

Das Verschlechterungsverbot der WRRL – Triebfeder für den Gewässerschutz oder Hemmschuh für Infrastruktur und Vollzug?

Flussgebietsmanagement - 17. DWA-Workshop

Essen 16./17.11.2016

EuGH Weservertiefung

- ➔ Die **Genehmigung eines Vorhabens** ist zu versagen, wenn es geeignet ist, den Zustand des fraglichen Wasserkörpers zu verschlechtern.
- ➔ Verschlechterung liegt vor, sobald sich der Zustand mindestens einer **Qualitätskomponente** im Sinne des Anhangs V WRRL **um eine Klasse** verschlechtert.

Ist die betreffende Qualitätskomponente im Sinne von Anhang V WRRL bereits in der **niedrigsten Klasse** eingeordnet, stellt **jede Verschlechterung** dieser Komponente eine Verschlechterung dar.

EuGH Wasservertiefung

➔ „one out - all out“-Prinzip

„Maßgebend für die Einstufung des ökologischen Zustands ... ist die jeweils **schlechteste Bewertung** einer der **biologischen Qualitätskomponenten** nach Anlage 3 Nummer 1 in Verbindung mit Anlage 4“.
(§ 5 Abs. 4 Satz 1 OGWV)

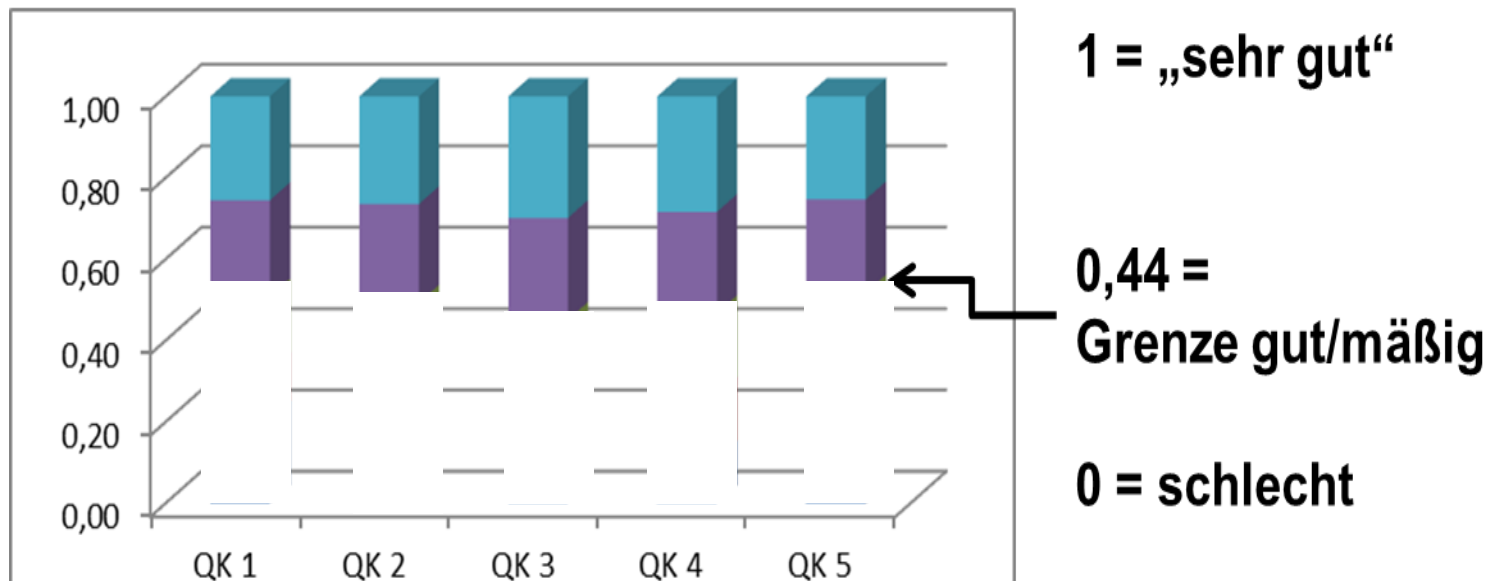
- Phytoplankton
- Makrophyten/Phytobenthos
- Benthische wirbellose Fauna
- Fischfauna
- [Großalgen/Angiospermen]

