

Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser

Ständiger Ausschuss

„Oberirdische Gewässer und Küstengewässer“

- LAWA-AO -



**Handlungsempfehlung für die Ableitung und Begründung
weniger strenge Bewirtschaftungsziele,
die den Zustand der Wasserkörper betreffen**

LAWA-Arbeitsprogramm Flussgebietsbewirtschaftung
Produktdatenblatt 2.4.4

Stand 21.06.2012

Bund/Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA)

Ständiger Ausschuss „Oberirdische Gewässer und Küstengewässer“ der LAWA

Obmann: Herr Walter Köppen

Bearbeitet im Auftrag des LAWA-AO von einer Kleingruppe

Dr. Ann-Kathrin Buchs, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz

Babara Siegert, Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Berichterstatteerin)

Carmen Boudot, Saarländisches Ministerium für Umwelt und Verbraucherschutz

Monika Schmidt, Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz

Dr. Ulrike Frotscher-Hoof, (bis September 2011), und Monika Raschke (ab Oktober 2011), Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen

Marie-Luise Waldenspuhl, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz Mecklenburg-Vorpommern

Dr. Peter Pfeiffer, Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft

Dr. Werner Wahliß, Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit
und dem Expertenkreis Wirtschaftliche Analyse, Obmann Winfried Schreiber, Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten des Landes Rheinland-Pfalz

LAWA-AO Geschäftsstelle

Ministerium für Umwelt und Verbraucherschutz des Saarlandes

Keplerstraße 18

66117 Saarbrücken

Saarbrücken, 21. Juni 2012

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
1 VERANLASSUNG	3
2 KERNAUSSAGEN	5
3 PRÜFVERFAHREN	7
4 DARSTELLUNG IM BEWIRTSCHAFTUNGSPLAN	17
ANHANG 1: RAHMENBEDINGUNGEN.....	18
ANHANG 2: VORGEHENSWEISE ZUR PRÜFUNG DER VERHÄLTNISMÄSSIGKEIT	
(§ 30 SATZ 1 NR. 1).....	22

1 VERANLASSUNG

Ein Ziel der LAWA für die nationale Umsetzung der 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 (WRRL) ist eine stärkere inhaltliche und zeitliche Verzahnung der Arbeiten zwischen LAWA und Flussgebietseinheiten einerseits und eine klare Aufgabenabgrenzung andererseits.

Zum Erreichen dieses Zieles haben die Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter der Obersten Wasserbehörden im sogenannten Frauenchiemseepapier folgende Grundsätze verabschiedet:

- *Die LAWA entwickelt rechtzeitig Grundsätze sowohl zu flussgebietsübergreifenden als auch zu flussgebietsbezogenen Themen. Es wird erwartet, dass diese Ergebnisse in den Flussgebieten und auf EU-Ebene einschließlich aller Gremien aktiv vertreten werden.*
- *Die Ausschüsse der LAWA erhalten ihre Aufgaben nach dem Mandatsprinzip. Die gleiche Vorgehensweise wird für nationale und internationale Ausschüsse empfohlen.*
- *Die LAWA beschließt unter Einbindung der ständigen Ausschüsse ein Zweijahres-Arbeitsprogramm. Dieses genießt für die Ausschussarbeit Vorrang.*

In diesem Arbeitsprogramm Flussgebietsbewirtschaftung (LAWA-AP FGG), das von der LAWA und den nationalen Flussgebietsgemeinschaften gemeinsam umzusetzen ist, sind die Bewirtschaftungspläne ein grundlegendes Thema.

Hierbei kommt der Festlegung **weniger strenger Bewirtschaftungsziele für die Wasserkörper** im Hinblick auf Richtlinienkonformität, Wettbewerbsgleichheit und nachhaltige Entwicklungstätigkeiten große Bedeutung zu. Die Rahmenbedingungen, unter denen weniger strenge Bewirtschaftungsziele ausgewiesen werden können, sind in Anhang 1 zusammengestellt.

Die vorliegende Handlungsempfehlung ist das Ergebnis des Auftrags 2.4.4 des LAWA-AP FGG. Sie wurde von einer Kleingruppe des LAWA-AO, dem Expertenkreis Wirtschaftliche Analyse und einem Vertreter der FGG Rhein erarbeitet und mit den beiden Ständi-

gen Ausschüssen Grundwasser und Wasserversorgung (AG) und Wasserrecht (AR) der LAWA sowie mit den Geschäftsstellen der Flussgebietsgemeinschaften abgestimmt.

Eine Abfrage unter den Mitgliedern des LAWA Ausschusses Oberirdische Gewässer und Küstengewässer (LAWA-AO) im April/ Mai 2011 und die weitere Diskussion haben ergeben, dass voraussichtlich zu folgenden Qualitätskomponenten und Umweltqualitätsnormen zu prüfen sein wird, ob und mit welchen Werten weniger strenge Bewirtschaftungsziele festzulegen sind:

Chemischer Zustand

Umweltqualitätsnormen z. B. für Cadmium, Quecksilber, Polycyclische aromatische Kohlenwasserstoffe (PAK), Tributylzinnverbindungen

Ökologischer Zustand

- Biologische Qualitätskomponenten, verursacht durch allgemeine physikalisch-chemische Qualitätskomponenten, z. B. für Salzgehalt, Nährstoffkonzentrationen
- Biologische Qualitätskomponenten, verursacht durch hydromorphologische Qualitätskomponenten, z. B. Durchgängigkeit, Morphologie
- Umweltqualitätsnormen

Im nächsten Bewirtschaftungsplan müssen voraussichtlich in mehreren Bundesländern weniger strenge Bewirtschaftungsziele festgelegt werden:

Chemischer Zustand des Grundwassers

- Schwellenwerte z. B. für stoffliche Belastungen, die im Zusammenhang mit Altlasten und Bergbau (einschließlich Altbergbau) stehen

Für den chemischen Zustand wurden bereits im ersten Bewirtschaftungsplan für einige Grundwasserkörper weniger strenge Ziele festgelegt.

Weniger strenge Bewirtschaftungsziele für den mengenmäßigen Zustand sind ebenfalls bereits in einigen Bundesländern im ersten Bewirtschaftungsplan festgelegt worden.

