

Am Sandtorkai 2
D-20457 Hamburg

Tel.: +49 40 366203
Fax: +49 40 366377

info@zds-seehaefen.de
www.zds-seehaefen.de

Hamburg, 13. Februar 2019

II-302

Vorschläge zur Optimierung der Wasserrahmenrichtlinie

Positionspapier des ZDS

Einleitung

Seit Dezember 2000 ist die Wasserrahmenrichtlinie¹ das zentrale unionsrechtliche Instrument für den Schutz der Binnenoberflächengewässer, Übergangsgewässer, Küstengewässer und des Grundwassers in der Europäischen Union. Mit einem Verschlechterungsverbot und einem Verbesserungsgebot sowie mit Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen sollen alle europäischen Gewässer bis 2015 bzw. bis spätestens 2027 in einen guten Zustand versetzt werden. Zugleich soll die Richtlinie die nachhaltige Gewässernutzung fördern. Die Richtlinie sieht vor, dass die Europäische Kommission die Richtlinie spätestens 2019 überprüft und gegebenenfalls Änderungen vorschlägt.

Die Europäische Kommission hat mit der Überprüfung der Richtlinie begonnen. Der Zentralverband der deutschen Seehafenbetriebe (ZDS) unterbreitet daher auf Grundlage eines von ihm beauftragten Rechtsgutachtens² Vorschläge zur Verbesserung der Wasserrahmenrichtlinie. Die Vorschläge des ZDS zielen darauf ab, die Wasserrahmenrichtlinie leichter anwendbar zu machen und dem Befund entgegenzuwirken, dass die Richtlinie den Erhalt und Ausbau von Häfen und Wasserstraßen, aber auch von zahlreichen anderen infrastrukturellen und gewerblichen Projekten übermäßig erschwert bzw. verzögert. Die Vorschläge verfolgen nicht das Ziel, die Richtlinie grundstürzend zu verändern oder den von der Richtlinie verfolgten hohen Schutzstandard in Frage zu stellen. Vielmehr geht es um Optimierungen, die vermeidbaren Anwendungsschwierigkeiten entgegenwirken sollen.

Nachstehend beschreibt der ZDS die Probleme, welche die Anwendung der Wasserrahmenrichtlinie in Europa erschweren und begründet die Vorschläge zur Verbesserung der Richtlinie.

Zielerreichung

Die Ziele der Richtlinie beim Gewässerschutz und bei der Förderung der nachhaltigen Gewässernutzung wurden trotz großer Anstrengungen bisher nicht erreicht.

Zielerreichung beim Gewässerschutz

Im Zeitraum vom Inkrafttreten der Richtlinie 2000 bis zum Zieljahr 2015 ist es nicht gelungen, die vielen Gewässer in Deutschland und Europa in einen guten Zustand im Sinne der Wasserrahmenrichtlinie zu versetzen. Tatsächlich geht die Europäische Kommission u.a. davon aus, dass nur etwa die Hälfte der europäischen Oberflächengewässer im Jahr 2015 einen guten ökologischen Zustand erreicht hat.³ In Deutschland betrug der Anteil der Oberflächengewässer in zumindest gutem ökologischem Zustand im Jahr 2015 weniger als zehn Prozent. Im Hinblick auf ihren chemischen Zustand wurden gar alle Oberflächengewässer aufgrund ubiquitärer Schadstoffe mit

¹ Europäische Union 22.12.2000.

² Fellenberg u. a. 2018.

³ Fellenberg u. a. 2018, S. 12.

„nicht gut“ eingestuft.⁴ Das gesteckte Ziel der Wasserrahmenrichtlinie wurde europaweit in erheblichem Umfang verfehlt.