EuGH Weservertiefung

- ⇒ „ökologische Qualitätsquotienten“ (Anh. V Nr. 1.4.1 WRRL)
- i. „Die Mitgliedstaaten richten **Überwachungssysteme** ein, um die ... Werte der **biologischen QK** abzuschätzen.“
 - ii. „Um die Vergleichbarkeit dieser Überwachungssysteme zu gewährleisten, werden ... die Ergebnisse der ... verwendeten Systeme als **ökologische Qualitätsquotienten** ... als numerischer Wert zwischen 0 und 1 ausgedrückt ...
 - iii. „... wobei die die Stufen trennenden **Grenzwerte** als numerische Werte ausgedrückt werden. Der Wert, der die Stufen „sehr guter Zustand“ und „guter Zustand“ trennt, und der Wert, der die Stufen „guter Zustand“ und „mäßiger Zustand“ trennt, werden im Wege der **Interkalibrierung** bestimmt.“

EuGH Wassertiefung

➔ „ökologische Qualitätsquotienten“



- ➔ Interkalibrierung ist nicht abgeschlossen.
- ➔ Interkalibrierung ist begrenzt auf die beiden „oberen“ Zustände.
- ➔ Die numerische Abgrenzung „mäßig“/„unbefriedigend“ und „unbefriedigend“/„schlecht“ fehlt und müsste bundesweit für alle Gewässertypen definiert (und interkalibriert) werden.

Offene Fragen

- ➔ „unterstützende“ QK bei Einstufung des ökologischen Zustands
 - ➔ Tabellen 2, 3 und 6 der Anlage 4 OGeWV („mäßiger Zustand“):
„Bedingungen, unter denen die oben für die biologischen Qualitätskomponenten beschriebenen Werte erreicht werden können.“
 - ➔ § 5 Abs. 4 Satz 2 OGeWV:
hydromorphologische (Anlage 3 Nr. 2 OGeWV) und **allgemeine physikalisch-chemische** QK (Anlage 3 Nr. 3.2 OGeWV) sind „bei der Bewertung der biologischen QK [...] unterstützend heranzuziehen.“
 - ➔ § 5 Abs. 5 Satz 1 OGeWV (**chemische** QK / „**flussgebiets-spezifische Schadstoffe**“): bei Überschreiten bereits einer einzigen UQN wird der ökologische Zustand auf „mäßig“ begrenzt, auch wenn alle biologischen QK „gut“ oder „sehr gut“ eingestuft sind.

Offene Fragen

➔ „unterstützende“ Qualitätskomponenten bei Einstufung des ökologischen Zustands

➔ Ist das Verschlechterungsverbot unmittelbar auch auf die einzelnen unterstützenden QK anzuwenden?

oder:

➔ Bleiben Verschlechterungen unbeachtlich, solange sie sich nicht auf die Einstufung der biologischen QK auswirken?

