

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft,
Umwelt und Wasserwirtschaft
zH Abteilung I/4
Stubenring 1
1014 Wien

Wiedner Hauptstraße 63 | Postfach 189
1045 Wien
T 0590 900DW | F 0590 900269
E up@wko.at
W wko.at/up

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, Sachbearbeiter
Up/10/GG
Mag. Günther Grassl

Durchwahl
4268

Datum
22.7.2010

Wasserrechtsgesetz-Novelle 2010; STELLUNGNAHME

Sehr geehrte Damen und Herren,

die WKÖ nimmt zum Gesetzesentwurf wie folgt Stellung:

GRUNDSÄTZLICHE POSITION

Die österreichische Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, die Verwaltungslasten aus Informationsverpflichtungen für Unternehmen bis 2012 um ein Viertel zu senken. Ebenso verlangt der bis Jahresende aufzustellende nächste Bundeshaushalt signifikante Einsparungen im öffentlichen Sektor. Die gegenständliche Wasserrechtsgesetznovelle muss zu beiden Zielsetzungen aus unserer Sicht entsprechende Beiträge liefern.

Die für die Umsetzung neuerer unionsrechtlicher Entwicklungen vorgeschlagene gesetzgeberische Vorgangsweise geht grundsätzlich in die richtige Richtung. Der neue Ansatz für die Hochwasserschutzplanung erfordert jedenfalls ausreichende Partizipationsmöglichkeiten für die Betroffenen auf allen relevanten Ebenen.

Die zur Umsetzung des Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplans (NGP) angedachten Maßnahmen sollten auf das beschränkt werden, was dieser Plan auch für seine erste Periode tatsächlich vorsieht. Bei den Maßnahmen mit Auswirkung auf die Wasserkraft muss die Erreichung der von der EU vorgegebenen Zielsetzung des Anteils Erneuerbarer Energieträger mitbedacht werden. Überzogene Vorsorgeanforderungen sind im Sinne einer nachhaltigen Energiepolitik zu vermeiden.

ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN

N.B.: Paragraphenangaben ohne Zitierung einer Rechtsvorschrift beziehen sich auf das Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG).

1. Zu den vorgeschlagenen Maßnahmen zur Umsetzung des NGP

Fischaufstieg als Bewilligungsvoraussetzung (§ 12a Abs. 4 ff neu)

Auch wenn der „Stand der Technik“ als grundsätzliche Bewilligungsvoraussetzung zwischen den WRG-Novellen 1997 und 2003 in § 12a angesiedelt war, sollte im Sinne eines einfacheren Zugangs zum Recht überlegt werden, die neue Bewilligungsvoraussetzung für die Fischpassierbarkeit nun in § 12 aufzunehmen.

Die Regelung selbst sollte dahingehend präzisiert werden, dass darunter nur ein „Fischaufstieg“ verstanden wird. Nach dem vorgeschlagenen Wortlaut („Fischpassierbarkeit“ bzw. „Durchgängigkeit“) könnte darunter aber auch ein Fischabstieg verstanden werden. Wir lesen den NGP (Kapitel 6.4.7.5.) aber so, dass ein Fischabstieg derzeit noch nicht „Stand der Technik“ ist. Eine Klarstellung sollte daher jedenfalls in den Erläuterungen erfolgen. Auch im Sinne des Vorsorgeprinzips macht im Falle des Vorhandenseins natürlicher Wanderhindernisse oder außerhalb des natürlichen Fischlebensraums ein Fischaufstieg, der ja dann wirkungslos wäre, keinen Sinn. Diese Fälle sollten daher ausgenommen bleiben.

In Abs. 4 sollte einheitlich von „Fischpassierbarkeit“ und nicht auch noch „Fischdurchgängigkeit“ gesprochen werden.

Siehe in diesem Zusammenhang auch unten bei den Reformvorschlägen betreffend die Frage, wann ein Änderungsverfahren notwendig ist.

