

Ein Überblick über die Europäische Wasserrahmenrichtlinie

*Dr. Ahmet M. Güneş, LL.M. (Münster)**

I. Einleitung

Das Wasser ist eine der wichtigsten Grundlagen allen menschlichen, tierischen und pflanzlichen Lebens. Es wird nicht nur als Trink- und Brauchwasser verwendet, sondern auch als Produktionsmittel in Industrie und Handwerk benötigt.¹ Das Gewässer, der abgrenzbare Bereich, in dem sich Wasser befindet, erfüllt eine Vielzahl von Funktionen.² Grundwasser und oberirdische Gewässer dienen der Versorgung mit Trink- und Brauchwasser, werden für Bewässerung landwirtschaftlicher Flächen und zur Gewinnung von Energie genutzt. Durch ihre Fähigkeit Wärme zu speichern, wirken oberirdische Gewässer wie Flüsse oder Seen regulierend auf das jeweilige Mikroklima ein. Oberirdische Gewässer werden zudem als Verkehrs- und Transportwege benutzt. Über dies hinaus können oberirdische Fließgewässer bis zu einem gewissen Grad organische Schmutzfrachten aufnehmen und somit Bakterien abbauen (Selbstreinigungsvermögen).

* Lehrbeauftragter an der Juristischen Fakultät der Universität Istanbul. Diesen Beitrag möchte ich meinem verehrten Doktorvater *Prof. Dr. Andreas Fisahn* zu seinem 50. Geburtstag widmen.

¹ BVerfGE, 58, S. 341.

² Siehe hierzu *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht, § 8, Rn. 2 ff.; *Laskowski/Ziehm*, Gewässerschutzrecht, § 5, Rn. 2 ff.; vgl. dazu *Dietrich/Au/Dreher*, Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften, S. 158 ff.; *Kröger/Klauß*, Umweltrecht, S. 238; *Schmidt/Kahl*, Umweltrecht, S. 138 f.; *Wolf*, Umweltrecht, S. 333, *Kloepfer*, Umweltrecht, § 13, Rn. 5 ff.

Angesichts der immensen Bedeutung des Wassers für den Menschen, für andere Lebewesen und für das Ökosystem ist der Schutz des Umweltmediums Wasser die älteste Umweltschutzaufgabe in der Geschichte der Menschheit. Das Wasserrecht stellt dementsprechend der älteste Teil des Umweltrechts dar.³ Das Gewässerschutzrecht ist dabei ein Teilschnitt des öffentlichen Wasserrechts, der dem Schutz des Umweltmediums Wasser vor Verschmutzungen und Überbeanspruchung dient. Das Gewässerschutzrecht verfolgt in erster Linie vier wesentliche Ziele:⁴ Zunächst soll der natürliche Wasserhaushalt, der durch die Eingriffe des Menschen in vielfacher Hinsicht aus dem Gleichgewicht gerät, stabilisiert werden. Dazu muss eine hinreichende Qualität des Wassers gesichert und wiederhergestellt werden (Qualitätsmanagement). Zudem soll Wasserverbrauch und Wasserangebot in Einklang gebracht werden (Quantitätsmanagement). Die Gewährleistung einer gerechten Verteilung der knappen Ressource Wasser stellt das letzte Ziel des Gewässerschutzrechts dar (Verteilungsmanagement). Dabei umfasst der Begriff „Gewässer“, der den sachlichen Geltungsbereich des Gewässerschutzrechts bestimmt, die oberirdischen Gewässer (Flüsse, Seen, Bäche usw.), die Küstengewässer (bis zur völkerrechtlich relevanten 12 Meilen Grenze) und das Grundwasser (das natürliche unterirdische Wasser).⁵

Einerseits besitzt das Wasser eine hervorragende Bedeutung für das Leben. Andererseits ist es eine Tatsache, dass in weiten Teilen der Erde die Versorgung mit ausreichend sauberem Wasser immer noch ein zentrales Problem darstellt und immer wieder politische Konflikte um die Nutzung des Wassers großer Flusssysteme wie Euphrat und Tigris entstehen. Diese Erkenntnisse führen zur Unentbehrlichkeit der gewässerschutzrechtlichen Regelungen.⁶ So befinden sich gewässerschutzrechtliche Normen seit dem Anfang des 20. Jahrhunderts sowohl auf nationale als auch auf

³ Kröger/Klauß, Umweltrecht, S. 238; vgl. auch Salzwedel/Scherer-Leydecker, Wasserrecht, Rn. 2; Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, § 8, Rn. 46.

⁴ Dazu Kröger/Klauß, Umweltrecht, S. 240.

⁵ So auch § 1 Abs. 1 des deutschen Wasserhaushaltsgesetzes (WHG).

⁶ Vgl. Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, § 8, Rn. 4; Dietrich/Au/Dreher, Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften, S. 158 ff.; Salzwedel/Scherer-Leydecker, Wasserrecht, Rn. 1 f.; Kloepfer, Umweltrecht, § 13, Rn. 4 ff.; Appel, ZUR 2001, S. 129 ff.

zwischenstaatliche Ebene. Internationale und supranationale Regelungen in diesem Bereich sind vor allem deswegen wichtig, weil viele Flüsse, Seen und Meere die Gebiete mehrerer Länder überqueren oder tangieren und damit eine effektive Bekämpfung von Gewässerverunreinigungen eine internationale Zusammenarbeit erfordert. Gewässerschutz ist auch seit langem eines der Tätigkeitsfelder der Europäischen Gemeinschaft. Das europäische Gewässerschutzrecht bildet einen der ältesten Bereiche des gemeinschaftlichen Umweltschutzrechts. So wurden seit Beginn 70'er Jahre eine Vielzahl von gewässerschutzspezifischer Richtlinien erlassen. Diese Richtlinien lagen aber keiner einheitlichen Systematik zugrunde. Das europäische Gewässerschutzrecht war deswegen lange Zeit geprägt durch unterschiedliche Konzepte, Regelungsansätze, Zeitströmungen, und wechselnde Einflüsse der Mitgliedstaaten mit jeweils verschiedenen politischen sowie administrativen Besonderheiten und Schwerpunkten.⁷ In Anbetracht dieser Inkonsistenz setzte die EU-Kommission Mitte der 90'er Jahre Bestrebungen zu einer umfassenden Reform des europäischen Gewässerschutzrechts ein, deren wesentliches Ergebnis die Ende 2000 in Kraft getretene Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)⁸ ist. Mit dem Erlass der Wasserrahmenrichtlinie wurde die bislang auf Gemeinschaftsebene bestehende Vielzahl gewässerschutzrelevanter Einzelregelungen zusammengeführt. Die sektorale Betrachtungsweise wurde aufgegeben, stattdessen wird ein kombinierter Ansatz verfolgt. Die Wasserrahmenrichtlinie bezweckt zudem die gemeinschaftliche Wasserpolitik stärker auf eine nachhaltige und umweltverträgliche Wassernutzung auszurichten. Durch die Wasserrahmenrichtlinie wird ferner erstmals das Kostendeckungsprinzip eingeführt. Des Weiteren sieht die Wasserrahmenrichtlinie vor, dass bestimmte ältere wasserrechtliche Regelungen nur für eine Übergangsfrist fortgelten.

Diese Abhandlung zielt hauptsächlich darauf ab, die Grundzüge der europäischen Wasserrahmenrichtlinie darzustellen. Davor erscheint es aber praktikabel einen kurzen Überblick über die sonstigen wasserrecht-

⁷ Laskowski/Ziehm, Gewässerschutzrecht, § 5, Rn. 17.

⁸ Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates von 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (2000/69/EG), Abl. EG 2000, Nr. L 327, S. 1.

lichen Regelungen zu geben, die den rechtlichen Rahmen der europäischen Wasserpoltik bilden.

