

Die rechtlichen Vorgaben des Verschlechterungsverbots



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

20. Workshop
Flussgebietsmanagement
am 28./28.11.2019 in Essen

I. Einführung

- ▣ Gliederung des Vortrags:
 - ▣ Die Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) im Kontext
 - ▣ Hinweise zur Entstehungsgeschichte
 - ▣ Die maßgebliche Entscheidungsebene
 - ▣ Der genaue Inhalt des Verschlechterungsverbots
 - ▣ Hinweise zur Umsetzung in anderen Mitgliedstaaten
 - ▣ Fazit und Ausblick

II. Die Vorgaben der WRRL im Kontext

- ▣ Das Verschlechterungsverbot (V.) geht zurück auf die **Wasserrahmenrichtlinie** 2000/60/EG (WRRL)
- ▣ Es ist **normativ eingebettet in die sonstigen „Umweltziele“ des Art. 4 Abs. 1 WRRL:**
 - Erreichen eines guten Zustands bzw. eines guten ökologischen Potenzials bis Ende 2015
 - Schrittweise Reduzierung der Verschmutzung der Gewässer durch Schadstoffe.

II. Die Vorgaben der WRRL im Kontext

- ▣ Die **Ausnahmen** nach Art. 4 Abs. 4-7 WRRL:
 1. Fristverlängerung um zweimal sechs Jahre
 2. Festlegung weniger strenger Umweltziele
 3. Vorübergehende Verschlechterung durch natürliche Ursachen oder höhere Gewalt
 4. Neue Änderungen der physischen Eigenschaften eines Oberflächenwasserkörpers oder Änderungen des Pegels von Grundwasserkörpern

- ▣ Beachte: **Beim Verschlechterungsverbot** kommen nur die Ausnahmen 3 und 4 in Betracht

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 Entstehungsgeschichte

- Das V. war seit dem ersten Entwurf der Kommission aus dem Jahre 1997 zentraler Bestandteil der in Art. 4 WRRL geregelten Umweltziele.
- Indessen haben sich die an der Rechtsetzung beteiligten Akteure keine vertieften Gedanken darüber gemacht, was das V. rechtlich genau besagen soll.
- In der Folge gingen auch die Deutungen in den Mitgliedstaaten auseinander.

IV. Die maßgebliche Entscheidungsebene

1. Der Meinungsstand bis zum Weser-Urteil

- Teile d. Literatur und dt. Verwaltungsgerichte: Das V. stellt eine zwingende Vorgabe für die Zulassung von Gewässerbenutzungen und -ausbauten dar.
- Gegenansicht: Das V. ist nur nach Maßgabe der Bewirtschaftungsplanung anwendbar. Hiervon ist etwa der finnische Gesetzgeber zunächst ausgegangen.

IV. Die maßgebliche Entscheidungsebene

2. Die Antwort des EuGH im Weser-Urteil

Die Mitgliedstaaten sind vorbehaltlich der Gewährung einer Ausnahme verpflichtet, die Genehmigung für ein konkretes Vorhaben zu versagen, wenn es eine Verschlechterung des Zustands eines Oberflächengewässers (OWK) verursachen kann oder wenn es die Erreichung eines guten Zustands eines Oberflächengewässers bzw. eines guten ökologischen Potenzials zu dem nach der Richtlinie maßgeblichen Zeitpunkt gefährdet.

IV. Die maßgebliche Entscheidungsebene

3. Würdigung

- **1. Folge:** V. und Verbesserungsgebot sind in jedem einzelnen Genehmigungsverfahren eigenständig zu beachten.
- **2. Folge:** Zunehmende Bedeutung des Ausnahmeregimes.
- **Kritik:** Verkürzung der Rechtsfrage auf „programmatischen“ Charakter der Ziele und fehlende Differenzierung.
- **Zu beachten** ist: Auch in Zukunft ist zw. dem V. und Verbesserungsgebot zu unterscheiden.

