

# DWA-Positionen

## Überprüfung der Wasserrahmenrichtlinie 2019





## Bekanntnis zur Wasserrahmenrichtlinie – WRRL unter Beibehaltung der Ziele fortentwickeln

Die 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 (kurz: Wasserrahmenrichtlinie, WRRL), gibt in Europa die zentralen Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Wasserpolitik vor und prägt mit ihren Tochterrichtlinien maßgeblich das europäische und nationale Wasserrecht. Spätestens im Jahr 2019 hat die Kommission die WRRL zu überprüfen und gegebenenfalls erforderliche Änderungen vorzuschlagen. Dieser Prozess erfordert eine gründliche Bewertung der Richtlinie.

Im Zuge der Umsetzung der WRRL hat sich der Zustand der Gewässer in Deutschland und Europa deutlich verbessert. Die WRRL beinhaltet zentrale Elemente für die Gewässerbewirtschaftung, die sich bewährt haben. Die DWA setzt sich daher grundsätzlich für eine Beibehaltung und Fortentwicklung der WRRL mit ihren wesentlichen Instrumenten ein:

- Grenzüberschreitender Flussgebietsbezug der Bewirtschaftungsentscheidungen.
- Regelmäßiges Gewässermonitoring nach EU-weiten Methoden und Auswertungsverfahren.
- Verfolgung eines wissenschaftlich abgeleiteten Zielhorizontes für den guten Gewässerzustand.
- Verschlechterungsverbot und Verbesserungsgebot als Treiber der Zielerreichung.
- Regelmäßig zu überprüfende und fortzuschreibende Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme als Instrumente der Gewässerbewirtschaftung zur Erreichung der Ziele.

## 1. Fortgeltung der WRRL auch nach 2027 sicherstellen

Der Weg, der mit Inkrafttreten der WRRL eingeschlagen worden ist, muss konsequent fortgesetzt werden. Den guten Zustand aller Wasserkörper zu erreichen ist jedoch ein sehr anspruchsvolles Ziel und eine Aufgabe, die den zeitlichen Horizont einer Generation übersteigt. Auch dort, wo die Umsetzung der WRRL – wie in Deutschland – ambitioniert erfolgt, ist mit hoher Wahrscheinlichkeit der gute Gewässerzustand flächendeckend bis 2027 nicht zu erreichen.

Der bisherige Umsetzungsprozess zeigt – jedenfalls unter den laufenden zeitlichen Vorgaben – unüberbrückbare Diskrepanzen zwischen Zielsetzung und Realisierungschancen. Dies bedarf der Korrektur und keinesfalls einer Verschärfung von Anforderungen.

Ungeachtet dessen ist eine Fortführung der WRRL als Grundlage für die Gewässerbewirtschaftung über 2027 hinaus erforderlich. Die WRRL muss dabei an die Erfahrungen in der Praxis bei Aufrechterhaltung des Anforderungsniveaus angepasst werden. Um für die wasserwirtschaftlichen Akteure – auch mit Blick auf den nächsten Bewirtschaftungszyklus – Planungssicherheit zu schaffen, sollte die Europäische Kommission den Review-Prozess schneller vorantreiben und dessen Ergebnisse zeitnah umsetzen.

## 2. Verlässliche Grundlagen für die Gewässerbewirtschaftung schaffen

Oberstes Ziel der WRRL muss es bleiben, den guten Zustand aller Gewässer zu erreichen. Dies kann jedoch nur schrittweise gelingen. Hierzu sind realistisch erreichbare Zwischenziele für die jeweiligen Bewirtschaftungszyklen festzulegen, um insgesamt Fortschritte zu erzielen und die Erfolge erheblicher Anstrengungen im Gewässerschutz sichtbar zu machen. Dies erfordert die Fortentwicklung der bisherigen Herangehensweise zur Zielerreichung unter Einbindung der Akteure in der Wasserwirtschaft und unter Beachtung der tatsächlichen Möglichkeiten für eine Zielerreichung in der jeweiligen Bewirtschaftungsperiode. Maßstab für die Zielerreichung in einer Bewirtschaftungsperiode müssen die

hierfür gesteckten Umsetzungsziele sein. Zu den verlässlichen Grundlagen der Gewässerbewirtschaftung gehört aber auch Planungssicherheit für die wasserwirtschaftlichen Akteure.

### 3. Qualität und Verbindlichkeit der Bewirtschaftungsplanung stärken

Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm sind als Instrumente konzeptioneller Gewässerentwicklung zu stärken. Dies setzt eine fundiertere Daten- und Erkenntnisgrundlage im Planungsprozess voraus, als sie heute vorliegt, um Fehlsteuerungen durch Maßnahmen, deren Effekte für den Gewässerzustand nicht ausreichend geklärt sind, zu vermeiden.