Sanierungsprogramm neu (§ 33d neu)

Ausdehnung auf Abwassersanierungen

Wir lehnen die Anwendung des vorgeschlagenen Ansatzes, nämlich die unmittelbare Auswirkung auf die bestehenden Konsense, zur Sanierung im Bereich Abwasser mit Nachdruck ab. Der NGP sah diese Neuerung nur für Sanierungsfragen zur Herstellung der Durchgängigkeit und der ausreichenden Restwasserdotations vor, d.h. bei Querbauwerken. Während der Laufzeit des ersten NGP sind nur bei ganz wenigen Punktquellen Sanierungen vorgesehen. Diese können, so denn eine freiwillige Vorgangsweise nicht möglich ist, notfalls durch nachträgliche Auflagen gemäß § 21a WRG durchgesetzt werden. Das Argument der Verwaltungsökonomie läuft daher im Abwasserbereich ins Leere.

Generell steht ja für Abwassersanierungen das Instrument des § 33c WRG zur Verfügung, welches ebenfalls Einzeleingriffsverfahren vermeidet. Ein solches Werkzeug gibt es hingegen für andere

Wassernutzungen wie die Elektrizitätserzeugung nicht, weshalb für diese eine Ausdehnung des § 33d durchaus zielführend erscheint.

Mit einer Öffnung des § 33d in seiner neuen Form auch für Abwasser droht eine wesentlich stärkere unerwünschte Individualisierung des bei der Emissionsbegrenzung anzuwendenden Standes der Technik als dies derzeit der Fall ist.

Dennoch hat auch für Abwassersanierungen der § 33d bereits jetzt einen Mehrwert. So werden die öffentlichen Interessen - wie bei einer Verordnung nach § 54 - näher konkretisiert und der Rahmen für die Verhältnismäßigkeit (§ 21a Abs. 4) vorgegeben. Beide Aspekte sind bei der Durchführung der § 21a-Verfahren zu beachten und können diese auch deutlich erleichtern.

Sonstige Aspekte von § 33d neu

In Anbetracht der Betonung auch einer freiwilligen Vorgangsweise im NGP bei der Sanierung sollte angedacht werden, die verbindliche Anordnung zur Aufstellung eines Programms in § 33d Abs. 1 in eine Kann-Bestimmung zu ändern. Ebenso sollte wie in § 55g Abs. 1 auch von den „konkreten Vorgaben“ des NGP (d.h. die Inhalte des Maßnahmenprogramms) sprechen. Damit wird die Bindung an die Vorgaben des NGP noch deutlicher. Dieser enthält ja in manchen Fällen durchaus auch bereits konkretere Maßnahmenvorgaben und nicht nur zeitliche Vorgaben. Ebenso sollte unserer Meinung nach die Fristverlängerungsmöglichkeit im Einzelfall wie in § 33c Abs. 3 auf fünf Jahre ausgedehnt werden.

2. Zu den Maßnahmen zur Umsetzung der EU-Hochwasserrichtlinie

Allgemeines

Schon seit Jahren wünscht die WKÖ eine neu ausgerichtete Politik des Umgangs mit Hochwässern in Österreich. So haben allein die großen Hochwässer der Jahre 2002 und 2005 einen wirtschaftlichen Schaden von rund einer Milliarde Euro ausgelöst und den zusätzlichen Handlungsbedarf gezeigt. Die hauptsächlich prozessualen Vorgaben der EU-Hochwasserrichtlinie (HWRL) bieten nun die Möglichkeit, die Neuausrichtung im Hochwasserschutz Wirklichkeit werden zu lassen. Im Mittelpunkt steht dabei sicherlich der Auftrag, auf Grundlage entsprechender Daten einen integrierten Planungsprozess durchzuführen. Überlegungen werden dabei auf bundes- und landesweiter, regionaler aber vor allem auch lokaler Ebene anzustellen sein. Insbesondere aus den Projekten „Flood Risk I“ und „Flood Risk II“ gibt es nun eine umfangreiche Wissensdatenbank, die darauf wartet, optimal implementiert zu werden.