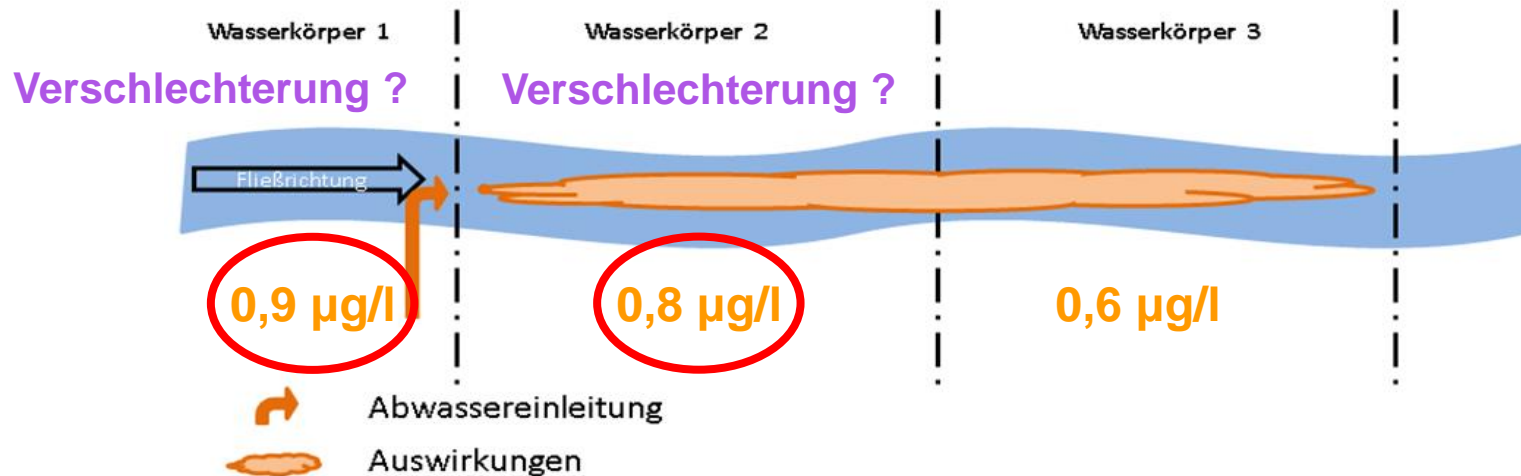
dann aber

➔ Zumindest vertiefter Prüfungsbedarf im Rahmen der Prognoseentscheidung zum Verschlechterungsverbot bzw. eher hinsichtlich des Zielerreichungsgebotes?



Offene Fragen

➔ Prognose der Auswirkungen des Vorhabens „unterstützende“ flussgebietspezifische Stoffe

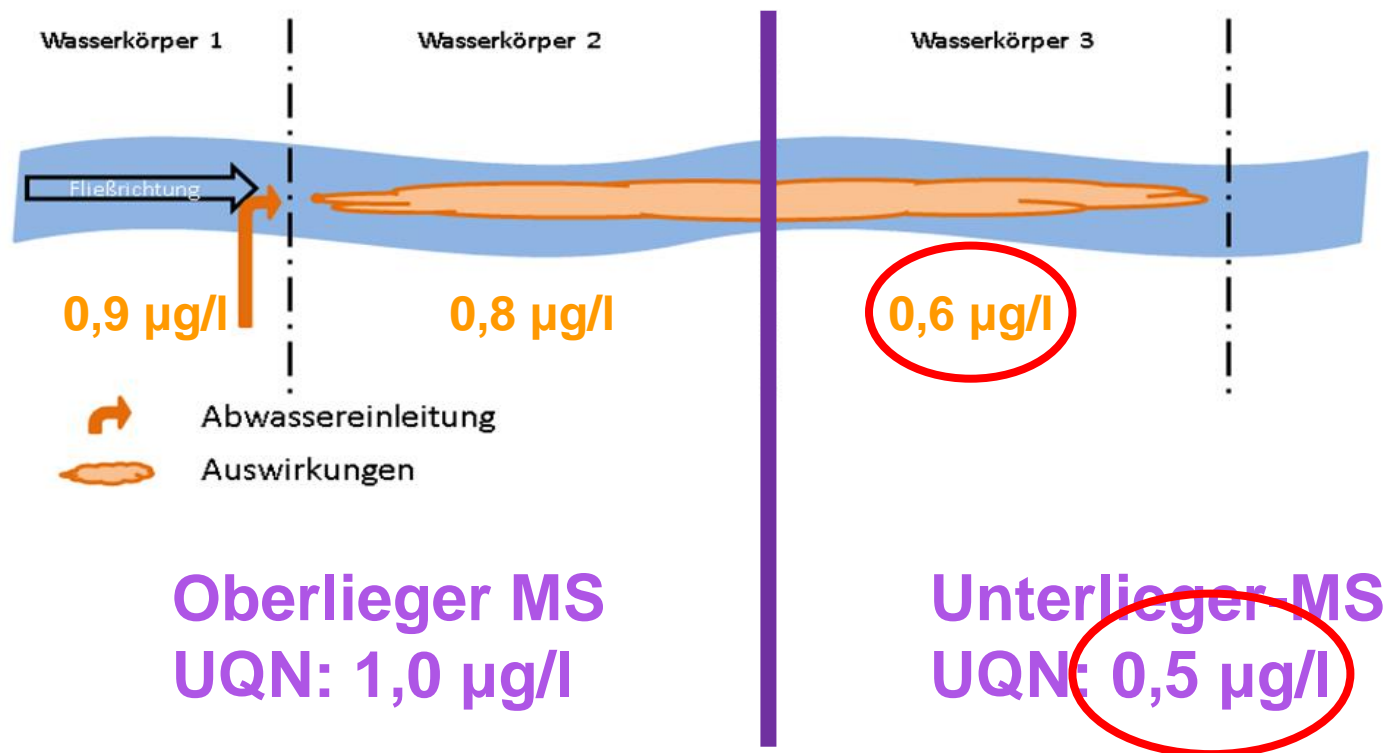


UQN: 0,7 µg/l



Offene Fragen

➔ Prognose der Auswirkungen des Vorhabens „unterstützende“ flussgebietspezifische Stoffe



