

Thema	
Umgang mit Fällen, in denen Zielerreichung grundsätzlich möglich, aber vollständige Maßnahmenumsetzung bis 2027 unrealistisch ist	
Richtlinien-Bezug	Bezug zum nationalen Recht
Art. 4 Abs. 4 und 5 WRRL	§ 29 Abs. 3, § 30 WHG
Kurze Beschreibung der Thematik / Fragestellung / Problemstellung	
<p>Es stellt sich die Frage, wie mit den Fällen umzugehen ist, in denen die Erreichung des guten Zustands grundsätzlich möglich ist, aber die vollständige Maßnahmenumsetzung bis 2027 unrealistisch ist, so dass keine der derzeit gesetzlich vorgesehenen 3 Fallgruppen, nämlich</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fristverlängerung bis 2027 [bzw. 2033/2039 für neu geregelte bzw. neue Schadstoffe] (siehe Themenblatt Nr. 01) • Fristverlängerung über 2027 [bzw. 2033/2039 für neu geregelte bzw. neue Schadstoffe] hinaus aufgrund natürlicher Gegebenheiten (siehe Themenblatt Nr. 01) • Festlegung Weniger strenger Umweltziele (WSUZ) (siehe Themenblatt Nr. 02) <p>passt (= „verbleibende Wasserkörper“),</p> <p>aufgrund <u>eindeutig feststehender Hindernisse</u>¹ für die Maßnahmenumsetzung bis 2027 [bzw. 2033/2039 für neu geregelte bzw. neue Schadstoffe] z. B. aus den nachfolgend genannten Gründen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • fehlende bzw. begrenzte finanzielle oder personelle Ressourcen bei den zuständigen Behörden und den Maßnahmenträgern² • fehlende Flächenverfügbarkeit • teilweise Untätigkeit von Maßnahmenträgern (z. B. infolge „Freiwilligkeitsprinzip“, teilweise fehlende rechtliche Verpflichtungen) • fehlende Akzeptanz, fehlendes Verständnis für die Notwendigkeit der Umsetzung von Maßnahmen und den damit verbundenen Kosten in Teilen der Bevölkerung • bestehende Nutzungskonflikte. <p>Es soll ein <u>gemeinsames Verständnis zum Umgang mit der Diskrepanz zwischen dem Erfordernis und der tatsächlichen Möglichkeit einer fristgerechten Maßnahmenumsetzung bis 2027</u> entwickelt werden.</p> <p>Auf der Grundlage der bisherigen UMK-Beschlüsse³ besteht Einigkeit hinsichtlich</p> <p>der Rahmenbedingungen und Voraussetzungen, dass</p> <ul style="list-style-type: none"> • die ehrgeizigen Ziele der WRRL innerhalb der vorgesehenen Fristen mit den vorhandenen personellen und finanziellen Mitteln nicht flächendeckend erreichbar sind, • die Ziele der WRRL nicht (dauerhaft) abgesenkt, sondern längerfristig erreicht werden sollen, • die geltende WRRL für diesen Fall keine Lösung bereitstellt <p>sowie der Anforderungen an die Lösung, wonach</p> <ul style="list-style-type: none"> • (auch zur Erhöhung der Rechtssicherheit) ein möglichst einheitliches Vorgehen innerhalb Deutschlands und in der EU angestrebt wird, • die Lösungsvariante nicht im Widerspruch zum ambitionierten Vorgehen bei der Maßnahmenumsetzung bis 2027 stehen darf und • mit der Lösung der Umsetzungsdruck aufrechterhalten und möglichst erhöht werden soll. <p>Dabei ist zu klären,</p> <ol style="list-style-type: none"> • welche Fallgruppen darunterfallen und • wie damit umzugehen ist. 	