Essentiell ist dabei die wirksame Einbindung der konkret Betroffenen und der wesentlichen Stakeholder auf allen relevanten Ebenen. Wir gehen davon aus, dass die Planung des Hochwassermanagements in noch viel stärkerem Ausmaß als bei der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie auf lokaler Ebene durchzuführen sein wird.

Was bedeutet dies nun für das WRG? Wesentliche Vorkehrungen zur Sicherstellung der Transparenz und der Mitwirkungsmöglichkeiten sollten, nicht zuletzt aufgrund der verbindlichen Anordnungen der HWRL, im Gesetz ausdrücklich vorgesehen werden. Darüber hinaus wird es Aufgabe des Bundes und der Länder sein, für eine aktive Partizipation, auch bei lokalen Aktivitäten, zu sorgen. Mit dem im Rahmen von „Flood-Risk II“ erstellten Leitfaden „Öffentlichkeitsbeteiligung im Hochwasserschutz“ liegt dazu eine gute Anleitung vor.

Ausdehnung der Bewilligungspflicht für Anlagen im Abflussbereich (§ 38)

Das bloße Vorhandensein eines Regionalprogramms sollte noch keine Bewilligungspflicht über den HQ-30-Bereich hinaus auslösen. Ebenso sollte sowohl im Gesetz und den Erläuterungen klar erkennbar sein, dass die im Regionalprogramm gemäß § 42a Z 2 getroffenen Anordnungen über den Rahmen hinausgehen können, den derzeit § 105 Abs. 1 lit b setzt (sowie die dazu ergangene Rechtsprechung, insbesondere zum Umfang der möglichen „präventiven“ Abwehr von Gefahren durch Summationseffekte).

Deshalb schlagen wir folgenden Wortlaut für die Änderung von § 38 vor (zu den Vorschlägen zu § 42a siehe unten):

...oder in Gebieten, **für die ein gemäß § 42a Abs. 2 Z 2 (§ 55g Abs. 1 Z 1) ~~mit dem Zweck des Hochwasserschutzes~~ erlassenes wasserwirtschaftliches Regionalprogramm dies vorsieht,**...

Unklar ist uns weiters, inwieweit ein Regionalprogramm auch ein Verfahren gemäß § 21a „lenken“ und Vorgaben für den Eingriff in Bewilligungen nach § 38 WRG machen kann („unbeschadet bestehender Rechte“). Daher sollten sich auch dazu die Erläuterungen äußern.

Wasserrechtliche Gefahrenzonenpläne (§ 42a)

Natürlich hat, wie in den Erläuterungen angesprochen, die Hochwassermanagementplanung als solches bereits einen Vorsorgezweck. Abs. 1 ist aber eine bloße Wiederholung des vorgeschlagenen § 55l und hat überhaupt keinen erkennbaren Mehrwert. Aus Gründen der Lesbarkeit des Gesetzes und der Vermeidung von Unklarheiten sollte darauf verzichtet werden.

Abs. 2 ermöglicht die Festlegung von Regionalprogrammen mit entsprechenden Wirkungen etwa für § 38-Verfahren, auch außerhalb der Planungskaskade der HWRL. Aus unserer Sicht ist dies schon deshalb positiv zu sehen, da so Schutzmaßnahmen bereits früher ergriffen werden können. Beachtet werden müssen dabei aber, soweit als möglich, die für die Managementpläne nach § 55l geltenden Planungsgrundsätze. Ebenso erfordert dieses Vorgehen die Wahrung ausreichender Transparenz und Partizipationsmöglichkeiten, insbesondere auf der lokalen Ebene.

