

Novelle Wasserrechtsgesetz 2010

Kommentar - WKÖ 2012

A. BEWERTUNG DES ENTWURFES

1. Kurzbeschreibung

Die vorgeschlagene Novellierung des Wasserrechtsgesetzes (WRG) zielt darauf ab

- eine einfache Umsetzung der im Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplan vorgesehenen Maßnahmen zu ermöglichen,
- die erforderliche Rechtssetzung zur Umsetzung der EU-
- zahlreiche redaktionelle Versehen der Vergangenheit zu beseitigen.

2. Mitgliederbetroffenheit

Die Betroffenheit lässt sich nach den unterschiedlichen Zielsetzungen des Entwurfs wie folgt fachlich näher aufschlüsseln:

- Umsetzung des Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplans - § 33d neu (Z 12 des Entwurfes)

Diese Maßnahme betrifft im Rahmen des ersten Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplans (NGP) von 2010 – 2015 insbesondere jene Mitglieder, bei denen hydromorphologische Sanierungen vorzunehmen sein werden. Zukünftig könnten davon aber auch Unternehmen im Hinblick auf Abwassersanierungen (Schadstofffragen) betroffen sein. Einen Überblick dazu geben die Maßnahmen-Tabellen zum NGP (<http://wisa.lebensministerium.at/article/archive/29442>) „Hydromorphologie“.

- Hochwasserschutzmaßnahmen (insbesondere Z 14, 15, 19, 20, 29, 33, 35, 36, 39, 41 – 44, 68 des Entwurfs)

Diese Maßnahmen betreffen insbesondere jene Mitglieder in hochwassergefährdeten Bereichen. Einen Anhaltspunkt dazu liefert das System HORA (<http://www.wassernet.at/article/archive/13523/>) und die darin enthaltenen Karten.

- Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie 2008/105/EG (Z 66 und 67 des Entwurfs)

Diese Maßnahmen können vor allem jene Mitglieder betreffen, die zur direkten bzw. indirekten Freisetzung der in dieser Liste genannten Stoffe beitragen. Eine Einschränkung aus regionalen Gesichtspunkten ist nicht möglich.

3. Interessenpolitische Vorbewertung des Entwurfes

3.1. Zur Umsetzung der HW-RL

Grundsätzliches

Bereits in ihrem 12-Punkte-Programm vom November 2002 hat die WKÖ eine „Verbesserung der Hochwasserprophylaxe“ gefordert und nannte dazu folgende notwendige Maßnahmen:

- Integrierte Programme zur Verbesserung des Hochwasserschutzes ausarbeiten
- Hochwasserrisiken im Lichte der jüngsten Katastrophen neu evaluieren - Rückbau „begradigter“ Flüsse
- Wiederherstellung von Retentionsräumen, um Hochwasserspitzen zu entschärfen
- Im Jahr 2006 hat die WKÖ gemeinsam mit dem WWF Österreich diese Forderungen bekräftigt und in „7 Schritten zum integrativen Hochwasserschutz“ weiter konkretisiert:
- „Vorsorgen statt Schäden beheben“
- „Fachliche Grundlagen schaffen“
- „Von Einzelprojekten zum Gesamtprogramm“
- „Sicherheit, Ökologie und Wirtschaft verknüpfen“
- „Finanzierung sicherstellen“
- „Flächensicherung“
- „Einbindung aller Beteiligten“

Die nun vorgeschlagenen Maßnahmen im Wasserrechtsgesetz und die von der HW-RL vorgesehenen Managementgrundsätze (im Entwurf § 55I Abs. 4) bieten eine gute Basis für künftige integrierte bundesweite aber vor allem lokal zu definierende Vorsorgemaßnahmen („Gesamtprogramm“). Fachliche Grundlagen sind nun aus den Projekten „[Flood Risk I](#)“ und „[Flood Risk II](#)“ vorhanden, ergriffene Pilotprojekte können nun verbreitet umgesetzt werden. Sofern möglich, sind dabei auch immer weitere Flächensicherungen anzudenken. Im Hinblick auf die kommenden Budget-Beschlüsse ist von der WKÖ erneut die Forderung zu erheben, die im Jahr 2006 akkordierten 2,13 Mrd. Euro weiterhin vorzusehen. Im WRG sollte aber die Einbindung aller Beteiligten bei der Erstellung der Regionalprogramme noch besser verankert werden als vom Entwurf vorgeschlagen. Dadurch können die Aspekte „Sicherheit“, „Ökologie“ und „Wirtschaft“ von Anfang an wirksam miteinander verbunden werden.

