



Unterstützt durch das Programm "Zusammenarbeit mit nationalen Richtern auf dem Gebiet des Umweltrechts" im Rahmenvertrag der Europäischen Kommission ENV.E.2/FRA/2016/0043

Trainingsmodul

**Nationale Gerichte und das
Wasserrecht der Europäischen Union**

-

Schwerpunkt Zugang zu den Gerichten

April 2023

Online-Workshop für Richterinnen und Richter sowie
Staatsanwältinnen und Staatsanwälte

Organisiert von der Europäischen Rechtsakademie



Die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)

Wesentliche Regelungen und Rechtsprechung des Gerichtshofs



© Europe Agency

Dr. Christoph Sobotta
Kabinett der Generalanwältin Juliane Kokott
Gerichtshof der Europäischen Union

Unterbrechungen sind willkommen!

Work in Progress, license: CC-BY-SA 3.0 Germany

Über die Generalanwältin

- Mitglied des Gerichtshofs
- berät das Gericht durch die unabhängige Erstellung von Schlussanträgen (Entscheidungsvorschläge)
- nimmt nicht an den Urteilsberatungen teil
- Schlussanträge sind nicht das Urteil
- nur das Urteil hat die Autorität des Gerichts
- Schlussanträge können den Hintergrund beleuchten
- Präsentation ist meine persönliche Auffassung



Diese Folie dient dazu, den Hintergrund des Autors und ursprünglichen Vortragenden dieser Präsentation zu beleuchten. Es besteht keine Notwendigkeit für andere, sie beizubehalten.

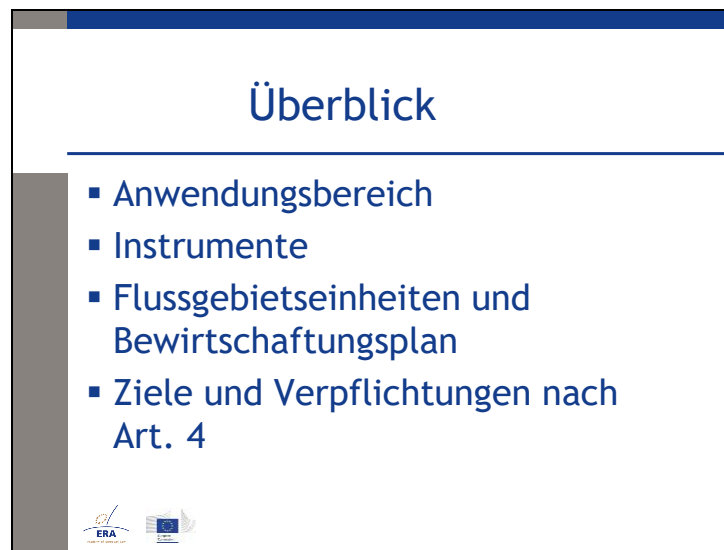
Artikel 252 AEU-Vertrag

Der Gerichtshof wird von acht Generalanwälten unterstützt. Auf Antrag des Gerichtshofs kann der Rat die Zahl der Generalanwälte durch einstimmigen Beschluss erhöhen. Es ist Aufgabe des Generalanwalts, in völliger Unparteilichkeit und Unabhängigkeit in öffentlicher Sitzung begründete Schlussanträge zu Rechtssachen zu stellen, die nach der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union seine Mitwirkung erfordern.

Bemerkungen:

Der Rat hat beschlossen, die Zahl der GAe auf elf zu erhöhen.

Die GAIN ist keiner bestimmten Kammer des Gerichts zugewiesen. Sie nimmt nicht an den Beratungen des Urteils teil.



Die Präsentation beginnt mit einer kurzen Erläuterung der Funktionsweise der Rechtsvorschriften zur Luftqualität. Anschließend werden die historischen Etappen, die zum gegenwärtigen System führten, sowie der rechtliche Kontext und die Rechtsprechung beleuchtet.

Der Hauptteil behandelt einige ausgewählte Probleme. Nach einem kurzen Einblick in die Überwachung der Luftqualität wird auf die Begriffe Grenz- und Zielwerte eingegangen. Abschließend werden einige Bemerkungen zur Relevanz der Luftqualität im Zusammenhang mit Projektgenehmigungen gemacht.

Anwendungsbereich

Grundwasser (Art. 2 Nr. 2):
Alles unterirdische Wasser in der Sättigungszone, das in unmittelbarer Berührung mit dem Boden oder dem Untergrund steht.

Oberflächengewässer (Art. 2 Nrn. 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8 und 9):

- *alle an der Erdoberfläche stehenden oder fließenden Gewässer, einschl. Flüsse, Seen sowie künstliche und erheblich veränderte Wasserkörper*
- *Übergangsgewässer und Küstengewässer, wobei im Hinblick auf den chemischen Zustand ausnahmsweise auch die Hoheitsgewässer eingeschlossen sind*
- **ABER** *andere Meeresgewässer fallen unter die [RL 2008/56](#)*



Regelungen und Ziele für Grundwasser und Oberflächengewässer unterscheiden sich.

Instrumente der WRRL

- Integrierte Bewirtschaftung, Planung und Berichterstattung für das gesamte Einzugsgebiet von Flüssen = Flussgebietseinheiten (FGE)
- Wasserqualitätsziele
- Verschlechterungsverbote
- Beschränkungen von Einleitungen
- Angemessene Beiträge zu den Kosten von Wasserdienstleistungen



Die WRRL ist eine sehr ambitionierte und komplexe Regelung. Sie kombiniert Elemente anderer Instrumente zum Schutz und zur Verbesserung der Wasserqualität in der gesamten EU. Die Rechtsprechung zu diesen Instrumenten kann daher die Anwendung der WRRL inspirieren.

Wasserqualitätsziele ähneln Luftqualitätsstandards und erfordern, dass die Wasserqualität innerhalb einer Übergangszeit einen bestimmten Mindeststandard erreicht.