II. Sonstige Richtlinien im Bereich des Gewässerschutzrechts

Die Anfänge der gewässerschutzrechtlichen Regelungen der Europäischen Gemeinschaft gehen auf Beginn der siebziger Jahre zurück. Seitdem wurde ein umfangreiches Regelungswerk im Bereich des Gewässerschutzes entwickelt, das sich sowohl auf Binnengewässer als auch auf Grundwasser und Küstengewässer bezieht. Bezüglich des Regelungsansatzes sind dabei qualitätsorientierte Immissionsnormen, stoff- und produktorientierte Emissionsnormen und betriebsorientierte Produktionsnormen zu unterscheiden.⁹

Als erste Kategorie gemeinschaftlicher Regelungen zielen qualitätsorientierte Immissionsnormen auf die Verbesserung oder Erhaltung der Qualität von Gewässern ab. Wichtige qualitätsorientierte Immissionsnormen der Europäischen Gemeinschaft im Bereich des Gewässerschutzes sind:

- *Richtlinie 75/440 über die Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung (Rohwasserrichtlinie)*: Gegenstand dieser Richtlinie ist das Oberflächenwasser, das für die Trinkwassergewinnung genutzt bzw. bestimmt ist und über das Wasserleitungsnetz dem Verbraucher zur Verfügung gestellt wird. Diese Richtlinie sieht gewisse Mindestanforderungen an die Qualität solcher Oberflächengewässer. Die Richtlinie 75/440

⁹ *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 265; vgl. auch *Dietrich/Au/Dreher*, Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften, S. 160 ff.; *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht, § 8, Rn. 52; *Breuer*, Grundlagen und allgemeine Regelungen, § 65, Rn. 27 ff.; *Jans/von der Heide*, Europäisches Umweltrecht, S. 405. Ausführlich zu diesen Regelungen siehe *Jans/von der Heide*, Europäisches Umweltrecht, S. 414 ff.; *Laskowski/Ziehm*, Gewässerschutzrecht, § 5, Rn. 32 ff.; *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 267 ff.; *Dietrich/Au/Dreher*, Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften, S. 160 ff.; *Frenz*, Europäisches Umweltrecht, Rn. 217 ff.; *Breuer*, Grundlagen und allgemeine Regelungen, § 65, Rn. 29 ff.; *Schmidt/Kahl*, Umweltrecht, S. 139 ff.

wurde sieben Jahre nach Inkrafttreten der Wasserrahmenrichtlinie, d.h. am 22.12.2007, aufgehoben.

- *Richtlinie 98/83 über Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (Trinkwasserrichtlinie (Trinkwasserrichtlinie))*: Im engen Zusammenhang mit der Richtlinie 75/440 steht die Trinkwasserrichtlinie, die das Ziel verfolgt, die menschliche Gesundheit zu schützen und Gesundheits- und Reinheitsparameter für Trinkwasser in der Gemeinschaft festzulegen. Zu beachten ist dabei, dass sich die Anforderungen der Trinkwasserrichtlinie unmittelbar auf die Qualität des Trinkwassers beziehen, während die Richtlinie 75/440 bestimmte Anforderungen an die Qualität der zur Trinkwassergewinnung bestimmten Gewässer festlegt. Trinkwasserrichtlinie findet Anwendung auf Wasser, das für den menschlichen Gebrauch bestimmt ist, mit Ausnahme von natürlichen Mineralwässern und Heilwässern. Nach dieser Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die Genussstauglichkeit und Reinheit des für den menschlichen Gebrauch bestimmten Wassers sicherzustellen. Außerdem sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, alle drei Jahre einen Bericht über die Qualität des für den menschlichen Gebrauch bestimmten Wassers zu veröffentlichen.
- *Richtlinie 76/160 über die Qualität der Badegewässer*: Das Ziel dieser Richtlinie ist die Verminderung der Verunreinigung von Badegewässern und eine Verbesserung ihrer Qualität im Hinblick auf den Schutz der Volksgesundheit. Diese Richtlinie betrifft die Qualität der Badegewässer mit Ausnahme von Wasser für therapeutische Zwecke und Wasser für Schwimmbecken. Nach der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die Qualität der Badegewässer binnen zehn Jahren nach Bekanntgabe der Richtlinie den im Anhang der Richtlinie festgelegten Grenzwerten entspricht. Die Richtlinie 76/160 wurde durch die Wasserrahmenrichtlinie nicht aufgehoben, sie wird aber ab dem 31.12.2014 durch die Richtlinie 2006/7 aufgehoben.

- *Richtlinie 2006/7 über die Qualität der Badegewässer und deren Bewirtschaftung*: Diese Richtlinie wird nach Umsetzung durch die Mitgliedstaaten die Richtlinie 76/160 ersetzen. Das Ziel der neuen Richtlinie ist, bessere Gesundheitsnorm, effizientere Bewirtschaftung, aktive Einbeziehung der Öffentlichkeit und größere Flexibilität bei der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten zu schaffen. Sie muss spätestens ab Anfang 2008 angewandt werden. Der Anwendungsbereich der Richtlinie 2006/7 erstreckt sich auf Oberflächengewässer, die als Badegebiete genutzt werden können, außer Gewässern, die für Schwimm- und Warmbäder genutzt werden. Zudem schließt sie abgeschlossenen Gewässern ein, die einer Behandlung unterzogen oder für therapeutische Zwecke genutzt werden, sowie abgeschlossenen Oberflächengewässern, die künstlich von Oberflächengewässern oder dem Grundwasserkörper getrennt sind.
- *Richtlinie 78/659 und Richtlinie 79/923 über die Qualität von Fisch- und Muschelgewässern*: Diese beiden Richtlinien zielen auf die Qualitätssicherung von Gewässern ab, die Fischen oder Muscheln als Lebensraum dienen. Der Anwendungsbereich dieser Richtlinien umfasst dabei nur auf solche Gewässer, die von den Mitgliedstaaten als schutz- oder verbesserungsbedürftig bezeichnet werden. Diese Richtlinien werden 13 Jahre nach Inkrafttreten der Wasserrahmenrichtlinie, d.h. am 22.12.2013, aufgehoben werden.

Über die oben dargestellten qualitätsorientierten Immissionsnormen hinaus existieren auch stoff- und produktorientierte Emissionsnormen auf Gemeinschaftsebene. Das Konzept dieser Regelungen beruht darauf, dass die Einleitung bestimmter gefährlicher Stoffe verboten oder begrenzt wird.¹⁰ Von besonderer Bedeutung sind insbesondere folgende Normen:

- *Richtlinie 76/464 betreffend der Verschmutzung infolge Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft*

¹⁰ Epiney, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 271.

(*Gewässerschutzrichtlinie*): Bis zum Inkrafttreten der Wasserrahmenrichtlinie war die Richtlinie 76/464 der Ausgangspunkt und das Herzstück des europäischen Gewässerschutzrechts.¹¹ Die Gewässerschutzrichtlinie in der Fassung der Richtlinie 2006/11/EG sieht ein gemeinschaftsweites Genehmigungserfordernis für die Einleitung bestimmter gefährlicher Stoffe vor. Sie gilt für alle Binnen- und Küstengewässer und verfolgt als Ziel die Verringerung und Vermeidung der Verschmutzung und Belastung dieser Gewässer durch das Verbot oder die Kontrolle der Ableitung bestimmter Stoffe. Diese Richtlinie verfügt über zwei Listen. Während die Gewässerschmutzung durch bestimmte, als besonders gefährlich eingestufte Stoffe (Liste I), beseitigt werden soll, ist die Gewässerschmutzung durch die in Liste II enthaltenen Stoffe zu begrenzen. Diese Richtlinie wird 13 Jahre nach Inkrafttreten der Wasserrahmenrichtlinie, d.h. am 22.12.2013, aufgehoben werden.