Alle bereits im 1. Bewirtschaftungsplan festgelegten weniger strengen Bewirtschaftungsziele sind im 2. Bewirtschaftungsplan zu überprüfen und ggf. auf der Basis der vorliegenden Handlungsempfehlung zu harmonisieren.

Die Festlegung weniger strenger Bewirtschaftungsziele erfolgt Wasserkörper bezogen durch die zuständige Behörde des jeweiligen Bundeslandes in Abstimmung mit der jeweiligen Flussgebietsgemeinschaft (Koordinierung gemäß § 7 Abs. 2 bis 4 WHG). Um dabei innerhalb Deutschlands ein einheitliches Vorgehen zu gewährleisten, wurde diese Handlungsempfehlung entwickelt. Sie soll insbesondere die Vollzugsbehörden unterstützen.

Hinweis:

Das Wasserhaushaltsgesetz kennt den Begriff des „Guten Zustands“ als Bewirtschaftungsziel nicht. Als Bewirtschaftungsziele sind nach § 27 WHG der gute ökologische Zustand / das gute ökologische Potenzial und der gute chemische Zustand für oberirdische Gewässer definiert. Für das Grundwasser gelten als Bewirtschaftungsziele nach § 47 WHG der gute mengenmäßige und der gute chemische Zustand.

Aus Vereinfachungsgründen wurden dennoch die entsprechenden Begriffe aus der WRRL in den folgenden Texten benutzt.

2 KERNAUSSAGEN

Die folgenden Ausführungen geben einen Überblick über die zentralen Aussagen und Anforderungen, die seitens der EU-Kommission bzw. nach dem Verständnis der LAWA Voraussetzung für die Festlegung weniger strenge Bewirtschaftungsziele sind. Die Ausführungen basieren auf den entsprechenden Dokumenten der CIS-Arbeitsgruppe und der LAWA (siehe dazu Anhang 1) sowie ersten Erfahrungen mit methodischen Umsetzungsmöglichkeiten.

Die Inanspruchnahme weniger strenger Bewirtschaftungsziele ist integraler Bestandteil der Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie (Art. 4 WRRL). Weniger strenge Bewirtschaftungsziele stellen die Ausnahme und nicht den Regelfall dar. Das Wasserhaushaltsgesetz regelt in § 30 und § 47 Abs. 3 WHG die weniger strengen Bewirtschaftungsziele.

Grundsätzlich sollen der gute Zustand bzw. (bei künstlichen oder erheblich veränderten Gewässern) das gute Potenzial bis Ende 2015 erreicht und die entsprechenden Maßnahmen zur Zielerreichung durchgeführt werden. Dementsprechend hoch sind die Anforderungen an Fristverlängerungen oder weniger strenge Bewirtschaftungsziele.

Weniger strenge Bewirtschaftungsziele können gemäß §§ 30 und 47 Abs. 3 Satz 2 WHG nicht generell, sondern nur für bestimmte Gewässer festgelegt werden („Wasserkörper“ im Sinne des § 3 Nr. 6 WHG). Zudem ist die Festlegung weniger strenger Bewirtschaftungsziele an bestimmte Voraussetzungen geknüpft. Diese Voraussetzungen müssen geprüft, nachvollziehbar dargelegt und im Bewirtschaftungsplan begründet (§ 83 Abs. 2 Nr. 3 WHG) werden.

In vielen Fällen, in denen der gute Zustand / das gute Potenzial in der jeweils betrachteten Bewirtschaftungsperiode (6 Jahre) nicht erreicht werden kann, wird man zunächst die Frist zur Zielerreichung verlängern (§ 29 WHG). So besteht z. B. die Möglichkeit, den Aufwand für die erforderlichen Maßnahmen auf mehrere Perioden zu verteilen oder neuartige (Sanierungs-)Verfahren zu nutzen. Hinzuweisen ist hier auf die besonderen Verhältnisse im Grundwasser, die durch lange Verweilzeiten im System Boden – Grundwasser und eine eingeschränkte Abbaubarkeit von bestimmten (Schad-) Stoffen im Grundwasser bestimmt sind und längere Wirkzeiten von eingeleiteten Maßnahmen bedingen.

Die Verlängerungen der Fristen sind höchstens zweimal für einen Zeitraum von jeweils sechs Jahren (Zeitraum zweier Aktualisierungen des Bewirtschaftungsplans) möglich, es sei denn, die Ziele lassen sich aufgrund der natürlichen Gegebenheiten nicht innerhalb dieses Zeitraums erreichen (§ 29 Abs. 3 WHG).

Für Wasserkörper, bei denen die Erreichung des guten Zustandes/Potenzials – ggf. auch nach einer Fristverlängerung - **nicht möglich** oder **unverhältnismäßig aufwendig** ist, kann nach §§ 30 WHG bzw. in Verbindung mit §§ 44 und 47 Abs. 3 Satz 2 WHG ein weniger strenges Bewirtschaftungsziel festgelegt werden.

Ursachen für die Zielverfehlung können sein:

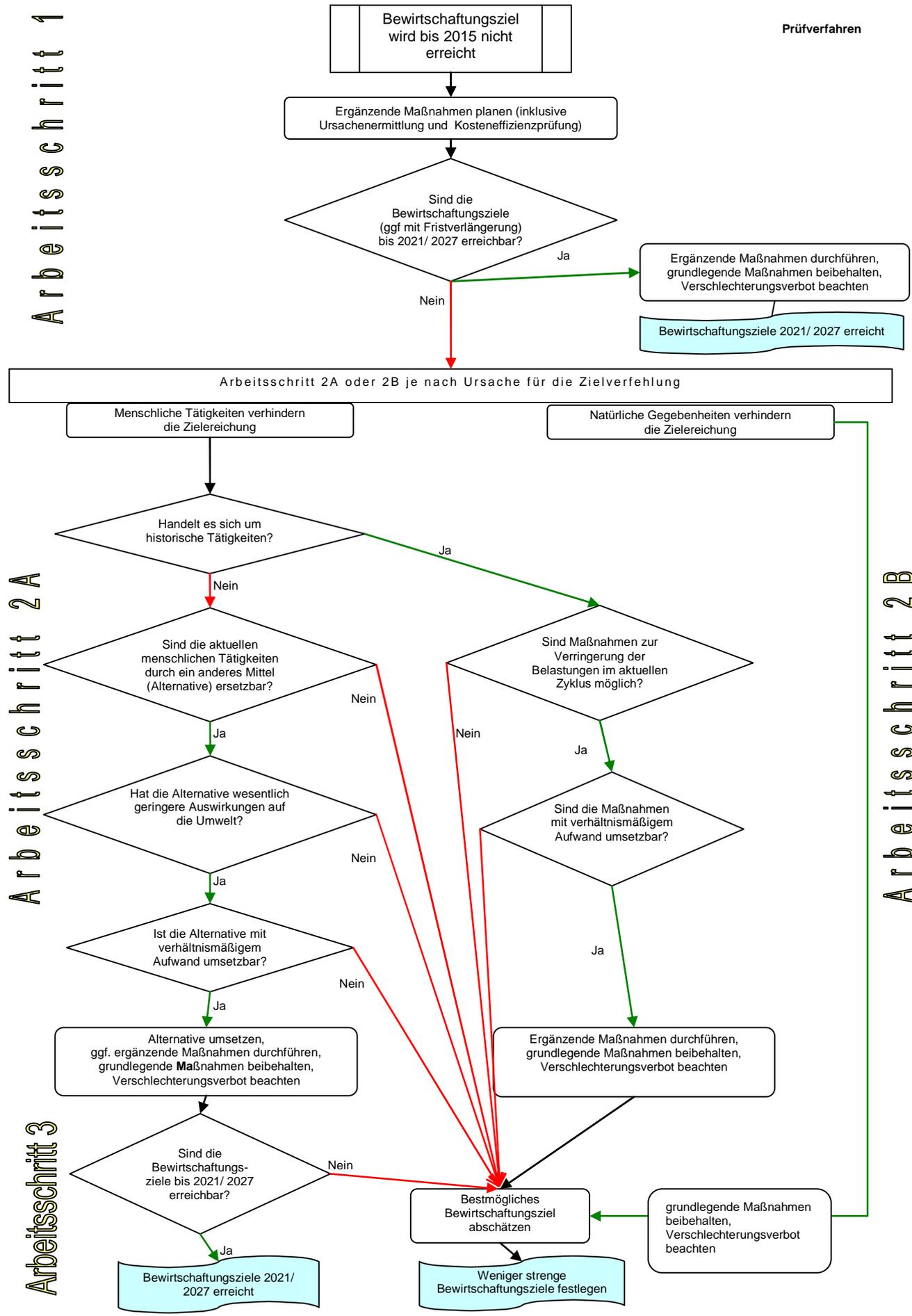
- die Beeinträchtigung durch menschliche Tätigkeiten oder
- natürlichen Gegebenheiten.

Diese Ursachenermittlung für die Zielverfehlung muss bereits vor oder im Rahmen der Maßnahmenplanung erfolgt sein.

3 PRÜFVERFAHREN

Die Festlegung von weniger strengen Bewirtschaftungszielen nach § 30 WHG (bzw. § 44 und § 47 Abs. 3 Satz 2 WHG) soll nach einem einheitlichen Prüfverfahren durchgeführt werden.

Das generelle Verfahren zur Festlegung weniger strenger Bewirtschaftungsziele zeigt die nachfolgende Abbildung. Das Prüfverfahren ist sowohl für natürliche als auch für künstlich oder erheblich verändert eingestufte Gewässer (Oberflächenwasserkörper) sowie für das Grundwasser (Grundwasserkörper) grundsätzlich gleich. Je nach Fallkonstellation sind Abweichungen von diesem Prüfverfahren erforderlich.



Die Prüfschritte im Einzelnen:

Arbeitsschritt 1: Grundlegender Umsetzungsprozess und ggf. Fristverlängerung

Der erste Arbeitsschritt (Monitoring, Bewertung der Wasserkörper, Planung ergänzender Maßnahmen) erfolgt nach den einschlägigen Rechtsvorschriften (insbes. Oberflächengewässerverordnung, Grundwasserverordnung) und wird daher in diesem Dokument nicht näher erläutert. In diesem ersten Arbeitsschritt erfolgt bereits die Ursachenermittlung für eine Zielverfehlung, unabhängig davon, ob sie durch Maßnahmen beseitigt oder dauerhaft bleiben wird.¹

Die Maßnahmenplanung hat alle nach dem Wirtschaftlichkeitsprinzip ermittelten Maßnahmen einzubeziehen. Welche Maßnahmen geeignet und wirtschaftlich sind, hängt vom jeweiligen Einzelfall ab. Nachdem das Maßnahmenpaket feststeht, ist abzuschätzen, wann dieses umgesetzt sein kann und bis wann sich voraussichtlich die Wirkung einstellen wird, d. h. wann der betreffende Wasserkörper den guten Zustand / das gute Potenzial erreicht haben wird (allgemein geltendes Bewirtschaftungsziel ohne Inanspruchnahme von weniger strengen Bewirtschaftungszielen!).

Wenn die o. g. Abschätzung ergibt, dass der gute Zustand/Potenzial nicht bis Ende 2015, jedoch bis Ende 2021 oder Ende 2027 erreicht werden kann, sind Fristverlängerungen nach Maßgabe von § 29 WHG möglich. Bei Zielverfehlungen aufgrund natürlicher Gegebenheiten sind gem. § 29 Abs. 3 Satz 2 WHG auch weitere Fristverlängerungen über 2027 hinaus möglich.

Arbeitsschritt 2: Prüfung der Voraussetzungen für die Festlegung weniger strenger Bewirtschaftungsziele

Wenn die o. g. Abschätzung ergibt, dass der gute Zustand/Potenzial auch mit den o. g. Fristverlängerungen nicht erreicht werden kann, sind die nachfolgenden Prüfungen durchzuführen, um weniger strenge Bewirtschaftungsziele gemäß § 30 WHG (bzw. § 44 und § 47 Abs. 3 WHG) festlegen zu können. Dabei wird zwischen den beiden Fällen

¹ Wenn die Gründe für die Zielverfehlung noch nicht ermittelt sind, ist im Bewirtschaftungsplan eine Überwachung zu Ermittlungszwecken (Anlage 9 Ziffer 3 Oberflächengewässerverordnung – OGewV) vorzusehen. Im Rahmen des WISE-Reporting muss für jeden Wasserkörper eine Begründung angegeben werden, auch wenn diese noch nicht (abschließend) ermittelt ist.