Zu den Regelungsvorschlägen im Bereich Hochwasserschutz

Zu Z 14 (§ 38)

Diese Maßnahme bewirkt eine Ausweitung der Bewilligungspflicht über den HQ30-Bereich hinaus. Dies kann grundsätzlich eine sinnvolle bzw. notwendige Maßnahme sein. Aus unserer Sicht sollte allerdings klargestellt werden, dass diese Bewilligungspflicht nur dann schlagend wird, wenn sie im Regionalprogramm (zu erlassen in Form einer Verordnung) gemäß § 42a Abs. 2 WRG oder § 55g Abs. 1 Z 1 WRG als solche vorgesehen ist. Dadurch sollte eine unnötige Bürokratie vermieden werden.

Zu Z 15 (§ 42a)

Diese Maßnahme ermöglicht die Festlegung von Regionalprogrammen zum Hochwasserschutz auch außerhalb der Planungskaskade der HW-RL sondern auf Basis von Gefahrenzonen- oder sonstigen -plänen. Aus unserer Sicht ist diese Vorgehensweise positiv zu sehen, da somit notwendige Maßnahmen rascher gesetzt werden können als beim Durchlaufen der Planungskaskade nach der HW-RL. Eine rasche Ergreifung von Maßnahmen war auch 2006 Wunsch der WKÖ, soweit als möglich im Rahmen des Ansatzes der HW-RL.

Aus unserer Sicht wären aber darüber hinaus folgende drei Vorkehrungen notwendig:

- Für die Gefahrenzonenpläne nach WRG sollte – ähnlich wie in § 11 Abs. 3 ForstG – eine Vorab-Einsichtnahmemöglichkeit im Gesetz verankert werden. Ebenso sollten die wesentlichen Stakeholder („interessierte Stellen“), darunter auch die Landeskammern, über das Vorliegen eines Entwurfes verständigt werden.
- Soweit als möglich sind von den Landeshauptmännern die „interessierten Stellen“ auf Landesebene in die Ausarbeitung der Regionalprogramme gemäß § 42a WRG „aktiv“ einzubinden, etwa über „Runde Tische“, „Hochwasserdialoge“ etc.
- Bei der Erstellung von Regionalprogrammen gemäß § 42a WRG, d.h. außerhalb der Planungskaskade der HW-RL, sollte vorgesehen werden, dass die Planungsgrundlagen gemäß § 55I Abs. 4 des Entwurfes zu beachten sind.

Zu Z Z 29 (§ 55g)

Betreffend die Ausweitung auf Hochwasser-Maßnahmen sollte hier in den Erläuterungen eine klare Abgrenzung zu den gemäß § 42a WRG anzunehmenden Regionalprogrammen vorgenommen werden. Die gemäß § 55g WRG anzunehmenden Regionalprogramme sollten der Umsetzung der Maßnahmen im Rahmen der Planungskaskade nach der HW-RL dienen, d.h. insbesondere der Managementpläne während die Programme gemäß § 42a WRG, wenngleich für sie dieselben inhaltlichen Vorgaben gelten, auch außerhalb davon auf Basis anderer Grundlage festgelegt werden können.

Zu den Z 19, 20, 33, 35, 36, 39, 41 – 44, 68 (insbesondere §§ 55i – I)

Diese Regelungsentwürfe dienen im Wesentlichen der 1:1-Übernahme der HW-RL. Dazu werden nun Bestimmungen über die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern – wie bei der Umsetzung der WRRL - vorgesehen.

