

Regierungspräsidium Darmstadt

HESSEN



**Umweltrechtliches Praktikerseminar der Universität  
Gießen, 29.1.2015**

Verbindliche und freiwillige Maßnahmen bei  
der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie:  
das Beispiel Grundwasserschutz  
- 2) Juristische Aspekte -

Dr. Thomas Ormond  
Regierungspräsidium Darmstadt,  
Abt. Arbeitsschutz und Umwelt Frankfurt



## Inhalt

1. Handlungsinstrumente des Wasserrechts und der Gewässeraufsicht in Deutschland
2. Praxis der Gewässeraufsicht in verschiedenen Bereichen
3. Allgemeine Erfahrungen mit freiwilligen Vereinbarungen im Umweltrecht
4. Beschränkung auf freiwillige Maßnahmen im Lichte des EU-Effektivitätsgebots und verfassungsrechtlicher Schutzpflichten
5. Ergebnisse in Thesen

## Handlungsinstrumente des Wasserrechts und der Gewässeraufsicht in Deutschland

- Erlaubnisse/Bewilligungen für Gewässerbenutzungen (mit Auflagen u.a. )
- Planfeststellungen/-genehmigungen für Gewässerausbau
- Genehmigungen für UVP-pflichtige u. industrielle Kläranlagen
- Genehmigungen für Indirekteinleitung von Industrieabwasser
- WSG-/ÜSG-VOen (mit Geboten, Verboten; evtl. Befreiungen) ; vorläufige Anordnungen in als WSG vorgesehenen Gebieten, AOen in der Umgebung
- Anordnungen/Maßnahmen der Gewässeraufsicht (§ 100 WHG)
- Abwasserabgabe für Direkteinleitungen in Oberflächengewässer
- Selbstüberwachung bei Abwassereinleitungen und –anlagen; Staatliche Abwasserüberwachung
- OWi-Verfahren; Strafanzeigen bei Gewässerverunreinigung (§ 324 StGB)
- Bewirtschaftungsplan/Maßnahmenprogramm nach WRRL
- Informelle Instrumente ...