„Menschliche Tätigkeiten als Ursache“ (Arbeitsschritt 2 A) und „Natürliche Gegebenheiten als Ursache“ (Arbeitsschritt 2 B) unterschieden.

Arbeitsschritt 2 A: Menschliche Tätigkeiten als Ursache für das Nicht-Erreichen des guten Zustandes/Potenzials

Lokalisierung der Ursachen

Für Oberflächenwasserkörper muss geklärt werden, ob die Ursache für die Nicht-Erreichung des guten Zustandes/Potenzials (im Hinblick auf ein oder mehrere Bewirtschaftungskriterien) im Bereich angrenzender Wasserkörper, d. h. außerhalb des Bundeslandes, in dem sich der betroffene Wasserkörper befindet, liegt. Die Klärung soll im Rahmen der Koordinierung der Bewirtschaftungsplanung in der Flussgebietsgemeinschaft erfolgen (§ 7 Abs. 2 und 3 WHG). Dabei sind bilaterale (Vor-) Klärungen zwischen unmittelbar benachbarten Bundesländern oder (Mitglieds-) Staaten vorgesehen. Anhaltspunkte für Ursachen aus unter- oder oberhalb liegenden Wasserkörpern ergeben sich aus den entsprechenden Überwachungsergebnissen und aus der Ermittlung der signifikanten Belastungen.

Im Rahmen einer koordinierten Bewirtschaftungsplanung innerhalb der Flussgebietsgemeinschaft ist gegebenenfalls eine intensive Beschreibung für die Inanspruchnahme der weniger strengen Bewirtschaftungsziele vorzunehmen. Zudem muss die zuständige Behörde im Rahmen ihrer Koordinierungsverpflichtung mit den zuständigen Behörden anderer (Mitglied-)Staaten gemäß § 7 Abs. 3 WHG auf die Beseitigung oder Verminderung der ursächlichen Störung hinwirken. Bei der Begründung eines weniger strengen Bewirtschaftungsziels kann die für den betroffenen Wasserkörper zuständige Behörde allerdings auf die Ergebnisse des detaillierten Nachweises der Unter- oder Oberlieger zurückgreifen und muss ggf. nicht selbst detailliert prüfen bzw. nur die im Rahmen ihrer Möglichkeit stehenden Alternativen prüfen.

Begründungstypen:

Für ein weniger strenges Bewirtschaftungsziel für einen Wasserkörper, der durch menschliche Tätigkeiten beeinträchtigt ist, sind zwei Begründungen möglich:

1. Begründung mit der technischen Unmöglichkeit der Erreichung des guten Zustandes/Potenzials
(z. B.: Es gibt kein Sanierungsverfahren für eine bestimmte Grundwasserver-

unreinigung, mit der der Schwellenwert in absehbarer Zeit – bis Ende 2027 – zu erreichen wäre. Es kann nur eine natürlicher Stoffabbau (natural attenuation) stattfinden, dessen Dauer nicht absehbar ist.

2. Begründung mit dem unverhältnismäßig hohen Aufwand, der mit der Zielerreichung verbunden wäre
(z. B.: Die weiträumige Dekontaminierung von Flusssedimenten ist unverhältnismäßig teuer.)

Alternativenprüfung:

In beiden Fällen muss sowohl für Oberflächen- als auch für Grundwasserkörper geprüft und nachgewiesen werden, ob der Zweck (ökologische und sozioökonomische Erfordernisse), dem die menschlichen Tätigkeiten dienen, die Ursache für die Nicht-Erreichung des guten Zustandes/Potenzials sind, nicht durch andere Maßnahmen (§ 30 Nr. 2 WHG bzw. in Verbindung mit §§ 44 und 47 Abs. 3 Satz 2 WHG), die wesentlich geringere nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt hätten und nicht mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verbunden wären, erreicht werden kann.

Folgende Beispiele sollen das Prinzip der Alternativenprüfung verdeutlichen, erheben aber nicht den Anspruch einer abschließenden Darstellung.

1. Ökologisch/sozioökonomisches Erfordernis (Zweck): Transport von Gütern

Menschliche Tätigkeit bisher: Transport mit Fracht- oder Containerschiffen, hierzu Ausbau und Unterhaltung von Bundeswasserstraßen

Auswirkung auf die Zielerreichung OWK: kein guter ökologischer Zustand wegen Stauregulierung und Veränderung der Morphologie (z. B. Uferbefestigung, unnatürliches Sohlsubstrat, Begradigung)

Zu prüfende Alternativen: andere Transportmittel (z. B. Bahn, LKW), Verzicht auf Transportvorgang und Ersatz durch regional gewonnene oder erzeugte Produkte, Verzicht auf die transportierten Güter (Verwendung alternativer Güter oder Konsumverzicht)

2. Ökologisch/sozioökonomisches Erfordernis(Zweck): Sanierungsbergbau (Uran)

Historische menschliche Tätigkeit: Abbau von Rohstoffen

Gegenwärtige menschliche Tätigkeit: Flutung der Gruben

Auswirkung auf die Zielerreichung OWK: kein guter chemischer Zustand wegen UQN-Überschreitung z. B. bei Cadmium und Nickel durch Flutungswasser der Wismut

Auswirkung auf die Zielerreichung GWK: schlechter chemischer Zustand des betreffenden GWK wegen Schwellenwertüberschreitung für versch. Parameter, steigende Trends, ggf. Beeinflussung in Verbindung stehender OWK

Zu prüfende alternative Optionen OWK: weitergehende technische Sanierungsmaßnahmen in der Wasseraufbereitungsanlage (Erhöhung der technisch möglichen Reinigungsleistung)

Zu prüfende alternative Optionen GWK: Dauerhafte Sümpfung und Wasseraufbereitung, Immobilisierung der Schadstoffe in der Grube, unterirdische Ableitung und Aufbereitung des kontaminierten Grundwassers

Die identifizierte Alternative muss gemäß § 30 Satz 1 Nr. 2 WHG in Bezug auf folgende Fragen geprüft werden:

- Hat die Alternative wesentlich geringere nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt? (In Art. 4 Abs. 5 Buchstabe a WRRL wird von der besseren Umweltoption gesprochen.)
- Ist die Alternative nicht mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verbunden? (In Art. 4 Abs. 5 Buchstabe a WRRL wird von unverhältnismäßig hohen Kosten gesprochen.)