Lediglich zu Z 46 wäre aus unserer Sicht anzumerken, dass dies ohne die Unternehmen bürokratisch unnötig zu belasten geschehen sollte.

Aus redaktioneller Sicht wäre in § 55k Abs. 4 Z 3 die Richtlinie 2008/1/EG anstelle der aufgehobenen Richtlinie 96/61/EG zu nennen.

3.2. Zu den sonstigen vorgeschlagenen Änderungen

Zu Z 2 (§ 12a)

Diese Maßnahme könnte dann später durch eine Verordnung nach § 12a Abs. 2 konkretisiert werden (Hinweis).

Zu Z 12 (§ 33d)

Vorgeschlagen wird eine Ausweitung des bestehenden § 33d WRG. Wenn im Sanierungsprogramm Maßnahmen für bestehende Anlagen enthalten sind, sollen diese eine dem § 33c WRG nachgebildete Wirkung haben. Dies bedeutet insbesondere, dass entweder ein Sanierungskonzept binnen einer bestimmten Frist eingereicht werden muss, oder der Anlagenbetrieb wäre einzustellen. Kommt der Inhaber der Anlage weder der einen noch anderen Anforderung nach, ist ihm sein Wasserrecht zu entziehen.

Hintergrund

Die WKÖ hat bereits in den Diskussionen zu einem Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplan immer zum Ausdruck gebracht, einer Ausdehnung des Instruments des § 33c WRG als verwaltungsökonomischen Gründen und bezogen auf Sanierungsfälle im Bereich Hydromorphologie, offen gegenüberzustehen. Diese Maßnahme hat sich ja bei der Anpassung an Abwasseremissionsverordnungen seit 1990 in der Praxis bewährt. Im Mittelpunkt der vorgeschlagenen Regelung steht, wie dies wohl auch die Materialien unmissverständlich zum Ausdruck bringen, die Vermeidung einer Vielzahl von Eingriffsverfahren gemäß § 21a WRG. Der nun vorliegende Vorschlag geht dabei allerdings über den NGP hinaus. So könnten über den vorgeschlagenen Abs. 3 auch Fälle der Abwassersanierung behandelt werden. Dafür besteht aber grundsätzlich bereits der Ansatz nach den §§ 33b, 33c und ab 2012 55g Abs. 1 Z 2 WRG. Mit diesen Instrumenten sollte aber auch, sollte sich dies in Zukunft (nach dem ersten NGP ja nicht als notwendig erweisen, eine über Einzelfälle hinausgehende Erreichung der Umweltziele, allein durch eine Anpassung an den aktuellen Stand der Technik, und ohne den Weg über § 21a WRG möglich sein.

So wäre etwa vom BMLFUW eine AEV anzupassen und diese für die betroffenen Wasserkörper durch den LH oder dem BMLFUW gemäß § 55g Abs. 1 Z 2 WRG „scharf“ zu stellen. Dann müssten, wie bei den bisherigen Sanierungen nach § 33c WRG innerhalb von zwei Jahren Sanierungsprojekte zur Bewilligung eingereicht werden.

Bewertung

Für die anstehenden Sanierungsfälle rechtfertigen jedenfalls verwaltungsökonomische Gründe eine Änderung des bisherigen Ansatzes bisher noch nicht, siehe insbesondere den NGP auf Seite 106, 119 und 126 sowie die dazugehörigen dort angeführten Maßnahmentabellen. Danach ist die Sanierung bei Punktquellen im Hinblick auf chemische Schadstoffe und Nährstoffeinträge (allg. chemisch-physikalische Parameter) bis 2015 gerade einmal bei 8 Wasserkörper bei Punktquellen vorzunehmen. Die Anlagen im Sanierungsfokus sind zum Großteil kommunale Kläranlagen. Aufgrund neuer Überwachungsdaten (Messprogramm, Emissionsregister für Oberflächengewässer), insbesondere aus kleineren Gewässern, kann der Handlungsbedarf in den kommenden Planungsperioden jedoch steigen. Die wenigen notwendigen Sanierungsaktivitäten könnten insbesondere auch über freiwillige Schritte der jeweiligen Wassernutzer erfolgen.

