

Ein juristischer Blick auf das Jahr 2027: Endpunkt aller Bemühungen oder Aufbruch in eine neue Zeit?



Prof. Dr. Kurt Faßbender
Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
insbes. Umwelt- und Planungsrecht
Universität Leipzig

Erfurter Gespräche zur Wasserrahmen-
richtlinie am 20. April 2021, online

I. Einführung

- Gliederung des Vortrags:
 - Die Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) im Kontext
 - Hinweise zur bisherigen Umsetzung
 - Hinweise zur jüngsten Überprüfung der WRRL
 - Die Auslegung der zustandsbezogenen Ziele
 - Hinweise zur Anwendung und Auslegung der Ausnahmetatbestände
 - Empfehlungen für den dritten Bewirtschaftungszyklus und offene Fragen

II. Die Vorgaben der WRRL im Kontext

- Im Vortrag geht es nicht – wie so oft – um das primär verhaltensbezogene Verschlechterungsverbot.
- Im Zentrum stehen vielmehr die **zustandsbezogenen Ziele** des Art. 4 Abs. 1 WRRL, die i.d.R. unter dem Topos „Verbesserungsgebot“ behandelt werden:
 - Erreichen eines guten Zustands bzw. eines guten ökologischen Potenzials der OWK bis Ende 2015
 - Erreichen eines guten Zustands des Grundwassers bis Ende 2015

II. Die Vorgaben der WRRL im Kontext

- Für die Bestimmung des maßgeblichen Zustands gelten die **Definitionen** in Art. 2 Nr. 17-26 WRRL.
- Dabei führt das sog. **One out, all out-Prinzip** (siehe Art. 2 Nr. 17 und 19 WRRL) dazu, dass die Nichterreichung nur eines Teilziels zum Verfehlen des Gesamtziels führt.
- Letzteres hat *GA Jääskinen* in seinen Schlussanträgen zu dem Vorlageverfahren des BVerwG betreffend die Weservertiefung durchaus kritisch gewürdigt (s. *Faßbender*, EurUP 2015, 178, 182).

II. Die Vorgaben der WRRL im Kontext

- Für das Verbesserungsgebot gelten – anders als für das Verschlechterungsverbot – sämtliche **Ausnahmen** nach Art. 4 Abs. 4-7 WRRL:
 1. Fristverlängerung um zweimal sechs Jahre (Abs. 4)
 2. Festlegung weniger strenger Umweltziele (Abs. 5)
 3. Vorübergehende Verschlechterung durch natürliche Ursachen oder höhere Gewalt (Abs. 6)
 4. Neue Änderungen der physischen Eigenschaften eines Oberflächenwasserkörpers oder Änderungen des Pegels von Grundwasserkörpern (Abs. 7)

II. Die Vorgaben der WRRL im Kontext

- Die WRRL setzt bei der Umsetzung der Ziele in erster Linie auf **planerische Instrumente** (vgl. Art. 11, 13 und 14 WRRL):
 - Aufstellung und Veröffentlichung von Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen bis Ende 2009
 - Alle sechs Jahre: Überprüfung und ggf. Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne
 - In allen Fällen: Information und Anhörung der Öffentlichkeit

III. Hinweise zur bisherigen Umsetzung

- In der Vergangenheit wurde in Deutschland überwiegend von der Möglichkeit einer Fristverlängerung Gebrauch gemacht; weniger strenge Umweltziele wurden nur zurückhaltend festgelegt.
- Im Jahr 2009 haben nur knapp 10 % der OWK einen guten Zustand erreicht; bis 2015 sollten es 18 % sein.
- Tatsächlich waren im Jahr 2015 nur knapp 8 % der OWK in einem guten Zustand.
- Diese Bilanz wird sich v.a. aufgrund der umstrittenen Verschärfung der UQN-RL in 2013 auch bis 2027 kaum verbessern.

III. Hinweise zur bisherigen Umsetzung

- Aber auch in den übrigen Mitgliedstaaten der EU ist die Umsetzung der WRRL in hohem Maße defizitär.
- Insgesamt haben bislang nur weniger als die Hälfte der Wasserkörper in der EU den vorgegebenen guten Zustand erreicht.
- Der „große Durchbruch“ wird auch in den übrigen Mitgliedstaaten nicht bis 2027 erwartet.
- Vor diesem Hintergrund wird hierzulande seit Jahren bemängelt, dass die Ziele der WRRL von Anfang unrealistisch waren.