Zielerreichung bei der Gewässernutzung

Die Wasserrahmenrichtlinie soll eine nachhaltige Gewässernutzung fördern. In der Richtlinie heißt es:

*„Es werden allgemeine Grundsätze benötigt, um Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Verbesserung des Gewässerschutzes in der Gemeinschaft hinsichtlich der Wassermenge und -güte zu koordinieren, einen nachhaltigen Wassergebrauch zu fördern, einen Beitrag zur Lösung der grenzüberschreitenden Wasserprobleme zu leisten, aquatische Ökosysteme und die direkt von ihnen abhängenden Landökosysteme und Feuchtgebiete zu schützen und **das Nutzungspotential der Gewässer der Gemeinschaft zu erhalten und zu entwickeln.**“⁵*

Tatsächlich jedoch verzögert die Richtlinie Vorhaben – bei ohnehin schon langen Planungs- und Genehmigungsverfahren – um durchschnittlich etwa 24 Monate (bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben), schafft Rechtsunsicherheit, verhindert die nachhaltige Gewässernutzung und verursacht hohe Mehrkosten, wie ein Gutachten für die IHK Nord ausführt.⁶ Für Projekte entstehen erhöhte Ausgaben, ohne dass sich aus den Mehrkosten ein Mehrwert beim Umweltschutz ableitet.

Vorschläge des Zentralverbandes der deutschen Seehafenbetriebe

Der ZDS hat ein Gutachten in Auftrag gegeben, um zu prüfen, wie die Wasserrahmenrichtlinie angepasst werden sollte, um Planungs- und Genehmigungsverfahren von wasserrechtlicher Relevanz zu beschleunigen. Dabei soll der Gewässerschutz nicht gemindert werden. Der bereits von Umweltschutzverbänden geäußerte Vorwurf gegen die Vorschläge des Verbandes, es handele sich um einen „Frontalangriff“ auf die Richtlinie⁷, zeugt von Misstrauen und Unkenntnis in der Sache, nicht jedoch von inhaltlicher Befassung mit den Vorschlägen des Verbandes.

Richtlinie beibehalten

Der ZDS schlägt vor, die Wasserrahmenrichtlinie als EU-Richtlinie, die von den einzelnen Mitgliedstaaten an die jeweils vorzufindenden Bedingungen anzupassen ist, beizubehalten. Die Gewässer und die Gewässernutzung im nordischen Finnland etwa unterscheiden sich deutlich von jenen im heißen Portugal. Die Umwandlung der Richtlinie in eine Verordnung, die von den Mitgliedstaaten ohne Rücksicht auf nationale Begebenheiten angewandt werden müsste, oder gar eine grundlegende Veränderung des wasserrechtlichen Systems in seiner Gesamtheit, sind weder angezeigt noch politisch gewollt, auch nicht von der Hafenwirtschaft. Grundstürzende Veränderungen

⁴ Fellenberg u. a. 2018, S. 12–13.

⁵ Europäische Union 22.12.2000, Nr. 23.

⁶ Ramboll 2018, S. 3–4.

⁷ Veit 15.11.2018.

würden darüber hinaus erhebliche administrative, ökonomische und ökologische Anpassungskosten mit sich bringen.⁸ Die systematische Entscheidung der Europäischen Union für einen Ordnungsrahmen, der nicht auf eine vollständige Harmonisierung der wasserrechtlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten abzielt, bleibt richtig.

Allerdings führt die Richtlinie mit unzulänglichen Definitionen und fehlenden Verfahrenshinweisen zu Anwendungsschwierigkeiten und unterschiedlichen Auslegungen in den Mitgliedstaaten. Das Bundesverwaltungsgericht etwa stellte vergangenes Jahr fest, dass es an anerkannten Standardmethoden und Fachkonventionen für die Prüfung des Verschlechterungsverbots hinsichtlich der biologischen Zusammensetzung von Wasser fehlt und dass Fachgutachter nach bestem Wissen und Gewissen, aber ohne Rechtssicherheit hinsichtlich der Einhaltung der Richtlinie verfahren müssen:

„Es mangelt nicht nur an abgestimmten Bewertungsverfahren etwa für die hydromorphologischen QK [Qualitätskomponenten], sondern auch und gerade an anerkannten Standardmethoden und Fachkonventionen für die Auswirkungsprognose bei der Vorhabenzulassung. Derzeit erfordert daher jede Prüfung des Verschlechterungsverbots eine nicht normativ angeleitete fachgutachterliche Bewertung im Einzelfall.“⁹

Ebenso stellte die Bundesregierung jüngst fest:

*„Die Vergleichbarkeit der biologischen Bewertungsverfahren der Mitgliedstaaten wurde durch einen aufwändigen Prozess der Abgleichung der Bewertungsverfahren verbessert, wobei allerdings **weiterhin Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei der Anzahl der tatsächlich bewerteten biologischen Qualitätskomponenten bestehen.**“¹⁰*