- *Richtlinie 80/68 über den Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung durch bestimmte gefährliche Stoffe (Alte Grundwasserrichtlinie)*: Aufgrund seiner besonderen Schutzbedürftigkeit ist das Grundwasser Gegenstand dieser Richtlinie. Die Richtlinie soll die Qualität des Grundwassers durch Verhinderung oder Kontrolle der Einleitung bestimmter Stoffe in das Grundwasser verbessern. Diese Richtlinie enthält zwei Listen, wobei die Ableitung von Stoffen der Liste I zu verhindern und die der Liste II zu begrenzen ist. Der Anwendungsbereich der Richtlinie erstreckt sich auf alle unterirdische Wasser in der Sättigungszone, das in unmittelbarer Berührung mit dem Boden oder dem Untergrund steht. Diese Richtlinie wird 13 Jahre nach Inkrafttreten der Wasserrahmenrichtlinie aufgehoben.
- *Richtlinie 2006/118 zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung (Neue Grundwasserrichtlinie)*: Diese

¹¹ *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 271; *Dietrich/Au/Dreher*, Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften, S. 172; *Frenz*, Europäisches Umweltrecht, Rn. 229; *Breuer*, Grundlagen und allgemeine Regelungen, § 65, Rn. 29.

Richtlinie ist am 16. Januar 2007 in Kraft getreten. Sie enthält Kriterien für die Beschreibung des chemischen Grundwasserzustandes und eine Mindestliste für Parameter, aus der die national Schwellenwerte abzuleiten ist sowie Kriterien für die Ableitung dieser Werte. Die Unterscheidung des qualitativ guten vom schlechten Grundwasserzustandes anhand von Grenzwerten ist wesentliches Element der Grundwasserrichtlinie. Die Richtlinie 2006/118 sollte bis zum 16. Januar 2009 in nationales Recht umgesetzt werden.

- *Richtlinie 91/676 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (Nitratrichtlinie)*: Das Ziel dieser Richtlinie ist ausschließlich die Begrenzung der Nitratinleitung aus landwirtschaftlichen Quellen. So soll Düngemitelesatz beschränkt werden. Diese Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, Gewässer, die von Verunreinigungen durch Nitrate besonders betroffen sind, als gefährdete Gebiete auszuweisen und für solche Gebiete ein Aktionsprogramm aufzustellen.
- *Richtlinie 2008/105 über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik*: Das Ziel dieser Richtlinie ist die Erreichung eines guten chemischen Zustands der Oberflächengewässer durch Festlegung von Umweltqualitätsnormen für prioritäre Stoffe und bestimmte andere Schadstoffe. Im Hintergrund des Erlasses dieser Richtlinie steht Art. 16 Abs. 7 der Wasserrahmenrichtlinie, der die Kommission zur Festlegung der Umweltqualitätsnormen für Wasser verpflichtet. Die Richtlinie 2008/105 legt gemeinschaftlichen Umweltqualitätsnormen für die 33 prioritären Stoffe fest, die in Wasserrahmenrichtlinie genannt sind. Die Richtlinie 2008/105 stuft ferner zwanzig prioritäre Stoffe als gefährliche Stoffe ein.

Die letzte Kategorie der gemeinschaftlichen Regelungen legt zum Schutz der Gewässer bestimmte Mindestanforderungen fest, die bei dem Betrieb bestimmter Industriezweige oder Aktivitäten beachtet werden

müssen.¹² Typisch ist für solche Regelungen, dass sie insgesamt alle von einer bestimmten Aktivität bzw. von ihrem Zusammenhang verwandten Stoffen ausgehenden Gefahren erfassen.

- *Richtlinie 91/271 über die Behandlung von kommunalem Abwasser (Kommunalabwasserrichtlinie)*: Das Ziel dieser Richtlinie ist es, die Gewässer und die Umwelt vor der Verunreinigung durch kommunale Abwässer und Abwässer bestimmter Industriebranchen in umfassender Weise zu schützen. Damit wurde die Grundlage einer gemeinschaftsweiten Abwasserpolitik geschaffen. Nach dieser Richtlinie haben die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass alle Gemeinden über Kanalisationen verfügen. Ferner sind kommunale Abwässer vor ihrer Einleitung in Gewässer einer sog. Zweitbehandlung zu unterziehen. Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten nach den Kriterien der Richtlinie empfindliche und weniger empfindliche Gebiete ausweisen, in die das behandelte Wasser eingeleitet wird. Die Mitgliedstaaten müssen auch ein nationales Programm für den Vollzug dieser Richtlinie aufstellen und es der Kommission vorlegen.

III. Die europäische Wasserrahmenrichtlinie

A. Entstehungsgeschichte

Die Wasserrahmenrichtlinie, der auf Vorschlag der Kommission am 22.12.2000 vom Europäischen Parlament und vom Rat der Europäischen Union erlassen wurde, soll einen neuen Rahmen für die Vielzahl der bestehenden Gewässerschutzrichtlinien bieten, die bisher durch ihren emissions- oder immissionsbezogenen, sektoralen oder allgemeinen Zuschnitt keine Einheitlichkeit aufweisen.¹³ In ihrem Vorschlag wies die Kommission insbesondere darauf hin, dass die gemeinschaftliche Wasserpolitik einen transparenten, effektiven und zusammenhängenden Rahmen zur Förderung einer nachhaltigen Wassernutzung auf der

¹² Vgl. *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 277.

¹³ *Jans/von der Heide*, Europäisches Umweltrecht, S. 407; *Winter*, AnwBl. 2002, S. 83 f.

Grundlage eines langfristigen Schutzes der vorhandenen Ressourcen erfordert. Bereits im Jahre 1988 hat der Rat ausgeführt, dass gemeinschaftliche Regelungen für eine Verbesserung der ökologischen Wasserqualität von Oberflächengewässern in der Gemeinschaft erforderlich sind.¹⁴ Über dies hinaus sei eine langfristige Verschlechterung von Güte und Menge des Süßwassers zu vermeiden. Dabei wurde auch auf die Erforderlichkeit eines Maßnahmenprogramms gedeutet, das bis zum Jahr 2000 durchgeführt sein und die nachhaltige Bewirtschaftung und den Schutz der Süßwasserressourcen zum Ziel haben sollte. In seinen Entschlüssen vom 25.02.1992¹⁵ und 20.02.1995¹⁶ betonte der Rat nochmals die Notwendigkeit der Gewässer der Gemeinschaft sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht zu schützen. Von einem derartigen Erfordernis wurde auch im Bericht der Europäischen Umweltagentur vom 10.11.1995 ausgegangen.¹⁷ Erforderlich war in diesem Zusammenhang die Ausarbeitung einer neuen Rahmenrichtlinie, die wesentlichen Grundsätze einer nachhaltigen Wasserschutzpolitik der Gemeinschaft festsetzt. So begann die Europäische Kommission im Februar 1996 mit Konsultationen über die Wasserpolitik in der Europäischen Union. Diese Beratungen bildeten die Grundlage für einen Vorschlag der Wasserrahmenrichtlinie, den sie ein Jahr später vorlegte. Nach umfangreichen Anhörungen der beteiligten Kreise wurde diese Richtlinienentwurf mehrfach geändert und dem Europäischen Parlament vorgelegt, das in erster Lesung im Februar 1999 zahlreiche Änderungsvorschläge machte. Da auch in zweiter Lesung des Europäischen Parlaments im Februar 2000 keine Mehrheit gefunden werden konnte, wurde im Mai 2000 ein Vermittlungsverfahren eingeleitet, welches nach langwierigen Verhandlungen im Juni 2000 erfolgreich abgeschlossen wurde. Nach der Annahme des Kompromisses durch den Rat und das Parlament im September 2000 ist die Wasserrahmenrichtli-

¹⁴ Vgl. Entschließung des Rates, ABl. EG 1988, Nr. C 209/3. Zur Entstehungsgeschichte der Wasserrahmenrichtlinie siehe auch *Jans/von der Heide*, Europäisches Umweltrecht, S. 407 ff.; *Breuer*, NVwZ 1998, S. 1001 ff.; *Bosenius*, NVwZ 1998, S. 1039 ff.; *Breuer*, Grundlagen und allgemeine Regelungen, § 65, Rn. 45 ff.