Darüber hinaus sollte die – bereits in der WRRL angelegte – grundsätzliche Bindungswirkung der Bewirtschaftungsplanung für den behördlichen Vollzug gestärkt werden. Im Rahmen des Review-Prozesses ist zu prüfen, ob es insoweit zumindest einer Klarstellung bedarf. Sollte eine Klarstellung auf europäischer Ebene nicht erreichbar sein, ist hierfür auf nationaler Ebene zu sorgen. Dies würde die Vollzugsbehörden erheblich entlasten und Zulassungsverfahren erleichtern.

### 4. Das Prinzip „one out – all out“ modifizieren

Das „one out – all out“-Prinzip verstellt in seiner Kompromisslosigkeit den Blick auf die Erfolge wasserwirtschaftlichen Handelns und erweist sich damit als Hürde in der Darstellung effektiver Maßnahmen des Gewässerschutzes. Daher sind im Review-Prozess Überlegungen anzustellen, wie künftig die Verbesserungen einzelner Bewertungskomponenten sichtbarer gemacht werden können. Die WRRL sollte hier flexibler angewendet, wenn nicht sogar ausgestaltet werden, solange gewährleistet bleibt, dass das Ziel des guten Zustands aller Gewässer nicht relativiert wird.

### 5. Das Verschlechterungsverbot praxistauglicher gestalten

Der Review-Prozess sollte genutzt werden, um das wichtige Instrument des Verschlechterungsverbots im Hinblick auf Gewässerbenutzungen praxistauglicher auszugestalten. Die zwischenzeitlich ergangene Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und des Bundesverwaltungsgerichts lässt eine Reihe von Fragen zum Verschlechterungsverbot offen. Einleitungserlaubnisse müssen auch unter Geltung des Verschlechterungsverbot erteilt werden können, ohne jeweils die Anforderungen verschärfen und bzw. oder auf Ausnahmetatbestände ausweichen zu müssen. Darüber hinaus sollte für Oberflächengewässer darauf hingewirkt werden, dass der räumliche Bezugsrahmen des Verschlechterungsverbot erteilt werden können, ohne jeweils die Anforderungen verschärfen und bzw. oder auf Ausnahmetatbestände ausweichen zu müssen. Darüber hinaus sollte für Oberflächengewässer darauf hingewirkt werden, dass der räumliche Bezugsrahmen des Verschlechterungsverbot erteilt werden können, ohne jeweils die Anforderungen verschärfen und bzw. oder auf Ausnahmetatbestände ausweichen zu müssen. Darüber hinaus sollte für Oberflächengewässer darauf hingewirkt werden, dass der räumliche Bezugsrahmen des Verschlechterungsverbot erteilt werden können, ohne jeweils die Anforderungen verschärfen und bzw. oder auf Ausnahmetatbestände ausweichen zu müssen. Darüber hinaus sollte für Oberflächengewässer darauf hingewirkt werden, dass der räumliche Bezugsrahmen des Verschlechterungsverbot erteilt werden können, ohne jeweils die Anforderungen verschärfen und bzw. oder auf Ausnahmetatbestände ausweichen zu müssen.

### 6. Das Ausnahmeregime anpassen

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Verschlechterungsverbot ist auf die Ausnahmeregelung nach Art. 4 Abs. 7 WRRL zurück zu greifen, um im Einzelfall auch solche Vorhaben zulassen zu können, die zwar mit dem Verschlechterungsverbot kollidieren, deren Zulassung aber im öffentlichen Interesse geboten ist. Dabei sind insbesondere auch solche wasserwirtschaftlichen Aufgaben angemessen zu berücksichtigen, die durch anderweitiges europäisches Recht gefordert werden, wie etwa die Sicherstellung der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung, Energieversorgung und Infrastruktur. Um faktische Verbote jeglicher Aktivität mit Auswirkungen auf Gewässer vermeiden zu können, müssen die Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen für den ökologischen Zustand nach Art. 4 Abs. 7 WRRL (§ 31 Abs. 2 WHG) in entsprechender Weise auch für den chemischen Gewässerzustand herangezogen werden. Dies ist jedoch nicht unumstritten. Um Rechtssicherheit zu schaffen, empfiehlt es sich, die WRRL zumindest im Sinne einer Klarstellung anzupassen. Dadurch ließe sich die Möglichkeit der Interessenabwägung auch zugunsten von Vorhaben mit stofflichen Gewässeränderungen nutzen.

