

# EuGH: Die Umweltziele der EU-Wasserrahmenrichtlinie sind für jedes Vorhaben verbindlich

Mit dieser Entscheidung sieht sich der DAFV – auch wenn noch einige Wünsche offen bleiben – in seinem Kampf für die Durchgängigkeit unserer Fließgewässer für wandernde Tiere gestärkt.



FOTO: G. Kemmler

Restwasserkraftwerk mit zerstörten Kieshabitats

Am 1. Juli hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) das mit Spannung erwartete Urteil (Rechtssache C-461/13) zur Auslegung der Wasserrahmenrichtlinie verkündet. Nach den strengen Maßstäben in den Schlussanträgen vom 23.10.2014 des Generalanwaltes hatten alle Umweltschützer vom EuGH-Urteil nach 15 Jahren des Inkrafttretens der Richtlinie Klarheit für die Umsetzung der Kernziele der Richtlinie erwartet. Das ist nur zum Teil geschehen. Wichtig ist die Feststellung des EuGH, dass die Umweltziele der EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) nicht nur programmatische Formulierungen bloßer Ziele der Bewirtschaftungsplanung darstellen, sondern entgegen der Auffassung der Bundesrepublik Deutschland für jedes Vorhaben verbindlich sind.

„Das Gericht stellt unmissverständlich fest, es besteht das Endziel der Richtlinie 2000/60 (WRRL) darin, durch eine konzertierte Aktion bis zum Jahr 2015 einen „guten Zustand“ aller Oberflächengewässer der Union zu erreichen“ (RN 37). Da bekannt ist, dass laut UBA nicht einmal 20 % der Fließgewässer nach den Maßstäben des in Deutschland anzuwendenden fischbasierten Bewertungssystems „fiBS“ dieses verbindliche Ziel erreichen, ist davon auszugehen, dass weitere Vertragsverletzungsverfahren geben wird.

Die 15 Jahre währende Diskussion, wann eine Verschlechterung vorliegt, ist nun auf Anfrage des

Bundesverwaltungsgerichts im Zusammenhang mit der Weservertiefung durch den EuGH präzisiert worden. Nach bisheriger deutscher Praxis sollte eine Verschlechterung nur vorliegen, wenn die Qualität eines Oberflächenwasserkörpers (Flussabschnitt, in der Regel nach Fischregionen) durch Eingriffe und nutzungsbedingte Veränderungen um eine ganze Zustandsklasse (sehr gut; gut, mäßig, unbefriedigend oder schlecht – oder noch schlechter) sinkt. Gewässer im schlechten Zustand hätten rein rechtlich somit weiter verschlechtert werden können.

Einem Verfahren beim EUROPÄISCHEN GERICHTSHOF geht eine mündliche Verhandlung voraus und darauf folgen die Schlussanträge eines unabhängigen Generalanwaltes. Bereits vor der mündlichen Verhandlung wollte dieser wissen, wie denn in Deutschland die Verwaltungspraxis mit dem Verschlechterungsverbot der Wasserrahmenrichtlinie und dessen Umsetzung nach § 27 Wasserhaushaltsgesetz umgehen würde. Generalanwalt Jääskinen wurden durch die Zusammenarbeit der Umweltverbände und der AG-WRRL im DAFV zahlreiche Beispiele der Missachtung des EU-Rechts durch die Deutsche Verwaltung präsentiert. Seine Schlussanträge wurden von Rechtsexperten als mustergültige Interpretation der Wasserrahmenrichtlinie bezeichnet. Generalanwalt Jääskinen sah nach wörtlicher Auslegung der WRRL jede – auch geringfügige – Beeinträchtigung einer Qualitätskomponente (z. B. Fischfauna) als Verschlechterung an. Für die von EU-Seite ständig gepriesene Öffentlichkeitsbeteiligung an den Umsetzungsprozessen wäre mit dieser strengen Sichtweise relativ überschaubar eine aktive Einflussnahme der interessierten Öffentlichkeit möglich gewesen. Eine Lockerung der strengen Regel bei begründeten Ausnahmen nach Art. 4 Abs. 7 der Richtlinie hätten wir vom EuGH eher erwartet.

### **Im Einzelnen:**

#### **Der Gerichtshof bestätigte wesentliche Sichtweisen des Generalanwaltes.**

Zitat: Es ist darauf hinzuweisen, dass der Wortlaut von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Zi. i der Richtlinie 2000/60, anders als die Bundesrepublik Deutschland und die niederländische Regierung geltend gemacht haben, für den verbindlichen Charakter dieser Bestimmung spricht; dort heißt es: „Die Mitgliedstaaten führen ... die notwendigen Maßnahmen durch, um eine Verschlechterung des Zustands aller Oberflächenwasserkörper zu verhindern ...“. Aus der Formulierung „führen ... durch“ ergibt sich eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, in diesem Sinne zu handeln. Dem vorlegenden Gericht ist beizupflichten, dass in der Genehmigung eines konkreten Vorhabens eine solche Durchführung zu sehen ist (RN 31/32).