Und weiter:

*„Dies liegt zum Teil daran, dass **in Deutschland mehr biologische Qualitätskomponenten tatsächlich bewertet werden als in anderen Mitgliedstaaten** und bei der Bewertung des „chemischen Zustands“ bereits die neuen bzw. teilweise verschärften Anforderungen der im Jahr 2013 novellierten Richtlinie über Umweltqualitätsnormen herangezogen wurden, **was so nur in wenigen anderen Mitgliedstaaten erfolgte, da nicht zwingend vorgegeben.**“¹¹*

Und weiter:

*„An den Bundeswasserstraßen besteht ein wesentliches Hemmnis darin, dass die **konkrete methodische Definition des „guten ökologischen Potenzials“** an erheblich veränderten Gewässern*

⁸ Fellenberg u. a. 2018.

⁹ Bundesverwaltungsgericht 09.02.2017, Rn. 502.

¹⁰ Deutscher Bundestag 16.11.2018, S. 2.

¹¹ Deutscher Bundestag 16.11.2018, S. 3.

(HMWB) unter der rechtlich vorgegebenen Beibehaltung gesellschaftlich wichtiger Nutzungen – **auch auf EU-Ebene – noch nicht abgeschlossen** ist.“¹²

Die Zitate machen deutlich, dass auf europäischer Ebene Definitionen und Verfahren der Wasserrahmenrichtlinie einer Überarbeitung unterzogen werden müssen; auch nach knapp zwanzig Jahren der Anwendung der Richtlinie bleiben viele ihrer Anforderungen unklar, und verursachen erhebliche Unsicherheit und damit unnötige Verzögerungen in den Abläufen.

Zeitliche Vorgaben anpassen

Die überholten und von vornherein nie realistischen zeitlichen Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie müssen angepasst werden, da sonst ab 2027 weitere, erhebliche Rechtsunsicherheit entstehen wird. Das ursprüngliche Ziel, einen „guten Zustand“ der Gewässer bis zum Jahr 2015 zu erreichen, wurde trotz aller Fortschritte in erheblichem Umfang verfehlt. Auch wenn der Zeitraum zur Zielerreichung von grundsätzlich 15 Jahren auf den ersten Blick großzügig bemessen zu sein schien, ist dies bereits mit der in der Richtlinie vorgegebenen Chronologie (dreijährige Transformationsfrist, anschließend sechsjährige Frist für die erstmalige Aufstellung der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme und einer weiteren dreijährigen Frist für die Umsetzung der Maßnahmen in der Praxis) wenig überraschend. Im Ergebnis hätten die ambitionierten Ziele nach dem System der Richtlinie damit innerhalb einer denkbar knappen Spanne von lediglich drei Jahren erreicht werden müssen, was – auch unter Berücksichtigung der Dauer wasserrechtlicher Erlaubnis-, Bewilligungs- und Planfeststellungsverfahren sowie der unscharfen und damit streitbehafteten Definitionen und Verfahren – kaum erreichbar erscheint.¹³ Hinzu kommt, dass die Europäische Union die stofflichen Vorgaben im Jahr 2013 nochmals erheblich verschärft hat.¹⁴ Die Zielmarke 2015 war also nie realistisch; obendrein ist sie nun ohnehin längst verstrichen.

Die Zielmarke 2027 wird trotz maximaler Anstrengungen ebenfalls nicht zu halten sein. Es kann nicht gelingen, in einem Zeitraum von zwölf bzw. acht Jahren, von 2015 bzw. 2019 bis 2027 die vielen Gewässer im „dichtbesiedelten, wirtschaftlich hoch entwickelten und von intensiver Landbewirtschaftung“¹⁵ geprägten Deutschland in einen guten Zustand zu versetzen. So schreibt die Bundesregierung:

*"Ein wesentlicher Aspekt der Wasserrahmenrichtlinie ist die Wiederherstellung der ökologischen Durchgängigkeit. [...] Bei der Wiederherstellung der ökologischen Durchgängigkeit sind insbesondere an Bundeswasserstraßen folgende wesentliche Hemmnisse zu nennen: Die **tatsächlichen Randbedingungen** sind an vielen Bundeswasserstraßen äußerst schwierig und erfordern oftmals technisch komplexe (Einzel-) Lösungen, die zudem teilweise unter beengten Platzverhältnis-*

¹² Deutscher Bundestag 16.11.2018, S. 4.