¹⁵ ABl. EG 1992, Nr. C 59/2.

¹⁶ ABl. EG 1995, Nr. C 49/1.

¹⁷ Vgl. *Jans/von der Heide*, Europäisches Umweltrecht, S. 408; *Breuer*, Grundlagen und allgemeine Regelungen, § 65, Rn. 45 ff.

nie mit ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union am 22.12.2000 in Kraft getreten.

B. Ziel, Konzept und Anwendungsbereich der Richtlinie

Im ersten Erwägungsgrund der Wasserrahmenrichtlinie wird davon ausgegangen, dass Wasser keine übliche Handelsware, sondern ein ererbtes Gut ist, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss. Ferner wird im 18. Erwägungsgrund zum Ausdruck gebracht, dass mit Hilfe der Wasserrahmenrichtlinie in Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip die grundlegenden Prinzipien und Strukturen für den Schutz und den nachhaltigen Gebrauch von Wasser in der Gemeinschaft koordiniert, integriert und langfristig weiterentwickelt werden sollen.¹⁸ Hierbei wird weiterhin bestimmt, dass eine gemeinschaftliche Wasserpolitik einen transparenten, effizienten und kohärenten rechtlichen Rahmen erfordert, wobei die Gemeinschaft durch den Erlass der Wasserrahmenrichtlinie allgemeine Grundsätze und einen Handlungsrahmen vorgibt.

Ziel der Wasserrahmenrichtlinie ist nach Art. 1 die Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Schutz der Binnenoberflächengewässer, der Übergangsgewässer, der Küstengewässer und des Grundwassers zwecks

- a) Vermeidung einer weiteren Verschlechterung sowie Schutz und Verbesserung des Zustands der aquatischen Ökosysteme und der direkt von ihnen abhängenden Landökosysteme und Feuchtgebiete im Hinblick auf dessen Wasserhaushalt,
- b) Förderung einer nachhaltigen Wassernutzung auf der Grundlage eines langfristigen Schutzes der vorhandenen Ressourcen,

¹⁸ Vgl. *Jans/von der Heide*, Europäisches Umweltrecht, S. 408 ff.; *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 279 ff.; *Kloepfer*, Umweltrecht, § 13, Rn. 14; *Uhlendahl*, Partizipative Gewässerbewirtschaftung auf lokaler Ebene im Kontext der Wasserrahmenrichtlinie, S. 3 f.

- c) Anstrebens eines stärkeren Schutzes und einer Verbesserung der aquatischen Umwelt, unter anderem durch spezifische Maßnahmen zur schrittweisen Reduzierung von Einleitungen, Emissionen und Verlusten von prioritären Stoffen und durch die Beendigung oder schrittweise Einstellung von Einleitungen, Emissionen und Verlusten von prioritären gefährlichen Stoffen;
- d) Sicherstellung einer schrittweisen Reduzierung der Verschmutzung des Grundwassers und Verhinderung seiner weiteren Verschmutzung; und
- e) Beitrag zur Minderung der Auswirkungen von Überschwemmungen und Dürren.

Somit hält Art. 1 fest, dass die Wasserrahmenrichtlinie einen einheitlichen Ordnungsrahmen für den Schutz der Gewässer insgesamt schaffen soll, und dies im Hinblick auf Zielsetzungen, die dahingehend zusammengefasst werden können, dass die Ressource Wasser einschließlich seiner Ökosysteme erhalten bzw. ihr Zustand verbessert werden soll.¹⁹ Der Ansatz der Wasserrahmenrichtlinie berücksichtigt dabei sowohl quantitative als auch qualitative Aspekte. Denn es geht einerseits um den Schutz der Gewässer vor weiterer Verschmutzung und um die Verbesserung ihres qualitativen Zustands andererseits um den Schutz der vorhandenen Wasserressourcen in qualitativer Hinsicht. Angestrebt wird in diesem Zusammenhang ein langfristiger nachhaltiger Gewässerschutz, der eine gewisse Wasserquantität und –qualität garantiert und insbesondere die Eliminierung gewisser prioritärer gefährlicher Stoffe sowie die Erhaltung der Wasserressourcen insgesamt mit sich bringen soll.²⁰ Mit der Wasserrahmenrichtlinie soll zudem ein integriertes Gesamtkonzept erstellt werden, in das sich die bisher geltenden Richtlinien einfügen, die

¹⁹ *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 279 f.; *Seidel*, Gewässerschutz durch europäisches Gemeinschaftsrechts, S. 161 ff.; vgl. auch *Dietrich/Au/Dreher*, Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften, S. 161 ff.

²⁰ *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 280; vgl. dazu *Jans/von der Heide*, Europäisches Umweltrecht, S. 411ff.; *Laskowski/Ziehm*, Gewässerschutzrecht, § 5, Rn. 20; *Kloepfer*, Umweltrecht, § 13, Rn. 14.

teils auf emissionsbezogenen, teils auf immissionsbezogenen Ansätze basieren und damit insgesamt eine uneinheitliche Struktur bilden.²¹ In diesem Kontext versucht die Wasserrahmenrichtlinie diese beiden Ansätze verstärkt zu kombinieren und das bestehende Nebeneinander von Immissions- und Emissionswerten nach der bisherigen Richtlinie 76/464 zu verbessern.²²

Parallel zum umfassenden Ansatz der Wasserrahmenrichtlinie erstreckt sich ihr Anwendungsbereich auf die Binnenoberflächengewässer, die Übergangsgewässer, die Küstengewässer und das Grundwasser (Art. 1 WRRL). Die Gewässer, die in den Anwendungsbereich der Wasserrahmenrichtlinie fallen, sind hingegen in Art. 2 definiert.

C. Vorgaben der Richtlinie

1. Festlegung von Einzugsgebieten und Zuordnung zu einer Flussgebietseinheit

Das Bewirtschaftungskonzept der Wasserrahmenrichtlinie für Oberflächengewässer und Grundwasser ist ausgerichtet an Flussgebietseinheiten und Einzugsgebieten.²³ So verpflichtet die Wasserrahmenrichtlinie die Mitgliedstaaten zunächst innerhalb ihres jeweiligen Hoheitsgebiets bestimmte Einzugsgebiete festzulegen und sie sodann für die Zwecke der Richtlinie jeweils einer Flussgebietseinheit zuzuordnen (Art. 3 Abs. 1 WRRL). Die Flussgebietseinheiten bilden den Bezugspunkt für eine weitere Pflichten und Maßnahmen, die sich aus der Wasserrahmenrichtlinie ergeben. Flussgebietseinheiten und Einzugsgebiete sind quasi das Mittel zur Erreichung des Ziels der Wasserrahmenrichtlinie.

²¹ *Jans/von der Heide*, Europäisches Umweltrecht, S. 411; *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 279.

²² Siehe dazu *Jans/von der Heide*, Europäisches Umweltrecht, S. 411; *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 279.

²³ *Dietrich/Au/Dreher*, Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften, S. 162; *Laskowski/Ziehm*, Gewässerschutzrecht, § 5, Rn. 21.