### 7. Relevanz von Schadstoffen für die Bewertung des chemischen Zustands begrenzen

Die WRRL unterscheidet in Artikel 2 zwischen einem ökologischen Zustand, der auf die Qualität von Struktur und Funktionsfähigkeit aquatischer, in Verbindung mit Oberflächengewässern stehender Ökosysteme abhebt, und einem chemischen Zustand, der die stoffliche Beschaffenheit eines Oberflächengewässers hinsichtlich der in der Richtlinie 2013/39/EU aufgeführten Prioritären Stoffe beschreibt. In Anhang V der WRRL, der u.a. die Qualitätskomponenten für die Einstufung des ökologischen Zustands festlegt, wird diese Systematik allerdings verlassen. Denn darin sind als Komponenten für diese Einstufung auch spezifische Schadstoffe genannt, die als sonstige Stoffe (flussgebietsspezifische Schadstoffe) in signifikanten Mengen oder als prioritäre Stoffe in Wasserkörper eingeleitet werden.

Die Einstufung der Oberflächengewässer nach dem chemischen Zustand sollte sich daher konsequent an der Begriffsbestimmung in Art. 2 Nr. 24 WRRL ausrichten. Anhang V der WRRL ist dahingehend zu ändern, dass künftig sämtliche Umweltqualitätsnormen für die Beurteilung des chemischen Zustands eines Oberflächengewässers herangezogen werden und nicht wie bisher nur die Vorgaben zu den prioritären und prioritär gefährlichen Stoffen. Ergänzend dazu sollten die flussgebietsspezifischen Stoffe für die Bewertung des chemischen Zustands herangezogen werden.





Als systematisch verfehlt und fachlich unbegründet erscheint es hingegen, dass nach WRRL die Überschreitung auch nur einer UQN aus dem Kreis der flussgebietspezifischen Schadstoffe ohne Rücksicht auf die ggf. zielkonforme Beurteilung der biologischen Qualitätskomponenten zu einer Einstufung des ökologischen Gewässerzustands als bestenfalls mäßig führt. Anzustreben ist die strikte und in der WRRL angelegte Trennung von Stoffen und Gewässerökologie in der Gewässerbewirtschaftung. Dies würde Klarheit und Vollzugserleichterung für alle Akteure in der Wasserwirtschaft schaffen, ohne Abstriche an das Anforderungsniveau der Richtlinie hinnehmen zu müssen.

Für ubiquitäre Stoffe, wie z. B. Quecksilber oder PAK, sollten zudem differenziertere Regelungen, etwa mit abgestuften, zeitlich gestaffelten Umweltqualitätsnormen gelten, um das Problem der Unvermeidbarkeit von Werteüberschreitungen bei diesen Parametern praxisgerecht lösen zu können.

## 8. „Phasing out“-Verpflichtung überprüfen

Die Regelung in Art. 16 Abs. 6 WRRL über die Beendigung der Emission von sogenannten prioritär gefährlichen Stoffen hat in der Zeit seit dem Inkrafttreten der WRRL keine praktische Bedeutung erlangt. Eine Verständigung auf EU-Ebene über Maßnahmen zu phasing out war nicht möglich. Viele Stoffe haben mit der Zeit an Bedeutung für die Wasserwirtschaft verloren. Zudem besteht seit 2007 das REACH-Bewertungssystem mit verschiedenen Aktionsmöglichkeiten für die europäischen Behörden, dessen Auswirkung auf die Erreichung der Bewirtschaftungsziele der WRRL jedoch offen ist.

Daher ist zu empfehlen, die Ausgestaltung der Anforderungen an den phasing out-Prozess in Art 16 Abs. 6 WRRL zu überprüfen.

## 9. WRRL mit anderen europäischen Regelungen harmonisieren

Die DWA fordert eine stärkere integrative Betrachtung und Harmonisierung der bestehenden europäischen Regelungen mit der WRRL. Diese Aufgabe, die möglichst bereits innerhalb des anstehenden Review-Prozesses geleistet werden sollte, bietet große Chancen zur Verbesserung des Gewässerschutzes und zum Abbau von Bürokratie.

Einen wichtigen Teilaspekt sieht die DWA dabei in der Harmonisierung stoffbezogener Regelungen. Konkret bedeutet dies unter anderem, die Regelungen für die Bewertung, Zulassung und Verwendung von Stoffen, wie sie sich etwa aus der REACH-VO, der CLP-VO, der Biozidprod-VO oder dem Pflanzenschutz- oder Arzneimittelrecht ergeben, stärker mit dem Wasserrecht in Einklang zu bringen. Es ist notwendig, die Unterschiede zwischen den verschiedenen Regelwerken in einer gesamthaften, integrativen Lösung zusammenzuführen.

Bei der Harmonisierung der WRRL mit anderen bestehenden europäischen Regelungen sind beispielsweise das Hochwasserrisikomanagement, aber auch die EU-Agrarpolitik und deren Förderprogramme sowie die Energiepolitik zu berücksichtigen.

Die DWA regt zudem an, die wichtigen Erkenntnisse und Ergebnisse des deutschen Stakeholderdialogs zur Spurenstoffstrategie des Bundes auch auf europäischer Ebene bei der Weiterentwicklung der WRRL zu berücksichtigen.