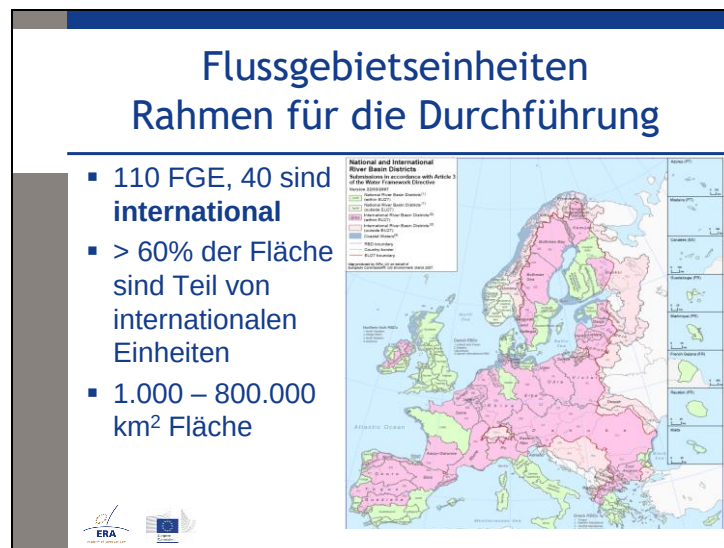
Das Verschlechterungsverbot erfordert Schutzmaßnahmen, die eine Verschlechterung verhindern. Es gibt Parallelen zum Gebietsschutz nach der Habitatrichtlinie.

Beide Mechanismen werden mit einer Verhältnismäßigkeitsprüfung kombiniert, die Ausnahmen zulässt. Den Rahmen dafür bildet das Einzugsgebiet der Flüsse, die Flussgebietseinheit.

Darüber hinaus sieht die WRRL Beschränkungen für bestimmte Emissionen vor, die die Wasserqualität beeinträchtigen können.

Schließlich ist auch die ökonomische Dimension der Wassernutzung Teil der WRRL.

Die Richtlinie umfasst auch den Gedanken der Kostendeckung, wonach keiner Wasserressourcen ausbeuten kann, ohne selbst einen Beitrag zu leisten.



Überblick über die Flussgebietseinheiten in der EU.

Beachten Sie, dass die Ziele von Art. 4 (Erreichen eines guten Zustands) für Wasserkörper gelten, während die Koordinierung auf Ebene der Flussgebietseinheit stattfindet.

Bei allen Flussgebieten, die auf der Karte rosa dargestellt sind, handelt es sich um grenzüberschreitende Flussgebiete. Es sind auch Flussgebiete dargestellt, die sich in Nicht-EU-Ländern befinden. Die Größe der Gebiete kann sich massiv unterscheiden. Je größer ein Flussgebiet, desto komplexer ist die integrierte Bewirtschaftung.

Flussgebietseinheiten

Rahmen für die Durchführung

- Beschreibung der FGE & Beurteilung der Umweltauswirkungen + wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung (Art. 5 & Anh. II-III)
- Verzeichnis der Schutzgebiete (Art. 6 und Anh. IV)
- Überwachungsprogramme (Art. 8 & Anh. V)
- Bewirtschaftungspläne für FGE (Art. 13 & Anh. VII) – erstmals für eine Periode von sechs Jahren ab 2009
- Maßnahmenprogramme (Art. 11)



Überblick über die Flussgebietseinheiten der EU.

Beachten Sie, dass die Ziele von Art. 4 (Erreichen eines guten Zustands) für Wasserkörper gelten, während die Koordinierungsbemühungen auf Ebene der Flussgebietseinheit stattfinden.

Flussgebietseinheiten Beschreibung

Beschreibung der Merkmale der FGE (Art. 5, Anh. II und III)

- Analyse der Merkmale von Oberflächengewässern und Grundwasserkörpern
- Überprüfung der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten
- Identifizierung von Gewässern, die die Umweltziele der WRRL wahrscheinlich verfehlen
- wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung



Die WRRL hat eine einfache Logik für die Politikentwicklung: Zuerst müssen die Behörden ihre Wasserkörper und Flussgebietseinheiten identifizieren und dann analysieren, was vor sich geht, welche Qualitäts- und Quantitätsprobleme bestehen und woher sie kommen. Darum geht es in Art 5 WRRL. Es verlangt von den Behörden, eine Grundlage für ihre künftige Politik zu schaffen, sich sozusagen ein Bild zu machen. Die sogenannte ökonomische Analyse der Wassernutzung nach Art. 5 WRRL muss auch einen Einblick in die ökonomische Dimension der aktuellen Wassernutzung geben, um kostengünstige Politikmaßnahmen entwickeln zu können.

Flussgebietseinheiten

Überwachung & Einstufung von Gewässern und Flussgebietseinheiten, Art. 8 & Anh. V

- Bewerten und Klassifizieren des Zustands von Wasserkörpern, um ein Gesamtbild des Zustands auf FGE-Ebene zu erhalten
- Überprüfung der Wirksamkeit der Maßnahmenprogramme (ggf. Anpassung)
- Konzentration auf gefährdete Gewässer, die zuvor durch die Beschreibung von FGE identifiziert wurden



Die Überwachung der Entwicklungen von Gewässern ist Teil der Planung. Die von Artikel 8 WRRL geforderte Überwachung wird den Behörden helfen, die Maßnahmen zu konzipieren, die sie ergreifen müssen, um die Ziele der WRRL zu erreichen. Diese Überwachung sollte sich insbesondere auf die Wasserkörper konzentrieren, die Gefahr laufen, die Ziele nicht zu erreichen und eine Feinabstimmung der vorgesehenen Maßnahmen ermöglichen.

Flussgebietseinheiten Wirtschaftliche Beurteilung

Doppelte Funktion der wirtschaftlichen Beurteilung der Wassernutzung:

- erforderliche Berechnungen zur Umsetzung des Grundsatzes der Kostenerstattung für Wasserdienstleistungen
- Identifikation der kostengünstigsten Maßnahmen



Die wirtschaftliche Analyse gemäß Art. 5 WRRL und das anschließend durchgeführte Monitoring sind die Grundlage für die von den Behörden zu ergreifenden Maßnahmen.