¹³ Fellenberg u. a. 2018, S. 12.

¹⁴ Richtlinie 2013/39/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. August 2013 zur Änderung der Richtlinien 2000/60/EG und 2008/105/EG in Bezug auf prioritäre Stoffe im Bereich der Wasserpolitik, ABl. 2013, Nr. L 226, 1.

¹⁵ Deutscher Bundestag 16.11.2018, S. 3.

sen realisiert werden müssen. Diese sehr anspruchsvollen Maßnahmen bedingen einen **hohen Planungs- und Zeitaufwand** und können zudem an **technische und wirtschaftliche Grenzen** stoßen. Hinzu kommt ein hoher **Abstimmungsbedarf mit den zuständigen Landesbehörden** und insbesondere auch den Betreibern der Wasserkraftanlagen. Im Ergebnis sind die Planungs- und Genehmigungsprozesse an diesen großen Gewässern mit den vielfältigen sich **überlagernden Betroffenheiten und Nutzungsansprüchen** komplex und langwierig. Dies alles kann mit dem bisher zur Verfügung gestellten **Personal** keinesfalls auch nur ansatzweise zufriedenstellend bewältigt werden.“¹⁶

Ähnlich sieht es beispielsweise das Land Hamburg und fordert die Verlängerung des Bewirtschaftungs-Mechanismus:

„Fristverlängerungen müssen auch über 2027 hinaus möglich sein.“¹⁷

Es ist also schon heute deutlich sichtbar, dass Deutschland (ebenso wie viele andere EU-Mitgliedstaaten) bis 2027 die Vorgaben der Richtlinie nicht erfüllen kann und damit die Verträge der Europäischen Union verletzen wird. Deutschland wird sich dann in einem Zustand der „dauerhaften Vertragsverletzung“ befinden. Umweltverbände und Andere werden dies nutzen, um auf dem Rechtsweg die Einhaltung der Richtlinie einzuklagen. Bauprojekte aller Art würden zum Erliegen kommen und auch bereits erteilte Zulassungen und Einleitungsgenehmigungen etwa würden richterlich überprüft und ggf. zurückgezogen werden müssen (vgl. Fahrverbote für bereits zugelassene Fahrzeuge mit Diesel-Antrieb). Ursache dieses absehbaren Zustands wäre jedoch nicht Unwillen, die Wasserrahmenrichtlinie umzusetzen und den Zustand europäischer Gewässer zu schützen und zu verbessern, sondern von vornherein unerreichbare Ziele. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen schrieb an EU-Kommissar Karmenu Vella:

Nicht immer sind die positiven Wirkungen solcher Aktivitäten in kurzer Zeit erkennbar, weil ein guter ökologischer Zustand oft einige Zeit braucht, um sich einzustellen. [...] Angesichts der großen Anstrengungen, die mit dem Gewässerschutz verbunden sind, sehen wir es als erforderlich an, mit der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie über das Zieljahr 2027 hinaus fortzufahren.“¹⁸

Der ZDS schlägt daher vor, in der Wasserrahmenrichtlinie mindestens eine zusätzliche Bewirtschaftungsperiode über das Jahr 2027 hinaus zur Umsetzung des Verbesserungsgebotes vorzusehen.

In jedem Fall wäre der in der Richtlinie vorgesehene Aufschub über 2027 hinaus näher zu spezifizieren. Die jetzige Formulierung, die einen Aufschub über 2027 hinaus nur „aufgrund der natürlichen Gegebenheiten“ erlaubt, ist unzureichend und streitanfällig:

Die Verlängerungen gehen nicht über den Zeitraum zweier weiterer Aktualisierungen des Bewirtschaftungsplans für das Einzugsgebiet

¹⁶ Deutscher Bundestag 16.11.2018, S. 4.

¹⁷ Taug 12.12.2018, S. 14.