IV. Hinweise zur jüngsten Überprüfung der WRRL

- Angesichts dessen stand zuletzt die in Art. 19 Abs. 2 WRRL vorgeschriebene Überprüfung der Richtlinie im Zentrum der Aufmerksamkeit.
- Die Kommission sah jedoch in ihrer „Eignungsprüfung“ vom Dezember 2019 trotz der o.g. Probleme keine Veranlassung, Änderungen der WRRL vorzuschlagen.
- Ursachen der Zielverfehlung seien v.a. „die unzureichende Finanzierung, die langsame Umsetzung und die unzureichende Einbeziehung der umweltpolitischen Zielsetzungen in die Politikbereiche“.

V. Die Auslegung der zustandsbezogenen Ziele

- Daher stellt sich umso mehr die Frage, ob die o.g. zustandsbezogenen Ziele eine **Erfolgspflicht** normieren und bei realer Zielverfehlung eine Verurteilung im Vertragsverletzungsverfahren droht.
- Hier sprechen für eine „bloße“, aber dauerhafte **„Hinwirkungspflicht“**:
 - der Bezug in Art. 4 WRRL zur Bewirtschaftungsplanung,
 - die Regelung in Art. 11 Abs. 5 WRRL und
 - ein Vergleich mit dem EU-Luftreinhalterecht.
 - Vgl. dazu *Faßbender*, NVwZ 2014, S. 476 (481).

V. Die Auslegung der zustandsbezogenen Ziele

- Dem steht auch nicht entgegen, dass das Verbesserungsgebot nach der **Rechtsprechung des EuGH** auch bei der Beurteilung von einzelnen Gewässerbenutzungen zu beachten ist.
- Dabei ist entscheidend, ob die Verwirklichung des Vorhabens das Erreichen der – im Bewirtschaftungsplan festzulegenden – Umweltziele gefährdet. Hierzu bedarf es einer Prognose.
- Weiterhin prekär ist das Verhältnis der Zulassung von Einzelvorhaben zur Bewirtschaftungsplanung.
- Vgl. zuletzt dazu *Durner*, NuR 2019, S. 1 (10 f.).

VI. Hinweise zur Anwendung und Auslegung der Ausnahmetatbestände

- Sofern absehbar ist, dass der gute Zustand auch im dritten Bewirtschaftungszyklus nicht erreicht werden kann, kommt **v.a. die Festlegung weniger strenger Umweltziele** nach Art. 4 Abs. 5 WRRL in Betracht.
- Dabei widerspräche es dem *Effet utile*-Gedanken, wenn die Kommission Deutschland entgegenhielte, dass man in der Vergangenheit überwiegend mit Fristverlängerungen gearbeitet hat.
- Darüber hinaus sollte schon aus rein tatsächlichen Gründen die Ansicht überdacht werden, dass Art. 4 Abs. 5 WRRL bzw. § 30 WHG *per se* eng auszulegen sei.

VII. Empfehlungen für den dritten Bewirtschaftungszyklus und offene Fragen

- Wichtig ist, dass die Festlegung weniger strenger Umweltziele im Einklang mit Art. 4 Abs. 5 WRRL im Bewirtschaftungsplan **begründet und** später **überprüft** wird.
- Dabei kann und sollte – nicht zuletzt wegen des ausdrücklichen Finanzvorbehalts – eine **Priorisierung** erfolgen, damit die vordringlichsten wasserwirtschaftlichen Probleme zuerst angegangen werden.
- Ferner sind frühzeitig die derzeit geltenden **Grenzen der wasserrechtlichen Bewirtschaftungsplanung** zu beachten und zu diskutieren.

VII. Empfehlungen für den dritten Bewirtschaftungszyklus und offene Fragen

- Dazu gehört auch der Hinweis, dass bedeutende wasserwirtschaftliche Probleme – wie zum Beispiel stoffliche Einträge in die Gewässer – i.d.R. **besser auf EU-Ebene** adressiert werden sollten.
- Es spricht, v.a. nach der neueren EuGH-Judikatur zur Nitrat-Richtlinie, viel dafür, dass die bislang verbreitete „**Angebotsplanung**“ grundlegend überdacht werden sollte (vgl. dazu *Reese/Bedtke/Gawel/Klauer/Möckel/Köck, WRRl – Wege aus der Umsetzungskrise, 2018*).
- Offen ist, wie sich die neuen **Rechtsschutzmöglichkeiten** auf die Bewirtschaftungsplanung und die Anforderungen an die Zielerreichung auswirken werden.