Ohne die Umgestaltung des § 33d auch auf Abwassereinleiter bzw. -freisetzer kann jedoch, sofern dies nicht freiwillig geschieht, entweder über eine geänderte Verordnung nach § 33b WRG (Abwasseremissionsverordnung) oder § 21a WRG vorgegangen werden. Bei einer Verordnung nach § 33b WRG gibt es ein Einvernehmensrecht des Wirtschaftsministers, bei den Maßnahmenfestlegungen im NGP jedoch nicht. Eine solche Maßnahmenfestlegung kann uAn natürlich auch darin bestehen, vorzusehen, dass die Umsetzung über die Änderung einer bestehenden AEV und im Anschluss § 55g Abs. 1 Z 2 iVm § 33c WRG erfolgen soll. Dies würde die Festlegung eines lokalen „Standes der Technik“ vermeiden (ansonsten sind ja emissionsbegrenzende Auflagen nur über § 21a WRG möglich).

Im Begutachtungsverfahren sollte nun geprüft werden, ob der vorgeschlagenen Vorgehensweise in Anbetracht der obigen Überlegungen zugestimmt werden kann. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass

eine (wie eine AEV direkt wirkende) Verordnung nach § 33d neu WRG auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verpflichtet wäre.

Eine Alternative wäre auch, dieses Instrument nun einmal im Bereich der hydromorphologischen Sanierungen „auszutesten“. Dabei hat das Instrument § 33d WRG ohne dessen Direktwirkung auch für den Abwasserbereich bereits jetzt einen Mehrwert. Es klärt nämlich die Frage der Verhältnismäßigkeit im Falle einer nachträglichen Auflagenvorschreibung nach § 21a WRG im Vorhinein (§ 21a Abs. 3 WRG).

In jedem Fall, egal ob das neue Konzept des § 33d WRG nun als auf Abwassersanierungen erweitert wird oder nicht, müssen klare Erläuterungen zur Abgrenzung zum Ansatz des § 33c WRG aufgenommen werden. Dies gilt auch für die alternative Ergreifung freiwilliger Maßnahmen.

Positionierungsvorschlag

Wir schlagen vor, dass die WKÖ die Ausweitung auf den Abwasserbereich vorläufig ablehnt.

Zu den Z 66 und 67 (Anhang B und Anhang E)

Diese Bestimmungen dienen der Umsetzung der EU-RL 2008/105/EG. Sie gehen nicht über die EU-Anforderungen hinaus. Weitere notwendige Schritte zur Anpassung der österreichischen Rechtslage an diese Richtlinie werden durch eine in Kürze vorzunehmende Novellierung der Qualitätszielverordnung Chemie für Oberflächengewässer erfolgen.

Zu den redaktionelle Änderungen

Um unnötige Diskussionen zu vermeiden wäre es sinnvoll, in den Erläuterungen die zahlreichen redaktionellen Anpassungen immer als solche auszuweisen. Dies vor allem dann, wenn es um Klarstellungen wie etwa bei den Verfahrensrechten des wasserwirtschaftlichen Planungsorgans (LH) geht.

4. Weitere im Rahmen des Begutachtungsverfahrens in der WKO zu prüfende Aspekte mit dem Ziel, diese in die Positionierung aufzunehmen

4.1. Vorbereitung der Umsetzung von Maßnahmen zur Reduktion von Verwaltungslasten

Auflagen in wasserrechtlichen Bewilligungsbescheiden, etwa zur Überwachung von Abwasseremissionen, haben einen signifikanten Anteil an den durch wasserrechtliche Vorschriften ausgelösten Verwaltungslasten für Unternehmen. Ausgelöst werden diese vor allem durch die Häufigkeit und Methodik von Messungen (im Rahmen der Eigen- und Fremdüberwachung). Das WRG enthält ja etwa zur Häufigkeit nur eine Rahmenbestimmung (§ 134 Abs. 2 WRG), den Rest bestimmen entweder AEVEN oder die Behörde im Einzelfall.

