

ESV

Umwelt- und Technikrecht

Schriftenreihe des Instituts für Umwelt- und Technikrecht
der Universität Trier

Herausgegeben von
Prof. Dr. Bernd Hecker
Prof. Dr. Reinhard Hendler
Prof. Dr. Alexander Proelß
Prof. Dr. Peter Reiff

UTR Band 111

Die Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie

Anforderungen an die Bewirtschaftung
der Oberflächengewässer aus der Sicht des
Rechts der Europäischen Union

Von Dr. Christian Port

ERICH SCHMIDT VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter
[ESV.info/978 3 503 13632 2](http://ESV.info/978_3_503_13632_2)

ISBN 978 3 503 13632 2
ISSN 0933-6494

Alle Rechte vorbehalten

© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, Berlin 2011

www.ESV.info

Dieses Papier erfüllt die Frankfurter Forderungen der Deutschen Bibliothek und der Gesellschaft für das Buch bezüglich der Alterungsbeständigkeit und entspricht sowohl den strengen Bestimmungen der US Norm Ansi/Niso Z 39.48-1992 als auch der ISO-Norm 9706

Druck: Difo-Druck, Bamberg

Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand während meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Umwelt- und Technikrecht der Universität Trier (IUTR). Sie wurde im Sommersemester 2011 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Trier als Dissertation angenommen.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Reinhard Hendler, der mir stets für sachliche Diskussionen zur Verfügung stand und durch seine wertvollen Anregungen und Ratschläge maßgeblich zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen hat.

Herzlich danken möchte ich zudem Herrn Prof. Dr. Meinhard Schröder für die bereitwillige Übernahme und zügige Erstellung des Zweitgutachtens sowie den Prüfern im Rigorosum Prof. Dr. Franz Dorn und Prof. Dr. Peter Marburger.

Ebenfalls danke ich allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Angestellten und Hilfskräften des Instituts für Umwelt- und Technikrecht für die kollegiale und fruchtbare Zusammenarbeit. Aus dem Kreis der wissenschaftlichen Mitarbeiter seien stellvertretend Herr Rechtsanwalt Dr. Steffen Schleiden und Herr Rechtsanwalt Dr. Christian Lamarche genannt. Ihnen möchte ich nicht nur für die fachliche, sondern auch für die persönliche Unterstützung danken.

Besonderer Dank gilt meinen Eltern, die mich auf meinem gesamten Ausbildungsweg und nicht zuletzt auch bei der Anfertigung dieser Arbeit stets ermutigt und vorbehaltlos unterstützt haben. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Schließlich möchte ich den Direktoren des Instituts für Umwelt- und Technikrecht an der Universität Trier, Herrn Prof. Dr. Bernd Hecker, Herrn Prof. Dr. Reinhard Hendler, Herrn Prof. Dr. Alexander Proelß und Herrn Prof. Dr. Peter Reiff dafür danken, dass sie die Arbeit in die Schriftenreihe des IUTR aufgenommen und damit die Veröffentlichung in dieser Form ermöglicht haben.

Frankfurt, im Juni 2011

Christian Port

Inhaltsübersicht

VORWORT	5
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	15
EINLEITUNG	19
TEIL 1 WASSERRAHMENRICHTLINIE UND GEWÄSSERSCHUTZ	25
TEIL 2 AUFSTELLUNG VON BEWIRTSCHAFTUNGSPLAN UND MAßNAHMENPROGRAMM.....	69
TEIL 3 BEWIRTSCHAFTUNGSPLANUNG FÜR DIE FLUSSGEBIETS- EINHEIT.....	127
TEIL 4 SUP-PFLICHTIGKEIT VON BEWIRTSCHAFTUNGSPLAN UND MAßNAHMENPROGRAMM.....	205
TEIL 5 ZUSAMMENFASSUNG UND ERGEBNISSE IN THESEN	231
LITERATURVERZEICHNIS	239
COMMON IMPLEMENTATION STRATEGY - GUIDANCE DOCUMENTS	247