¹ Es muss bereits eindeutig feststehen, dass es aus diesen Gründen keine Maßnahmenumsetzung bis 2027 [bzw. 2033/2039] geben kann, ansonsten sind es Unsicherheiten, s. dazu Themenblatt Nr. 05

² Nach [BMU (2019)] sind das „z. B. WK, bei denen eindeutig ist, dass man bis 2027 etwas machen könnte, um den guten Zustand zu erreichen, dies aber aufgrund fehlender finanzieller oder personeller Ressourcen nicht möglich sein wird (z. B. bei der Wiederherstellung der Durchgängigkeit)“ (Ziff. IV., S. 5]

³ 91. und 93. UMK (jeweils zu TOP 25: Weitere Vorschläge der LAWA an die UMK zur Erreichung der Ziele der WRRL)[LAWA (2018c)], [LAWA (2019d)] sowie 90. UMK (TOP 31: Überprüfung der WRRL) [UMK (2018)]

Lösungs-/Bearbeitungsansatz bzw. Argumentationslinie (ggf. Alternativen)**I. Fallgruppen, die unter die oben genannten „verbleibenden WK“ fallen (können)**

(Umfasst ganz allgemein die Fälle der bisherigen Fristenregelung [technische Durchführbarkeit braucht mehr Zeit oder unverhältnismäßig hoher Aufwand], für die „natürliche Gegebenheiten“ [OW/GW] nicht begründet werden können bzw. für die es keine Fristenregelung über 2027 hinaus gibt, wie beim chemischen Zustand [OW] für neue bzw. neu geregelte Schadstoffe.)

Solche Fälle sind bezogen auf das Erreichen des guten ökologischen Zustands/Potenzials z. B. folgende:

- Fehlende Durchgängigkeit: aufgrund begrenzter personeller Kapazitäten, fehlender Flächenverfügbarkeit und konkurrierender Nutzungsinteressen ist ein flächendeckender Vollzug (Anordnung und Durchsetzung, einschl. Rechtsweg) zur Wiederherstellung der Durchgängigkeit aller Querbauwerke bis 2027 nicht leistbar.
- Gewässerstrukturelle Defizite: aufgrund begrenzter personeller und finanzieller Kapazitäten bestehen weder flächendeckend die erforderlichen Gewässerentwicklungskonzepte, noch ist der dafür erforderliche Vollzug bis 2027 leistbar. Im Übrigen ist der Vollzug auch aufgrund fehlender Flächenverfügbarkeit und konkurrierenden Nutzungsinteressen bis 2027 nicht leistbar.

II. Wie gehen wir damit um

Folgende Lösungsvorschläge kommen dafür in Betracht, die jeweils Vor- und Nachteile, insbesondere rechtliche Unsicherheiten, haben:

- (1) **Generelle Festlegung der Zielerreichung bis 2027:** Generelle bzw. pauschale Festlegung der Zielerreichung bis 2027 in allen Fällen (unter Nutzung aller Möglichkeiten für die Fristverlängerung von 2021 – 2027);
- (2) **„Kurzfristige WSUZ“:** befristete Festlegung von weniger strengen Zielen (WSUZ) nach § 30 WHG ausdrücklich beschränkt auf den Bewirtschaftungszeitraum 2021-2027;
- (3) **“Transparenz-Ansatz“:** Keine Inanspruchnahme von Ausnahmen, sondern transparente, ehrliche und nachvollziehbare Darlegung, dass und welche Maßnahmen zur Zielerreichung identifiziert sind und aus welchen Gründen die vollständige Umsetzung nicht bis 2027 geleistet werden kann („distance-to-target“-Analyse) mit fundierter Prognose zur Zielerreichung

Vor- und Nachteile der o. g. drei Lösungsvorschläge:**Zu (1) Generelle Festlegung der Zielerreichung bis 2027**Kurzdarstellung:

Es wird generell für alle „verbleibenden WK“ (= die 2021 noch nicht im guten Zustand sind und für die keine Fristverlängerung aufgrund natürlicher Gegebenheiten und kein WSUZ festgelegt werden kann/soll) – unabhängig vom Grad der Wahrscheinlichkeit – die Zielerreichung bis 2027 angegeben, unter deutlichem Hinweis auf die bestehenden Unsicherheiten (Themenblatt Nr. 05).