## Handlungsinstrumente zum Grundwasserschutz

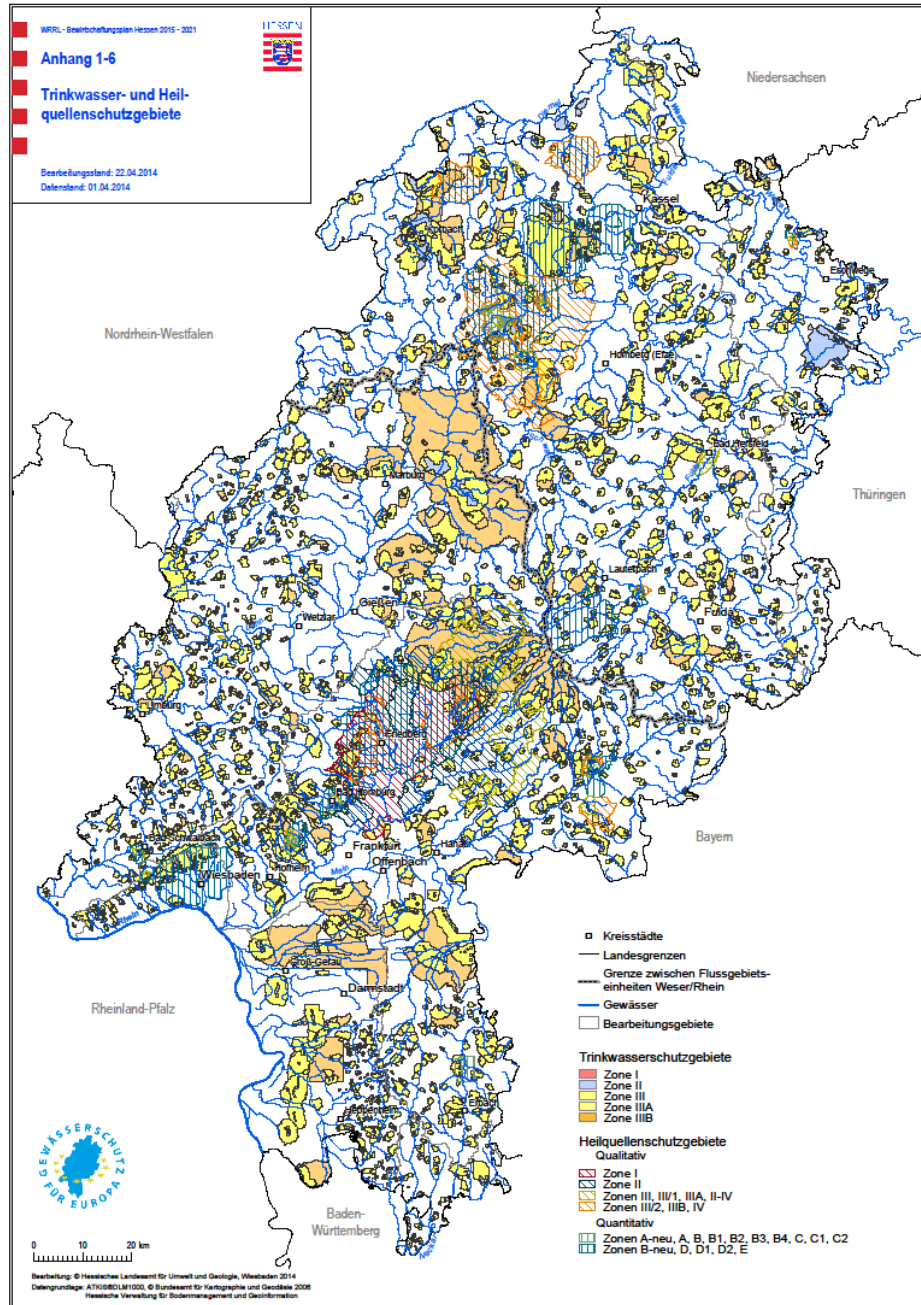
- Erlaubnisse für GW-Benutzung (auch Einbringen von Stoffen, potentiell erheblich nachteilige Maßnahmen, § 9 I Nr. 4, II Nr. 2 WHG)
- Wasserschutzgebietsverordnungen (mit Geboten, Verboten; evtl. Befreiungen), auch brunnenunabhängig, um „... *das Abschwemmen und den Eintrag von Bodenbestandteilen, Dünge- oder Pflanzenschutzmitteln in Gewässer zu vermeiden*“ (§ 51 I 1 Nr. 3 WHG)
- Vorläufige Anordnungen in als WSG vorgesehenen Gebieten; AOen in der Umgebung von WSG (§ 52 II + III WHG)
- Anordnungen/Maßnahmen der Gewässeraufsicht (§ 100 WHG)
- OWi-Verfahren wg. unbefugter Gewässerbenutzung, Verstoß gegen WSG-VO oder vollziehbare Anordnung (§ 103 I Nr. 1, 7a, 8 WHG)
- Strafanzeigen bei Gewässerverunreinigung (§ 324 StGB)
- Bewirtschaftungsplan/Maßnahmenprogramm nach WRRL
- **Förderung freiwilliger Kooperationen zur Steigerung der Grundwasserqualität (§ 34 VI HWG), Verträge mit Landkreisen über Landwirte-Beratung**

## Praxis der Gewässeraufsicht in verschiedenen Bereichen

- Konzentration auf Punktquellen
- Bei Oberflächengewässern / im Abwasserbereich Kontrolle über Erlaubnispflicht, staatliche Einleiterüberwachung, Eigenkontrollberichte, Abwasserabgabeerklärungen
- Im Grundwasserbereich v.a. Kontrolle der GW-Entnehmer über Erlaubnispflicht
- Wasserschutzgebiete: in Hessen relativ zahlreich + auf ca.54% der Landesfläche (UBA 2010), aber Schutzauflagen oft nicht auf Lw-Probleme zugeschnitten oder ersetzt durch Verweis auf Kooperationsvereinb.; keine brunnenunabhängigen WSG
- Staatl. GW-Überwachung mit 392 Gütemessstellen; sonst wenig Ü., Kontrolle von N-Einträgen durch Landw.-Verw.
- Keine Anordnungen, keine Bußgelder, keine Strafanzeigen?

## Thomas Ormond: Verbindliche und freiwillig

Trinkwasser- und  
Heilquellenschutzgebiete in  
Hessen  
(Stand: April 2014, Anhang  
1-6 zum Entwurf des  
Bewirtschaftungsplans  
2015-2021)



## Praxis der Gewässeraufsicht ff.

### *Ausgewählte Kennzahlen des RPUF (für Ffm, OF, MKK, Wetteraukreis) 2013:*

Erlaubnisse zur Abwassereinleitung (komm./gew.)	ca. 200
Staatliche Einleiterkontrollen (kommunal/gewerbl.)	ca. 1000
Abwasser-Eigenkontrollberichte (komm./gew.)	ca. 400
Anlassbezogene Kontrollen v. Abwasseranlagen	ca. 20
Abwasserabgabenbescheide (komm./gew.)	ca. 200
Neue WSG-Verordnungen	5
Zulassung Grundwasserentnahmen	76
Prüfung von Jahresberichten der Wasserversorger	40
Vorortüberwachungen Grundwasser	31
<b>Freiwillige Kooperationen</b>	<b>38</b>