¹⁸ Hornberg 2018, S. 2.

hinaus, es sei denn, die Ziele lassen sich aufgrund der natürlichen Gegebenheiten nicht innerhalb dieses Zeitraums erreichen.¹⁹

Was sind „natürliche Gegebenheiten“ in Kulturlandschaften, die im Laufe jahrtausendalter Bewirtschaftung immer wieder verändert worden sind? Der Begriff „natürliche Gegebenheiten“ ist denkbar ungenau und sollte präzisiert und praktikabel ausgestaltet werden.

Verschlechterungsverbot genauer bestimmen

Das Verschlechterungsverbot ist zentraler Wesensbestandteil der Wasserrahmenrichtlinie, eine strikte Zulassungsvoraussetzung für Genehmigungsverfahren und überraschenderweise nicht näher in der Richtlinie definiert.²⁰ Ein weiter Teil des deutschen Schrifttums und die nationale Rechtsprechung gingen davon aus, dass jede nachteilige Veränderung des Zustands eines Wasserkörpers als Verschlechterung im Sinne der Richtlinie bzw. des deutschen Umsetzungsgesetzes anzusehen sei (sog. Status-quo-Theorie). Insbesondere die Europäische Kommission und die meisten anderen Mitgliedstaaten, einschließlich der dortigen Gerichte, vertraten demgegenüber die Auffassung, eine Maßnahme führe nur dann zu einer Verschlechterung, wenn sie einen Wechsel des Wasserkörpers in eine niedrigere Zustandsklasse zur Folge habe (Zustandsklassentheorie). Der Europäische Gerichtshof kam zu einer dritten Variante, welche die beiden vorangehenden Ansätze verknüpft und damit jedoch das Konzept zur „praktischen Steuerungsuntauglichkeit“²¹ verdammt. Die Vollversammlung der deutschen Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) hat daher im März 2017 die Präzisierung des Verschlechterungsverbots gefordert, um „eine bessere Vollzugstauglichkeit“ zu schaffen.²²

Der Gesetzgeber sollte mit einer Definition im Richtlinienentwurf das so elementare Grundprinzip des Verschlechterungsverbot präzisieren: Dabei ist, *erstens*, die Auslegung des EuGH zu korrigieren und zu der zuvor in den meisten Mitgliedstaaten und auch von den EU-Wasserdirektoren vertretenen Zustandsklassentheorie zurückzukehren. *Zweitens*, ist die lediglich nachrangige Bedeutung der unterstützenden Qualitätskomponenten deutlicher herauszustellen. Und, *drittens*, ist es zur Gewährleistung eines verhältnismäßigen Ausgleichs zwischen Schutz und Nutzung der Gewässer zudem zwingend geboten, eine (über ein bereits derzeit zulässiges Abschneidekriterium hinausgehende) Bagatellschwelle vorzusehen. Die folgenden Abschnitte gehen darauf näher ein.

Bedeutung unterstützender Qualitätskomponenten klären

Die Bedeutung einer Verschlechterung von hydromorphologischen, allgemein physikalisch-chemischen und chemischen Qualitätskomponenten für die Möglichkeit einer Zulassung von Vorhaben sollte klargestellt werden. Das Bundesverwaltungsgericht und die Bundesregierung sind sich einig, dass die Vorgaben der Richtlinie bezüglich dieser Qualitätskomponenten unklar sind (vgl. Zitate in Abschnitt „Richtlinie beibehalten“, Seite 4). Das Bundesverwaltungsgericht gelangte zu der Auffassung, dass eine

¹⁹ Europäische Union 22.12.2000, Art. 4, Abs. 4, c).

²⁰ Fellenberg u. a. 2018, S. 16.

²¹ Reinhardt 2018, S. 292.

²² Taug 12.12.2018, S. 15.

negative Veränderung einer solchen unterstützenden Qualitätskomponente für die Annahme einer Verschlechterung nicht ausreiche.²³ Eine Veränderung des Abflussverhaltens eines Gewässers, etwa, also der Hydromorphologie, führe nicht automatisch zu einer Verschlechterung des Gewässers im Sinne der Richtlinie. Die LAWA vertritt eine gegenteilige Auffassung und der Europäische Gerichtshof wiederum hat sich noch nicht mit der Frage befasst. Die Europäische Union sollte die Herangehensweise in diesem Bereich in der Richtlinie festschreiben und die vom Bundesverwaltungsgericht erkannte Vorrangigkeit biologischer Qualitätskomponenten sowie die nachrangige Bedeutung der unterstützenden hydromorphologischen, chemischen, chemisch-physikalischen Qualitätskomponenten zur Anwendung bringen.