Die Prüfung des Aufwandes ist nur erforderlich, wenn es überhaupt eine Alternative gibt, die wesentlich geringere nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt hätte.

Wenn Alternativen vorhanden sind, die den Anforderungen des § 30 Nr. 2 WHG (bzw. in Verbindung mit §§ 44 und 47 Abs. 3 WHG) entsprechen (Beantwortung der beiden o. g. Fragen mit Ja), können keine weniger strengen Bewirtschaftungsziele festgelegt werden. Die Alternativen sowie die zur Erreichung des guten Zustandes/Potenzials ggf. erforderlichen ergänzenden Maßnahmen sind so rechtzeitig umzusetzen, dass die Ziele bis Ende 2021 bzw. Ende 2027 erreicht werden.

Wenn keine Alternativen vorhanden sind (Beantwortung mindestens einer der beiden o. g. Fragen mit Nein), muss das erreichbare Bewirtschaftungsziel abgeschätzt und festgelegt werden (siehe Arbeitsschritt 3).

Unverhältnismäßig hoher Aufwand (§ 30 Satz 1 Nr. 1 WHG):

Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit (unverhältnismäßig hoher Aufwand) von Alternativmaßnahmen ist zentraler Bestandteil der Möglichkeit der Festlegung weniger strenger Bewirtschaftungsziele. Hierzu wird folgende Vorgehens- und Darstellungsweise empfohlen:

- Beschreibung bereits umgesetzter Maßnahmen und der damit verbundenen Kosten (= Darstellung des bereits geleisteten Beitrags zur teilweisen Erreichung des guten Zustandes/Potenzials)
- Beschreibung noch erforderlicher und umsetzbarer Maßnahmen zur Erreichung des guten Zustandes/Potenzials (= Darstellung des Deltas zwischen Ist und Soll)
- Abschätzung der Kosten dieser erforderlichen Maßnahmen
- Abschätzung der Wirksamkeit der erforderlichen Maßnahmen
- Abwägung der Verhältnismäßigkeit (z.B. durch Bewertung der Relation von Kosten und Nutzen oder durch Kostenvergleiche).

(Die Langfassung der Vorgehensweise mit Beispielen findet sich im Anhang 2. In Bezug auf die Abwägung der Verhältnismäßigkeit wird auf die Ausführung zu Produktdatenblatt 2.4.3 - Unverhältnismäßig hohe Kosten im Zusammenhang mit Fristverlängerungen – verwiesen.)

Sonderfall „Historische Tätigkeiten“:

Historische Tätigkeiten sind Tätigkeiten/Nutzungen, die abgeschlossen sind bzw. nicht mehr ausgeübt werden, aber in den Gewässern nicht nur im Einzelfall Belastungen hinterlassen haben, welche auch nach Beendigung dieser Tätigkeiten weiter vorhanden sind und für die i.d.R. kein Verursacher mehr herangezogen werden kann (Altbergbau).

Zunächst muss auch in diesem Fall geklärt werden, ob die Ursache für das Nichterreichen des guten Zustandes/Potenzials im Bereich eines Unter- oder Oberlieggers (Oberflächenwasserkörper) bzw. in einem benachbarten Grundwasserkörper, d. h. außerhalb des Bundeslandes, in dem sich der betroffene Wasserkörper befindet, liegt. Das Vorgehen gilt sinngemäß, wie oben unter Arbeitsschritt 2A bereits beschrieben.

Anschließend muss geprüft werden, ob es Maßnahmen gibt, um die Auswirkungen der historischen Tätigkeiten zu vermindern oder sogar zu beseitigen. Wenn es Maßnahmen gibt, die mit einem verhältnismäßigen Aufwand umgesetzt werden können, sind diese so rechtzeitig durchzuführen, dass der gute Zustand/Potenzial bis Ende 2021 bzw. Ende 2027 erreicht werden kann.

Wenn keine Maßnahmen vorhanden oder die identifizierten Maßnahmen mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verbunden sind, muss das erreichbare Bewirtschaftungsziel abgeschätzt und festgelegt werden.

Arbeitsschritt 2 B: Natürliche Gegebenheiten als Ursache für das Nicht-Erreichen des guten Zustandes/Potenzials

Natürliche Gegebenheiten als Ursache für das Nicht-Erreichen des guten Zustandes/Potenzials liegen vor, wenn natürliche Belastungen vorliegen oder natürliche Verhältnisse die Sanierung einer Belastung über 2027 bzw. einen darüber hinaus gehenden Zeitraum (vgl. § 29 Abs. 3 Satz 2 WHG) verzögern oder ganz verhindern.

Auch bei der Zielerreichung entgegenstehenden natürlichen Gegebenheiten ist das Verschlechterungsverbot zu beachten.

Zunächst muss geklärt werden, ob die Ursache für die Nicht-Erreichung des guten Zustandes/Potenzials im Bereich eines Unter- oder Oberlieggers (Oberflächenwasserkörper) bzw. in einem benachbarten Grundwasserkörper, d.h. außerhalb des Bundeslandes, in dem sich der betroffene Wasserkörper befindet, liegt. Das Vorgehen gilt sinngemäß, wie oben unter Arbeitsschritt 2A bereits beschrieben.

Abschließend muss das erreichbare Bewirtschaftungsziel abgeschätzt und festgelegt werden.

Arbeitsschritt 3: Abschätzung und Festlegung der weniger strengen Bewirtschaftungsziele

Wenn die Nicht-Erreichung des guten Zustandes/Potenzials nach den o. g. Prüfschritten bis über das Jahr 2027 hinaus unvermeidbar erscheint, muss nach § 30 WHG (bzw. in Verbindung mit §§ 44 und 47 Abs. 3 Satz 2 WHG) das erreichbare Bewirtschaftungsziel abgeschätzt und ein weniger strenges Bewirtschaftungsziel festgelegt werden. Weniger strenge Bewirtschaftungsziele und die Gründe hierfür sind in den jeweiligen Bewirtschaftungsplan aufzunehmen (§ 83 Abs. 2 Nr. 3 WHG).