Im Vorfeld zu dieser Novelle wurden daher mit dem Lebensministerium Diskussionen geführt, wie diese Bescheidaufgaben abgeändert werden können. Ein Ansatzpunkt könnte dabei die Einführung einer dem § 79c Gewerbeordnung (GewO) 1994 nachgebildeten Regelung im WRG sein. Diese Bestimmung lautet derzeit:

„§ 79c. Die nach § 77, § 79 oder § 79b vorgeschriebenen Auflagen sind auf Antrag mit Bescheid aufzuheben oder abzuändern, wenn und soweit die Voraussetzungen für ihre Vorschreibung nicht mehr vorliegen.“

Nach Ansicht des damaligen Gesetzgebers sollte – aufbauend auf einem Vorbild im Arbeitnehmerschutzrecht – die Möglichkeit eröffnet werden, auf Antrag des Anlageninhabers Auflagen aufzuheben oder abzuändern, wenn die rechtlichen oder tatsächlichen Voraussetzungen für deren Vorschreibung weggefallen sind

(http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XX/I/I_00575/fname_139454.pdf). Es ist davon auszugehen, dass der Hintergrund dieses Vorgehens auch der Wunsch nach einer klaren, auf die Änderung von Auflagen bezogenen, Rechtslage war. Nach der ständigen Judikatur würden ja Änderungen in Sachverhalt und Rechtslage ohnehin eine Abänderung eines Bescheids erlauben (siehe ua die bei Thienel, Verwaltungsverfahrenrecht, 218 angeführte Rechtssprechung).

Die höchstgerichtliche Rechtssprechung hat dazu erkannt, dass damit keine Durchbrechung der Rechtskraft vorgesehen sei. Vielmehr sei so die Möglichkeit gegeben nachträgliche Tatsachenänderungen zu berücksichtigen (vgl. etwa VwGH vom 10. November 1999, ZI. 99/04/012). In den meisten Erkenntnissen spricht der VwGH dabei jedoch von „nachträglichen

Änderungen im Sachverhalt“ die eine Anwendung von § 79c GewO 1994 rechtfertigen können (zB der Wegzug eines Nachbarn der der Grund für eine Auflagenvorschrift war). Lediglich aus dem Erkenntnis des VwGH vom 2.2.2000, Zl. 99/04/0212, könnte man ableiten, dass nach Ansicht des Gerichtshofes auch Änderungen der Rechtslage eine Anwendung von § 79c rechtfertigen können (vgl insbesondere [die letzten beiden Absätze dieses Erkenntnisses](#)).

Im dortigen Fall waren aber offensichtlich die Voraussetzungen dafür nicht gegeben. Bei der Übernahme des Ansatzes von § 79c GewO müsste daher diese Judikatur jedenfalls in den Erläuterungen dazu erwähnt werden.

Ort für die Verankerung einer § 79c GewO nachgebildeten Regelung könnte insbesondere § 21a WRG sein. Dieser regelt ja sonst die nachträgliche Vorschrift von Auflagen aus bestimmten Gründen.