Nach Art. 2 Nr. 13 WRRL ist Einzugsgebiet „ein Gebiet, aus welchem über Ströme, Flüsse und möglicherweise Seen der gesamte Oberflächenabfluss an einer einzigen Flussmündung, einem Ästuar oder Delta ins Meer gelangt“. Unter Flussgebietseinheit ist hingegen „gemäß Artikel 3 Absatz 1 als Haupteinheit für die Bewirtschaftung von Einzugsgebieten festgelegtes Land- oder Meeresgebiet, das aus einem oder mehreren benachbarten Einzugsgebieten und den ihnen zugeordneten Grundwässern und Küstengewässern besteht“ zu verstehen (Ar. 2 Nr. 15 WRRL). Damit ist ein Einzugsgebiet zwingend schon durch die geographischen Gegebenheiten bestimmt. Flussgebietseinheiten sind dabei tatsächlich von den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Erfüllung einer Grenzenreihe weiterer Verpflichtungen zu bestimmen, wobei den Mitgliedstaaten ein gewisser Beurteilungsspielraum zukommt.²⁴ Zu beachten ist jedoch, dass dieser Beurteilungsspielraum insoweit begrenzt ist, als eine Flussgebietseinheit immer mindestens ein Einzugsgebiet umfassen muss.²⁵ Die Bewirtschaftungsgebiete werden also in Zukunft die Flussläufe von der Quelle bis zur Mündung einschließlich des dazu gehörigen Grundwassers umfassen und sich nicht mehr an politischen und administrativen Grenzen orientieren.²⁶ Sobald ein Gewässer nationale Grenzen überschreitet, verpflichtet Art. 3 Nr. 3 WRRL die Mitgliedstaaten, eine internationale Flussgebietseinheit auszuweisen, wobei für jedes Einzugsgebiet eine zuständige Behörde zu benennen ist.²⁷

2. Analyse und Überwachung der Gewässer

Da die Kenntnis über den Zustand und Nutzung der Gewässer Grundlage für eine sinnvolle Bewirtschaftung der Gewässer und ihren Schutz in qualitativer und quantitativer Hinsicht ist, statuiert die Was-

²⁴ *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 282.

²⁵ *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 282.

²⁶ *Dietrich/Au/Dreher*, Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften, S. 162; *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 282; *Seidel*, Gewässerschutz durch europäisches Gemeinschaftsrechts, S. 164; *Laskowski/Ziehm*, Gewässerschutzrecht, § 5, Rn. 21.

²⁷ Eine Karte, auf der die Flussgebietseinheiten in Europa dargestellt sind, ist abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/fisheries/press_corner/calls/2008_11/map.pdf

serrahmenrichtlinie in den Art. 5-8 ausführliche Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Analyse und Überwachung der Gewässer.²⁸ Von besonderer Bedeutung sind folgende Verpflichtungen:

- Nach Art. 5 Abs. 1 WRRL soll jeder Mitgliedstaat dafür sorgen, dass für jede Flussgebietseinheit oder für den in sein Hoheitsgebiet fallenden Teil einer internationalen Flussgebietseinheit eine Analyse ihrer Merkmale, eine Überprüfung der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten auf den Zustand der Gewässer und eine wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung entsprechend den technischen Spezifikationen gemäß den Anhängen II und III durchgeführt werden.
- Nach Art. 6 WRRL sollen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass für Flussgebietseinheiten Verzeichnisse erstellt werden, die alle gemäß Artikel 7 Absatz 1 ermittelten Wasserkörper und alle unter Anhang IV fallenden Schutzgebiete enthalten.
- Art. 7 WRRL verpflichtet die Mitgliedstaaten, in jeder Flussgebietseinheit alle Gewässer bzw. Wasserkörper zu bestimmen, die für die Entnahme von Wasser für den menschlichen Verbrauch genutzt werden, und im Falle einer Lieferung von mehr als 100 m³ täglich deren Überwachung nach den Vorgaben des nach Anhangs V sicherzustellen.
- Nach Art. 8 Abs. 1 WRRL sollen die Mitgliedstaaten Programme zur Überwachung des Zustands der Gewässer aufstellen, damit ein zusammenhängender und umfassender Überblick über den Zustand der Gewässer in jeder Flussgebietseinheit gewonnen wird. Bei der Erstellung dieser spezifischen Programme sind dabei die Anforderungen des Art. 8 Abs.1, 2 und Anhangs V zu beachten.

²⁸ Hierzu *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 282; vgl. auch *Dietrich/Au/Dreher*, Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften, S. 162 f.

3. Umweltziele

a) Allgemeines

Eine der wichtigsten Vorschriften der Wasserrahmenrichtlinie ist Art. 4, der die von den Mitgliedstaaten zu verwirklichenden Umweltziele festlegt. Dabei werden in Art. 4 Abs. 1 WRRL Oberflächengewässer, Grundwasser und Schutzgebiete unterschiedlich behandelt. Während bezüglich der Schutzgebiete nur eine allgemeine Verpflichtung, dass alle Normen und Ziele von den Mitgliedstaaten spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie zu erfüllen sind (Art. 4 Abs. 1 lit. c) WRRL), vorgesehen wird, ergeben sich für die Oberflächengewässer und das Grundwasser verschiedene Arten von Verpflichtungen und zu erreichende Schutzziele.

Bei Oberflächengewässern sind folgende Ziele zu erreichen:

- Guter ökologischer und chemischer Zustand in 15 Jahren
- Gutes ökologisches Potenzial und guter chemischer Zustand bei erheblich veränderten oder künstlichen Gewässern in 15 Jahren
- Verschlechterungsverbot

Beim Grundwasser gelten folgende Ziele:

- Guter quantitativer und chemischer Zustand in 15 Jahren
- Umkehr von signifikanten Belastungstrends
- Schadstoffeintrag verhindern oder begrenzen
- Verschlechterung des Grundwasserzustandes verhindern

Eine besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang zunächst dem Verschlechterungsverbot zu, das im Art. 4 Abs. 1 lit. a) i) WRRL geregelt ist.²⁹ Das Verschlechterungsverbot steht in der Was-

²⁹ Ausführlich zum Verschlechterungsverbot siehe *Ginzky*, NuR 2008, S. 147 ff.; vgl. auch *Köck*, ZUR 2009, S. 229.

serrahmenrichtlinie als Umweltziel an prominenter Stelle. Danach sind die Mitgliedstaaten die notwendigen Maßnahmen durchzuführen, um eine Verschlechterung des Zustands der Oberflächengewässer und des Grundwassers zu verhindern. Eine derartige Verpflichtung gilt aber eher als vage, da nicht ersichtlich ist, unter welchen Voraussetzungen genau von einer Verschlechterung der Gewässerqualität gesprochen werden kann. Als Grundlage heranzuziehen sind jedenfalls die nach Art. 5 ff. der Wasserrahmenrichtlinie durchzuführenden Analysen und Bestandsaufnahmen.³⁰

Eine andere bedeutende Vorschrift der Wasserrahmenrichtlinie ist Art. 4 Abs. 9, der in sehr allgemeiner Form bestimmt, dass die Anwendung der neuen Bestimmungen zumindest das gleiche Schutzniveau wie die bestehenden gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften gewährleisten soll. Es soll also vermieden werden, dass die Wasserrahmenrichtlinie mit einer Absenkung des gemeinschaftlichen Schutzstandards einhergeht.³¹

Ferner sind die Mitgliedstaaten nach Art. 4 Abs. 1 lit. a)ii), b)ii) der Wasserrahmenrichtlinie verpflichtet, alle Oberflächengewässer und Grundwasser zu schützen, zu verbessern und zu sanieren sowie beim Grundwasser ein Gleichgewicht zwischen Grundwasserentnahme und -neubildung zu gewährleisten, und zwar mit dem Ziel, spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie einen guten Zustand der Oberflächengewässer und des Grundwassers zu erreichen. Die Parameter, die für die Einstufung der Gewässerqualität als „gut“ heranzuziehen sind, werden dabei in Anhang V Nr. 1.2. WRRL präzisiert.