Die Abschätzung der Frist bis zur Zielerreichung sowie des bis spätestens Ende 2027 oder überhaupt erreichbaren Bewirtschaftungsziels erfolgt für jeden einzelnen betroffenen Wasserkörper und muss sich auf diejenigen Qualitätskomponenten bzw. Parameter

beschränken, die durch die natürlichen Gegebenheiten oder menschlichen Tätigkeiten beeinträchtigt sind. Der Aufwand für die Abschätzung muss vertretbar bleiben. Spätere ggf. genauere Erkenntnisse fließen in die Überprüfung in der jeweils folgenden Bewirtschaftungsperiode ein (siehe Arbeitsschritt 4).

Soweit das weniger strenge Bewirtschaftungsziel die biologischen Qualitätskomponenten des ökologischen Zustands bzw. des ökologischen Potenzials von Oberflächenwasserkörpern betrifft, wird das Ziel durch die im bestmöglichen Zustand, d. h. nach Umsetzung aller erforderlichen, umsetzbaren und verhältnismäßigen Maßnahmen, sich einstellende Zustands- oder Potentialklasse festgelegt (z. B. anstatt „guter ökologischer Zustand“ dann z. B. „mäßiger ökologischer Zustand“).

Soweit das weniger strenge Bewirtschaftungsziel stoffbezogene Umweltqualitätsnormen (UQN) betrifft, wird das Ziel durch den im bestmöglichen Zustand erreichbaren Wert festgelegt. Dabei sind Schwankungen, die sich aus probenahme- und analysentechnischen Gründen oder infolge regionaler Besonderheiten ergeben, zu berücksichtigen, d. h. der Wert ist mit einer richtlinienkonformen Zuverlässigkeit und Genauigkeit zu ermitteln. (z. B. als Vielfaches einer UQN aus Anlage 5 oder 7 der Verordnung zum Schutz der Oberflächengewässer vom 20. Juli 2011 - Oberflächengewässerverordnung - OGewV). Für Grundwasserkörper können auch Schwankungen, die sich aus der hydrogeologischen und hydrochemischen Variabilität des Untergrundes ergeben, berücksichtigt werden.

Bei der Abschätzung der weniger strengen Bewirtschaftungsziele ist ein strenger Maßstab anzulegen, denn es muss der bestmögliche ökologische Zustand bzw. das bestmögliche ökologische Potenzial und der bestmögliche chemische Zustand sowie der bestmögliche mengenmäßige Zustand erreicht werden. Im Ergebnis soll das weniger strenge Bewirtschaftungsziel diejenigen Verhältnisse wiedergeben, die sich in dem betreffenden Wasserkörper einstellen, wenn alle Maßnahmen getroffen wurden, die technisch durchführbar sind und keinen unverhältnismäßig hohen Aufwand erfordern.

Wenn die Ursache für die Nicht-Erreichung des guten Zustandes/Potenzials in einer menschlichen Tätigkeit liegt, dürfen nur die nach vernünftigem Ermessen unvermeidbaren Auswirkungen dieser Art der menschlichen Tätigkeit auf die Gewässereigenschaften berücksichtigt werden (§ 30 Satz 1 Nr. 4 WHG bzw. in Verbindung mit §§ 44 und 47 Abs. 3 WHG). Das kann bedeuten, dass ein weniger strenges Bewirtschaftungsziel für die meisten Qualitätskomponenten mit den Anforderungen an den guten Zu-

stand/Potenzial übereinstimmt, auch wenn der Gesamtzustand wegen der Zielabsenkungen einer oder mehrerer Qualitätskomponenten schlechter als gut einzustufen ist.

Wenn die Nicht-Erreichung des guten Zustandes/Potenzials durch eine natürliche Gegebenheit verursacht wird, können weniger strenge Bewirtschaftungsziele nur für diejenigen Qualitätskomponenten bzw. Stoffe festgelegt werden, die durch die natürliche Gegebenheit negativ beeinflusst werden.

Wenn das Nicht-Erreichen eines guten Zustandes/Potenzials bei Schadstoffen darauf beruht, dass die natürliche Hintergrundkonzentration größer ist als die Umweltqualitätsnorm, legt die zuständige Behörde eine abweichende Umweltqualitätsnorm unter Berücksichtigung der Hintergrundkonzentration für diesen Oberflächenwasserkörper fest (§ 8 Abs. 1 i.V.m. Anlage 8 Ziffer 3.3 OGWV).

Des Weiteren muss trotz Festlegung weniger strenger Bewirtschaftungsziele sichergestellt sein, dass

- weitere Verschlechterungen des Gewässerzustandes vermieden (§ 30 Nr. 3 WHG bzw. in Verbindung mit §§ 44 und 47 Abs. 3 Satz 2 WHG) und
- die Verwirklichung der Bewirtschaftungsziele in anderen Gewässern derselben Flussgebietseinheit nicht dauerhaft ausgeschlossen oder gefährdet werden (§ 30 Nr. 4 Satz 2 WHG bzw. in Verbindung mit §§ 44 und 47 Abs. 3 WHG, Verweis auf § 29 Abs. 2 Satz 2 WHG).

Ggf. muss hinsichtlich der vorgesehenen Maßnahmen nachgebessert oder die Verwirklichung der Bewirtschaftungsziele in den betroffenen Gewässern auf anderem Wege sichergestellt werden.

Die Festlegung weniger strenger Bewirtschaftungsziele ist innerhalb der Flussgebietsgemeinschaft zu koordinieren.

Arbeitsschritt 4: Überprüfung der weniger strengen Bewirtschaftungsziele

In den folgenden Bewirtschaftungsperioden muss das weniger strenge Bewirtschaftungsziel erneut geprüft und ggf. erneut begründet werden (§ 84 Abs. 1 WHG). Dabei ist auch zu prüfen, ob das Bewirtschaftungsziel unter den Prämissen der Durchführbarkeit und Verhältnismäßigkeit durch zusätzliche Maßnahmen weiter verbessert werden kann.