Flussgebietseinheiten Bewirtschaftungsplan

Bewirtschaftungsplan (Art. 13-14, Anh. VII)

- Ein Bewirtschaftungsplan für jedes FGE
- Planungsinstrument: Wie sind die Umweltziele der WRRL zu erreichen
 - Beschreibung der FGE
 - Maßnahmenprogramm



Die zu ergreifenden Maßnahmen werden im Bewirtschaftungsplan für das Einzugsgebiet festgelegt. Diese Pläne bestehen aus zwei Hauptteilen: der Beschreibung (Gesamtbild) der Gewässer in einem FGE und dem Maßnahmenprogramm (das als Werkzeugkasten der Behörden angesehen werden kann). Letzteres sollte es den Behörden ermöglichen, die Umweltziele zu erreichen. Diese Maßnahmen umfassen diejenigen Maßnahmen, die die Behörden bereits aufgrund von „eigenständigen“ Richtlinien (wie der Nitratrichtlinie, der Richtlinie über kommunales Abwasser oder der Habitatrichtlinie) ergreifen müssen, grundlegende Maßnahmen nach der WRRL und, falls diese nicht ausreichen, um das Ziel rechtzeitig zu erreichen, ergänzende Maßnahmen.

Ziel ist es, einen Bewirtschaftungsplan pro FGE zu haben. Wenn Mitgliedstaaten dies nicht koordinieren können, ist es auch zulässig, allein einen Bewirtschaftungsplan zu erstellen. Dies ist allerdings nicht optimal.

Maßnahmenprogramm

Obligatorische „grundlegende Maßnahmen“ (Art. 11 Abs. 3)

- Umsetzung anderer Wasserschutzvorschriften der Union
- Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen (Art. 9) – aber weiter Spielraum der MS (C-525/12)
- effiziente und nachhaltige Wassernutzung
- Trinkwasser (Art. 7, Schlussanträge C-723/21)
- Begrenzung und Kontrolle von Einleitungen (Oberflächengewässer und Grundwasser)



Diese Maßnahmen müssen auf jeden Fall vorgenommen werden.

Ein besonderer Fokus liegt auf der Gewährleistung der Trinkwasserqualität.

Art. 4 Grundlegende Ziele	
Oberflächen- gewässer	• Keine Verschlechterung (Vorbeugeverpflichtung) • Guter chemischer und ökologischer Zustand zum Jahr 2015 (Qualitätsziel) • Verschmutzung durch prioritäre Stoffe schrittweise reduzieren • Einleitungen, Emissionen und Verluste prioritärer gefährlicher Stoffe beenden oder schrittweise einstellen
Grundwasser	• Keine Verschlechterung • Guter chemischer und quantitativer Zustand zum Jahr 2015 • Trendumkehr bei Verschmutzungen

Eine zentrale Verpflichtung der WRRL sowohl für Oberflächengewässer als auch für Grundwasser ist das Verschlechterungsverbot, was bedeutet, dass die Mitgliedstaaten keine Verschlechterung der Wasserqualität und -quantität zulassen dürfen. Dies kann bedeuten, bestimmte Maßnahmen zu unterlassen oder umgekehrt Maßnahmen zu ergreifen, um Aktivitäten zu stoppen.

Anders als bei Oberflächengewässern besteht für Grundwässer kein Ziel in der Sicherung eines guten ökologischen Zustands, sondern „nur“ das Ziel der Sicherung eines guten chemischen Zustands und eines guten mengenmäßigen Zustands. Das Erreichen eines guten mengenmäßigen Zustands des Grundwassers betrifft Probleme wie die Grundwasserentnahme, die die Wiederauffüllung der Grundwasserreserven übersteigt.

Es ist zu beachten, dass jeder Status eine eigene Definition hat, die auf weitere Spezifizierungen verweist. Auch der chemische Zustand von Oberflächenwasser und Grundwasser ist unterschiedlich. Die Definitionen sind sehr komplex und technisch.

Ein guter chemischer Zustand kann allgemein als das Fehlen oder Vorhandensein bestimmter Chemikalien unterhalb bestimmter Konzentrationen in Gewässern beschrieben werden. Diese Chemikalien wurden durch die EU-Gesetzgebung identifiziert.

Ein guter ökologischer Zustand des Wassers kann als Wasser beschrieben werden, in dem natürliches Leben gedeihen kann. Dies umfasst eine Vielzahl von Faktoren, wie z. B. das Vorhandensein von Sauerstoff, das Nahrungsangebot, die Wassermenge und die Struktur des Wasserbodens (Sand, Fels, Schlamm). Technische Spezifikationen zur Bestimmung des guten Zustands finden sich in Anhang V der WRRL und in der Entscheidung zur Interkalibrierung.

In der Regel sollte bis 2015 ein guter Zustand erreicht sein (siehe Art. 4 Abs. 1 WRRL).

Sowohl für Oberflächengewässer als auch Grundgewässer gilt das Verschlechterungsverbot. Die Ziele von 2015 und 2021 wurden nicht erreicht und es wäre derzeit eher überraschend, wenn das Ziel für 2027 erreicht wird.

Art. 4 Abs. 1 & 3

künstlich oder erheblich verändert

- erheblich verändert: Dämme, Wehre, Uferbefestigungen oder Häfen (12–13%): z. B. Rhein ab Basel, Mosel ab Nancy
- künstlich: neu geschaffene Wasserkörper, z. B. Kanäle, Speicherbecken (4%)
- Ziele nach Art. 4(1)(a)(iii): Gutes ökologisches **Potenzial** (Werte, so nahe wie möglich an vergleichbaren Wasserkörpern) und guter chemischer Zustand



Die WRRL berücksichtigt, dass Gewässer möglicherweise nicht mehr sehr naturbelassen sind oder es nie waren, weil sie gebaut (Schifffahrtskanäle) oder verändert wurden, um eine bestimmte Nutzung zu ermöglichen (Ausbaggern der Fahrrinnen, Eindeichungen u. Wehre zur Regulierung der Strömungsgeschwindigkeit etc.). Das Ziel für diese Gewässer ist es, bis 2015 ein gutes ökologisches Potenzial zu erreichen.

