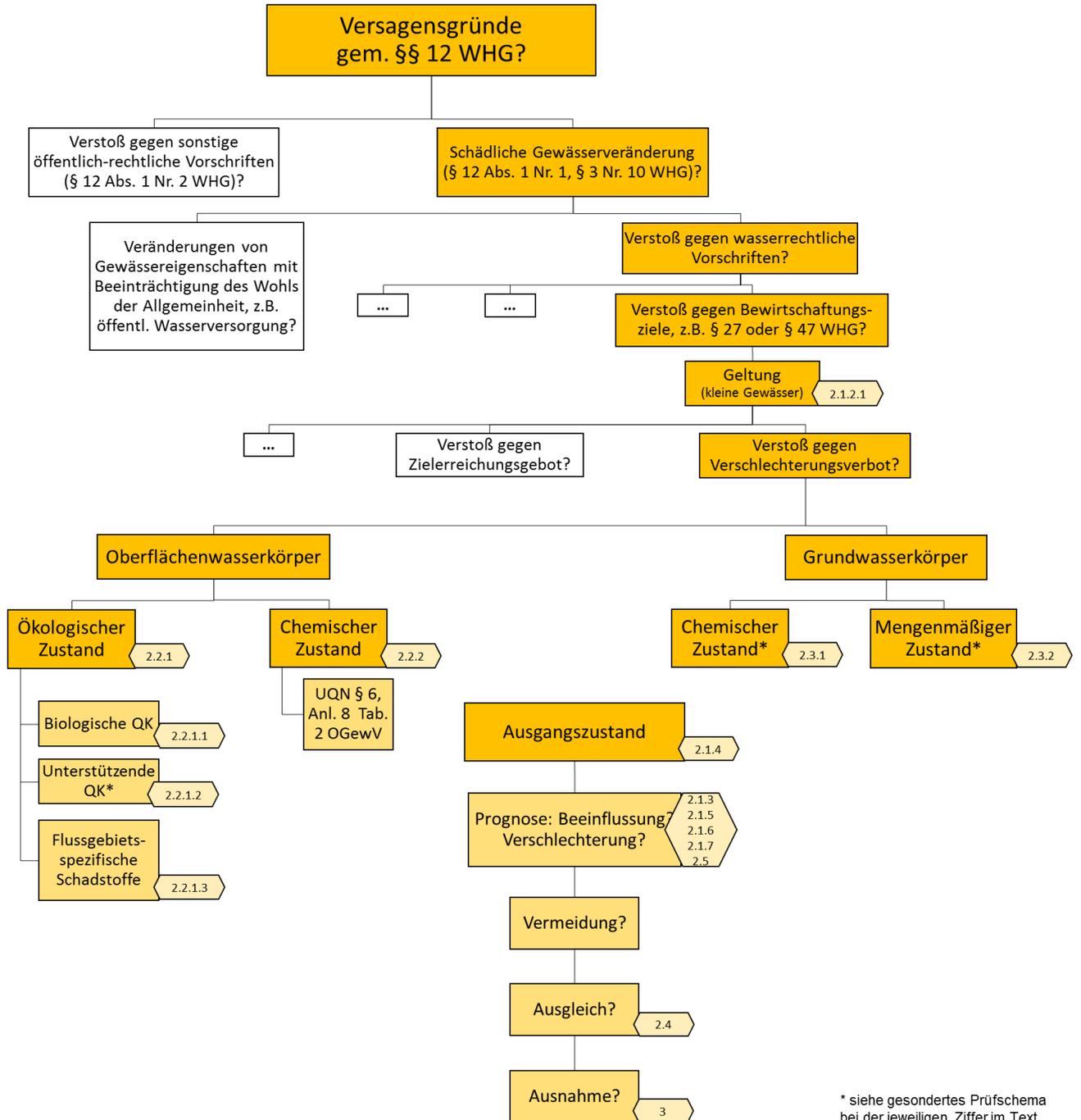
Die Ausnahmen und deren Gründe sind gem. § 83 Abs. 2 Nr. 3 WHG in den nächsten Bewirtschaftungsplan aufzunehmen.

²³ Vgl. EuGH, Urteil vom 04.05.2016, Az. C 346/14, Rn. 68.

²⁴ So auch BVerwG, Urteil vom 11.08.2016, Az. 7 A 1.15, Rn. 166.

4 Prüfungsschema

Prüfschema Verschlechterungsverbot im Zulassungsverfahren
 Beispiel: Erlaubnis gem. §§ 10, 12 WHG



* siehe gesondertes Prüfschema bei der jeweiligen Ziffer im Text

5 Rechtsprechungsverzeichnis

Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs

- EuGH-Urteil vom 04.05.2016, Az. C 346/14 (Schwarze Sulm)
- EuGH-Urteil vom 01.07.2015, Az. C 461/13 (Weservertiefung)

Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts

- BVerwG, Urteil vom 09.02.2017, Az. 7 A 2.15 (Elbvertiefung)
- BVerwG, Urteil vom 10.11.2016, Az. 9 A 18.15 (Nordwest-Umfahrung Hamburg / Elbunterquerung A 20)
- BVerwG, Urteil vom 11.08.2016, Az. 7 A 1.15 (Weservertiefung)
- BVerwG, Urteil vom 28.04.2016, Az. 9 A 9.15 (Nordwest-Umfahrung Hamburg / Elbunterquerung A 20)
- BVerwG, Vorlagebeschluss vom 11.07.2013, Az. 7 A 20/11 (Weservertiefung)

Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte / Verwaltungsgerichtshöfe

- VGH München, Beschluss vom 06.09.2016, Az. 8 CS 15.2510 (Ramsauer Ache)
- OVG Lüneburg, Urteil vom 22.04.2016, Az. 7 KS 27/15 (Ortsumgehung Celle)
- VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 15.12.2015, Az. 3 S 2158/14 (Umnutzung einer Wasserkraftanlage unter dem Aspekt Mindestwasserführung)
- VGH Hessen, Urteile vom 14.07.2015, Az. 9 C 217/13.T, 9 C 1018/12.T (Kraftwerk Staudinger)
- OVG Hamburg, Urteil vom 18.01.2013, Az. 5 E 11/08 (Kraftwerk Moorburg)
- OVG Bremen, Urteil vom 04.06.2009, Az. 1 A 9/09 (Errichtung einer Wasserkraftanlage an einer vorhandenen Staustufe)

Entscheidungen der Verwaltungsgerichte

- VG Koblenz, Urteil vom 02.07.2013, Az. 1 K 1158/12.KO (Planfeststellungsbescheid für eine Wasserkraftanlage)
- VG Aachen, Urteil vom 15.02.2013, Az. 7 K 1970/09 (Wasserrechtliche Bewilligung für eine Wasserkraftanlage)
- VG Cottbus, Urteil vom 23.10.2012, Az. 4 K 321/10 (Tagebau Welzow-Süd)