4 DARSTELLUNG IM BEWIRTSCHAFTUNGSPLAN

Im jeweiligen Bewirtschaftungsplan sind gemäß § 83 Abs. 3 WHG folgende Angaben erforderlich:

- Darstellung der geprüften Maßnahmen, ihrer Eignung und Verhältnismäßigkeit (Begründung für die Maßnahmenauswahl)
- Darstellung der Gründe / Ursachen für das Nicht-Erreichen des guten Zustandes/Potenzials auch nach Fristverlängerung
- wenn menschliche Tätigkeiten Ursache für die Zielverfehlung sind: Darstellung der Alternativenprüfung und ggf. geeigneter Alternativen, die wesentlich geringere nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben und nicht mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand verbunden sind
- Darstellung des weniger strengen Bewirtschaftungsziels und der abweichenden Qualitätskomponenten sowie der Begründung für den Umfang/ die Höhe der Abweichung
- in internationalen Flussgebietsgemeinschaften: Darstellung der erfolgten Koordination zwischen den betroffenen Mitgliedstaaten und ggf. Drittstaaten.

Es empfiehlt sich, die Angaben in gesonderten Hintergrunddokumenten zusammenzustellen und gemeinsam mit dem Bewirtschaftungsplan zu veröffentlichen. Hierfür gibt es im ersten Bewirtschaftungsplan bundesweit mehrere Beispiele.

Soweit Gutachten oder Fachexpertisen für die Entscheidung herangezogen oder erstellt worden sind, sind diese als Hintergrundmaterial anzugeben und vorzuhalten.

ANHANG 1: RAHMENBEDINGUNGEN

In der Europäischen Union wurden mit der 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 (WRRL) die Grundlagen für eine einheitliche Wasserpolitik geschaffen. Durch den Schutz und die Bewirtschaftung der Gewässer sind die in Artikel 4 der WRRL beschriebenen Umweltziele für die oberirdischen Gewässer, für das Grundwasser und in Schutzgebieten zu erhalten bzw. zu erreichen. Dabei besteht unter definierten Voraussetzungen die Möglichkeit, für bestimmte Wasserkörper² weniger strenge Umweltziele festzulegen. Die WRRL ist in Deutschland rechtlich im Wasserhaushaltsgesetz (WHG), in den Landeswassergesetzen und dazu gehörigen Verordnungen (insbesondere Oberflächengewässerverordnung und Grundwasserverordnung) umgesetzt. Im WHG wird anstelle des Begriffs „Umweltziel“ der Begriff „Bewirtschaftungsziel“ verwendet.

Die Regelungen für weniger strenge Bewirtschaftungsziele sind im WHG für oberirdische Gewässer in § 30 enthalten; durch Verweis auf § 30 findet sich die Regelung für die Küstengewässer in § 44 und für Grundwasser in § 47 Abs. 3 Satz 2:

§ 30 Abweichende Bewirtschaftungsziele

„Abweichend von § 27³ können die zuständigen Behörden für bestimmte oberirdische Gewässer weniger strenge Bewirtschaftungsziele festlegen, wenn:

- 1. die Gewässer durch menschliche Tätigkeiten so beeinträchtigt oder ihre natürlichen Gegebenheiten so beschaffen sind, dass die Erreichung der Ziele unmöglich ist oder mit unverhältnismäßig großem Aufwand verbunden wäre,*

² Der Begriff „Wasserkörper“ ist in § 3 Nr. 6 WHG definiert: Wasserkörper sind danach „einheitliche und bedeutende Abschnitte eines oberirdischen Gewässers oder Küstengewässers (Oberflächenwasserkörper) sowie abgegrenzte Grundwasservolumen innerhalb eines oder mehrerer Grundwasserleiter (Grundwasserkörper)“.

³ § 27 WHG „Bewirtschaftungsziele für oberirdische Gewässer“

2. *die ökologischen und sozioökonomischen Erfordernisse, denen diese menschlichen Tätigkeiten dienen, nicht durch andere Maßnahmen erreicht werden können, die wesentlich geringere nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt hätten und nicht mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verbunden wären,*
3. *weitere Verschlechterungen des Gewässerzustandes vermieden werden und*
4. *unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Gewässereigenschaften, die infolge der Art der menschlichen Tätigkeiten nicht zu vermeiden waren, der bestmögliche ökologische Zustand oder das bestmögliche ökologische Potenzial und der bestmögliche chemische Zustand erreicht werden.*

§ 29 Abs. 2 Satz 2⁴ gilt entsprechend.“

Gemäß § 83 Abs. 2 Nr. 3 WHG sind weniger strenge Bewirtschaftungsziele und die Gründe hierfür in den Bewirtschaftungsplan aufzunehmen.

Auch der Erwägungsgrund 31 der WRRL gibt weitere Hinweise zu weniger strengen Bewirtschaftungszielen:

*"In Fällen, in denen sich menschliche Tätigkeiten oder die natürlichen Gegebenheiten auf einen Wasserkörper in einer Weise auswirken, die es unmöglich oder äußerst kostspielig erscheinen lässt, einen guten Zustand zu erreichen, sind gegebenenfalls weniger strenge Umweltziele **anhand geeigneter, eindeutiger und transparenter Kriterien** festzulegen, wobei alle praktikablen Vorkehrungen getroffen werden müssen, um einer weiteren Verschlechterung des Gewässerzustands vorzubeugen."*

Mit dem Thema weniger strenge Bewirtschaftungsziele haben sich bereits verschiedene Gremien und Arbeitsgruppen der Kommission, der LAWA sowie auch die Forschung befasst. Weniger strenge Umweltziele gemäß Art. 4 Abs. 5

⁴ § 29 Abs. 2 Satz 2

„Fristverlängerungen nach Satz 1 dürfen die Verwirklichung der in den §§ 27, 44 und 47 Abs. 1 festgelegten Bewirtschaftungszielen in anderen Gewässern derselben Flussgebiets-einheit nicht dauerhaft ausschließen oder gefährden.“

WRRL und die Ausgestaltungsmöglichkeiten ihrer Festlegung waren Gegenstand der Diskussionen von diversen Arbeitsgruppen, die Ergebnisse hierzu sind in eine Reihe von Dokumenten und Studien eingeflossen.