V. Der genaue Inhalt des V.

1. Der Meinungsstand bis zum Weser-Urteil

- Teile der Literatur und Rechtsprechung: jede nachteilige Veränderung eines Wasserkörpers („**Status-quo-Theorie**“)
- Gegenansicht: nur eine Veränderung, die zu einem Wechsel in eine schlechtere Zustandsklasse führen würde („**Zustandsklassen-**“ oder „**Stufen-Theorie**“)
- Die „**Stufen-Theorie**“ war in anderen Mitgliedstaaten sehr verbreitet und wurde dort z.T. sogar vom Gesetzgeber angeordnet.

V. Der genaue Inhalt des V.

2. Die Antwort des EuGH im Weser-Urteil

- Eine Verschlechterung liegt vor, sobald sich der Zustand mindestens einer Qualitätskomponente i.S.d. Anhangs V um eine Klasse verschlechtert, auch wenn dies nicht zu einer Verschlechterung der Einstufung insgesamt führt.
- Ist jedoch die betreffende Qualitätskomponente bereits in der niedrigsten Klasse eingeordnet, stellt jede Verschlechterung dieser Komponente eine Verschlechterung des Zustands dar.
- Eine Beschränkung auf erhebliche Beeinträchtigungen wird explizit abgelehnt.

V. Der genaue Inhalt des V.

3. Würdigung

- Aus dem Urteil ergeben sich **zum einen** zwei **klare Folgen** (*Reinhardt*):
 - Maßgeblich ist nunmehr eine an den Qualitätskomponenten des Anhangs V orientierte „modifizierte Zustandsklassentheorie“.
 - Beachte aber: „Verslechterung und Verschlechterung sind nicht dasselbe.“
- Die daran geäußerte Kritik erscheint überzogen.

V. Der genaue Inhalt des V.

3. Würdigung (Fortsetzung)

- Aus dem Urteil ergeben sich **zum anderen** aber auch **eine Reihe neuer Fragen**:
 - Was folgt aus Absage an Erheblichkeitsschwelle?
 - Verbleiben Möglichkeiten einer wasserkörperbezogenen Beurteilung?
 - Welche Qualitätskomponenten sind maßgeblich?
 - Ist das Urteil auf Verschlechterungen des chem. Zustands von OWK und GWK übertragbar?

V. Der genaue Inhalt des V.

3. Würdigung (Fortsetzung)

- Hier haben jedoch die dt. Vollzugsbehörden (v.a. LAWA) u. Verwaltungsgerichte erste Antworten gegeben oder den EuGH um weitere Klärung ersucht:
 - BVerwG v. 10.11.2016: Faktisch begründete Erheblichkeitsschwellen und eine wasserkörperbezogene Beurteilung bleiben möglich.
 - BVerwG v. 9.2.2017: Maßgeblich sind bei OWK die biologischen Qualitätskomponenten. Zudem ist das Weser-Urteil auf Verschlechterungen des chemischen Zustands von OWK übertragbar.
 - BVerwG v. 25.4.2018: Was aus dem Weser-Urteil für Verschlechterungen des chemischen Zustands von GWK folgt soll der EuGH klären.

VI. Rechtsvergleichende Hinweise zur Umsetzung des Weser-Urteils

- ▣ Ein Blick nach Frankreich, Österreich, Dänemark, Finnland und Schweden zeigt, dass das Weser-Urteil auch dort zur Kenntnis genommen wird und teilweise erste gesetzl. Änderungen angestoßen hat.
- ▣ Unklarheiten verbleiben freilich auch dort bei der Frage nach dem „richtigen“ Verhältnis zwischen Einzelfallgenehmigung und Bewirtschaftungsplanung, v.a. bei der Erteilung von Ausnahmen.

VII. Fazit und Ausblick

- ▣ Der EuGH hat im Weser-Urteil einen **Mittelweg** eingeschlagen, der auch nennenswerte **Spielräume** bei der Umsetzung des V. eröffnet.
- ▣ Das Urteil wirft aber auch **eine Reihe neuer Fragen** auf, die bislang nur z.T. geklärt sind.
- ▣ Hier sind – auch aus rechtsvergleichender Perspektive – v.a. **Klärungen durch den EuGH anzustreben.**
- ▣ So oder so müssen mehr Vorhaben auf ihre Vereinbarkeit mit dem **Ausnahmeregime** hin überprüft werden, das seinerseits klärungsbedürftige Fragen aufwirft.