Mit dem „guten Zustand“ sind bezüglich der Oberflächengewässer ein „guter chemischer Zustand“ sowie zugleich ein „guter ökologischer Zustand“ gemeint (Art. 2 Abs. 1 Nr. 17 WRRL). Damit richtet sich der Gesamtstatus eines Oberflächengewässers nach dem jeweils schlechteren Wert beider Zustände.³² Der ökologische Zustand der Oberflächengewässer bestimmt sich nach biologischen, hydromorphologischen und

³⁰ *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 284. vgl. auch *Ginzky*, NuR 2008, S. 148 ff.

³¹ Dazu *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 284.

³² *Laskowski/Ziehm*, Gewässerschutzrecht, § 5, Rn. 22.

Physikalisch-chemischen Parametern, während für die Beurteilung des chemischen Zustandes der Oberflächengewässer die Vorgaben der Richtlinie 2006/11 und der Richtlinie 2008/105 relevant sind.³³ Für einen „guten Zustand“ des Grundwassers ist erforderlich, dass das jeweilige Grundwasser sich in einem zumindest „guten“ mengenmäßigen und chemischen Zustand befindet (Art. 2 Abs. 1 Nr. 20 WRRL). Bezüglich des Grundwassers sieht die Wasserrahmenrichtlinie zudem vor, dass Schadstoffeinträge zu verhindern bzw. zu begrenzen sind. Des Weiteren enthält die Wasserrahmenrichtlinie ein Gebot zur Trendumkehr. Danach sind bereits bei einem Trend zu einer Steigerung der Konzentrationen von Schadstoffen im Grundwasser gegenläufige Maßnahmen zu treffen.³⁴

Die in Art. 4 WRRL aufgeführten Umweltziele sind grundsätzlich rechtlich verbindlich. Deswegen sollen die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, die für die Verwirklichung dieser Ziele notwendig sind.³⁵

b) Ausnahmebestimmungen

In Art. 4 Abs. 4-8 WRRL sind die Ausnahmeregelungen vorgesehen, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen, materiell und zeitlich von den Umweltzielen des Art. 4 Abs. 1 WRRL abzuweichen. Zu unterscheiden sind dabei Fristverlängerungen und Ausnahmen in Bezug auf Umweltziele.³⁶ Jedoch ist zu beachten, dass nach Art. 4 Abs. 8 WRRL bei allen Ausnahmenbestimmungen die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen sollen, dass die Verwirklichung der Ziele der Richtlinie in anderen Wasserkörpern innerhalb derselben Flussgebietseinheit nicht dauerhaft

³³ *Laskowski/Ziehm*, Gewässerschutzrecht, § 5, Rn. 23; *Dietrich/Au/Dreher*, Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften, S. 163 f.

³⁴ Vgl. *Laskowski/Ziehm*, Gewässerschutzrecht, § 5, Rn. 24; *Dietrich/Au/Dreher*, Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften, S. 164 f.; *Jans/von der Heide*, Europäisches Umweltrecht, S. 409.

³⁵ *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 286; *Laskowski/Ziehm*, Gewässerschutzrecht, § 5, Rn. 22; *Faßbender*, NVwZ 2001, S. 245.

³⁶ *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 285; vgl. dazu *Dietrich/Au/Dreher*, Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften, S. 164.

ausgeschlossen oder gefährdet wird und mit den sonstigen gemeinschaftlichen Umweltschutzvorschriften vereinbar ist.

Zunächst ermöglicht Art. 4 Abs. 4 WRRL es den Mitgliedstaaten, unter bestimmten Voraussetzungen die in Art. 4 Abs. 1 WRRL vorgesehene 15 jährige Frist für Oberflächengewässerkörper und Grundwasserkörper zu verlängern. Nach Art. 4 Abs. 4 lit. b) WRRL sind eine solche Verlängerung und die Gründe hierfür in dem jeweiligen Bewirtschaftungsplan darzulegen. Da nach Art. 15 WRRL die Bewirtschaftungspläne der Kommission nur mitgeteilt wird, besitzen die Mitgliedstaaten hierbei die Möglichkeit einseitig, also ohne irgendein Genehmigungsverfahren, die Frist für die Verwirklichung der Umweltziele zu verlängern.³⁷ Für die Möglichkeit einer Verlängerung sind nach Art. 4 Abs. 4 WRRL eine kumulative Erfüllung einer Reihe Voraussetzungen erforderlich. Hierzu zählen unter anderem, dass die erforderliche Verbesserung der Wasserqualität nur in langfristigen Ausbauschnitten zu erreichen ist; die kurzfristige Verbesserung aufgrund unverhältnismäßig hoher Kosten nicht möglich ist oder Naturgegebenheiten eine schnelle Verbesserung nicht zulassen.³⁸

Dazu ermöglicht Art. 4 Abs. 5 WRRL es den Mitgliedstaaten, unter einer Reihe ebenfalls kumulativ zu erfüllender Voraussetzungen für Oberflächengewässerkörper und Grundwasserkörper weniger strenge Umweltziele als die in Art. 4 Abs. 1 WRRL definierten zu verfolgen. Zu diesen Ausnahmegründen zählen unter anderem, dass das Gewässer durch menschliche Tätigkeit so beeinträchtigt ist, dass ein Erreichen der Ziele in der Praxis nicht möglich oder unverhältnismäßig teuer wäre und der ohne Erreichen der Ziele erreichbare bestmögliche Gewässerzustand wird erreicht.

Ferner sind in Art. 4 Abs. 6, 7 WRRL besondere Ausnahmen vorgesehen. Art. 4 Abs. 6 WRRL bezieht sich auf die vorübergehenden Verschlechterungen des Zustands von Wasserkörpern, wonach bei der Erfüllung eine solche Verschlechterung nicht gegen die Anforderungen

³⁷ *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 286; vgl. auch *Dietrich/Au/Dreher*, Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften, S. 164.

³⁸ Vgl. dazu *Dietrich/Au/Dreher*, Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften, S. 164.

der Richtlinie verstößt, wenn die Wasserqualität durch Naturkatastrophen wie Überschwemmungen oder Dürren bzw. durch nicht vorsehbare Unfälle beeinträchtigt wird. Zusätzlich sollen aber bestimmte Voraussetzungen erfüllt werden.

Schließlich sieht Art. 4 Abs. 7 WRRL Ausnahmen aufgrund veränderter Umstände vor. Hiernach liegt bei der Erfüllung bestimmter zusätzlicher Voraussetzungen keine Verstoß gegen die Wasserrahmenrichtlinie vor, wenn das Nichterreichen eines guten Grundwasserzustands, eines guten ökologischen Zustands oder gegebenenfalls eines guten ökologischen Potentials oder das Nichtverhindern einer Verschlechterung des Zustands eines Oberflächen oder Grundwasserkörpers die Folge von neuen Änderungen der physischen Eigenschaften eines Oberflächenwasserkörpers oder von Änderungen des Pegels von Grundwasserkörpern ist, oder das Nichtverhindern einer Verschlechterung von einem sehr guten zu einem guten Zustand eines Oberflächenwasserkörpers die Folge einer neuen nachhaltigen Entwicklungstätigkeit des Menschen ist.

4. Maßnahmenprogramme

Nach Art. 11 WRRL ist jeder Mitgliedstaat verpflichtet, zur Verwirklichung der Ziele gemäß Art. 4 WRRL für jede Flussgebietseinheit bzw. für den in sein Hoheitsgebiet fallenden Teil einer internationalen Flussgebietseinheit ein Maßnahmenprogramm festzulegen. Aus dieser Bestimmung ergibt sich, dass Flussgebietseinheiten unabhängig von den politischen und administrativen Grenzziehungen Bezugspunkte der Maßnahmenprogramme sind.³⁹ Die von den Maßnahmenprogrammen zu erfüllenden Mindestanforderungen sind dabei in Art. 11 Abs. 3 WRRL vorgesehen. Zum Mindestinhalt der Maßnahmenprogramme gehören insbesondere Maßnahmen zur Sicherstellung von Umsetzung und Beachtung geltender gemeinschaftsrechtlicher Anforderungen, Maßnahmen zur Förderung einer effizienten und nachhaltigen Wassernutzung, Maßnahmen zum Schutz der Wasserqualität sowie spezifische Maßnahmen zum Grundwasserschutz. Zu beachten ist zudem, dass die

³⁹ *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 287.