Art. 4 Abs. 1 Buchst. c + Art. 6 Schutzgebiete

Die Mitgliedstaaten erfüllen [bei Schutzgebieten] spätestens [2015] alle Normen und Ziele, sofern die ... Rechtsvorschriften [der Union], auf deren Grundlage die einzelnen Schutzgebiete ausgewiesen wurden, keine anderweitigen Bestimmungen [insb. kürzere Fristen] enthalten.



Die WRRL ersetzt nicht alle wasserbezogenen Richtlinien, sondern integriert sie in den breiteren Kontext der Erreichung eines guten ökologischen und chemischen Zustands von Wasserkörpern bis 2015. Die WRRL beabsichtigt nicht, den Schutz zu verringern, den diese Richtlinien den Wasserkörpern bieten. Im Gegenteil, durch die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, ein Register der Schutzgebiete zu erstellen, wird (der Öffentlichkeit und allen beteiligten Behörden) deutlich gemacht, welche allgemeinen und spezifischen Verpflichtungen für welche Gewässer bestehen. Darüber hinaus wird eine Frist zur Erreichung der vorgesehenen Ziele gesetzt.

Art. 4 Abs. 1 Buchst. c + Art. 6 Schutzgebiete

Anhang IV:

- Trinkwasserschutzgebiete
- Gebiete zum Schutz wirtschaftlich bedeutender aquatischer Arten
- Badegewässer
- nährstoffsensible Gebiete, insbesondere nach der NitratRL 91/676/EWG und AbwasserRL 91/271/EWG;
- Natura-2000-Gebiete



Grundsätzlich gilt die Frist 2015 (Art. 4 Abs. 1 WRRL), aber nicht immer und unter allen Umständen. Setzt eine eigenständige Richtlinie selbst keine Frist, gilt in der Regel die Frist zur Erreichung des guten chemischen und ökologischen Zustands nach der WRRL. Dies ist relevant für die Nitratrichtlinie 91/676/EWG und die Habitatrichtlinie 92/43/EG, die selbst keine Fristen setzen.

Die Frist des Art. 4 WRRL ersetzt jedoch keine Fristen für die Erreichung der Ziele der „eigenständigen“ Richtlinien. Insbesondere dort, wo diese Richtlinien eigene frühere Fristen festlegen (wie die Richtlinie 91/271/EWG über kommunales Abwasser), bleiben diese Fristen in Kraft. Mit anderen Worten: Art. 4(1)(c) WRRL impliziert nicht, dass die allgemeine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, bis 2015 einen guten chemischen und ökologischen Zustand (oder Potenzial) zu erreichen, spezifische Fristen in anderen wasserbezogenen Fristen ersetzt, wie z. B. die für den Anschluss und die Behandlung geltenden Enddaten von kommunalem Abwasser aus Gemeinden gemäß Artikel 3, 4 und 5 der Richtlinie 91/271/EWG.

Die Frist in Art. 4 Abs. 1 WRRL dient nicht als Entschuldigung dafür, frühere Fristen aufgrund dieser eigenständigen Richtlinien nicht eingehalten zu haben.

Schutzgebiete sind in anderen Richtlinien auszuweisen.

Art. 4

Verschlechterungsverbot

- Oberflächengewässer – Art. 4 Abs. 1 Buchst. a (i): Verbot der Verschlechterung des Zustands aller Oberflächenwasserkörper
- Grundwasser – Art. 4 Abs. 1 Buchst. b (i): Verbot oder Begrenzung der Einleitung von Schadstoffen in das Grundwasser und Verbot einer Verschlechterung des Zustands aller Grundwasserkörper
- Anwendbar seit 22/12/2009 (C-43/10, Rn. 53), zuvor keine erhebliche Beeinträchtigung der Ziele der WRRL erlaubt (Rn. 57)



Eine zentrale Verpflichtung der WRRL ist das Verschlechterungsverbot. Seit Ende 2009 gilt es für beide Gewässertypen. Darüber hinaus waren alle MS-Behörden seit der Verabschiedung der WRRL im Jahr 2000 verpflichtet, keine Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet wären, das Erreichen der von der WRRL vorgeschriebenen Ergebnisse ernsthaft zu gefährden.

Im griechischen Fall C-43/10 hätte ein Fluss nach Ostgriechenland umgeleitet werden sollen, was eine Verschlechterung zur Folge gehabt hätte. Es wurde entschieden, dass auch vor Anwendbarkeit der WRRL keine erhebliche Beeinträchtigung der Ziele zulässig ist.

Art. 4

Verschlechterungsverbot

Ist die Verhinderung einer Verschlechterung ein Verbot oder nur ein Planungsziel (C-461/13)?

- Ein Verbot wäre bei jeder einzelnen Genehmigungen zu beachten
- Ein Planungsziel wäre auf die Bewirtschaftungspläne beschränkt
- >> Wortlaut, Regelungszusammenhang und Ziele sprechen für die Auslegung als Verbot!



Der Weser-Fall warf zwei Fragen zum Verschlechterungsverbot auf.

Die erste war, ob es sich bei diesem Verbot wirklich um eine auf einzelne Projekte anzuwendende Regel oder lediglich um ein übergeordnetes Planungsziel handelt. Letztere Auslegung entspräche der Wirkung der Richtlinie über nationale Emissionshöchstgrenzen (vgl. C-165/09 bis C-167/09). Sie könnte auf der Idee gestützt werden, dass das Verschlechterungsverbot ebenso wie die Ziele Teil des Bewirtschaftungsplans für die Einzugsgebiete ist.

Allerdings beruft sich der EuGH auf den Wortlaut der Vorschrift, den Kontext und die Ziele, die zu einer Auslegung des Verbots als Regel führen. Bereits der ältere Achelous-Fall (C-43/10) zur Rechtswirkung während der Übergangszeit stützt dieses Ergebnis.

Art. 4

Verschlechterungsverbot

Aber was ist eine Verschlechterung (C-461/13)?

- Jede Verschlechterung der Wasserqualität, die für die Ziele der WRRL bedeutsam ist?
- Oder hängt die Verschlechterung mit den Zustandsklassen für den chemischen, ökologischen und oder quantitativen Zustand zusammen (sehr gut, gut, mäßig, unbefriedigend oder schlecht) ?

