

Wolfgang Seidel

Gewässerschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht

Grundlagen, Regelungsdefizite und Reformperspektiven

• Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Inhaltsübersicht

A. Einleitung	21
I. Problemstellung	21
II. Gang der Darstellung	23
B. Überblick über das Gewässerschutzrecht der Europäischen Gemeinschaft	24
I. Grundlagen des Gewässerschutzes in Europa	24
II. Unmittelbares Gewässerschutzrecht	28
III. Mittelbares Gewässerschutzrecht	65
C. Gemeinschaftsverfassungsrechtliche Grundlagen für den Gewässerschutz	72
I. Umweltschutzprinzipien des Art. 174 Abs. 2 EGV	72
II. Um weit-Aktionsprogramme	85
III. Gewässerschutz als Querschnittsaufgabe	91
IV. Gemeinschaftskompetenzen im Gewässerschutzrecht	96
V. Gemeinschaftsrechtliche Schranken der Kompetenzausübung	
im Gewässerschutz	100
D. Defizite des EG-Gewässerschutzrechts	112
I. Schutz- und Zweckmäßigkeitdefizite	113
E. Weiterentwicklung und Harmonisierung des EG-Gewässerschutzrechts	
II. Kohärenzdefizite	150
an der vorgeschlagenen Wasserrahmenrichtlinie	
I. Forderungen nach einem Gesamtkonzept	159

II. Stand des Verfahrens	161
III. Regelungsgehalt der vorgeschlagenen Wasserrahmenrichtlinie	161
IV. Gemeinschafts verfassungsrechtliche Würdigung	190
V. Zusammenfassende Bewertung	192
VI. Exkurs: Rechtsfragen der Umsetzung in deutsches Recht	193
<i>F. Ausblick</i>	197
<i>G. Zusammenfassung</i>	198
<i>Literaturverzeichnis</i>	207

Inhaltsverzeichnis

A. <i>Einleitung</i>	21
I. Problemstellung	21
II. Gang der Darstellung	23
B. <i>Überblick über das Gewässerschutzrecht der Europäischen Gemeinschaft</i>	24
I. Grundlagen des Gewässerschutzes in Europa	24
1. Entwicklung des Gewässerschutzes in der EG	24
2. Ausgangsbedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten	25
3. Grundlegende systematische Unterscheidungen	26
II. Unmittelbares Gewässerschutzrecht	28
1. Richtlinie des Rates vom 16. Juni 1975 über die Qualitätsanforderungen an Oberflächengewässer für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedstaaten (75/440/EWG)	28
a) Schutzziele und räumlicher Anwendungsbereich	28
b) Sachlicher Anwendungsbereich	28
c) Richtlinie des Rates vom 9. Oktober 1979 über die Meßmethoden sowie die Häufigkeit der Probenahmen und der Analysen des Oberflächenwassers für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedstaaten (79/869/EWG)	29
2. Richtlinie des Rates vom 8. Dezember 1975 über die Qualität der Badegewässer (76/160/EWG)	29
a) Schutzziele und räumlicher Anwendungsbereich	29
b) Sachlicher Geltungsbereich	29
c) Novellierung der Badegewässerrichtlinie	30
3. Richtlinie des Rates vom 4. Mai 1976 betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft (76/464/EWG)	30
a) Schutzziele und räumlicher Anwendungsbereich	30
b) Sachlicher Anwendungsbereich	31

