

**VSVI-Vortragsveranstaltung in Friedberg am 11. März 2020****Thema „Europäische Wasserrahmenrichtlinie“****Die Wasserrahmenrichtlinie und ihre Umsetzung im WHG – Inhalt und Rechtslage**

*Dr. Bettina Enderle, Rechtsanwältin Frankfurt am Main*

Die Umsetzung der Bewirtschaftungsvorschriften der Wasserrahmenrichtlinie (**WRRL**) in das deutsche Recht führt zu erheblichen Problemen nicht nur, aber insbesondere bei kontroversen Infrastruktur- und Genehmigungsprojekten. Die planungsrechtlichen Vorgaben der bereits im Jahr 2000 erlassenen WRRL sind erst in den letzten Jahren in der Rechtsprechung „angekommen“, dort weiter ausgeformt worden und deshalb heute brandaktuell. Es spricht Einiges dafür, dass diese Regelungen des Wasserrechts ein ähnliches Verhinderungs- und Verzögerungspotenzial in Zulassungsverfahren entfalten werden wie das FFH-Recht in den vergangenen 20 Jahren.

- **Gliederung:** Der Vortrag gibt zunächst eine Einführung in die Ziele und Instrumente der WRRL sowie ihre Umsetzung in das deutsche Wasserrecht. Sodann werden die durch die Verwaltungsgerichte und den Europäischen Gerichtshof (**EuGH**) entwickelten Anforderungen an das Verschlechterungsverbot und das Verbesserungsgebot in wasserrechtlichen Zulassungsverfahren und ihrer Ausnahmen (mit besonderer Berücksichtigung von Straßenbauvorhaben) erläutert. Den Abschluss bildet eine Darstellung der ständig erweiterten Rechtsschutzmöglichkeiten von Umweltverbänden und Privaten gegen wasserrechtliche Zulassungen.
- **Umweltziel „Guter Gewässerzustand“:** Die WRRL strebt EU-weit einen guten Umweltzustand der Gewässer (Oberflächengewässer (**OGew**), Grundwasser (**Gw**)) an und regelt zu diesem Zweck deren güte- und mengenmäßige Bewirtschaftung. Erst bei der Umsetzung des neuen Ordnungsrahmens hat sich allerdings gezeigt, dass der Zustand der europäischen Gewässer deutlich schlechter ist als erwartet. Die Vorgabe der WRRL, dass ein guter Zustand bis 2015 oder spätestens bis 2027 erreicht werden kann, ist deshalb wohl zu optimistisch.
- **Verbesserungsgebot:** Für **OGew** ist ein guter Zustand zu erreichen, der sich aus den Komponenten eines **guten chemischen** und eines **guten ökologischen Zustands** zusammensetzt (§ 27 (1) Nr. 2, § 47 (1) Nr. 3 WHG). Bei künstlichen oder erheblich veränderten **OGew** gilt – neben dem guten chemischen Zustand – dagegen das verminderte Ziel eines **guten ökologischen Potenzials** (§ 27 (2) Nr. 2 WHG).
- **Verschlechterungsverbot:** Für alle Gewässer ist gleichzeitig eine Verschlechterung ihres Zustands zu vermeiden (§ 27 (1) Nr. 1, (2) Nr. 1 und § 47 (1) Nr. 1 WHG).
- **Einstufung von Gewässern:** Die Oberflächengewässerverordnung (**OGewV**) regelt die Einstufung des **ökologischen Zustands (Potenzials)** und des chemischen Zustands für Oberflächenwasserkörper. Die Beschreibung des ökologischen Zustands (Potenzials) erfolgt anhand biologischer Qualitätskomponenten (**QK**) - Fische, Makrozoobenthos, Makrophyten/Diathomeen/Phytobenthos und Phytoplankton - sowie unterstützender QK. Der Zustand wird in fünf Klassen von sehr gut bis schlecht eingestuft. Die Einstufung des **chemischen Zustands** in ‚gut‘ oder ‚schlecht‘ erfolgt anhand von Umweltqualitätsnormen (**UQN**) für prioritäre Schadstoffe (Anlage 8 **OGew**), die nicht überschritten werden dürfen. - Für das **Gw** soll ein **guter mengenmäßiger** und ein **guter chemischer Zustand** erhalten oder erreicht werden; die Einstufung regelt die Grundwasserverordnung (**GrwV**).
- **Bedeutung für Zulassungsverfahren:** Nach dem Urteil des EuGHs zur Weservertiefung (Urt. v. 1. Juli 2015, Rs. C-461/13) sind die Zielvorgaben der WRRL auch in wasserrechtlichen Zulassungsverfahren zu prüfen. Für das Verschlechterungsverbot bedeutet dies, dass Methode, Prüfung und Ergebnis als Teil der Zulassungsunterlagen zu dokumentieren sind (Fachbeitrag WRRL).