Inhaltsverzeichnis

VORWORT	5
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	15
EINLEITUNG	19
A. Untersuchungsziel.....	20
B. Einschränkung des Untersuchungsgegenstandes	21
C. Gang der Untersuchung	21
TEIL 1 WASSERRAHMENRICHTLINIE UND GEWÄSSERSCHUTZ	25
A. Tatsächliche Ausgangslage	25
I. Natürliche Gewässerfunktionen	25
II. Konfligierende Nutzungsansprüche des Menschen.....	26
III. Zur Situation der Oberflächengewässer heute.....	28
B. Neuausrichtung des Gewässerschutzes durch die WRRL	30
I. Anwendungsbereich und Schutzgüter	30
II. Ökologisch-integrative Zielsetzung.....	32
III. Das Regelungskonzept der Wasserrahmenrichtlinie im Überblick.....	35
1. Der immissionsbezogene Bewirtschaftungsansatz.....	36
a. Allgemeines Verschlechterungsverbot	37
b. Umweltziele für Wasserkörper	38
(1) Grundsätzliche Umweltziele	39
(a) Guter Zustand der Oberflächengewässer	39
(b) Guter Zustand des Grundwassers.....	42
(2) Ausnahmen zum Schutz sozioökonomischer Interessen.....	43
c. Mindestanforderungen bei der Anwendung der Ausnahmen	45
d. Spezifische Regelungen für Trinkwasser.....	45
2. Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme.....	46
3. Steuerung der Zielerreichung durch das Maßnahmenprogramm	48
a. Grundlegende Maßnahmen.....	48
b. Ergänzende Maßnahmen.....	50
4. Flankierend: kostendeckende Wasserpreise.....	51

IV.	Erfolgskontrolle und regelmäßige Berichterstattung.....	52
V.	„Common Implementation Strategy“	52
VI.	Zusammenfassung	54
C.	Hintergründe und Entstehungsgeschichte	56
I.	Europäischer Gewässerschutz vor Erlass der Wasserrahmenrichtlinie.....	56
1.	Die Richtlinien der „ersten Welle“	57
2.	Die Richtlinien der „zweiten Welle“	59
3.	Kritik am europäischen Gewässerschutzrecht.....	60
II.	Entstehungsgeschichte der Wasserrahmenrichtlinie	62
1.	Gesetzgebungsverfahren	62
2.	Zusammenfassung	65
D.	Konsolidierung des europäischen Gewässerschutzrechts.....	66
I.	Aufhebung zum 22. Dezember 2000.....	66
II.	Aufhebung zum 22. Dezember 2007.....	66
III.	Aufhebung zum 22. Dezember 2013.....	67
1.	Aufhebung der Fisch- und Muschelgewässer-RL.....	67
2.	Aufhebung der Grundwasser-RL	67
3.	Aufhebung der übrigen Bestimmungen der Gewässerschutz-RL	68
TEIL 2	AUFSTELLUNG VON BEWIRTSCHAFTUNGSPLAN UND	
	MAßNAHMENPROGRAMM.....	69
A.	Flussgebietseinheit und Flussgebietsmanagement.....	69
I.	Organisation des Flussgebietsmanagements	70
1.	Bestimmung der geeigneten zuständigen Behörde(n).....	70
2.	Abschluss von geeigneten Verwaltungsvereinbarungen.....	71
3.	Gemeinschaftsverfassungsrechtliche Unbedenklichkeit.....	72
II.	Anforderungen an die Koordination.....	75
1.	Allgemeine und besondere Koordinationspflichten.....	76
2.	Verbindlichkeitsgrad der Koordinationspflichten.....	76
3.	Inhalt und Maßstab der Koordinationspflichten.....	77
a.	Allgemeine Koordinationspflichten.....	78
b.	Besondere Koordinationspflichten	78
III.	Justiziabilität der Koordinationspflichten	79
1.	Durchsetzung der Koordinationspflichten durch die Kommission.....	79
2.	Durchsetzung der Koordinationspflichten durch andere Mitgliedstaaten.....	80
IV.	Zusammenfassung	80
B.	Analyse der Flussgebietseinheit.....	82
I.	Bestandsaufnahme der Flussgebietseinheit	82
1.	Erstmalige Beschreibung der Wasserkörper	82
2.	Überprüfung der Umweltauswirkungen menschlicher Tätigkeiten	84