Mitgliedstaaten gegebenenfalls auch sog. ergänzende Maßnahmen zu ergreifen sind, wenn die Umweltziele durch die im Rahmen des Art. 11 Abs. 3 WRRL durchgeführten Maßnahmen nicht erreicht werden können.⁴⁰ Ferner bestimmt Art. 11 Abs. 6 WRRL, dass das Verschlechterungsverbot auch hierbei angewandt wird.

5. Bewirtschaftungspläne

Art. 13 WRRL ist die Verpflichtung zu entnehmen, dass die Mitgliedstaaten für jede Flussgebietseinheit, die vollständig in ihrem Hoheitsgebiet liegt, ein Bewirtschaftungsplan für die Einzugsgebiete zu erstellen. Der Mindestinhalt der Bewirtschaftungspläne ergibt sich dabei aus Anhang VII (Art. 13 Abs. 4 WRRL). Die Bewirtschaftungspläne enthalten insbesondere eine allgemeine Beschreibung des betreffenden Gebietes, eine Zusammenfassung der bestehenden Belastungen und wirtschaftlichen Nutzungen, eine Liste der zuständigen Behörde, eine Zusammenfassung der Maßnahmenprogramme sowie eine Liste der Ziele, die nach Art. 4 WRRL für die jeweilige Einheit festzulegen sind. Die Bewirtschaftungspläne erfüllen in erster Linie die Aufgabe, die wesentlichen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie ergriffenen Maßnahmen zusammenzustellen.⁴¹ Information und Anhörung der Öffentlichkeit bezüglich der Bewirtschaftungspläne wird hingegen in Art. 14 WRRL geregelt.⁴² Hiernach sollen die Mitgliedstaaten die aktive Beteiligung aller interessierten Stellen an der Umsetzung der Richtlinie und insbesondere an der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete fördern. Weiterhin sind die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass sie für jede Flussgebietseinheit

⁴⁰ *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 287; *Faßbender*, NVwZ 2001, S. 247; *Dietrich/Au/Dreher*, Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften, S. 163; *Breuer*, NuR 2007, S. 509.

⁴¹ *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 288; *Faßbender*, NVwZ 2001, S. 248; *Dietrich/Au/Dreher*, Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften, S. 163; *Breuer*, NuR 2007, S. 509.

⁴² Vgl. hierzu *Laskowski/Ziehm*, Gewässerschutzrecht, § 5, Rn. 29; ausführlich dazu *Uhlendahl*, Partizipative Gewässerbewirtschaftung auf lokaler Ebene im Kontext der Wasserrahmenrichtlinie, S. 3 ff.

bestimmte Materien veröffentlichen und der Öffentlichkeit zugänglich machen, damit diese Stellung nehmen kann.

6. Organisatorische Maßnahmen

Aus den Bestimmungen der Wasserrahmenrichtlinie ergibt sich weiterhin die Verpflichtung, zur Sicherstellung der Verwirklichung der Ziele der Richtlinie organisatorische Maßnahmen zu treffen.⁴³ Diesbezüglich verpflichtet zunächst Art. 3 Abs. 2 WRRL die Mitgliedstaaten, für geeignete Verwaltungsvereinbarungen zu sorgen und die geeignete zuständige Behörde zu bestimmen, damit die Wasserrahmenrichtlinie innerhalb jeder Flussgebietseinheit ihres Hoheitsgebiets angewandt wird. In dieser Richtung obliegt es nach Art. 3 Abs. 3 WRRL den Mitgliedstaaten Einzugsgebiete, die auf dem Hoheitsgebiet von mehr als einem Mitgliedstaat liegen, einer internationalen Flussgebietseinheit zuzuordnen. Ebenfalls ist hierbei jeder Mitgliedstaat für die geeigneten Verwaltungsvereinbarungen und die Bestimmung der geeigneten zuständigen Behörde zu sorgen. Anschließend bestimmt Art. 3 Abs. 4 WRRL, dass die Mitgliedstaaten die Anforderungen der Richtlinie zur Erreichung der Umweltziele nach Artikel 4 und alle Maßnahmenprogramme für die gesamte Flussgebietseinheit zu koordinieren haben und im Falle internationaler Flussgebietseinheiten müssen die betroffenen Mitgliedstaaten gemeinsam für diese Koordinierung sorgen. Ferner erfordert Art. 3 Abs. 5 WRRL für die Gemeinschaftsgrenzen überschreitende Flussgebietseinheiten eine geeignete Koordinierung mit den entsprechenden Nichtmitgliedstaaten, um die Ziele der Richtlinie in der gesamten Flussgebietseinheit zu erreichen. Schließlich schreibt Art. 3 Abs. 6 WRRL vor, dass die Mitgliedstaaten eine bestehende nationale oder internationale Stelle als zuständige Behörde im Sinne der Richtlinie bestimmen können.

⁴³ Ausführlich dazu *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 288 f.; *Reinhardt*, ZUR 2001, S. 127 ff.

7. Kostendeckende Wasserpreise

Der Grundsatz der verursachergerechten Kostendeckung für Wasserdienstleistungen (das sog. Kostendeckungsprinzip) ist ein Kernprinzip der Wasserrahmenrichtlinie, welches in Art. 9 WRRL geregelt ist.⁴⁴ Die vollständige verursachergerechte Kostendeckung hat das Potenzial, die Wassernutzer über die vollständigen Kosten ihres Verbrauchs und ihrer gewässerbelastenden Aktivitäten zu informieren. Das Kostendeckungsprinzip dient deswegen als Anreiz für eine Reduktion bzw. ökonomische Optimierung des Wasserverbrauchs und als Anreiz zur Reduktion der Wasserverschmutzung auf ein nachhaltiges Niveau. In Art. 9 WRRL fordert die Wasserrahmenrichtlinie, dass

- das Kostendeckungsprinzip bei Wasserdienstleistungen von den Mitgliedstaaten zugrunde zulegen ist. Zu berücksichtigen sind dabei auch Umwelt- und Ressourcenkosten,
- die Wasserpreise angemessene Anreize für die effiziente Nutzung der Ressource Wasser darzustellen sind sowie
- unter Zugrundelegung des Verursacherprinzips durch die verschiedenen Nutzer angemessene Beiträge zu erbringen sind.

Bei der Umsetzung des Kostendeckungsprinzips können die Mitgliedstaaten den sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen sowie die geographischen und klimatischen Gegebenheiten Rechnung tragen.