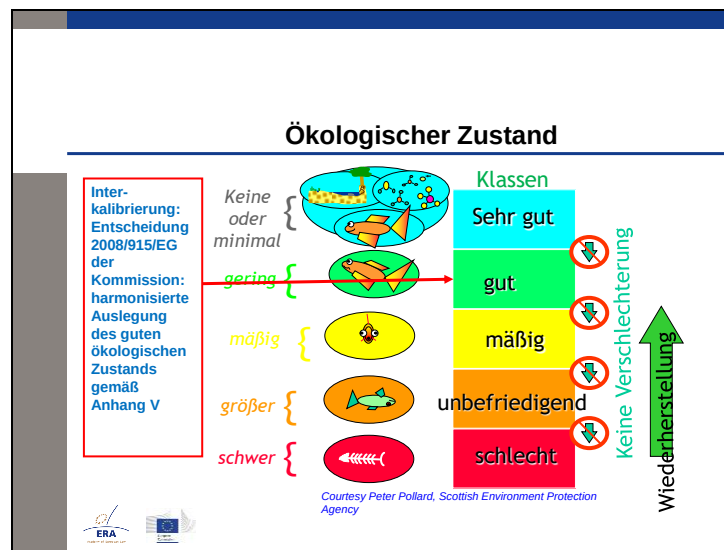


Die zweite Frage im Weser-Fall war, wie der Begriff „Verschlechterung“ zu verstehen ist. In Ermangelung einer expliziten Definition wurde argumentiert, dass nur der Verlust einer Zustandsklasse eine Verschlechterung darstelle. Diese Auffassung basierte auf dem System der WRRL zur Bewertung der Qualität. Außerdem wurde die Ausnahme von Art. 4(7) geltend gemacht: Sie gilt für die „Verschlechterung des Zustands eines Oberflächenwasserkörpers oder Grundwasserkörpers“.

Umgekehrt spricht eine natürliche Lesung für ein weiteres Verständnis des Begriffs der Verschlechterung. Dies würde einigen allgemeinen Zielen des EU-Umweltrechts besser entsprechen: hohes Schutzniveau, Vermeidungsprinzip, Verursacherprinzip.

Der Unterschied zwischen diesen beiden Positionen besteht darin, dass die erstere nur sehr schwerwiegende Verschlechterungen verbieten würde, während die letztere auch sehr begrenzte Verschlechterungen erfassen würde.

Der Gerichtshof entschied sich schlussendlich für eine Zwischenlösung, wonach eine Verschlechterung nicht nach Zustandsklassen, sondern Qualitätskomponenten beurteilt wird.



Diese Grafik veranschaulicht das System der Zustandsklassen für den ökologischen Zustand von Oberflächengewässern. Die Angabe „Nichtverschlechterung“ könnte so verstanden werden, dass lediglich der Verlust einer ganzen Güteklasse verboten sei.

Es handelt sich hierbei um ein sehr grobes Raster, was zur Folge hat, dass Effekte oft nicht groß genug sind, um in neue Zustandsklasse zu fallen.

Art. 4

Verschlechterungsverbot

Aber was ist eine Verschlechterung (C-461/13)?

- Die Zustandsklasse eines Wasserkörpers wird von der schlechtesten **Qualitätskomponente** bestimmt
- z.B. Nr. 1.2.1. von Anhang V (ök. Zustand von Flüssen)
 - 4 biol. Komponenten (Phytoplankton, Makrophyten und Phytobenthos, Benthische wirbellose Fauna, Fischfauna)
 - 3 hydromorphologische Komponenten (Wasserhaushalt, Durchgängigkeit, Morphologie)
 - 3 Physikalisch-chemische Komponenten (Allgemeine Bedingungen, Spezifische synthetische oder nichtsynthetische Schadstoffe)



Der EuGH schaut auf die Einzelkomponenten der groben Gesamtzustandsklassen. Bei Oberflächengewässern gibt es insgesamt 10 Qualitätskomponenten. Die niedrigste Zustandsklasse einer Qualitätskomponente bestimmt die Gesamtzustandsklasse.

Art. 4

Verschlechterungsverbot

Aber was ist eine Verschlechterung (C-461/13)?

- Verschlechterung einer Qualitätskomponente reicht, auch wenn sie nicht zu einer schlechteren Zustandsklasse führt.
- Bei Qualitätskomponenten der niedrigsten Stufe reicht jede Verschlechterung.



Die Auslegung des EuGH führt zu einem feineren Filter als die ursprüngliche Position nach Statusklassen. Es kann Qualitätskomponenten geben, die einen deutlich besseren Status als die Gesamtbewertung haben. Eine Verschlechterung eines solchen Elements erscheint wahrscheinlicher als der Verlust einer Klasse für den ökologischen Zustand, insbesondere wenn der ökologische Zustand nur mäßig oder gut ist. Andererseits gibt es wahrscheinlich viele Verbindungen zwischen den verschiedenen Qualitätselementen.

Art. 4

Verschlechterungsverbot

Was gilt beim Grundwasser?

- Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, Rn. 100 ff.): Verschlechterung des chemischen Zustands ist nach Anhang V, Rn. 2.3.2 zu beurteilen
- Kommission/Spanien (Verschlechterung des Naturraums Doñana) (C-559/19, EU:C:2021:512, Rn. 49): Verschlechterung des quantitativen Zustands?
 - Natürliches Verständnis: jede Absenkung des Grundwasserspiegels
 - Aber: stabiler Spiegel ist bereits ein guter Zustand (Anhang V, Rn. 2.1.2) >> 2015 oder später

  – Zunahme übermäßiger Entnahme!

Während das Verschlechterungsverbot beim chemischen Zustand des Grundwassers relative einfach zu beurteilen ist, ist Lage beim quantitativen Zustand rechtlich kompliziert: Ein stabiler Grundwasser ist bereits als guter Zustand definiert. Daher ist eine gleichbleibende übermäßige Entnahme noch keine Verschlechterung, sondern nur ein schlechter Zustand. Eine Verschlechterung erfordert dagegen bei einem bereits schlechten quantitativen Zustand eine Zunahme der übermäßigen Entnahme.