Die Richtlinie schreibt zwei gesonderte, wenn auch eng miteinander verbundene Ziele vor. Zum einen führen die Mitgliedstaaten nach Art. 4 Abs.1 Buchst. a Zi. i die notwendigen Maßnahmen durch, um eine Verschlechterung des Zustands aller Oberflächenwasserkörper zu verhindern (Verschlechterungsverbot). Zum anderen schützen, verbessern und sanieren die Mitgliedstaaten gemäß Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Zi. ii und iii alle Oberflächengewässer mit dem Ziel, spätestens Ende des Jahres 2015 einen guten Zustand der Gewässer zu erreichen (Verbesserungspflicht) (RN 39).

#### **Definition Verschlechterungsverbot**

Nach dem Urteil gilt nun ein deutlich strengerer Maßstab, als bisher in Deutschland angenommen. Es genügt der Sprung einer einzelnen Qualitätskomponente (z. B. Fischfauna oder Makrozoobenthos in eine schlechtere Zustandsklasse (sehr gut® gut® mäßig® unbefriedigend® schlecht) damit im Sinne

der Wasserrahmenrichtlinie eine Verschlechterung vorliegt. Sobald sich der Zustand mindestens einer Qualitätskomponente gemäß Anhangs V der Richtlinie 2000/60 EG um eine Klasse verschlechtert, auch wenn diese Verschlechterung nicht zu einer Verschlechterung der Einstufung des Oberflächenwasserkörpers insgesamt führe, läge eine Verschlechterung im Rechtssinne vor. Sei jedoch die betreffende Qualitätskomponente im Sinne von Anhang V bereits in der niedrigsten Klasse (schlecht) eingeordnet, stelle jede Verschlechterung dieser Komponente eine „Verschlechterung des Zustands“ eines Oberflächenwasserkörpers dar.

Die Umweltziele der WRRL sind nicht als bloße Programmsätze zu betrachten, sondern als verbindliche und im einzelnen Genehmigungsverfahren zu beachtende Verpflichtung. Denn aufgrund des Urteils des EuGH ist es ausgeschlossen, dass Verbesserungen hinsichtlich einer oder mehrerer Qualitätskomponenten eine vorhabenbedingte negative Änderung bezüglich einer anderen Qualitätskomponente saldieren. Dadurch räumt der EuGH letztlich dem Interesse an einem umfassenden Gewässerschutz den Vorrang gegenüber rein wirtschaftlichen Interessen ein. Nun ist der Gerichtshof vom klaren „Status-quo-Prinzip des“ Generalanwaltes abgerückt und hat das Experten bekannte und das einzige für Deutschland von der EU-Kommission genehmigte Fischbewertungssystem fiBS als Grundlage zur Bewertung von Verschlechterungen der deutschen Oberflächenwasserkörper, die wohlgerne hundert und mehr Flusskilometer betragen können, gemacht. Damit wird allerdings der breiten Öffentlichkeit die einfache Kontrolle von Gewässerveränderungen nahezu unmöglich gemacht. Schade! Eine Verschlechterung in einem Oberflächenwasserkörper ist in den genannten Grenzen innerhalb der bestehenden Zustandsklasse (z. B. mäßig oder unbefriedigend) einer Qualitätskomponente nur Jahre nach den Veränderungen durch irreversible neue Nutzungen mit fiBS feststellbar. Jedenfalls wurde im Synthesepapier/Konferenz S. 19 Forum-Fischschutz (<http://forum-fischschutz.de>) übereinstimmend festgestellt, „Mit dem Verfahren fiBS sind jedoch in der Regel keine Detailaussagen zur Funktionalität einzelner Fischschutz- und -abstiegsanlagen möglich“.

Der Gerichtshof hat offen gelassen, wie bei Planungen von Einzelprojekten im Voraus die Auswirkungen auf die Einhaltung der Grenzen von Zustandsklassen einzelner Qualitätskomponenten eines ganzen Oberflächenwasserkörpers feststellbar sein sollen. Der EuGH hat auf Anraten der Kommission damit zur weiteren Verunsicherung im wasserrechtlichen Vollzug beigetragen. Man muss mit zahlreichen weiteren juristischen Auseinandersetzungen rechnen, die auch geraume Zeit in Anspruch nehmen dürften, um zu einer der EuGH-Rechtsprechung kompatiblen Vollzugspraxis zu finden. Es ist ungewiss, was bis dahin mit den noch nicht mit Nutzungen verbauten Fließgewässerabschnitten passiert.