a.	Ermittlung der signifikanten Belastungen	84
(1)	Arten von Belastungen	85
(a)	Verschmutzungen durch Punktquellen und diffuse Quellen.....	85
(b)	Sonstige, insbesondere hydromorphologische Belastungen	86
(2)	Bestimmung der Signifikanz	86
(3)	Anforderungen an den auszuwertenden Datenbestand.....	87
b.	Beurteilung der Auswirkungen	88
c.	Zusammenfassung	88
3.	Wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung	89
4.	Verzeichnis der Schutzgebiete	89
II.	Erstellung der ökologischen Klassifikationssysteme	90
1.	Identifizierung von Gewässertypen.....	91
a.	Anforderungen an die Typisierung	92
b.	Zusammenfassung	93
2.	Typspezifische Referenzbedingungen.....	93
a.	Qualitätskomponenten zur Beschreibung des ökologischen Zustands	93
(1)	Biologische Qualitätskomponenten.....	94
(2)	Unterstützende Qualitätskomponenten.....	96
b.	Referenzzustand „sehr guter ökologischer Zustand“	96
c.	Fachliche Vorgaben an die Bestimmung der Referenzbedingungen	97
(1)	Raumbezogene Referenzbedingungen	97
(2)	Modellbasierte Referenzbedingungen	98
(3)	Ausschluss von bestimmten Qualitätskomponenten	99
d.	Zusammenfassung	99
3.	Abschätzen der biologischen Klassengrenzen durch die Mitgliedstaaten.....	100
a.	Vorgaben des Anhangs V Rn. 1.2 WRRL	101
b.	Fachliches Verfahren zur Abschätzung der Klassengrenzen.....	101
(1)	Umrechnen der Messergebnisse in ökologische Qualitätsquotienten	101
(2)	Erstellen einer fünfstufigen Skala aus ökologischen Qualitätsquotienten	102
4.	Kalibrierung der biologischen Klassengrenzen auf Gemeinschaftsebene.....	102
a.	Erstellen eines Verzeichnisses mit Interkalibrierungsmessstellen.....	103
b.	Methoden der Interkalibrierung	104
c.	Durchführung der Interkalibrierung.....	105
d.	Veröffentlichung des Interkalibrierungsergebnisses.....	106
5.	Klassengrenzen für die unterstützenden Qualitätskomponenten	108
6.	Zusammenfassung und Bewertung	108
III.	Durchführung der Gewässerüberwachung	110
1.	Anforderungen an die überblicksweise Überwachung.....	110
a.	Auswahl der Überwachungsstellen.....	110
b.	Dauer und Wiederholung der überblicksweisen Überwachung.....	111
c.	Auswahl der zu überwachenden Komponenten.....	111
d.	Überwachungsfrequenzen.....	112
2.	Anforderungen an die operative Überwachung.....	112

a.	Auswahl der Überwachungsstellen.....	113
b.	Dauer und Wiederholung der operativen Überwachung.....	113
c.	Auswahl der zu überwachenden Komponenten.....	114
d.	Überwachungsfrequenzen.....	114
3.	Anforderungen an die Überwachung zu Ermittlungszwecken.....	114
4.	Anforderungen an die Überwachung von Schutzgebieten.....	115
5.	Zusammenfassung und Bewertung.....	116
IV.	Anforderungen an die Einstufung des Gewässerzustands.....	116
1.	Kriterien zur Einstufung des ökologischen Zustands.....	116
2.	Kriterien zur Einstufung des chemischen Zustands.....	118
3.	Zusammenfassung.....	118
C.	Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung.....	120
I.	Begriff der Öffentlichkeit.....	120
II.	Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung.....	121
1.	Förderung der aktiven Beteiligung.....	121
2.	Anhörungsverfahren.....	122
3.	Zugang zu Hintergrunddokumenten und -informationen.....	124
III.	Subjektives Recht auf Bürgerbeteiligung.....	125
TEIL 3	BEWIRTSCHAFTUNGSPLANUNG FÜR DIE FLUSSGEBIETS-	
	EINHEIT.....	127
A.	Umweltzielbestimmung für Wasserkörper.....	127
I.	Allgemeiner Teil der Umweltzielbestimmung.....	128
1.	Begrenzungen auf Tatbestandsseite.....	128
2.	Begrenzungen auf Rechtsfolgende.....	129
a.	Bindungen hinsichtlich des „Ob“ der Anwendung.....	130
b.	Bindungen hinsichtlich des „Wie“ der Anwendung.....	131
(1)	Prinzip der flussgebietsbezogenen Bewirtschaftung.....	131
(2)	Vereinbarkeit mit sonstigen Umweltschutzvorschriften.....	132
(3)	Vereinbarkeit mit aufgehobenen Qualitätsrichtlinien.....	132
3.	Vorrang der gemeinschaftsrechtlichen Schutzgebietsvorschriften.....	132
II.	Besonderer Teil der Umweltzielbestimmung.....	135
1.	Künstliche und erheblich veränderte Oberflächenwasserkörper.....	135
a.	Entstehungsgeschichte und Struktur der Norm.....	136
b.	„Ausnahme“ oder „eigenständige Spezialregelung“.....	137
c.	Voraussetzungen der Sonderregelung.....	139
(1)	Fachliche Ausweisung als künstlich oder erheblich verändert.....	140
(a)	Merkmale eines künstlichen Gewässers.....	140
(b)	Merkmale eines erheblich veränderten Gewässers.....	141
(2)	Vorliegen der Voraussetzungen für die Einstufung.....	143
(a)	Signifikant negative Auswirkungen auf schützenswerte Nutzungen... ..	144