Beim Naturraum Donana handelt es sich um ein großes Feuchtgebiet in Südspanien, welches eine wichtige Station des Vogelzugs ist. Durch den Erdbeeraanbau in der Region ist der Grundwasserspiegel erheblich niedriger, da für den Anbau Wasser vom Grundwasser entzogen wird. Die Kommission leitete ein Vertragsverletzungsverfahren ein, konnte aber keine Zunahme der übermäßigen Entnahme nachweisen.

Art. 4

Verschlechterungsverbot

Kontrollmaßstab für die Feststellung einer Verschlechterung?

- Art. 6(2)&(3) der Habitatrichtlinie: Fehlen begründeter Zweifel, dass das Gebiet nicht erheblich beeinträchtigt wird >> ascertain/s'être assuré, DE: feststellen, besser vergewissern
- ABER: Art. 4 WRRL verlangt keine Sicherheit
- Bekannter Standard für EU-Maßnahmen: Komplexe Prognose > begrenzte gerichtliche Überprüfung in der Sache, aber strengere Überprüfung des Verfahrens (zB. C-326/05 P Industrias Químicas del Vallés/Kommission, EU:C:2007:443, Rn. 75)?
- Ggf. verbunden mit einer Pflicht zur Überprüfung der Feststellungen im Lichte der Monitoring-Ergebnisse



Ein weiteres Problem ist die Schwelle, um eine Verschlechterung zu finden. Hier dürften die Unterschiede zur Habitatrichtlinie wichtig sein. Ihr Maßstab, die Zweifelsfreiheit, beruht auf der strengen Präzisierung des in der Richtlinie verankerten Vorsorgeprinzips. Mitgliedstaaten müssen „sicherstellen“, dass die Integrität des Gebiet nicht beeinträchtigt wird. Da es sich um eine technisch komplexe Prognose handelt, ist diese Sicherheit nur sehr schwer zu erreichen.

Allerdings gibt es einen allgemein gültigen Maßstab für eine technisch komplexe Prognose durch EU-Organe: Sie genießen einen weiten Ermessensspielraum mit begrenzter inhaltlicher Kontrolle durch die Gerichte. Die Gerichte konzentrieren sich auf die Verfahrenserfordernisse.

Art. 4

Ausnahmen - Allg. Anforderungen

- Strenge Voraussetzungen sind zu beachtung und die Rechtfertigung muss im Bewirtschaftungsplan dokumentiert werden
- Es bedarf keiner Genehmigung durch die KOM
- Art. 4 VIII & IX enthalten Prinzipien für alle Ausnahmen:
 - Ausnahmen für ein Gewässer dürfen nicht dauerhaft die Erreichung der Umweltziele für andere Gewässer verhindern
 - Standstill: Die WRRL muss zumindest das gleiche Schutzniveau gewährleisten wie die zuvor bestehenden Vorschriften des Unionsrechts.



Diese Voraussetzungen sind bei allen Ausnahmen zu beachten.

Im Gegensatz zur Habitatrichtlinie ist die Kommission hier nicht einbezogen.

Art. 4

Ausnahmen - Abs. 7

- Neue Veränderungen, die zu einer Verschlechterung führen, sind unter folgenden Bedingungen zulässig:
 - Alle praktikablen Schadensminderungsmaßnahmen werden ergriffen.
 - Über die Maßnahme und die Gründe dafür wird im Bewirtschaftungsplan berichtet.
 - Der Nutzen der Maßnahme überwiegt den Nutzen der Beachtung der Ziele der WRRL-Ziele / die Maßnahme ist von überwiegendem öffentlichen Interesse.
 - Es gibt keine wesentlich besseren Optionen für die Umwelt.
- Eine Ausnahme von den Anforderungen der WRRL befreit nicht von den Anforderungen anderer Regelungen.

Die Ausnahme von Absatz 7 erlaubt eine Wasserverschlechterung als Folge neuer Maßnahmen, wie z. B. dem Bau neuer Wasserkraftwerke (Staudämme), neuer Grundwasserentnahmen in großem Umfang, bei denen die Gefahr einer Erschöpfung aller Reserven besteht, oder der Genehmigung neuer Einleitungen Schadstoffe im Wasser durch Industrieanlagen. Denken Sie daran, dass die WRRL nicht darauf abzielt, neue Entwicklungen mit Auswirkungen auf das Wasser zu verhindern, sondern verlangt, dass die Behörden die Auswirkungen solcher neuer Projekte auf die Wasserqualität und -quantität abschätzen und sie mit den erwarteten Vorteilen des neuen Projekts abwägen. Dazu gehört unter anderem, ob Alternativen für das Projekt bestehen, aber es bleibt offen, inwieweit die Behörden mögliche Alternativen prüfen müssen. Im Falle eines Wasserkraftwerks: betrifft es nur den Standort, die Art und/oder Größe der Anlage? Oder umfasst es auch Alternativen wie andere erneuerbare Energien wie den Bau von Wind- oder Solarkraftwerken?

Ein weiterer wichtiger Punkt betrifft die Schadensminderungsmaßnahmen. Diese Maßnahmen sollen die Verschlechterung von Gewässern so weit wie möglich minimieren, aber nicht um jeden Preis. Diese Bedingung an sich impliziert, dass die Berufung auf die Ausnahme von Absatz 7 kein Freibrief für die Verschlechterung von Gewässern ist. Die Behörden müssen begründen, warum ihrer Ansicht nach die Bedingungen von Absatz 7 erfüllt sind.

Selbst wenn sich die Behörden für ein neues Projekt zu Recht auf die Ausnahme von Artikel 4 Absatz 7 berufen können, bedeutet dies keineswegs, dass das Projekt automatisch auch die Anforderungen anderer Richtlinien erfüllt. Wenn beispielsweise ein Wasserkraftwerk innerhalb oder in der Nähe eines bestehenden Natura-2000-Gebiets errichtet werden soll, müssen die Behörden auch eine angemessene Prüfung gemäß Artikel 6 Absatz 3 der Habitat-Richtlinie 92/43/EG vornehmen. Ebenso müssen sie wahrscheinlich eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) gemäß Richtlinie 2011/92/EU durchführen.