Vorteile:

- geringer Begründungsaufwand bei der jetzt anstehenden Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne für den dritten Bewirtschaftungszeitraum
- keine Absenkung des Ambitionsniveaus der WRRL
- kein Widerspruch zum Zielerreichungsgebot nach § 27 Abs. 1 Nr. 2 WHG
- Aufrechterhaltung des Handlungsdrucks

Nachteile:

- Unrealistisch und unglaubwürdig (gemessen am bisherigen Umsetzungstempo)
- Gefahr einer Beanstandung durch die EU-Kommission während des laufenden 3. Bewirtschaftungszeitraums

- hohes Risiko der vielfachen Zielverfehlung 2027
→ erheblicher Begründungsaufwand und Rechtfertigungsdruck ab 2027; Gefahr von Beanstandungen, Vertragsverletzungsverfahren, Klagen der EU-Kommission, Umweltverbände, etc.

Fazit:

Ablehnung: Es muss zu Beginn des 3. Bewirtschaftungszeitraums im Bewirtschaftungsplan eine realistische, sachlich begründete und nachvollziehbare Prognose hinsichtlich der Maßnahmenumsetzung bis 2027 und der Zielerreichung bis 2027 erfolgen. Demzufolge können nur die WK in die Fallgruppe „Zielerreichung bis 2027“ aufgenommen werden, für die Maßnahmen geplant sind, um den guten Zustand auch absehbar zu erreichen und die bis 2027 voraussichtlich auch umgesetzt werden können (insoweit bestehende Unsicherheiten sollten klar angesprochen werden). Dementsprechend wird die flächendeckende Nutzung von Lösungsvorschlag 1 abgelehnt.

Zu (2) „Kurzfristige WSUZ“Kurzdarstellung:

Abweichend von den Darstellungen der Tatbestandsvoraussetzungen in Themenblatt Nr. 03 zu den WSUZ werden die Tatbestandsmerkmale unter Bezugnahme auf die EuGH-Rechtsprechung zum weiten Umsetzungsspielraum der Mitgliedstaaten⁴ weiter gefasst:

- Unter „unmöglich“ werden auch Fälle der subjektiven Unmöglichkeit subsumiert. Danach ist ausreichend, wenn die Zielerreichung bis 2027 unter den gegebenen personellen und finanziellen Voraussetzungen praktisch unmöglich ist, weil die erforderlichen wasserrechtlichen Anordnungen mit den vorhandenen personellen Kapazitäten bei Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichten sowie der geltenden Rechtslage nicht bis spätestens 2027 erlassen, durchgesetzt und vollzogen werden können.
- Bei der Kosten-Nutzen-Analyse im Rahmen des „unverhältnismäßig hohen Aufwands“ werden auch die zur Zielerreichung bis 2027 erhöhten Personal- und sonstige Umsetzungskosten (z. B. höhere finanzielle Anreize, Flächenerwerbskosten, etc.) berücksichtigt.

Es müssen alle Voraussetzungen des § 30 WHG vorliegen und begründet werden (zu den gesetzlichen Anforderungen siehe Themenblatt Nr. 03).

Transparente und nachvollziehbare Darlegung, dass und welche Maßnahmen identifiziert sind und aus welchen Gründen die vollständige Umsetzung nicht bis 2027 geleistet werden kann („distance-to-target“-Analyse) mit fundierter Prognose zur Zielerreichung.

Ergänzend zu der gesetzlich vorgeschriebenen Überprüfung nach 6 Jahren kann die Festlegung des WSUZ bereits im Bewirtschaftungsplan ausdrücklich auf 6 Jahre befristet werden.

Vorteile:

- Inanspruchnahme einer gesetzlich geregelten Ausnahme
- Aufgrund regelmäßiger gesetzlich vorgeschriebener Überprüfung wird das ursprüngliche Ambitionsniveau (guter Zustand) nicht dauerhaft abgesenkt, sondern mittelfristig wiederhergestellt.