(1) Stoffe der Liste I	32
(2) Stoffe der Liste II	35
4. Tochterrichtlinien der Gewässerschutz-Richtlinie	36
a) Tochterrichtlinien der Jahre 1976 bis 1984	36
b) Richtlinie 86/280/EWG	39
5. Richtlinie des Rates vom 18. Juli 1978 über die Qualität von Süßwasser, das schütz- oder verbesserungsbedürftig ist, um das Leben von Fischen zu erhalten(78/659/EWG)	40
a) Schutzziele und räumlicher Anwendungsbereich	40
b) Sachlicher Anwendungsbereich	41
6. Richtlinie des Rates vom 30. Oktober 1980 über die Qualitätsanforderungen an Muschelgewässer (79/923/EWG)	42
a) Schutzziele und räumlicher Anwendungsbereich	42
b) Sachlicher Anwendungsbereich	42
7. Richtlinie des Rates vom 17. Dezember 1979 über den Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung durch bestimmte gefährliche Stoffe (80/68/EWG)	43
a) Schutzziele und räumlicher Anwendungsbereich	43
b) Sachlicher Anwendungsbereich	44
(1) Stoffe der Liste I	44
(2) Stoffe des Liste II	46
(3) Gemeinsame Regelungen für die Stoffe des Listen I und II	46
8. Richtlinie des Rates vom 21. Mai 1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser (91/271 /EWG)	47
a) Schutzziele und räumlicher Anwendungsbereich	47
b) Sachlicher Anwendungsbereich	48
(1) Sammlung	48
(2) Behandlung	49
(3) Einleitung	51
(4) Wiederverwendung von gereinigtem Abwasser und Klärschlamm	52
9. Richtlinie des Rates vom 12. 12.1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (91/676/EWG)	52

a)	Schutzziele und räumlicher Anwendungsbereich	52
b)	Sachlicher Anwendungsbereich	53
10.	Richtlinie des Rates vom 15. Juli 1991 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (91/414/EWG)	5
a)	Schutzziele	55
b)	Sachlicher Anwendungsbereich	55
11.	Richtlinie des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (96/61/EG)	58
a)	Schutzziele und räumlicher Anwendungsbereich	58
b)	Sachlicher Anwendungsbereich	58
12.	Richtlinie des Rates vom 3. November 1998 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (98/83/EG)	60
a)	Schutzziele	60
b)	Sachlicher Anwendungsbereich	61
c)	Einzelne Parameter	64
III.	Mittelbares Gewässerschutzrecht	65
1.	Detergentienrichtlinie	65
2.	Altölrichtlinie	66
3.	Titandioxid-Richtlinien	66
4.	UVP-Richtlinie	67
5.	Klärschlammrichtlinie	68
6.	Asbestrichtlinie	69
7.	Bauprodukterichtlinie	69
8.	Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie	70
9.	Seveso II-Richtlinie	70
10.	Biozidrichtlinie	71
C.	<i>Gemeinschaftsverfassungsrechtliche Grundlagen für den Gewässerschutz</i>	72
I.	Umweltschutzprinzipien des Art. 174 Abs. 2 EGV	72
1.	Anwendbarkeit der Umweltschutzprinzipien	72
a)	Rechtsverbindlichkeit der Umweltschutzprinzipien	72

b) Zeitliche Anwendbarkeit	73
2. Vorsorgeprinzip	74
a) Inhalt	74
b) Vorsorge im Gewässerschutz	76
(1) Vorsorge und Qualitätsprinzip	76
(a) Maßnahmenvorgaben	77
(b) Umweltqualitätsziele	78
(i) Allgemeine Anforderungen des Vorsorgeprinzips an Umweltqualitätsziele	78
(ii) Einzelne Fragestellungen	80
(2) Vorsorge und Emissionsprinzip	81
(3) Kombiniertes Konzept als umfassende Verwirklichung des Vorsorgeprinzips	83
3. Ursprungsprinzip	83
4. Verursacherprinzip	84
II. Umwelt-Aktionsprogramme	85
1. Rechtliche Bedeutung der Umwelt-Aktionsprogramme	85
2. Umwelt-Aktionsprogramme und Gewässerschutz	86
a) Umwelt-Aktionsprogramm von 1973	86
b) Umwelt-Aktionsprogramm vom 1977	87
c) Umwelt-Aktionsprogramm von 1983	88
d) Umwelt-Aktionsprogramm von 1987	89
e) Umwelt-Aktionsprogramm von 1993	90
f) Bedeutung der Umwelt-Aktionsprogramme	91
III. Gewässerschutz als Querschnittsaufgabe	91
1. Gewässerschutz und Agrarpolitik	92
2. Sonstige Politikbereiche	95
IV. Gemeinschaftskompetenzen im Gewässerschutzrecht	96
1. Rechtslage vor der Einheitlichen Europäischen Akte	96
2. Rechtslage nach der Einheitlichen Europäischen Akte	98
V. Gemeinschaftsrechtliche Schranken der Kompetenzausübung im Gewässerschutz	100