The exception of paragraph 7 allows for deterioration of water as a consequence of new developments, such as the construction of new hydro power plants (dams), new ground water abstraction on large scale which may risk depletion of all reserves or authorization of new discharges of pollutants in the water by industrial installations. Keep in mind that the WFD does not aim at preventing new developments with an impact on water, but requires that the authorities appreciate the consequences such new projects may have on the water quality and quantity and balance them with the benefits expected from the new project. This includes inter alia whether alternatives exist for the project, but it remains open for discussion to which extent the authorities need to assess possible alternatives. In case of a hydro power plant: does it concern only the location, the type and/or size of the plant? Or does it also encompass alternatives such as other forms of renewable energy such as construction of wind or solar power plants?

Another important issue concerns the mitigation measures. These measures should minimize as much as possible the deterioration of the water but not at all costs. This condition in itself implies that invoking the exception of paragraph 7 is not a carte blanche for deteriorating waters. The authorities have to justify why they think conditions of paragraph 7 are met.

A key message is that even if the authorities may rightfully invoke the exception of Art 4(7) for a new project, this does not at all imply that the project automatically satisfies the requirements of other Directives as well. By way of example, if a hydro power plant is to be constructed within or nearby an existing Natura 2000 site, the authorities will also have to make an appropriate assessment under Art 6(3) of the Habitats Directive 92/43/EC. Equally they will have to do an environmental impact assessment (EIA) under Directive 2011/92/EU.

Die Spielräume der Mitgliedsstaaten sind in diesem Zusammenhang groß.

Art. 4

Ausnahmen - Abs. 7 - Verfahren?

- Die WRRL verlangt nur, dass Ausnahmen im Bewirtschaftungsplan dokumentiert sind, enthält aber kein Prüfverfahren.
- Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, Rn. 75 und 76): Behörden müssen bei Genehmigungen prüfen, ob Verschlechterungen verhindert oder gerechtfertigt werden.
- Rn. 77 ff: Bei UVP müssen die relevanten Informationen zur Beachtung des Verschlechterungsverbots dargestellt und zum Gegenstand der Öffentlichkeitsbeteiligung gemacht werden.
- Bei Projekten ohne UVP Art. 6 I b des Übereinkommens von Aarhus? (Protect Natur, C-664/15 Rn. 41-43)



Anders als die Habitatrichtlinie enthält die WRRL keine konkrete Prüfungsregelung. Gleichwohl hat der EuGH klargestellt, dass eine solche Prüfung vorgenommen werden muss. Falls auch eine UVP erforderlich ist, müssen die notwendigen Angaben in der Studie enthalten und Gegenstand der Öffentlichkeitsbeteiligung sein. Ohne eine UVP stellt sich die Frage, ob eine Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem Übereinkommen von Aarhus notwendig ist.

Art. 4
Ausnahmen - Abs. 7

- Gründe von übergeordnetem öffentlichem Interesse (Art. 4 VII c)
- MS ist „ein gewisses Ermessen einzuräumen“ (KOM/AT [Schwarze Sulm], C-346/14, Rn. 70)
- Es ist hilfreich, wenn das Interesse im Unionsrecht anerkannt ist.
- Die Abwägung muss in der Begründung dargestellt werden.



Der Begriff des übergeordnetem öffentlichen Interesses steht im Mittelpunkt der Ausnahmeregelung. In der Rechtssache Schwarze Sulm hat der EuGH anerkannt, dass MS einen Ermessensspielraum bei der Definition des öffentlichen Interesses haben. In diesem Fall ging es um ein kleines Wasserkraftwerk an einem unberührten Bach in den Alpen. Der EuGH erkannte an, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Fortführung dieses Vorhabens bestehe. Die Auffassung des betreffenden Mitgliedstaats Österreich wurde durch die allgemeinen Ziele der EU-Umweltpolitik, nämlich die Entwicklung erneuerbarer Energiequellen, gestützt.

Art. 4

Ausnahmen - Abs. 7

- Alternativen
 - Prüfung in frühen Stadien der Planung
 - Prüfung auf geeigneter geografischer Ebene (EU, national, Flussgebietseinheit)
 - Sollte Hand in Hand gehen mit der Beurteilung der Vorteile der betreffenden Maßnahme - iterativer Prozess
 - Könnte alternative Standorte, Unterschiede im Umfang, in der Art der Maßnahme oder alternative Verfahren einschließen.
 - Schifffahrt: andere Maßnahme, andere Schiffstypen
 - Wasserkraft: Ausbau bestehender Anlagen, Gewässerabschnitte mit geringeren Beeinträchtigungen
 - Eventuelle Synergien mit der strategischen Umweltprüfung



Dies sind einige Fragen, die im Hinblick auf Alternativen relevant werden könnten. Es gibt jedoch noch keine Rechtsprechung des EuGH zu dieser Frage und nur sehr begrenzte Rechtsprechung zu ähnliche Ausnahmen in anderen Richtlinien. Darüber hinaus steht die Wahl einer bestimmten Alternative in engem Zusammenhang mit der Abwägung, die Teil der Freistellung ist.

Art. 4
Weitere Ausnahmen

■ Die WRRL erlaubt Ausnahmen von:

■ der Frist bis 2015: sie kann bis 2021 o. 2027 verlängert werden (Art. 4 IV)

■ dem Qualitätsziel des guten Zustands: unter bestimmten Bedingungen sind weniger strenge Ziele erlaubt (Art. 4 V)

■ dem Verschlechterungsverbot: vorübergehende Verschlechterungen aufgrund natürlicher Ursachen oder höherer Gewalt verletzen das Verbot nicht (Art. 4 VI)



Wir haben bereits eine Ausnahme nach Art. 4 betrachtet, nämlich die Ausnahme vom Verbot von Verschlechterungen aufgrund neuer Änderungen (Projekte) nach Art. 4(7). Sie kann auch in Anspruch genommen werden, wenn solche Projekte das Erreichen von Qualitätszielen verhindern.

Artikel 4 WRRL listet aber mehrere zusätzliche Ausnahmen auf. Im Bewirtschaftungsplan berufen sich die Behörden auf die Ausnahmen und begründen dies. Sie als Richterinnen und Richter könnten gefragt werden, ob dies gerechtfertigt ist oder nicht.