Nachteile:

- Erheblicher Begründungsaufwand für den Bewirtschaftungsplan
- Rechtliche Unsicherheiten hinsichtlich Anforderungen nach § 30 WHG (unbestimmte Rechtsbegriffe, Abwägungen)
- Politischer Rechtfertigungsdruck⁵ → Gefahr von Beanstandungen, Vertragsverletzungsverfahren, Klagen von Umweltverbänden
- Gefahr einer dauerhaften Absenkung des Ambitionsniveaus:
 - Verhältnis zum Zielerreichungsgebot nach § 27 Abs. 1 Nr. 2 WHG unklar: Gefahr, dass dadurch geringere Anforderungen an Maßnahmen zu stellen sind, fraglich ob dem ausreichend durch Anforderung nach § 30 Nr. 4 WHG („bestmöglicher Zustand“) sowie dem Verschlechterungsverbot begegnet werden kann
 - Gefahr der Perpetuierung des WSUZ: u. U. politisch schwer vermittelbar, wenn nach 6 Jahren das weniger strenge Ziel verschärft werden soll

⁴ Vgl. Urteil des EuGH vom 1. Juli 2015 (C-461/13), Rn. 34

⁵ Die EU-Kommission hat mehrfach deutlich gemacht, dass eine übermäßige Inanspruchnahme von Artikel 4 Abs. 5 WRRL von ihr sehr kritisch gesehen wird und genau überprüft würde. Damit würden wir uns einem hohen Risiko aussetzen.

Fazit:

Ablehnung: Es wird für rechtlich unsicher gehalten, ob die vorgeschlagene Ausgestaltung der WSUZ als de-facto-Fristverlängerung („verkappte Fristverlängerung“), verbunden mit einer weiten Auslegung des „unverhältnismäßig hohen Aufwands“ und einer Inanspruchnahme von WSUZ für eine Vielzahl von Wasserkörpern (Gefahr, dass Ausnahme zum Regelfall wird) von der EU-Kommission und dem EuGH als zulässige Auslegung des Art. 4 Abs. 5 WRRL innerhalb des Beurteilungs- und Handlungsspielraums der Mitgliedstaaten akzeptiert würden. Dieser Lösungsvorschlag bringt keine materiellen Vorteile im Vergleich zu einer Fristverlängerung (vgl. Lösungsvorschlag 3), birgt aber ein größeres Risiko im Hinblick auf eine dauerhafte Absenkung des Ambitionsniveaus. Dieser Lösungsvorschlag würde dazu führen, dass mehr WSUZ festgelegt würden, mit der Erwartung, diese nur für 6 Jahre festlegen zu müssen und danach wieder den guten Zustand als Ziel anzustreben. Wenn sich diese Erwartung nicht erfüllt, müssten im nächsten BWP erneut WSUZ festgelegt werden, ggf. wieder nur „kurzfristig“. Das könnte sich dann so fortsetzen (wobei auch bei Fristverlängerungen die Gefahr der weiteren Verlängerungen besteht). Aber anders als Fristverlängerungen, die den guten Zustand als Ziel stets beibehalten, führen WSUZ während ihrer Geltungsdauer (zumindest vorübergehend) zu einer Absenkung des Ambitionsniveaus, wobei stets die Gefahr einer dauerhaften Verfestigung besteht. Auf die oben dargestellten Nachteile wird hingewiesen.

Zu (3) „Transparenz-Ansatz“Kurzdarstellung:

Begründung einer Fristverlängerung über 2027 hinaus aus anderen Gründen als die von der WRRL vorgesehene Begründung „natürliche Gegebenheiten“, insbesondere, weil die für die Umsetzung aller erforderlichen Maßnahmen in einem Wasserkörper oder in allen Wasserkörpern bis 2027 die erforderlichen Ressourcen nicht verfügbar sind. Es liegt eine nachvollziehbare Vollplanung für die Wasserkörper vor, um den guten Zustand zu erreichen und eine (gestaffelte) Zeitplanung für die Umsetzung kann dargestellt werden.

