Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie

Inhalte, Neuerungen und Anregungen für die nationale Umsetzung

Herausgegeben von

Stephan von Keitz

und

Michael Schmalholz

Erarbeitet von

Dr. habil. Dietrich Borchardt
Udo Bosenius
Rolf-Dieter Dörr
Prof. Dr. Bernd Hansjürgens
Dr. Fritz Holzwarth
Eduard Interwies
Dr. Ulrich Irmer
Heide Jekel
Dr. Stephan von Keitz
R. Andreas Kraemer
Dr. Christiane Markard
Dr. Frank Messner
Dr. Volker Mohaupt
Prof. Dr. Klaus Müller
Prof. Dr. Joachim Quast
Michael Schmalholz
Dr. Jörg Steidl
Thomas Stratenwerth
Prof. Dr. Hubert Wiggering

ERICH SCHMIDT VERLAG

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie : Inhalte, Neuerungen und Anregungen für die nationale Umsetzung / Hrsg.: Stephan von Keitz und Michael Schmalholz. - Berlin : Erich Schmidt, 2002
ISBN 3-503-06620-9

ISBN 3 503 06620 9

Alle Rechte vorbehalten
© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co., Berlin 2002

Dieses Buch ist auf säurefreiem Papier gedruckt
und entspricht den Frankfurter Forderungen zur Verwendung
alterungsbeständiger Papiere für die Buchherstellung

Satz: multitext, Berlin
Druck: Bitter, Recklinghausen

Vorwort

Im Dezember 2000 haben sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf die endgültige Fassung der Wasserrahmenrichtlinie verständigt. Mit dieser Richtlinie wird das bislang über zahlreiche Richtlinien zersplitterte, inhomogene und zum Teil sogar widersprüchliche europäische Recht des Gewässerschutzes auf eine einheitliche Grundlage gestellt. Die bisherigen EU-Regelungen erfaßten nur Teilbereiche des Gewässerschutzes. Teils waren sie nutzungsorientiert, teils verfolgten sie ökologische Ziele, einige Regelungen hatten einen immissionsbezogenen, andere einen emissions- oder stoffbezogenen Ansatz zur Grundlage. Neben einer notwendigen Vereinheitlichung des Gewässerschutzes werden mit der Wasserrahmenrichtlinie auch verschiedene neue Ansätze zum Umgang mit Gewässerressourcen eingeführt. Die Richtlinie enthält zudem anspruchsvolle Ziele und materielle Vorgaben für die Gewässerqualität von Oberflächengewässern (Fließgewässer, Seen, Übergangs- und Küstengewässer) sowie das Grundwasser, deren Einhaltung durch umfangreiche Verfahrens- und Planungsanforderungen sichergestellt werden soll.

Mit der verbindlichen Festschreibung europaweit einheitlich geltender Qualitätsziele für Gewässer hat die Europäische Union einen mutigen Schritt in Richtung auf einen anspruchsvollen Gewässerschutz unternommen, der sich nicht mehr primär an Verwaltungs- und Landesgrenzen, sondern an Flusseinzugsgebieten orientiert. Die Fokussierung auf Qualitätsziele im Gewässerschutz anstelle einer Vorgabe strenger Emissionswerte wurde in Deutschland anfangs überaus kritisch betrachtet, da eine "Auffüllung" dieser Ziele bei weniger belasteten Gewässern befürchtet wurde. Dabei wurde allerdings vielfach übersehen, dass der Besorgnisgrundsatz in § 6 des Wasserhaushaltsgesetzes mit seiner Orientierung an dem ‚Wohl der Allgemeinheit' im Grunde nicht handhabbar war und die deutsche Gewässerschutzpolitik lange Zeit an ernsthaften Fortschritten gehindert hat. Erst nachdem sich die Länderverwaltungen auf Umweltqualitätsziele – wie die Gewässergüteklasse II – verständigt hatten, konnten mit dem Instrumentarium der Emissionsbegrenzung wirkliche Erfolge erzielt werden. Dies liegt auch daran, dass die technischen Fortentwicklungen stark davon abhängig sind, wie groß der Druck aus der Perspektive klarer immissionsseitiger Ziele ist.