Die „Änderung der Rechtslage“ könnte etwa für den Bereich der Abwasser durch eine Bestimmung herbeigeführt werden, die anordnet, dass die Überwachungshäufigkeit eines Schadstoffes eingeschränkt werden kann, wenn dieser nur in sehr geringem Umfang gegenüber dem Grenzwert im Abwasser vorkommt. Kommt der Stoff überhaupt nicht vor, so könnte die Überwachung überhaupt aufgehoben werden (in diesem Sinne etwa § 5 Abs. 4 die Verordnung über ein Emissionsregister für Oberflächenwasserkörper). Voraussetzung wird immer sein, dass sich der Betrieb nicht ändert, sofern dies nicht ohnehin bewilligungspflichtig wäre. Ein solches Beispiel sollte dann, wenn es nicht ohnehin gesetzlich gleich zu verankern wäre, in den Erläuterungen zur neuen Regelung im WRG angeführt werden (zB bei einer erst späteren Umsetzung im Verordnungsweg). Die Alternativen dazu wären eine Regelung, die sich nur auf die nachträgliche Abänderung von Maßnahmen zur Abwasserüberwachung richtet (mit dieser könnten dann keine anderen Auflagen abgeändert oder beseitigt werden) oder überhaupt eine Regelung, die über § 79c GewO 1994 hinausgeht und die Rechtskraft durchbricht. Letztere Maßnahme sollte auch verfassungskonform sein (so ua VfSlg 13.855/1994). Es wird jedoch notwendig sein, die Voraussetzungen dafür klar zu definieren. Die Grenze dafür werden die jeweiligen Bewilligungsvoraussetzungen bilden.

Im Begutachtungsverfahren sollten daher folgende Fragen geklärt werden:

- *Soll sich die WKÖ für eine klarstellende Regelung zur Abänderung von Auflagen wasserrechtlicher Bescheide auf Antrag des Bewilligungsinhabers bzw. Wasserberechtigten einsetzen bzw. in Kombination mit Voraussetzungen wie in § 5 Abs. 4 EMREGOW??*
- *Reicht es aus ihrer Sicht aus, wenn eine dem § 79c GewO 1994 nachgebildete Regelung unter Erwähnung der oben erwähnten Judikatur des VwGH vom 2.2.2000 bzw. eines konkreten Anwendungsbeispiels (Änderung einer Auflage wegen geänderter Rechtslage) im WRG verankert wird?*
- *Würde auch eine Regelung nur für nachträgliche Änderungen von Bescheidauflagen betreffend die Überwachung von gemäß den §§ 32 bzw. 32b WRG bewilligten Abwassereinleitungen ausreichen bzw. in Kombination mit Voraussetzungen wie in § 5 Abs. 4 EMREGOW?*
- *Sollte überhaupt eine Regelung aufgenommen werden, die unter bestimmten Umständen eine Durchbrechung der Rechtskraft ermöglicht?*

4.2. Flexibilisierung der Anforderungen für bewilligungspflichtige Indirekteinleiter

Von der Wirtschaftskammer Vorarlberg haben wir einen Vorschlag zum Recht der Indirekteinleitung erhalten. Die WK Vorarlberg hat uns dabei aufgezeigt, dass es im Vollzug bei bewilligungspflichtigen Indirekteinleitungen immer wieder zu Schwierigkeiten kommt, da die Möglichkeiten von verordneten Emissionswerten abzuweichen nach § 33 Abs. 10 WRG sehr eng sind.

Die WK Vorarlberg schlägt daher in Anlehnung an § 32b Abs. 1 vor gesetzlich vorzusehen, dass die Bewilligung für eine Indirekteinleitung in Abweichung von gemäß § 33b Abs. 3 verordneten Emissionswerten zuzulassen wenn:

- Eine Zustimmung des Kanalisationsbetreibers vorliegt und
- die Überschreitung dieser Werte für den Betrieb der betroffenen kommunalen ARA und für die Kanalisation keine nachteiligen Auswirkungen hat.

Auch mit dieser Maßnahme könnten unter Umständen bestimmte Verwaltungslasten für die Unternehmen eingespart werden (wenn etwa die Überschreitung von Emissionswerten geringere Überwachungsmaßnahmen rechtfertigt).

Im Begutachtungsverfahren wäre nun zu prüfen, ob gegen diesen Wunsch seitens der übrigen Wirtschaftskammern bzw. Bundessparten Einwände bestehen.

Stellungnahmen zum Verordnungsentwurf können bis einschließlich 8.7.2010 an Ihre zuständige Landeskammer gesendet werden.

¹ Der NGP sieht etwa bis 2015 in einigen ganz wenigen Fällen einen Sanierungsbedarf vor.