Bagatellschwelle einführen

Unabhängig von den beiden zuvor dargelegten Aspekten besteht zudem die generelle Notwendigkeit, eine aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit abzuleitende und in anderen umweltschutzgutbezogenen Rechtsbereichen bereits anerkannte Bagatellschwelle für Verschlechterungen auf das Wasserrecht zu übertragen und aus Gründen der Rechtssicherheit auch unmittelbar in der Wasserrahmenrichtlinie festzuschreiben. Auch Einwirkungen, die lediglich temporärer Natur sind, sollten von der Bagatellschwelle als „unerhebliche“ oder „geringfügige“ negative Zustandsveränderungen mit-erfasst werden.

Systematik von Regel und Ausnahmen überprüfen

Die Systematik von Regel und Ausnahme muss überprüft werden. Zwar enthält die Wasserrahmenrichtlinie Relativierungen der strikten Zielvorgaben, doch in der Zulassungspraxis sind es die Ausnahmen von diesen Vorgaben, welche die Umsetzung von Infrastrukturprojekten ermöglichen. Die Möglichkeit zur Ausnahme wiederum beruht auf etwaigen Änderungen der „physischen Eigenschaften“. Dieser Begriff ist – einmal mehr – nicht näher definiert (und in der englischen Übersetzung der Richtlinie ist von „physikalischen Eigenschaften“ die Rede) und ist Gegenstand umfangreicher rechtswissenschaftlicher Diskussionen.²⁴ Dies ist problematisch in mindestens zweierlei Hinsicht: Zum einen werden Ausnahmen in anderen Mitgliedstaaten der EU durch andere Lesarten erheblich großzügiger gewährt als in Deutschland. Zum anderen sollte eine Richtlinie, die eben auch nachhaltige Gewässernutzung zum Ziel hat, menschliches Wirken nicht zur Ausnahme erklären, sondern für solches Wirken einen regelkonformen Weg vorgeben. In jedem Fall muss der Gesetzgeber für mehr Rechtssicherheit sorgen.

Insbesondere ist zu gewährleisten, dass Veränderungen der stofflichen Beschaffenheit von Gewässern ausnahmefähig sind, weil sonst Unterhaltungsbaggerungen, also die Instandhaltung von Wasserstraßen, nicht möglich wären. So ergäbe sich ein Wertungswiderspruch, weil ein Vorhaben, das sich lediglich auf die chemischen bzw. physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten des ökologischen Zustands bzw. Potenzials auswirkt, nicht mehr ausnahmefähig wäre, während die Ausnahme für regelmäßig deutlich intensiver in die Gewässer eingreifende, äußere Umgestaltungen in Anspruch genommen werden könnte. Im Ergebnis könnte die restriktive Auslegung der

²³ Fellenberg u. a. 2018, S. 23.

²⁴ Fellenberg u. a. 2018, S. 31.

Wasserrahmenrichtlinie damit sogar zu zusätzlichen Eingriffen in Gewässer führen, da der Vorhabenträger beispielsweise in Situationen wie der Erweiterung einer Kläranlage zur Realisierung seines Vorhabens gezwungen wäre, seinen Gewässereingriff durch die dann auch die Hydromorphologie des Gewässers betreffende Schaffung einer neuen Einleitstelle zu intensivieren, um in den Genuss der Ausnahmeregelung zu gelangen.²⁵ Dieser Punkt ist für die Hafenwirtschaft deshalb bedeutsam, weil eine ökologische Verschlechterung eines Gewässers, die aus einer Remobilisierung von Sedimenten infolge notwendiger Unterhaltungsbaggerungen in der Fahrrinne eines Flusses resultiert, hiernach nicht ausnahmefähig sein könnte.