## Kooperationsvereinbarungen in der Praxis

- In Hessen 158 lokale WSG-Kooperationen (RPUF: 44) und 13 regionale Beratungsprojekte (März 2014) – im WRRL-MP (S. 42) als **einzigste konkrete Maßnahme zum GW-Schutz** genannt!
- „Muster-“/Rahmenvereinb. (Vertragspartner: Wasserversorger, Ortslandwirte, RP) und Einzelvereinbarungen, i.d.R. für 5 Jahre
- Inhalte (Bsp. Hessenwasser – HW -/Fischborn, Entw. 2015):
  - Bewirtschaftungsregeln (ersetzen Ge- und Verbote der WSG-VO): Einhaltung der DüV, Anbau von Zwischenfrüchten „erwünscht“, Information an HW für Agrardatenbank, Minimierung Schwarzbrachezeit-raum, keine Gärrestaubsbringung/Beweidung/Herbizideinsatz in Zone II
  - Beratungsangebot; Organisation v. Bodenuntersuchungen durch HW ...
  - Ausgleichsleistungen gestaffelt (20-290 €/ha), Förderleistungen für Lagerstättenbau u. Kalkungsmaßnahmen
  - Kontrolle der Schlagkartei durch HW, max. Sanktion: Stopp v. Zahlungen; bei Kündigung/Erlöschen der KV Geltung der WSG-VO-Verbote



## Allgemeine Erfahrungen mit freiwilligen Vereinbarungen im Umweltrecht

- Welle von Umweltvereinbarungen u. Untersuchungen dazu in den 1990er Jahren und bis ca. 2005; „Umweltallianz Hessen“ ...
- EU-Ebene: KOM-Mitteilungen KOM(1996)561 u. (2002)412 endg., Empfehlung v. 9.12.1996 (96/733/EG):
  - Form eines zivil- oder öff.-rechtlich durchsetzbaren Vertrags
  - Quantifizierbare Ziele mit Fristen
  - Veröffentlichung
  - Ergebniskontrolle und regelmäßige Information der Öffentlichkeit
  - Bei Nichteinhaltung Sanktionen (Bußgelder, Konventionalstrafen...), „soweit zweckdienlich“
- Größere Wirksamkeit bei eindeutigen Zielen, messbaren Bezugsgrößen, Überwachungs- u. Info-Mechanismen, Drittbeteiligung, Aussicht auf verbindl. Maßn. bei Nichterfolg

## Beschränkung auf freiwillige Maßnahmen im Lichte des EU-Effektivitätsgebots

- Unionsrechtliches Effektivitätsgebot („effet utile“):  
*Grundsatz der Einheit u. Einheitlichkeit der Unionsordnung lässt nicht zu, dass in EU-MS das gemeinsame Recht unterschiedlich wirksam ist oder unterschiedlich angewandt wird (EuGH, Rs. C-44/79 „Hauer“; C-205/82 „Dt. Milchkontor“; C-217/88 „Tafelwein“ u.a.)*
- KOM verlangt für Maßnahmenprogramme nach WRRL: Angabe der notw. Maßnahmen, Fristen, Schritte zur Zielerreichung, Gründe für Verlängerung...
- KOM hält freiwillige Maßnahmen nicht für ausreichend, insbes. in Gebieten mit erheblichem Abstand zum guten Status

## EU-Effektivitätsgebot: neuere Rechtsprechung

### EuGH-Urteil vom 19.11.2014 – Rs. C-404/13 („ClientEarth“)

- Bei Ergebnisverpflichtungen + festen Fristen des EU-Rechts (hier: Luftqualitäts-RL 2008/50/EG) sind Mitgliedsstaaten nicht berechtigt, die Umsetzung nach eigenem Ermessen hinauszuschieben (Rz. 31).
- Bei Nichteinhaltung von Grenzwerten muss MS Fristverlängerung beantragen (Rz. 35).
- Erlass eines Plans allein reicht nicht; der Plan muss „geeignete Maßnahmen enthalten, damit der Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich gehalten werden kann...“ (Rz. 41). Wertungsspielraum bei der Maßnahmenwahl ist entsprechend beschränkt (Rz. 57).
- Zum Gesundheitsschutz Durchsetzung mit Klage möglich.