Offene Fragen

➔ Prognose der Auswirkungen des Vorhabens

- ➔ **Dauer** der Verschlechterung
(Bauphase / Ausgleich i.R. natürlicher Gewässerdynamik / ...)
- ➔ Möglichkeit für **Kompensation** (räumlicher, zeitlicher und genehmigungsrechtlicher Zusammenhang mit dem Vorhaben)
- ➔ **Bewertungsgrenzen** (natürliche / saisonale Variabilitäten, hoher Grad an Datenaggregation für die Bewertung biologischer QK, fehlende Fehlergrenzen)
 - ➔ Daraus ergeben sich zwangsläufig **Ungenauigkeiten**.
 - ➔ Für die Annahme einer Verschlechterung muss die **Grenze** zu einer schlechteren Zustandsklasse im betreffenden Wasserkörper für eine biologische Qualitätskomponente **sicher überschritten** sein.

(nicht mehr) Offene Fragen

➔ Darlegungstiefe bzw. -spielräume

(BVerwG U.v. 28.4.2016 - Nordwestumfahrung Hamburg A 20)

(BVerwG U.v. 11.8.2016 - Weservertiefung)

- ➔ Anerkannte **Standardmethoden** für die Beurteilung, ob es vorhabenbedingt zu einer Verschlechterung des Zustandes bzw. Potentials von QK eines Wasserkörpers kommt, **gibt es** noch **nicht**.
- ➔ Den Behörden kommt bei Entwicklung eigener Methoden ein **erweiterter Spielraum** zu. Aber die Methode muss **transparent, funktionsgerecht** und **schlüssig** ausgestaltet sein, angewandte Kriterien müssen definiert und ihr fachlicher Sinngehalt nachvollziehbar dargelegt werden.
- ➔ Ausführungen zum Verschlechterungsverbot müssen „fachlich untersetzt“ und **nachvollziehbar dargelegt** sein.

(nicht mehr) Offene Fragen

➔ **Nachbesserung in laufenden (Gerichts-)Verfahren**

(BVerwG U.v. 28.4.2016 - Nordwestumfahrung Hamburg A 20)

- ➔ Die Prüfung der Auswirkungen eines Vorhabens im Rahmen der UVP genügt nicht den Anforderungen, weil
 - Schutzgut Wasser ./.. Qualitätskomponenten
 - allgemeine Prüfung ./.. Wasserkörperbezug

- ➔ Ein im Laufe des Gerichtsverfahrens nachgeschobener Beitrag zur Vereinbarkeit des Vorhabens mit dem Verschlechterungsverbot gehört zu den entscheidungserheblichen Unterlagen im Sinne des § 6 Abs. 1 UVPG und bedarf einer erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung.
(ergänzendes [Planfeststellungs-]Verfahren)

Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG

⇒ § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 WHG

- ⇒ Verschlechterung muss auf einer „neuen Veränderung der physischen (und physikalischen?) Gewässereigenschaften“ beruhen.
- ⇒ Veränderungen der chemischen Wasserbeschaffenheit sind dem Wortlaut gemäß dadurch nicht erfasst.

⇒ Folge:

- ⇒ gravierende physische Eingriffe z.B. in die Gewässermorphologie:
 - Ausnahmeregelung kann erteilt werden.
- ⇒ gering(st)e negative Veränderungen bei unterstützenden chemischen Qualitätskomponenten im Rahmen des ökologischen Zustandes oder bei einzelnen Stoffen im Rahmen des chemischen Zustandes:
 - ausnahmslos unzulässig?



Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG

⇒ Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Art. 20 Abs. 3 GG (Rechtsstaatsprinzip), Art. 5 Abs. 1 Satz 2 EUV

- ⇒ Ungleichbehandlung gleichartiger Sachverhalte ist (wasserwirtschaftlich) nicht begründbar und erscheint willkürlich.
- ⇒ Ggf. Ausübung berufs- und/oder betriebsbezogener Grundrechte oder Erfüllung von Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge (insbes. Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung) betroffen
- ⇒ Hätte Gesetzgeber in Kenntnis der EuGH-Auslegung des Verschlechterungsverbots für den chem. Zustand tatsächlich keine Ausnahmeregelung vorgesehen?

⇒ Analoge Anwendung von § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 WHG (?)



Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG

- ➔ **EuGH-Urteil vom 4.5.2016** (C-346/14 / „Schwarze Sulm“)
- ➔ Bau eines Wasserkraftwerks kann im **übergeordneten öffentlichen Interesse** liegen. (Förderung erneuerbarer Energiequellen / Zielvorgaben des Kyoto-Protokolls)
- ➔ Nationale Behörden können erwarteten Nutzen eines Vorhabens gegen Verschlechterung des Zustands des Oberflächenwasserkörpers **abwägen**. (Ermessensspielraum)
- ➔ hier: Fluss von sehr hoher ökologischer Qualität ./.
ökonomische Aspekte des Projekts für die lokale Wirtschaft (Stromerzeugungsanteil regional 2,0 ‰, national 0,4 ‰) und positiver Beitrag zum Klimaschutz
- ➔ **keine hohen Anforderungen** an die Erfüllung der Ausnahmevoraussetzungen, aber **sorgfältige Aufbereitung** erforderlich

Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG

➔ vorsorgliche Ausnahmeprüfung

(BVerwG U.v. 11.8.2016 - Weservertiefung)

- ➔ Eine vorsorglich durchgeführte Prüfung, ob bei Vorliegen einer Verschlechterung eine Ausnahme möglich ist, setzt voraus, dass **vorher** die **Auswirkungen** eines Vorhabens auf den Wasserkörper **fehlerfrei erfasst** und bewertet wurden.
- ➔ Es **reicht nicht** aus, das Vorliegen einer **Verschlechterung dahingestellt zu lassen**, weil ja die Voraussetzungen einer Ausnahme gegeben seien.
- ➔ Der **Aufwand** hinsichtlich der Bewertung eines Vorhabens auf die Verschlechterung von QK kann also durch eine vorsorgliche Ausnahmeprüfung **nicht vermindert** werden.

Bewertung

➔ **Einzelfallbezug des Verschlechterungsverbots**

- ➕ deutliche Hürde für in Gewässer „eingreifende“ Vorhaben und damit positiv i.S. des Gewässerschutz
- ➖ Einschränkung des Bewirtschaftungsspielraums innerhalb des Bewirtschaftungszyklus

➔ **„Scharfe“ Definition der Verschlechterung**

- ➕ Betrachtung einzelner QK schärft den Blick für partiell negative Einwirkungen von Vorhaben.
- ➕ bereits „schlechte“ WK werden besonders streng geschützt.
- ➖ Verschlechterungen innerhalb einer Klasse sind nicht relevant
./.. geringfügige Verschlechterungen an Klassengrenzen können zu Verbot eines Vorhabens führen. (Verhältnismäßigkeit?)
- ➖ erheblich gesteigerter Aufwand für die fachliche Darlegung des Gewässerzustandes und die Prognose möglicher Auswirkungen

Bewertung

➔ **Abstellen auf die Qualitätsquotienten von QK**

- ➕ objektivierte (und interkalibrierte) Beurteilung des Gewässerzustands bzw. Prognose möglicher Auswirkungen
- „Scheinrationalität“ bei der Klassenabgrenzung
- nicht abgeschlossene bzw. fehlende Interkalibrierung (Wettbewerbsgleichheit ?)
- fehlende Qualitätsquotienten bei den unteren Zustandsklassen (Vollziehbarkeit ?)

➔ **Ausnahmeregelung**

- fehlende bzw. fragliche Ausnahme bei Verschlechterungen im chemischen Zustand (Investitionshindernis ?)
- niedrige Schwelle für Zulassung einer Ausnahme („Viel Lärm um nichts“ ?)

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

LMR Hans-Hartmann Munk
Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung
und Forsten Rheinland-Pfalz
Kaiser-Friedrich-Straße 1
55116 Mainz
Hans-Hartmann.Munk@mueef.rlp.de