- **Verschlechterung von OGew:** Eine Verschlechterung des ökologischen Zustands (Potenzials) eines OGew liegt nach den Vorgaben der Entscheidung zur Weservertiefung vor, wenn sich der Zustand **mindestens einer QK** um eine Klasse verschlechtert (d.h. z.B. von gut nach mäßig). Der Gesamtzustand eines Wasserkörpers richtet sich somit nach der jeweils niedrigsten Einstufung einer der vier QK (z.B. des ökologischen Zustands des Phytoplanktons - „**one-out, all-out**“-Prinzip). Ist diese QK bereits in der niedrigsten Klasse eingestuft, verbietet das Verschlechterungsverbot jede weitere Verschlechterung. Diese Auslegung führt bisweilen zu sehr restriktiven Ergebnissen.
- **Verschlechterung des Gw:** Noch in diesem Jahr wird der EuGH entscheiden, wann eine Verschlechterung eines Grundwasserkörpers vorliegt. Im Vorlageverfahren des Bundesverwaltungsgerichts wegen des Neubaus der A 33/B 61 (Zubringer Ummeln) hat der Generalanwalt (GA) beim EuGH nunmehr seine Schlussanträge vorgelegt, denen der Gerichtshof häufig folgt. GA Hogan hält eine Verschlechterung des chemischen Zustands eines Grundwasserkörpers für dann gegeben, wenn vorhabenbedingt eine UQN oder ein Schwellenwert eines Mitgliedstaats (Anlage 2 zur GrwV) bei mindestens einem Schadstoff überschritten wird oder wenn andere Bedingungen nach Anhang V Tabelle 2.3.2 der WRRL nicht eingehalten werden. Liege der Grundwasserkörper jedoch bereits in der niedrigsten Klasse (d.h. ist er als „schlecht“ eingestuft), würde jede spätere Erhöhung der Schadstoffkonzentration, die die UQN oder Schwellenwerte überschreitet, eine Verschlechterung darstellen (Schlussanträge vom 28. November 2019, Rs. C-535/18). Diese Auslegung würde wohl künftig zu einer Zunahme von Verschlechterungen und Problemen bei Vorhabenzulassungen führen.
- **Verbesserungsgebot:** Es ist streitig, welche Anforderungen das Verbesserungsgebot an die Prüfung der Genehmigungsbehörde in einem konkreten Zulassungsverfahren stellt. Es spricht Vieles dafür, das Verbesserungsgebot nicht als unmittelbare Zulassungsvoraussetzung der einzelnen Gewässerbenutzung in der Form anzusehen, dass das einzelne Vorhaben den Gewässerzustand verbessern müsste. Stattdessen ist jedoch zu prüfen, ob das Vorhaben die Zielerreichung der Maßnahmenprogramme für den jeweiligen Wasserkörper gefährden kann und sind ggfs. Ausnahmen zuzulassen oder Nebenbestimmungen in der Zulassung vorzusehen.
- **Ausnahmen:** Wird durch ein Vorhaben eine Verschlechterung des Zustands eines Wasserkörpers festgestellt oder wird der gute (ökologische) Zustand nicht erreicht, kommt eine Ausnahme nach § 31 (2) WHG in Betracht, deren Prüfschritte jenen der FFH-Verträglichkeitsprüfung nach § 34 BNatSchG vergleichbar sind. Das bedeutet jedoch nicht nur ein umfangreiches wasserfachliches Prüfungsprogramm, sondern bleibt bis auf Weiteres auch eine juristisch brisante Fragestellung. Dies gilt schon für die Anwendung auch auf künstliche oder erheblich veränderte Gewässer, die der Wortlaut des § 31 (2) WHG nicht angemessen abbildet. Praktisch noch bedeutsamer ist jedoch die Auslegung des Tatbestandsmerkmals der „neuen Veränderung der physischen Gewässereigenschaften“, die nicht nur das äußere Erscheinungsbild eines Gewässers, sondern auch seine stoffliche Beschaffenheit umfassen sollte, wenn der Anwendungsbereich der dringend benötigten Ausnahmegesetzgebung nicht sehr eng begrenzt bleiben soll.
- **Ausweitung des Rechtsschutzes:** Parallel zu den anspruchsvollen Anforderungen der WRRL an die Vorhabenzulassung erweitert insbesondere der EuGH laufend die Klagemöglichkeiten von Umweltverbänden und von Privaten. Seit der Rechtssache „Protect“ (EuGH, Urt. v. 20. Dezember 2017, Rs. C-664/15) ist geklärt, dass auch einfache wasserrechtliche Zulassungen der Verbandsklage unterliegen. – Im Verfahren zur A 33/B 61 hat GA Hogan (in Abweichung von den Erwägungen des Bundesverwaltungsgerichts) nunmehr auch vorgeschlagen, dass Personen, die unmittelbar von der Gefahr einer Verschlechterung der betroffenen Wasserkörper betroffen sind (z.B. Personen mit Hausbrunnen zur privaten Wasserversorgung oder die ein öffentliches Wasserversorgungsnetz nutzen) wegen der Verletzung des Verschlechterungsverbots Zugang zu Rechtsschutzverfahren haben müssen (Schlussanträge v. 28.11.2019, Rs. C-53/18).