Aus diesem Grund

- muss ähnlich wie in § 11 Abs. 3 ForstG für die Gefahrenzonenpläne eine Vorab-Einsichtnahmemöglichkeit im Gesetz verankert werden;
- müssen die wesentlichen Stakeholder („interessierte Stellen“), darunter insbesondere auch die Landes-Wirtschaftskammern, über das Vorliegen eines Entwurfes aktiv verständigt werden;
- muss Vorsorge getroffen werden, dass die Landeshauptleute bei der Ausarbeitung des Regionalprogramms die (lokal) betroffene Öffentlichkeit sowie die Fachöffentlichkeit ausreichend beteiligen (neben dem ohnehin notwendigen Begutachtungsverfahren; gemäß dem Leitfaden „Öffentlichkeitsbeteiligung im Hochwasserschutz“);
- muss sich im WRG ein Hinweis auf die Planungsgrundsätze des § 55l Abs. 4 finden. Die Erläuterungen sollten außerdem darauf hinweisen, dass zu den gemäß den neuen Regelungen erstellten Gefahrenzonenplänen möglichst rasch bzw. so weit als möglich auch paral-

lel die Diskussionen betreffend die daraus folgenden Maßnahmen gestartet werden sollten.

Systematisch wäre diese Maßnahme in den Planungsbestimmungen zwischen den §§ 55j und 55k zu platzieren.

Konkrete Vorsorgemaßnahmen im WRG (§ 43)

Die Erläuterungen sollten klarer auf die intendierten Änderungen eingehen. Diese sind eben die Erwähnung von auch nicht-baulichen Änderungen und die Konzentration auf die HQ30-Bereiche.

Überhaupt sollte diese Regelung wesentlich stärker mit dem Managementplan verbunden werden. Letzterer ist ja das Werkzeug der integrierten Hochwasserschutzplanung. Der eigenständige „Mehrwert“ der Bestimmung liegt ja derzeit nur in einer einfachgesetzlichen Ermächtigung der Landesgesetzgebung bestimmte Maßnahmen zu treffen bzw. im Auftrag Wassergenossenschaften oder -verbände zu gründen oder sonstige gesetzgeberische Tätigkeiten vorzunehmen. Über konkrete Gefahrensituationen hinaus (wie etwa im Gebiet eines 30-jährlichen Hochwassers, aber nicht für Katastrophenereignisse) wirkt die Bestimmung aber nur als „politische Vorgabe“.

Einbindung der Betroffenen (§§ 55i, 55j, 55k, 55m)

Die Betroffenen, auch über die Fachöffentlichkeit, sollten über die HWRL hinaus durch klare gesetzliche Anordnungen auch in die Durchführung der Planungsschritte vor dem bzw. den Managementplänen (vorläufige Bewertung, Risikogebiete definieren, Gefahren- und Risikokarten) eingebunden werden. Dazu sollte bei den Planungsbestimmungen im WRG angeordnet werden, dass die Entwürfe der jeweiligen Aktivitäten zur Verfügung gestellt werden, insbesondere über WISA. Die Fachöffentlichkeit sollte aktiv darüber informiert werden. Dann sollte die Möglichkeit bestehen, dazu Stellung zu nehmen. Die vorgeschlagene Anordnung (im Wege über den neuen § 55m Abs. 1b iVm § 55m Abs. 4 neu) betrifft nur die Fachöffentlichkeit und lässt offen, ob dies nur den Entwurf des Managementplans umfasst.

Darüber hinaus sollten vor allem die LH im Rahmen ihrer Gegen-Evaluierung der Bundes-Entwürfe geeignete partizipative Maßnahmen ergreifen.

Siehe dazu auch oben zu § 42a des Entwurfs.

Darstellung von Bahndämmen (§ 55k)

Hier sollte auch geprüft werden, ob auch von Hochwasser betroffene Infrastruktureinrichtungen, insbesondere Bahndämme von Eisenbahnen, gesondert dargestellt werden könnten. Eine Einbeziehung in Abs. 3 neu erscheint zweckmäßig.

3. Sonstige Reformvorschläge

Die Novellierung des Wasserrechtsgesetzes sollte neben der Anpassung an neue unionsrechtliche Entwicklungen sowie zur Umsetzung des NGP für weitere Maßnahmen zur Reduktion der Verwaltungs- bzw. Vollzugskosten genutzt werden. Eingespart werden kann aus unserer Sicht insbesondere durch die Einschränkung von Bewilligungspflichten. Dabei sollte aber darauf geachtet werden, die derzeit bei den Gebietskörperschaften anfallenden Kosten nicht einfach auf die Wassernutzer zu überwälzen wie dies bei der Umsetzung der Verwaltungsreform II im WRG geschah.