D. h. Weiterführung der bisherigen Begründungsmöglichkeiten (technische Durchführbarkeit braucht mehr Zeit, unverhältnismäßiger Aufwand, Maßnahmen aufgrund natürlicher Gegebenheiten können auch nach 2027 umgesetzt werden) für eine Zielerreichung nach 2027.

Vorteile:

- Transparente und nachvollziehbare Darlegung, dass die geltende WRRL für diese Fallgruppen keine Lösung anbietet, aber für diese Fälle ein Lösungsansatz nötig ist
- Keine Absenkung des Ambitions-Niveaus bezogen auf die Bewirtschaftungsziele

Nachteile:

- Hoher Begründungsaufwand
- Kein rechtlicher Anknüpfungspunkt in der geltenden WRRL → rechtliche Unsicherheit
- Gefahr der Beanstandung durch EU-Kommission, evtl. Klagen von Umweltverbänden

Fazit:

Empfehlung: Lösungsvorschlag 3 (sog. „Transparenz-Ansatz“) verbleibt als einzige Lösung, die u. a. dem Anspruch an Transparenz gerecht wird und das Zielniveau hochhält. Das Ziel, Erreichung des guten Zustands, bleibt erhalten. Mit einer weiteren zeitlichen Streckung der Umsetzung der dafür erforderlichen Maßnahmen wird den technischen, personellen, rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen sowie dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung getragen. Unter der Voraussetzung, dass zur Zielerreichung aufbauend auf der Defizitanalyse für die Behörden und Maßnahmen-träger ein Zeitplan zur zeitlich gestaffelten Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen (Vollplanung) aufgestellt wird (dafür ist mindestens eine nachvollziehbare, belastbare Abschätzung des Zeitpunkts der Maßnahmenumsetzung sowie der voraussichtlichen Zielerreichung erforderlich), kann sichergestellt (und für die EU-Kommission transparent dokumentiert) werden, dass nicht nur eine zeitliche Verschiebung der Zielerreichung erfolgt, sondern dass der Handlungsdruck erhalten bleibt bzw. verstärkt wird.

Gesamtfazit:

Es gibt auf Grundlage der geltenden WRRL keine Lösung für die sogenannten „verbleibenden Wasserkörper“. Jeder der geprüften Lösungsvorschläge ist mit rechtlichen Risiken und Unsicherheiten verbunden. Der wesentliche Unterschied zwischen den Lösungsvorschlägen 1 und 2 auf der einen Seite und Lösungsvorschlag 3 auf der anderen Seite besteht darin, dass

- bei den Lösungsvorschlägen 1 und 2 Lösungen innerhalb der geltenden Rechtsgrundlagen, aber bei (sehr) weiter Auslegung der Tatbestandsvoraussetzungen gesucht werden, die z. T. auch über den erkennbaren Willen des Gesetzgebers hinausgehen, während
- bei Lösungsvorschlag 3 offen konstatiert wird, dass die geltende WRRL mit dem finalen Endpunkt 2027 für die Zielerreichung unionsweit mit den Realitäten in den Mitgliedstaaten nicht in Einklang zu bringen ist und daher in Ansehung der Aufrechterhaltung des Anforderungsniveaus der Richtlinie („effet utile“) und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 Vertrag über die Europäische Union - EUV) bisher von der WRRL nicht vorgesehene Fristverlängerungen in Anspruch genommen werden müssen.

Nachdem alle vorgeschlagenen Lösungswege Vor- und Nachteile sowie Rechtsunsicherheiten aufweisen, kann das Risiko einer Beanstandung seitens der EU nach hiesiger Auffassung vor allem dadurch entscheidend minimiert werden, wenn ein möglichst einheitliches Vorgehen aller Mitgliedstaaten erfolgen würde.

Nach derzeitigem Kenntnisstand wollen voraussichtlich die meisten Mitgliedstaaten eine umfangreiche Inanspruchnahme von WSUZ vermeiden (was gegen Lösungsvorschlag 2 und für die Lösungsvorschläge 1 oder 3 sprechen würde). Es kann derzeit jedoch nicht belastbar abgeschätzt werden, wie sich die anderen Mitgliedstaaten entscheiden werden.