(aa)	Offener Katalog der abstrakt schützenswerten Nutzungen.....	144
(bb)	Signifikant negative Auswirkungen	146
(i)	Negative Auswirkungen.....	146
(ii)	Signifikanz der Auswirkungen.....	147
(b)	Alternativenprüfung gemäß Art. 4 Abs. 3 lit. b WRRL.....	147
(aa)	Zum Begriff der „nutzbringenden Ziele“	147
(bb)	Zum Begriff des „anderen Mittels“	148
(cc)	Zum Begriff der „wesentlich besseren Umweltoption“	149
(dd)	Unverhältnismäßige Kosten / technische Durchführbarkeit.....	150
(i)	Einwand der technischen Unmöglichkeit	150
(ii)	Einwand der Unverhältnismäßigkeit.....	151
d.	Rechtsfolge: Gutes ökologisches Potential.....	154
e.	Zusammenfassung und Bewertung	155
2.	Fristverlängerungstatbestand und weniger strenge Umweltziele.....	157
a.	Fristverlängerung nach Art. 4 Abs. 4 WRRL	157
(1)	Voraussetzungen der Fristverlängerung	158
(a)	Fristverlängerung zum Schutz vorhandener Nutzungen	159
(b)	Fristverlängerung aufgrund natürlicher Gegebenheiten.....	159
(2)	Rechtsfolge: Stufenweise Umsetzung	160
(3)	Besondere Anforderungen an die Maßnahmenplanung	160
b.	Weniger strenge Umweltziele nach Art. 4 Abs. 5 WRRL.....	161
(1)	Voraussetzungen für weniger strenge Umweltziele	161
(a)	Systematisierende Auslegung des Tatbestandes	162
(b)	Weniger strenge Umweltziele zum Schutz vorhandener Nutzungen... 163	
(aa)	Zielerreichung unverhältnismäßig teuer bzw. unmöglich.....	164
(bb)	Alternativenprüfung nach Art. 4 Abs. 5 lit. a WRRL.....	165
(c)	Weniger strenge Umweltziele aufgrund natürlicher Gegebenheiten... 166	
(2)	Bestmöglicher ökologischer oder bestmöglicher chemischer Zustand 166	
c.	Zusammenfassung	167
III.	Zur Zulässigkeit von strengeren Umweltzielen.....	168
IV.	Umweltzielbestimmung in der Praxis	168

B.	Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm für die	
	Flussgebietseinheit	172
I.	Geltungsbereich und Regelungsgehalt des Bewirtschaftungsplans.....	172
1.	Zur rechtlichen Qualifikation der Inhalte nach Anhang VII Teil A WRRL.....	174
a.	Informatorisch-dokumentarische Planinhalte ohne Regelungsgehalt.....	174
b.	Rechtserhebliche Planinhalte mit eigenständigem Regelungsgehalt.....	176
(1)	Rechtsqualität der Umweltziele.....	176
(2)	Konstitutive Festlegung im Bewirtschaftungsplan.....	177
2.	Zur rechtlichen Qualifikation der Inhalte nach Anhang VII Teil B WRRL.....	179
3.	Zusammenfassung	179
II.	Geltungsbereich und Regelungsgehalt des Maßnahmenprogramms	180