Nachträgliche Abänderung von Bewilligungsbescheiden

In Bescheiden enthaltene Auflagen betreffend die Überwachung der Emissionsbegrenzungen im Abwasser lösen erhebliche Verwaltungslasten für Unternehmen im Bereich Wasserrecht aus. Einige dieser Auflagen erscheinen aber im Nachhinein immer wieder überzogen, da sich etwa herausstellt, dass der zu überwachende Schadstoff gar nicht im Abwasser vorhanden ist. In anderen Fällen könnte etwa die Überwachungsfrequenz herabgesetzt werden, wenn die vergangenen Jahre der Überwachung zeigen, dass nur ein geringer Prozentsatz des Abwassergrenzwerts erreicht wird. Daher sollte im WRG eine klare Regelung aufgenommen werden, mit welcher unter Wahrung des bestehenden Schutzniveaus und auf Antrag des Bewilligungsinhabers rechtskräftige Bescheide während der Bewilligungslaufzeit abgeändert werden können - quasi ein „Gegeninstrument“ zu § 21a.

Als legislatives Vorbild kann prinzipiell § 79c der Gewerbeordnung dienen. Allerdings lässt uns die zu dieser Bestimmung ergangene höchstgerichtliche Rechtssprechung zweifeln (insbesondere das Erkenntnis des VwGH vom 2.2.2000, Zl. 99/04/0212), ob die oben beschriebenen Fälle ausreichend erfasst würden. Es muss daher klargestellt werden, dass die nachträgliche Abänderung von Bescheidauflagen unter näher zu definierenden Voraussetzungen in die Rechtskraft des bestehenden Konsenses eingreifen kann.

Klarstellende Regelung über den Begriff „Teilstrom“

Das österreichische System zur Begrenzung von Abwasseremissionen ist geprägt vom so genannten Teilstromansatz. Dies bedeutet insbesondere, dass die Überwachung der Einhaltung von Emissionsbegrenzungen für bestimmte Schadstoffe des Abwässers aus einem Herkunftsbereich auch bereits vor der Vermischung mit Abwässern aus anderen Herkunftsbereichen vorzunehmen ist. Die bestehende Rechtsordnung bestimmt den Begriff „Teilstrom“ aber nicht näher. In der Vollzugspraxis zeigt sich, wenngleich nicht allzu häufig, dass die zuständigen Behörden bei der Frage, was unter einem „Teilstrom“ zu verstehen ist, unterschiedlich vorgehen. Zur Sicherstellung eines einheitlichen Vorgehens und zur Vermeidung und Reduktion unnötiger Bürokratie für die betroffenen Unternehmen und die Verwaltung schlagen wir daher folgende Definition für Teilstrom vor:

„Ein Abwasserteilstrom ist jenes zur Einbringung in eine Abwassermischung bestimmte Abwasser, welches einem bestimmten Herkunftsbereich zuzuordnen ist.“

Die Definition wäre im Gesetz (§ 33b Abs. 11 (zu § 33b Abs. 9)) sowie in der Allgemeinen Abwasseremissionsverordnung aufzunehmen.

Präzisierung und Beschränkung der Genehmigungspflicht für die Änderung von Abwassereinleitungen bzw. bei Wasserkraftnutzungen

In der Vollzugspraxis kommt es immer zu Unklarheiten, welche Änderung von Abwassereinleitungen (§ 32) bzw. der dazu verwendeten Anlagen bewilligungspflichtig ist. Aus unserer Sicht geht überhaupt auch der für jegliche über den Austausch schadhafter Teile hinausgehende Bewilligungsvorbehalt bei Anlagenänderungen zu weit. Deshalb könnten klar im Gesetz zum Ausdruck gebrachte Kriterien für bewilligungspflichtige Änderungen insbesondere sein:

- *Abwasser aus einem neuen, bisher nicht genehmigten Herkunftsbereich*
- *ein neuer, bisher nicht genehmigter gefährlicher oder schädlicher Abwasserinhaltsstoff (bezogen auf den bestehenden Konsens gemäß dem Maßgeblichkeitsprinzip)*
- *Erhöhung des Schadstoffmaßes*
- *erhebliche bauliche Veränderungen der Abwasseranlage*

Auf die Optimierung von Wasserkraftanlagen (Revitalisierung) wird, außerhalb von Sanierungsvorgaben zur Umsetzung des NGP sowie bei Wiederverleihungsverfahren, oftmals deshalb Abstand genommen, weil auf diesem Weg sofort auch weitere Maßnahmen (Einbau Fischaufstieg, Restwasserdotations) verlangt werden. Dies löst insbesondere im Bereich der Kleinwasserkraft unerwünschte energiewirtschaftliche Verluste aus.

Neben der in der Energiestrategie Österreich vorgesehenen Beratungsoffensive (die ja auch die entsprechende Schulung der Vollzugsbehörden inkludiert) wäre daher auch zu diskutieren, ob für solche Fälle gesetzliche Klarstellungen notwendig sind. Nach der höchstgerichtlichen Rechtsprechung ist es ja grundsätzlich so, dass bei der bloßen Änderungsbewilligung für die Anlage das Wasserbenutzungsrecht selbst unberührt bleiben sollte. Wir erinnern in diesem Zusammenhang an die letzte Novelle des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes, welches nun eine Ausnahme für Maßnahmen wie den Turbinentausch ohne wasserwirtschaftliche Auswirkungen vorsieht.

Abweichungsmöglichkeiten von verordneten Emissionswerten bei bewilligungspflichtigen Indirekteinleitungen im Einzelfall

Die derzeit gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten von verordneten Emissionswerten im Bewilligungsverfahren nach § 33 Abs. 10 WRG abzuweichen sind aus unserer Sicht für Indirekteinleitungen zu eng gestrickt. Eine Abweichung sollte für Indirekteinleitungen jedenfalls dann möglich sein, wenn die Zustimmung des Kanalisationsbetreibers dazu vorliegt und die Überschreitung dieser Werte für den Betrieb der betroffenen kommunalen ARA und für die Kanalisation keine nachteiligen Auswirkungen haben kann. Auch mit dieser Maßnahme könnten unter Umständen bestimmte Verwaltungslasten für die Unternehmen eingespart werden (wenn etwa die Überschreitung von Emissionswerten geringere Überwachungsmaßnahmen rechtfertigt).

Darüber hinaus, und nicht nur für Indirekteinleitungen, wäre ein gesetzlicher Maximalrahmen für die Dauer der Ausnahmebewilligung wichtig. So kommt es derzeit gerade im Hinblick auf die Ermöglichung einer „stufenweisen“ Sanierung im Rahmen von Wiederverleihungsverfahren immer wieder zu Diskussionen, was unter einer „kurzen Befristung“ zu verstehen ist.

Verlängerung der Bewilligungsfrist für Tiefsonden und Wärmenutzungsanlagen (§ 31c)

Diese Novelle sollte genutzt werden, die Gültigkeitsdauer der in Anwendung der Fiktionsbestimmung des § 114 zustande gekommenen Bewilligung für Tiefsonden und Wärmenutzungsanlagen zu verlängern und so durchzuführende Verfahren zu vermeiden. Aus unserer Sicht wäre dabei ein Zeitraum von 40 Jahren anzudenken.

WEITERE VORGEHENSWEISE

Wir regen vor Einbringung in die Bundesregierung auf Expertenebene Gespräche an, in deren Rahmen insbesondere die im Begutachtungsentwurf nicht enthaltenen weiteren Reformmaßnahmen diskutiert und in die Novelle eingebaut werden.

Für allfällige sonstige Rückfragen stehen Ihnen unsere Experten jederzeit zur Verfügung.



Dr. Christoph Leitl
Präsident

Freundliche Grüße



Dr. Herwig Höllinger
Generalsekretär-Stv.