8. Zeitvorgaben der Wasserrahmenrichtlinie

Mit ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union am 22. Dezember 2000 trat die europäische Wasserrahmenrichtlinie in Kraft. Die Wasserrahmenrichtlinie sieht dabei unterschiedliche Fristen für die einzelnen Stufen der Umsetzung und des Vollzugs vor. Zunächst sollten die Mitgliedstaaten nach Art. 24 WRRL die Wasserrahmenricht-

⁴⁴ Eingehend dazu *Unnerstall*, ZUR 2009, S. 234 ff.; *Kolcu*, ZUR 2010, S. f.; vgl. dazu *Faßbender*, NVwZ 2001, S. 246.

linie spätestens bis zum 22. Dezember 2003 in nationales Recht umsetzen. Außerdem bestimmt Art. 22 Abs. 1 WRRL, dass einige Rechtsakte (Richtlinie 75/440, Entscheidung 77/795 und Richtlinie 79/869) 7 Jahre nach Inkrafttreten der Wasserrahmenrichtlinie aufgehoben werden. Diese Rechtsakte finden also seit dem 22.12.2007 keine Anwendung mehr. Dazu werden nach Art. 22 Abs. 2 WRRL bestimmte Rechtsakte (Richtlinie 78/659, Richtlinie 79/923, Richtlinie 80/68 und Richtlinie 76/464) 13 Jahre nach Inkrafttreten der Wasserrahmenrichtlinie aufgehoben. Über diese zeitlichen Vorgaben hinaus schreibt Art. 4 WRRL vor, dass spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie einen guten Zustand in den Oberflächengewässern und im Grundwasser zu erreichen ist. Bis zu diesem Datum sind auch die Ziele in Schutzgebieten zu erfüllen. Des Weiteren sollen nach Art. 9 Abs. 1 WRRL die Mitgliedstaaten bis zum Jahr 2010 im Bereich der Wasserdienstleistungen das Kostendeckungsprinzip einführen. Art. 13 Abs. 6 WRRL sieht dabei vor, dass die Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete spätestens 9 Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie zu veröffentlichen sind. Schließlich müssen nach Art. 11 Abs. 7 WRRL die Maßnahmenprogramme spätestens bis zum 22.12.2009 aufgestellt sein und alle Maßnahmen müssen spätestens bis zum 22.12.2012 in die Praxis umgesetzt sein.

Anzumerken ist an dieser Stelle, dass die Mitgliedsstaaten wegen des von der Wasserrahmenrichtlinie gesetzten Zeitdrucks die erforderlichen finanziellen, personellen und organisatorischen Entscheidungen zügig treffen müssen. Zudem müssen die Mitgliedstaaten darauf achten, alle Vorgaben der Richtlinie zeitlich und inhaltlich ordnungsgemäß in ihr nationales Recht umzusetzen. Denn eine verspätete oder unzureichende Umsetzung der Richtlinienvorgaben kann vom Europäischen Gerichtshof insbesondere durch das Vertragsverletzungsverfahren sanktioniert werden.

IV. Fazit

Die Wasserrahmenrichtlinie stellt den wichtigsten Schritt der Bemühungen der Europäischen Union dar, die darauf abzielen, für die

gemeinschaftliche Wasserpolitik einen transparenten, effektiven und zusammenhängenden Ordnungsrahmen zu schaffen, der zur Förderung einer nachhaltigen Wassernutzung auf der Grundlage eines langfristigen Schutzes der vorhandenen Ressourcen erforderlich ist. Die Wasserrahmenrichtlinie führt die bislang auf Gemeinschaftsebene bestehende Vielzahl gewässerschutzrelevanter Einzelregelungen zusammen. Die sektorale Betrachtungsweise wird dabei aufgegeben, stattdessen wird ein kombinierter Ansatz verfolgt. Die Wasserrahmenrichtlinie bezweckt ferner die europäische Wasserpolitik stärker auf eine nachhaltige und umweltverträgliche Wassernutzung auszurichten. Durch die Wasserrahmenrichtlinie wird außerdem erstmals das Kostendeckungsprinzip eingeführt. Da das Bewirtschaftungskonzept der Wasserrahmenrichtlinie an Flussgebietseinheiten und Einzugsgebieten ausgerichtet ist, verpflichtet die Wasserrahmenrichtlinie die Mitgliedstaaten innerhalb ihres jeweiligen Hoheitsgebiets bestimmte Einzugsgebiete festzulegen und sie für die Zwecke der Richtlinie jeweils einer Flussgebietseinheit zuzuordnen. Außerdem sind die Mitgliedstaaten ebenfalls verpflichtet, Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne aufzustellen. Die Wasserrahmenrichtlinie legt zudem Umweltziele fest, die von den Mitgliedstaaten zu verwirklichen sind. Zu beachten ist allerdings, dass die Realisierung der von der Wasserrahmenrichtlinie verfolgten Ziele hauptsächlich von einer zeitlich und inhaltlich ordnungsgemäßen Umsetzung der Vorgaben der Richtlinie in nationales Recht der Mitgliedstaaten abhängt.

Literaturverzeichnis

- **Appel, Ivo:** Das Gewässerschutzrecht auf dem Weg zu einem qualitätsorientierten Bewirtschaftungsregime, ZUR 2001, S. 129 ff.
- **Bosenius, Udo:** Der Entwurf einer EG-Wasserrahmenrichtlinie - Die Sicht der Beratungen auf europäischer Ebene, NVwZ 1998, S. 1039 ff.
- **Breuer, Rüdiger:** Der Entwurf einer EG-Wasserrahmenrichtlinie, NVwZ 1998, S. 1001 ff.

- **Breuer, Rüdiger:** Grundlagen und allgemeine Regelungen, in: Rengeling, Hans-Werner (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Band II, 2. Auflage, Köln 2003
- **Breuer, Rüdiger:** Praxisprobleme des deutschen Wasserrechts nach der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, NuR 2007, S. 503 ff.
- **Dietrich, Björn/ Au, Christian/ Dreher, Jörg:** Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften, Berlin 2003
- **Epiney, Astrid:** Umweltrecht in der Europäischen Union, 2. Auflage, Köln 2005
- **Faßbender, Kurt:** Gemeinschaftsrechtliche Anforderungen an die normative Umsetzung der neuen EG-Wasserrahmenrichtlinie, NVwZ 2001, S. 241 ff.
- **Frenz, Walter:** Europäisches Umweltrecht, München 1997
- **Ginzky, Harald:** Das Verschlechterungsverbot nach der Wasserrahmenrichtlinie, NuR 2008, S. 147 ff.
- **Haratsch, Andreas/ Koenig, Christian/ Pechstein, Matthias:** Europarecht, 6. Auflage, Tübingen 2009
- **Jans, H. Jan/ von der Heide, Ann-Katrin:** Europäisches Umweltrecht, Groningen 2003
- **Kloepfer, Michael:** Umweltrecht, 3. Auflage, München 2004
- **Kolcu, Süleyman:** Der Kostendeckungsgrundsatz für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 WRRL, ZUR 2010, S. 74 ff.
- **Köck, Wolfgang:** Die Implementation der EG-Wasserrahmenrichtlinie, ZUR 2009, S. 227 ff.
- **Kröger, Detlef/ Klaus, Ingo:** Umweltrecht, Berlin 2001
- **Laskowski, Silke Ruth/ Ziehm, Cornelia:** Gewässerschutzrecht, in: Koch, Hans-Joachim (Hrsg.): Umweltrecht, 2. Auflage, Köln 2007
- **Reinhardt, Michael:** Deutsches Verfassungsrecht und europäische Flussgebietsverwaltung, ZUR 2001, S. 124 ff.

-
- **Salzwedel, Jürgen/ Scherer-Leydecker, Christian:** Wasserrecht, in: Hansmann, Klaus/ Sellner, Dieter (Hrsg.): Grundzüge des Umweltrechts, 3. Auflage, Berlin 2007
 - **Schmidt, Reiner/ Kahl, Wolfgang:** Umweltrecht, 7. Auflage, München 2006
 - **Seidel, Wolfgang:** Gewässerschutz durch europäisches Gemeinschaftsrechts, Baden-Baden, 2000
 - **Sparwasser, Reinhard/ Engel, Rüdiger/ Voßkuhle, Andreas:** Umweltrecht, 4. Auflage, Heidelberg 2003
 - **Winter, Gerd:** Neuere Entwicklungen des Umweltrechts der EU, AnwBl 2002, S. 75 ff.
 - **Wolf, Joachim:** Umweltrecht, München 2002
 - **Uhlendahl, Thomas Christian:** Partizipative Gewässerbewirtschaftung auf lokaler Ebene im Kontext der Wasserrahmenrichtlinie, Freiburg im Breisgau 2008
 - **Unnerstahl, Herwig:** Kostendeckung für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie, ZUR 2009, S. 234 ff.