Die Wasserrahmenrichtlinie beschränkt sich nicht auf monokausale Regelungen, sondern setzt an zahlreichen, sehr unterschiedlichen Stellen an,

um das Ziel eines anspruchsvollen Gewässerschutzes zu erreichen: von der Festschreibung anspruchsvoller chemischer und ökologischer Umweltqualitätsziele, der Koordination und engen Abstimmung über Verwaltungs- und Landesgrenzen hinweg bis hin zu einer weitreichenden Einbeziehung und Mobilisierung der Öffentlichkeit, wobei viele dieser Anforderungen für den deutschen Gewässerschutz neu sind. Zudem legt die Richtlinie die Grundlage für eine stärkere Berücksichtigung ökonomischer Aspekte in der Gewässerbewirtschaftung. Angesichts angespannter Haushaltslagen in Deutschland ist dies keine Kapitulation vor wirtschaftlichen Zwängen, sondern Ausdruck einer besseren, weil überlegteren Verteilung vorhandener Mittel. Darüber hinaus bezieht die Wasserrahmenrichtlinie auch gewässerübergreifende Auswirkungen anderer, nicht unmittelbar gewässerbezogener Tätigkeiten in ihren Regelungsbereich mit ein. Dies ist Ausdruck der Erkenntnis, dass ein komplexes Beziehungs- und Wirkungsgefüge zwischen Wasser, Boden, Luft und Lebewesen besteht. Diesem kann nur dann angemessen Rechnung getragen werden, wenn auch andere Politikbereiche stärker als bisher die Belange des Gewässerschutzes in ihre Zielvorstellungen integrieren. Dies betrifft beispielsweise die Landwirtschaftspolitik und europäische Agrarpolitik – gerade im Hinblick auf die Problematik diffuser Stoffeinträge –, den Bodenschutz, die Luftreinhaltung, die Raumordnung oder den Naturschutz.

Ziel dieses Buches ist es, die wesentlichen Inhalte und Neuerungen der Wasserrahmenrichtlinie darzustellen. Das Hauptaugenmerk richtet sich auf die von der Richtlinie angesprochenen Handlungsebenen und Querbezüge zu anderen Bereichen und Politiken. Ein weiterer Teil ist der Umsetzung der Richtlinie in deutsches Recht gewidmet. Diesen Weg werden neue Ziele, neue methodische Ansätze, Instrumente und Institutionen bereiten. Es werden Handlungsnotwendigkeiten aufgezeigt, offen gebliebene Fragen diskutiert sowie pragmatische Lösungsansätze präsentiert. Das vorliegende Werk soll damit eine Grundlage schaffen für die intensive Arbeit, die in den kommenden Jahren zu leisten sein wird.

Wiesbaden, im Januar 2002

Michael Schmalholz
Stephan von Keitz

Inhaltsübersicht

Vorwort 5
Abkürzungsverzeichnis 9

Kapitel 1
Zusammenfassung 15

Kapitel 2
Die Wasserrahmenrichtlinie im System des europäischen und deutschen Gewässerschutzes 25

Kapitel 3
Die Ausnahmeregelungen und Spielräume der Mitgliedstaaten bei der Richtlinienumsetzung 49
Kapitel 3.1 Die rechtlichen Grundlagen der Ausnahmen und Spielräume 51
Kapitel 3.2 Die Ausnahmeregelungen für künstliche und erheblich veränderte Gewässer 75

Kapitel 4
Die Ermittlung signifikanter Belastungen von Oberflächengewässern 87

Kapitel 5
Die Anforderungen an den Schutz der Oberflächengewässer 107

Kapitel 6
Die Anforderungen an den Schutz des Grundwassers 145

Kapitel 7
Ausgewählte Maßnahmen zum Erreichen einer guten Gewässerqualität 173
Kapitel 7.1 Minimierung diffuser Stoffeinträge 177
Kapitel 7.2 Verbesserung der Gewässermorphologie 221
Kapitel 7.3 Optimierung der kommunalen und industriellen Abwasserbehandlung 233
Kapitel 7.4 Rekultivierung ehemaliger Braunkohlenabbaugebiete 241
Kapitel 7.5 Kurz- und langfristige Handlungsoptionen bedeutsamer Akteure 245

Kapitel 8
Sozioökonomische Ansätze der Wasserrahmenrichtlinie 261
Kapitel 8.1 Ökonomische Aspekte der Wasserrahmenrichtlinie 263
Kapitel 8.2 Die Erhebung kostendeckender Preise in der Wasserrahmenrichtlinie 293

Kapitel 9
Die Bewirtschaftung nationaler und internationaler Flussgebiete . . 321

Kapitel 10
Die Information und Anhörung der Öffentlichkeit in der Wasserrahmenrichtlinie 343

EU-Wasserrahmenrichtlinie (Text) 365
Autorenverzeichnis 417
Literaturverzeichnis 421
Stichwortverzeichnis 443