Reichweite der Alternativenprüfung klarstellen

Die Gewährung einer Ausnahme nach der Wasserrahmenrichtlinie setzt voraus, dass die nutzbringenden Ziele, denen die Änderungen des Wasserkörpers dienen sollen, nicht durch andere Mittel erreicht werden können, die eine wesentlich bessere Umweltoption darstellen. Im Zuge der Anpassung der Richtlinie sollte hier die Klarstellung vorgenommen werden, dass die Identität des geplanten Vorhabens gewahrt bleiben muss, also keine Alternativen zu berücksichtigen sind, die auf ein anderes Projekt hinauslaufen. Es sollte deutlich werden, dass es sich um kein milderes Mittel im Sinne der Richtlinie handelt, wenn ein mit dem Vorhaben verbundenes wesentliches Ziel des Projektes nicht mehr erreicht werden kann.²⁶

Ausnahmen auch zugunsten privatnütziger Vorhaben ermöglichen

Die Wasserrahmenrichtlinie setzt für die Gewährung einer Ausnahme voraus, dass die Gründe für die Änderungen von übergeordnetem öffentlichem Interesse sind. Darüber hinaus muss der Nutzen, den die Verwirklichung der Bewirtschaftungsziele für die Umwelt und Gesellschaft hat, durch den Nutzen der neuen Änderungen für die menschliche Gesundheit, der Erhaltung der Sicherheit der Menschen oder die nachhaltige Entwicklung übertroffen werden. Private Vorhaben, die zu einer Beeinträchtigung der Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie führen, sind nur dann zulassungsfähig, wenn sie zugleich im übergeordneten öffentlichen Interesse stehen. Privatnützige Vorhaben sind von der Rechtfertigungsmöglichkeit auch bei unverzichtbaren und berechtigten Gewässernutzungen von vornherein ausgeschlossen. Hier sollte eine Ausnahme auch zugunsten privatnütziger Vorhaben möglich sein, wenn die Anwendung der Verbote zu einer unzumutbaren Belastung führen würde und wenn dies mit den Zielen der Wasserrahmenrichtlinie vereinbar ist.

Verfahren straffen

Um Verfahren zu straffen, bieten sich zwei weitere Maßnahmen an:

Vorprüfung verankern

Um den Prüfungsaufwand von Vorhabenträgern und Zulassungsbehörden in eindeutigen Fällen auf ein vernünftiges Maß zu reduzieren, erscheint die Implementierung

²⁵ Fellenberg u. a. 2018, S. 34.

²⁶ Fellenberg u. a. 2018, S. 35.

einer Verfahrensstufe sinnvoll. In dieser Verfahrensstufe der Vorprüfung ist zu untersuchen, ob ein Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot und das Verbesserungsgebot nicht von vornherein ausgeschlossen ist. Da es sich um eine für die Zulassungsverfahren zentrale Weichenstellung handelt, empfiehlt es sich, die Zulässigkeit in der Wasserrahmenrichtlinie ausdrücklich zu verankern.

Stichtagsregelung einführen

Nach ständiger Rechtsprechung der deutschen Gerichte beurteilt sich die Rechtmäßigkeit einer Zulassungsentscheidung (z.B. Planfeststellungsbeschluss) grundsätzlich nach der Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Zulassung. In der Planungspraxis besteht allerdings das Problem, dass gerade bei langwierigen Zulassungsverfahren Veränderungen der Sach- und Rechtslage im Zeitraum zwischen Antragstellung und Zulassungsentscheidung auftreten können. Da allein der Zeitpunkt der Zulassungsentscheidung maßgeblich ist, ergibt sich hierdurch häufig die Schwierigkeit, dass Unterlagen teilweise über Jahre hinweg kontinuierlich aktualisiert oder bei Änderungen grundlegend überarbeitet werden müssen. Daher sollte in der Wasserrahmenrichtlinie klargestellt werden, dass den Mitgliedstaaten die Einführung einer verhältnismäßigen „Stichtagsregelung“ (z.B. Beendigung des Anhörungsverfahrens als maßgeblicher Zeitpunkt) zur Planungsbeschleunigung eröffnet ist.