Die Landesregierungen können nun entscheiden, was sie tun. Jedes Bundesland muss EU-Sanktionen selbst tragen. Verbessern oder hohe Strafen riskieren. Jedenfalls wird der DAFV die EU-Kommission über das Verwaltungsgeschehen bezüglich gewässerschädlicher Eingriffe und Nutzungen im Rahmen der laufenden Beschwerde weiterhin anhand konkreter Beispiele ausführlich unterrichten.

Passend dazu ist gerade eine heftige Diskussion mit der Abteilung Naturschutz der Generaldirektion Umwelt in der EU-Kommission zu einem „Leitfaden Wasserkraft in Natura 2000 Gebieten“ entbrannt (Siehe Bericht [www.dafv.de](http://www.dafv.de)). Dieses Ansinnen ist aus unserer Sicht schon unglaublich und wirft ernste Fragen auf. Offensichtlich sind die Auswirkungen von zu vielen Wasserkraftanlagen auf die Verhinderung der WRRL-Zielerreichung Angang V in der EU-Kommission nicht hinreichend bekannt - oder?

## **Ausnahmen vom Verschlechterungsverbot**

Die Pflicht zur Verhinderung der Verschlechterung des Zustands der Oberflächenwasserkörper bleibt in jedem Stadium der Durchführung der Richtlinie 2000/60 verbindlich und gilt für jeden Typ und jeden Zustand eines Oberflächenwasserkörpers, für den ein Bewirtschaftungsplan erlassen wurde oder hätte erlassen werden müssen. Der betreffende Mitgliedstaat ist folglich verpflichtet, die Genehmigung eines Vorhabens zu versagen, wenn es geeignet ist, den Zustand des fraglichen Wasserkörpers zu verschlechtern oder die Erreichung eines guten Zustands der Oberflächenwasserkörper zu gefährden, es sei denn, das Vorhaben fällt unter eine der in Art. 4 Abs. 7 der Richtlinie vorgesehenen Ausnahmen (RN 50).

Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass diese Regelung mehrere Kategorien enthält. Insbesondere heißt es in Art. 4 Abs. 7: „Die Mitgliedstaaten verstoßen nicht gegen diese Richtlinie, wenn ... das Nichtverhindern einer Verschlechterung des Zustands eines Oberflächenwasserkörpers oder die Folge von neuen Änderungen der physischen Eigenschaften eines Oberflächenwasserkörpers ist ...“(RN 45), wenn alle vier Bedingungen zutreffen:

1. Es werden alle praktikablen Vorkehrungen getroffen, um die negativen Auswirkungen auf den Zustand des Wasserkörpers zu mindern.
2. Jedes Projekt muss einzeln im Bewirtschaftungsplan dargelegt sein.
3. Es liegt ein übergeordnetes öffentliches Interesse vor, das die Verwirklichung Ziele für die Umwelt übertrifft.
4. Die nutzbringenden Ziele, denen die Änderungen des Wasserkörpers dienen sollen, können aus Gründen der technischen Durchführbarkeit oder aufgrund unverhältnismäßiger Kosten nicht durch andere Mittel, die eine wesentlich bessere Umweltoption darstellen, erreicht werden.

Insoweit ist hervorzuheben, dass die Struktur der in Art. 4 Abs. 7 der Richtlinie 2000/60 vorgesehenen Kategorien von Ausnahmen die Annahme zulässt, dass Art. 4 der Richtlinie nicht allein grundsätzliche Verpflichtungen enthält, sondern auch konkrete Vorhaben betrifft. Wie der Generalanwalt nämlich in Nr.78 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, greifen die Ausnahmegründe insbesondere dann, wenn die Nichtbeachtung der Ziele die Folge neuer Änderungen der physischen Eigenschaften (*nicht biologische, morphologische oder hydromorphologische*) des Oberflächenwasserkörpers ist und sich daraus negative Wirkungen ergeben. Dies kann im Anschluss an neue Genehmigungen von Vorhaben eintreten. Es ist nämlich unmöglich, ein Vorhaben und die Umsetzung von Bewirtschaftungsplänen getrennt zu betrachten (RN 47).

Unter RN 64 schreibt das Gericht: „Diese Auslegung wird durch Art. 4 Abs. 5 Buchst. c der Richtlinie 2000/60 bestätigt, der in Bezug auf erheblich veränderte Oberflächenwasserkörper, für die sich die Mitgliedstaaten die Verwirklichung weniger strenger Umweltziele vornehmen können, ausdrücklich ein Verbot jeder weiteren Verschlechterung vorsieht. So wie im vorliegenden Urteil bei einem schlechten Zustand einer Qualitätskomponente jede Verschlechterung unzulässig ist! Hat sich daran bisher ein einziges Bundesland gehalten?

Wir dürfen gespannt sein, ob und wie die EU-Kommission nach dem Fristende am 22.Dezember 2015 reagieren wird.

Gerhard Kemmler

Sprecher der Arbeitsgruppe Wasserrahmenrichtlinie im DAFV

27.07.2015