Auf der Ebene der Kommission hat sich im Rahmen des Common Implementation Strategy (CIS)-Prozesses als erstes die Arbeitsgruppe Ökonomie (working group on economics, WATECO) mit dem Thema Ausnahmen befasst. Weitere Arbeiten zum Thema wurden von der Arbeitsgruppe „Drafting Group on Environmental Objectives and Exemptions“ durchgeführt. Die Ergebnisse der Arbeiten finden sich in folgenden Dokumenten:

- a) Guidance Document No. 20: „Guidance document on exemptions to the environmental objectives“, Technical report 2009
- b) „Exemptions to the environmental objectives under the water framework directive – Article 4.4 (extensions of deadlines), 4.5 (less stringent objectives) and 4.6 (temporary deterioration)“, Policy paper 2007
- c) „Exemptions to the environmental objectives under the water framework directive allowed for new modifications or new sustainable human development activities (WFD Article 4.7)“, Policy Paper 2006

Des Weiteren wurde ein Dokument verfasst, in dem das gemeinsame Verständnis der Wasserdirektoren zum Thema Ausnahmen und insbesondere Auslegungen zum Tatbestand der Unverhältnismäßigkeit dargestellt wird.

- d) Schlussfolgerungen über Ausnahmen und unverhältnismäßig hohe Kosten Treffen der Wasserdirektoren im Rahmen der slowenischen Präsidentschaft, Brdo, 16.-17. Juni 2008

Im LAWA Expertenkreis wirtschaftliche Analyse wurde ein gemeinsames Verständnis von Begründungen zu Ausnahmen in Form eines Eckpunktepapieres erstellt.

- e) Gemeinsames Verständnis von Begründungen zu Fristverlängerungen nach § 25 c WHG (Art. 4 Abs. 4 WRRL) und Ausnahmen nach § 25 d Abs. 1 WHG (Art. 4 Abs. 5 WRRL), Eckpunktepapier 2009

Die Kernaussagen der aufgezählten Dokumente sind in die vorliegende Arbeit sowie die Entwicklung des Prüfschemas eingeflossen.

Darüber hinaus wurden in Deutschland bislang zwei Studien, die sich mit dem Thema Verhältnismäßigkeit sowie der Darstellung und Anwendung möglicher Methoden befassen, in Auftrag gegeben.

- f) Verhältnismäßigkeit der Maßnahmenkosten im Sinne der EG-Wasserrahmenrichtlinie –komplementäre Kriterien zur Kosten-Nutzen-Analyse, Studie im Auftrag der LAWA, ecologic 2007

- g) Entwicklung einer Methodik zur nicht-monetären Kosten-Nutzen-Abwägung im Umsetzungsprozess der EG-Wasserrahmenrichtlinie, Studie im Auftrag der BL Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Thüringen, ecologic 2008
 - a. Handbuch „Kosten-Nutzen-Abwägung zur Feststellung von Ausnahmen aufgrund unverhältnismäßiger Kosten“ (zur Studie unter g))

ANHANG 2: VORGEHENSWEISE ZUR PRÜFUNG DER VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT (§ 30 SATZ 1 NR. 1)

1. Bereits umgesetzte Maßnahmen/Kosten beschreiben, die bereits zum teilweisen Erreichen des guten Zustandes/Potenzials beitragen.
Diese Beschreibung unterstützt die Verhältnismäßigkeitsabwägung
z. B. bereits getroffene, jedoch unzureichende Schadstoffminderungs- und -eliminierungsmaßnahmen (wie Beschränkungen des In-Verkehrbringens und/oder der Verwendung, vorgeschriebene Reinigungstechnik)

2. Noch erforderliche Maßnahmen zum Erreichen des guten Zustandes/Potenzials definieren
(Delta zwischen Ist und Soll beschreiben)
z.B. zusätzliche Behandlungsstufe für (bestimmte) Kläranlagen.

3. Kosten dieser erforderlichen Maßnahmen bestimmen
(Delta zwischen Ist und Soll beziffern).

4. Nutzen der erforderlichen umsetzbaren Maßnahmen abschätzen/bestimmen:
Hierzu kann der mit der Zieleinhaltung einhergehende Nutzen bzw. der mit der Nicht-Umsetzung der Maßnahme einhergehende Schaden beschrieben werden.
Unter Nutzen ist zunächst die Wirksamkeit für die Erreichung des guten Zustandes/Potenzials zu verstehen, ggf. auch sonstige Vorteile zum Wohl der Allgemeinheit. Falls die Erfassung des Nutzens in der Praxis zu aufwendig wäre, wird die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmenkosten stattdessen in Relation zu den bekannten Kosten für vergleichbare Maßnahmen (z.B. Eliminierung anderer Schadstoffe) beurteilt (relative Verhältnismäßigkeit).

5. Verhältnismäßigkeitsabwägung vornehmen
Die Verhältnismäßigkeitsabwägung muss sich in einer nachprüfbaren und nachvollziehbaren Entscheidung niederschlagen.
Die Entscheidung kann durch eine Bewertung der Relation von Kosten und Nutzen oder durch Kostenvergleiche erfolgen:

- gestützt auf z.B. nicht-monetäre Kosten-Nutzen-Analyse
- gestützt auf Kosten-Maßstäbe für anteilige Zielerreichung
(z.B. *Kosten in Abhängigkeit der Zielerreichung, z.B. Reinigungsstufe bei allen Kläranlagen oder nur ab einer bestimmten Ausbaugröße*)
- gestützt auf Erfahrungswerte über „verhältnismäßige Kosten“ bestimmter Maßnahmen und Festlegung eines Multiplikators in Abhängigkeit vom Nutzen
(z.B. *2-facher Wert der üblicherweise mittleren Kosten der erforderlichen Maßnahme, Steigerung der bisherigen Kostenbelastung des Maßnahmeträgers durch die Maßnahmekosten um 30% etc.*)
- Erschwinglichkeit/Zumutbarkeit für Gebührenzahler diskutieren (z.B. Abwassergebühr 2% Nettoeinkommen)