Vorschläge / Empfehlungen / Textbausteine (kursiv) für die Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme

Mustertexte für Kapitel 5.2 und 5.3 des Bewirtschaftungsplans:

„Innerhalb des dritten Bewirtschaftungszeitraums werden alle Anstrengungen unternommen, um bis Ende 2027 möglichst viele Wasserkörper in den guten Zustand zu bringen oder zumindest so viele Maßnahmen wie möglich umzusetzen.

Im vorliegenden Bewirtschaftungsplan werden im Übrigen Fristverlängerungen bis 2027 und – aufgrund „natürlicher Gegebenheiten“ – über 2027 hinaus sowie weniger strenge Umweltziele in Anspruch genommen, soweit die Voraussetzungen dafür gegeben sind; dies wird im Bewirtschaftungsplan erläutert.

Es gibt jedoch Wasserkörper, die 2027 absehbar nicht im guten Zustand sein werden. Gründe dafür sind z. B. die fehlende technische Durchführbarkeit, der unverhältnismäßige Aufwand oder fehlende personelle und/oder finanzielle Ressourcen, um alle notwendigen Maßnahmen bis 2027 durchzuführen. Auch die Vielzahl der erforderlichen Maßnahmen und die Mehrfachbelastungen von Wasserkörpern führen dazu, dass die ehrgeizigen Ziele der WRRL innerhalb der von der Richtlinie festgelegten Frist 2027 nicht in allen Wasserkörpern erreichbar sind.

Für diese Wasserkörper liegen die Voraussetzungen der WRRL für die Begründung von Fristverlängerungen oder weniger strengen Umweltzielen nicht vor. Für diese Wasserkörper hält die WRRL nach 2027 keinen belastbaren Lösungsansatz bereit. Als die WRRL vor mittlerweile 20 Jahren verabschiedet wurde, waren die Probleme der Umsetzung in die Praxis als solche und in ihrem Umfang nicht alle erkennbar.

Der Ehrgeiz, die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie auch in diesen Wasserkörpern weiterhin ungeschmälert zu erreichen, soll jedoch aufrechterhalten werden. Dafür wird aber mehr Zeit über 2027 hinaus benötigt.

Vor diesem Hintergrund werden die Probleme und die gewählten Lösungsansätze in diesem Kapitel transparent und nachvollziehbar dargelegt. Es wird erläutert, aufgrund welcher Datenlage und welcher Methodik welche Maßnahmen zur Zielerreichung identifiziert sind, aus welchen Gründen ihre vollständige Umsetzung bis 2027 nicht erreichbar ist, verbunden mit einer Einschätzung, wann aus heutiger Sicht die Maßnahmen umgesetzt werden können und das Ziel erreicht werden kann (Trans-

parenz-Ansatz).

Damit wird auch der Forderung der Europäischen Kommission nach Transparenz im dritten Bewirtschaftungszyklus Rechnung getragen, die sie bei der Auswertung der Bewirtschaftungspläne für den zweiten Bewirtschaftungszyklus und im Rahmen des Fitness Check-Berichts verdeutlicht hat.“

Mindestangaben bei Inanspruchnahme des Transparenz-Ansatzes (TA) je WK

- Darlegung der Gründe, warum die Maßnahmen erst nach 2027 ergriffen werden können (technische Durchführbarkeit / unverhältnismäßig hoher Aufwand) nach entsprechender Codierung mit einem Zusatz „TA“
- Zeitplanung, wann die Maßnahme(n) ergriffen sein wird
- Zeitpunkt, wann die Erreichung des guten Zustands erwartet wird (auch unter Berücksichtigung natürlicher Gegebenheiten)
- Angabe der relevanten Qualitätskomponenten (beim ökologischen Zustand), der relevanten Schadstoffe (beim chemischen Zustand) und der relevanten Parameter (beim mengenmäßigen Zustand)

Siehe auch Themenblatt Nr. 01 und Themenblatt Nr. 06.

Bemerkungen

nur für den internen Gebrauch!