Zusammenfassung und Fazit

Die Wasserrahmenrichtlinie ist das zentrale unionsrechtliche Instrument für den Schutz europäischer Gewässer. Die Anwendung hat gezeigt, dass die Richtlinie viele Unklarheiten enthält, die zu erheblicher Rechtsunsicherheit führen. Die Wasserrahmenrichtlinie kann ihre von vornherein unrealistischen Ziele – alle EU-Gewässer in gutem ökologische Zustand bis spätestens 2027 und Förderung nachhaltiger Gewässernutzung – nicht erreichen. Auch bei sorgfältigster Beachtung der Richtlinie ist es Planern und Genehmigungsbehörden nicht möglich, zu rechtssicheren Entscheidungen im Wasserrecht zu kommen. Auch oberste Gerichte beklagen die mangelhafte Ausgestaltung der Richtlinie. Aus diesen Unsicherheiten und daraus folgenden Rechtsstreitigkeiten resultieren unnötige Verzögerungen in den Planungs- und Genehmigungsverfahren und erheblicher Spielraum für unterschiedliche und damit dem Gewässerschutz abträgliche Auslegungen der Richtlinie in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

Der ZDS unterbreitet im Zuge der laufenden Anhörung der Europäischen Kommission zur Wasserrahmenrichtlinie daher folgende Vorschläge, die auf eine Verbesserung der Richtlinie abzielen:

- Richtlinie beibehalten und konkretisieren
- Zeitliche Vorgaben anpassen
- Verschlechterungsverbot genauer bestimmen
 - Bedeutung unterstützender Qualitätskomponenten klären
 - Bagatellschwelle einführen
 - Systematik von Regel und Ausnahmen überprüfen
- Reichweite der Alternativenprüfung klarstellen
- Ausnahmen auch zugunsten privatnütziger Vorhaben ermöglichen

- Verfahren durch Möglichkeit zur Vorprüfung und Stichtagsregelung straffen

Eine sorgfältige Überarbeitung der Richtlinie könnte zu zügigeren Planungs- und Genehmigungsverfahren und zu einem verbesserten Gewässerschutz in ganz Europa beitragen.

Der Zentralverband der deutschen Seehafenbetriebe e. V. (ZDS) ist der Bundesverband der rund 170 am Seegüterumschlag in den Häfen beteiligten Betriebe in Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Der ZDS vertritt die gemeinsamen wirtschafts-, gewerbe-, sozial- und tarifpolitischen Interessen der Unternehmen und schließt für seine tarifgebundenen Mitglieder Tarifverträge für die Hafentarbeiter.

Literaturverzeichnis

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT: Ausbau der Bundeswasserstraße Elbe ("Elbvertiefung") 7 A 2.15 (2017-02-09).

DEUTSCHER BUNDESTAG: *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Steffi Lemke, Dr. Bettina Hoffmann, Claudia Müller, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN : Zustand unserer Gewässer – Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie*. Berlin, 16.11.2018 (Drucksache 19/5812)

EUROPÄISCHE UNION: Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (in Kraft getr. am 22. 12. 2000). Wasserrahmenrichtlinie. In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, 2000, S. 1–72

FELLENBERG, Frank ; JARASS, Hans ; DINGEMANN, Kathrin ; KOTTMANN, Matthias: *Vorschläge zur Optimierung der Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG) : Rechtsgutachten im Rahmen der Evaluierung nach Art. 19 Abs. 2 der WRRL*. Im Auftrag des Zentralverbandes der deutschen Seehafenbetriebe e. V. (ZDS). Berlin/Bonn, 2018.

HORNBERG, Claudia: *Konsultation im Rahmen der Halbzeitbewertung der Wasserrahmenrichtlinie*. Brief an Kommissar Karmenu Vella. Bielefeld, 2018

RAMBOLL: *Expertise zu den wirtschaftlichen Folgen der WRRL in Norddeutschland : Ergebnisbericht*. Im Auftrag der IHK Nord e.V. Berlin, 2018.

REINHARDT, Michael: *Reform der Wasserrahmenrichtlinie : Anmerkungen zum Evaluationsverfahren gemäß Art. 19 Abs. 2 WRRL*. In: *Natur und Recht* 40 (2018), Nr. 5, S. 289–296.

TAUGS, Renate: *EG-WRRL in Hamburg : Perspektiven des Hamburger Senats*. Hamburg, 12.12.2018

VEIT, Sven-Michael: *Flüsse halten Fortschritt auf*. In: *TAZ* 15.11.2018