Art. 4 IV & V

Fristverlängerung/Zielanpassung

- Gründe für die Fristverlängerung / weniger strengere Umweltziele:
 - Technische Schwierigkeiten;
 - Unverhältnismäßige Kosten;
 - Natürliche Bedingungen;
- Aber: keine weitere Verschlechterung erlaubt [Verhältnis zu Art. 4 VII?]



Absatz 4 erlaubt eine Verlängerung der Frist zur Erreichung des Ziels von Art. 4 Abs. 1 um zweimal sechs Jahre. Wenn Sie sich also darauf berufen, ist die Frist 2021 oder 2027 statt 2015. In der Praxis scheint dies die Ausnahme zu sein, auf die sich die Behörden in den meisten Fällen berufen. Denken Sie auch hier daran, dass die Inanspruchnahme dieser Verlängerung nicht bedeutet, dass Fristen in anderen Richtlinien ebenfalls verlängert werden.

Absatz 5 erlaubt unter bestimmten Bedingungen, weniger strenge Ziele zu setzen.

Als allgemeine Voraussetzung muss eine weitere Verschlechterung unbedingt vermieden werden. Das kann bedeuten, dass die Behörden trotz erfolgreicher Berufung auf die Fristverlängerung oder Zielverkürzung bereits jetzt bestimmte Maßnahmen ergreifen müssen.

Art. 4(4) und (5) sagen nichts dazu, ob ihre konkreten Verschlechterungsverbote eine Anwendung von Art. 4(7) erlauben. Andererseits gilt Art. 4(7) grundsätzlich für Verschlechterungen. Zudem besteht kein Anlass für einen strengeren Gewässerschutz nach Art. 4(4) und (5) als nach Art. 4(1). Wenn ein Vorhaben durch überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt ist, sollte sich das Ergebnis der Abwägung nicht ändern, weil die Frist verlängert oder ein weniger strenges Ziel gesetzt wurde.

Art. 4 IV Fristverlängerung - Kosten

- Eine politische Entscheidung, die auf wirtschaftlichen Erwägungen basiert (Kosten-Nutzen-Analyse).
- Müssen die Kosten den Nutzen der Zustandsverbesserung erheblich überschreiten?
- Die Kosten für Maßnahmen, die nach geltendem Unionsrecht erforderlich sind, können nicht berücksichtigt werden.
- **Offene Frage:** Grenzen des öffentlichen Haushalts als Grund für die Fristverlängerung?
- **Offene Frage:** Rolle der Erschwinglichkeit (Leistungsfähigkeit) bei der Festlegung weniger strenger Ziele?



Art. 4 VI

Ausnahme „höhere Gewalt“

- Hilfe bei Definitionen:
 - starke Überschwemmungen: Hochwasser mit geringer Wahrscheinlichkeit oder Szenarien von Extremereignissen, die gemäß der Hochwasserrichtlinie kartiert werden müssen
 - lange anhaltende Dürren: schweres natürliches, unvorhersehbares hydrologisches Phänomen
- Ausnahme wird nach dem Ereignis geltend gemacht
- Praktische Maßnahmen zur Vermeidung weiterer Verschlechterungen werden getroffen
- Bewirtschaftungspläne berücksichtigen (künftig?) solche Ereignisse - Vorbeuge- und Bewirtschaftungselemente (zB. bei einem Dürreplan)



Die Ausnahme nach Absatz 6 zielt darauf ab, unvorhergesehene Ereignisse zu berücksichtigen, die sich negativ auf die Möglichkeit der Behörden ausgewirkt haben, die Einhaltung der Vorschriften bis 2015 zu erreichen, und eine Verschlechterung zu vermeiden. Auch hier müssen alle Bedingungen erfüllt sein, bevor sich die Behörden auf diese Ausnahme berufen können. Auch hier dürften Auslegungsfragen auftauchen. Die gemäß Artikel 5 durchgeführte wirtschaftliche Analyse und die anschließende Überwachung gemäß Artikel 8 können relevant sein, um festzustellen, ob das betreffende Ereignis wirklich unvorhergesehen oder außergewöhnlich ist.

Definitionen finden sich in Guidance-Papieren.

Wo sind wir heute?

- rund 44 % der Oberflächenwasserkörper sind in gutem oder sehr gutem ökologischem Zustand oder Potenzial (Seen und Küstengewässer besser als Flüsse und Übergangsgewässer), begrenzte Veränderung des ökologischen Zustands seit der Meldung der ersten Bewirtschaftungspläne, aber die Daten haben sich verbessert
- ökologischer Zustand einiger biologischer Qualitätskomponenten verbessert
- chemischer Zustand, zweite Bewirtschaftungspläne: 31 % der Oberflächenwasserkörper gut, 35 % nicht gut, 34 % unbekannt, einige Verbesserungen bei prioritären Stoffen
- Grundwasser: 75 % guter chemischer und 90 % guter mengenmäßiger Zustand, kleine Verbesserung

(EEA Report No 9/2021, Drivers of and pressures arising from selected key water management challenges, A European overview)



<https://www.eea.europa.eu/publications/drivers-of-and-pressures-arising/>

Die Zahlen haben sich in den letzten Jahren nicht gravierend geändert. Art 4 gibt einige Abweichungsmöglichkeiten und daher große Flexibilität, Ziele nicht zu erreichen. Die WRRL ist ein extrem ambitioniertes Lernprogramm der EU und man wird sehen, welchen Zustand die Mitgliedsstaaten in 2027 erreicht haben.

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!

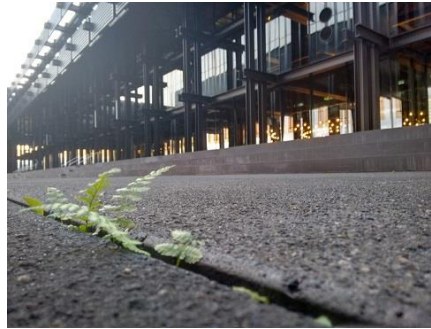


Foto: C. Sobotta