## Beschränkung auf freiwillige Maßnahmen

### - gegen verfassungsrechtliche Schutzpflichten?

- Schutzpflicht bei Gefährdung von Grundrechten
- BVerfGE 39, 1 u. 88, 203 (Schwangerschaftsabbruch I + II);  
BVerfGE 49, 89 (AKW Kalkar); 56, 54 (Fluglärm/Düsseldorf);  
BVerfG NVwZ 1998, 1285 (Waldsterben):
  - ▶ Pflicht zu angemessenem und wirksamem Grundrechtsschutz (Untermaßverbot)
  - ▶ Art, Nähe u. Ausmaß der Gefahren entscheidend
  - ▶ Bei Lebensgefährdung Pflicht zu Verboten und Einsatz des Strafrechts
  - ▶ Verfassungsverstoß erst bei evidenter Ungeeignetheit der staatlichen Maßnahmen
- Kein Verstoß, solange keine Gesundheitsgefährdung

# Grundwasserschutzmaßnahmen im Vergleich

## - Beispiel Dänemark: Aktionsplan II (1998-2003) ...

- **Mandatory (fertiliser related)**
  - *N standards set at minimum 10% below economic optimum*
  - *Catch crops on 6% of area*
  - *Tightened harmony criteria, according to Nitrates Directive (170 /140 kg N/ha for cattle and pig farms)*
  - *Tightened requirement to utilise N in organic manure*
- **Voluntary (with financial compensation)**
  - *Restoration of wetlands*
  - *Afforestation*
  - *Organic farming*
  - *Environmental friendly farming*

(Quelle: s. Folie 13)

# Grundwasserschutzmaßnahmen im Vergleich - Beispiel Dänemark

## *Conclusion – what have we learned*

*Successful implementation of Action Programmes requires:*

- *A political goal*
- *Mandatory measures + Control*
- *Continous monitoring and evaluations*
- *Dialogue*
- *Scientific foundation*
- *A genuine political will to reach the goal and a political understanding for the process*

(Aus dem Vortrag "Implementation of Danish Action Plans to reduce nutrient losses from agriculture to the aquatic environment" von Ruth Grant and Gitte Blicher-Mathiesen, Univ. Aarhus, 2013)

## Ergebnisse in Thesen

1. *Das deutsche Wasserrecht bietet ein **breites Instrumentarium** an Maßnahmen zur Erreichung eines guten Gewässerzustands.*
2. *Viele dieser Maßnahmen werden beim **Grundwasserschutz** in Hessen gegenüber landwirtschaftlichen Beeinträchtigungen – im Gegensatz zu anderen Bereichen der Gewässeraufsicht – **nicht** angewandt. Es besteht ein erhebliches **Vollzugsdefizit**.*
3. *Freiwillige Umweltvereinbarungen haben sich nur dort als wirksam erwiesen, wo sie mit klaren Zielen, messbaren Parametern, Erfolgskontrollen, Transparenz und Sanktionen für Nichteinhaltung gekoppelt waren.*
4. *Die Beschränkung auf freiwillige Kooperationen im hessischen Maßnahmenprogramm **erfüllt nicht die Anforderungen des EU-Rechts**.*

## Weitere Informationen:

- WRRL-Bewirtschaftungsplan/Maßnahmenprogramm Hessen (Offenlage bis 22.6.2015!): <http://flussgebiete.hessen.de/>
- Entwurf der neuen Düngeverordnung vom 18.12.2014: <http://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Pflanzenbau/Ackerbau/Texte/Duengung.html>
- LAWA-Prognose zur (Un-)Wirksamkeit der DüV (15.9.2014): [www.nlwkn.niedersachsen.de/download/92687](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/92687)
- Umsetzung von Maßnahmenplänen in Dänemark u.a.: [http://www.luwq2013.nl/Oral\\_Session\\_FG](http://www.luwq2013.nl/Oral_Session_FG) (bes. Session FG IV)
- EU-Kommission zur Wasserpolitik + zum Nitratproblem: [http://ec.europa.eu/environment/water/water-nitrates/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/environment/water/water-nitrates/index_en.html)
- Kritik EU-Rechnungshof an der Ausführung der Wasserpolitik: [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14\\_04/SR14\\_04\\_EN.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_04/SR14_04_EN.pdf)



**Thomas Ormond:**  
Verbindliche und freiwillige Maßnahmen

HESSEN



**Vielen Dank  
für Ihre Aufmerksamkeit!**

**[thomas.ormond@rpda.hessen.de](mailto:thomas.ormond@rpda.hessen.de)**