1.	Grundlegende Maßnahmen auf Rechtsetzungsebene.....	180
a.	Umsetzung von gemeinschaftsrechtlichen Wasserschutzvorschriften	181
b.	Einführung von kostendeckenden Wasserpreisen	183
c.	Maßnahmen zur Erreichung der Anforderungen aus Art. 7 WRRL.....	183
d.	Ordnungsrechtliche Anforderungen an die Gewässernutzung.....	184
(1)	Regelung der Nutzung der Oberflächengewässer.....	184
(2)	Regelung der Nutzung des Grundwassers	185
(3)	Änderungs- bzw. Aufhebungsvorbehalt	186
(4)	Maßnahmen zur Vorsorge gegen Störfälle	186
2.	Ergänzende Maßnahmen als entwicklungsplanerischer Teil	187
a.	Anforderungen an den Detaillierungsgrad der Maßnahmenplanung	188
b.	Anforderungen an die Durchführung der Maßnahmenplanung.....	189
(1)	Ergänzende Maßnahmen ohne Eingriffscharakter.....	189
(2)	Ergänzende Maßnahmen mit Eingriffscharakter	189
(a)	Berücksichtigung des „Verursacherprinzips“	190
(b)	Berücksichtigung des „Kosteneffizienzgebots“	191
(c)	Einfluss des Verhältnismäßigkeitsprinzips	192
(d)	Zusammenfassung der Leitprinzipien der Maßnahmenplanung	192
3.	Ergänzende zusätzliche Maßnahmen	193
4.	Zusammenfassung.....	193
III.	Verhältnis von Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm	194
C.	Umsetzung von Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm.....	196
I.	Verpflichtung zur normativen Umsetzung des Bewirtschaftungsplans	198
II.	Verpflichtung zur normativen Umsetzung des Maßnahmenprogramms.....	201
III.	Zusammenfassung	202
TEIL 4	SUP-PFLICHTIGKEIT VON BEWIRTSCHAFTUNGSPLAN UND	
	MAßNAHMENPROGRAMM.....	205
A.	Geltungsbereich der SUP-RL	206
I.	Pläne und Programme i.S.d. Art. 2 lit. a SUP-RL.....	206
II.	Einschränkung des Geltungsbereich durch Art. 3 SUP-RL.....	207
1.	Begriff der erheblichen Umweltauswirkungen	207
2.	Arten von umweltprüfungspflichtigen Plänen und Programmen.....	209
a.	Pläne und Programme mit obligatorische Umweltprüfung	209
b.	Pläne und Programme mit konditionaler Umweltprüfung.....	210
B.	Anwendbarkeit der SUP-RL	211
I.	Vorliegen eines tauglichen Prüfungsgegenstands	212
II.	Notwendigkeit einer obligatorischen Umweltprüfung	213
III.	Rahmensetzung i.S.d. Art 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL.....	214
1.	Genehmigungs- und Projektbegriff der SUP-RL.....	214

2.	Bestimmung der Projekte mit Gewässerbezug.....	215
3.	Begriff der Rahmensetzung.....	216
a.	Zur rahmensetzenden Wirkung des Bewirtschaftungsplans.....	216
b.	Zur rahmensetzenden Wirkung des Maßnahmenprogramms.....	218
IV.	Zusammenfassung.....	219
C.	Konsequenzen für das Planaufstellungsverfahren.....	220
I.	Festlegung des Untersuchungsrahmens.....	222
II.	Umweltberichte für Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm.....	223
1.	Umweltbericht für Bewirtschaftungsplan.....	224
2.	Umweltbericht für das Maßnahmenprogramm.....	225
III.	Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung.....	226
1.	Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung am Bewirtschaftungsplan.....	226
2.	Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung am Maßnahmenprogramm.....	227
IV.	Entscheidungsfindung.....	227
V.	Bekanntgabe der Entscheidung.....	228
D.	Konsequenzen für die Überwachung.....	228
E.	Zusammenfassung.....	229
TEIL 5	ZUSAMMENFASSUNG UND ERGEBNISSE IN THESEN.....	231
LITERATURVERZEICHNIS.....		239
COMMON IMPLEMENTATION STRATEGY - GUIDANCE DOCUMENTS.....		247