1.	Subsidiaritätsgrundsatz	101
	a) Ausgestaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes	101
	b) Grenzen der Justitiabilität	102
	c) Subsidiaritätsprinzip und gemeinschaftliches Gewässerschutzrecht	103
	(1) Anwendbarkeit	103
	(2) Berücksichtigung der unterschiedlichen Ausgangsbedingungen	103
	(3) Subsidiarität und Qualitätsregelungen	104
	(a) Allgemeines	104
	(b) Trinkwasserrichtlinie und Rohwasserrichtlinie	106
	(c) Badegewässerrichtlinie	106
	(d) Fischgewässer- und Muschelgewässerrichtlinien	107
	(4) Subsidiarität und Emissionsregelungen	107
	(a) Gewässerschutz-Richtlinie und Tochterrichtlinien	107
	(b) Grundwasserrichtlinie	108
	(c) Kommunalabwasserrichtlinie	109
	(d) Nitratrichtlinie	109
	(e) Pflanzenschutzmittelrichtlinie	110
	(f) IVU-Richtlinie	110
	(5) Das Subsidiaritätsprinzip als potentielle Schranke eines hohen Schutzniveaus im Gewässerschutzrecht?	111
2.	Verhältnismäßigkeitsprinzip	112
<i>D.</i>	<i>Defizite des EG-Gewässerschutzrechts</i>	112
I.	Schutz- und Zweckmäßigkeitdefizite	113
1.	Allgemeine Probleme des Schutzes von Grund- und Oberflächenwasser	113
	a) Gewässereutrophierung	113
	(1) Ursachen	113
	(2) Kommunalabwasserrichtlinie	114
	(a) Nicht erfaßte Abwässer	114
	(b) Anforderungen an das Sammeln von Abwasser	114

(c)	Anforderungen an das Einleiten von Abwasser	115
(d)	Anforderungen an die Wiederverwendung und Entsorgung von Abwasser und Klärschlamm	117
(e)	Gesamtbetrachtung	118
(3)	Nitratrichtlinie	119
(a)	Regelungstechnik	119
(b)	Aktionsprogramme	119
(i)	Ausweisung gefährdeter Gebiete	119
(ii)	Regelungen der Höchstmengen	120
(iii)	Erfasste Düngemittel	121
(iv)	Nichtberücksichtigung von Phosphaten	121
(c)	„Regeln der guten fachlichen Praxis der Landwirtschaft“	122
(d)	Gesamtbetrachtung	123
b)	Verschmutzung durch gefährliche Stoffe	124
(1)	Ursachen	124
(2)	Einleitung gefährlicher Stoffe	124
(a)	Gewässerschutz-Richtlinie und Tochtrichtlinien	124
(i)	Unvollendeter Regelungsansatz	124
(ii)	Schwächen der einzelstoffbezogenen Emissionsbegrenzung	126
a)	Schutzdefizite	126
b)	Zweckmäßighkeitsdefizite	127
(iii)	Nebeneinander von Emissions- und Immissionsprinzip	128
(iv)	Verschmutzung	129
(v)	Kontroll- und Meßverfahren	129
(vi)	Gesamtbetrachtung	131
(b)	IVU-Richtlinie	131
(i)	Integrierter Umweltschutz und Gewässerschutz	131
(ii)	Stillstand der Emissionsbegrenzung auf Gemeinschaftsebene	132
(iii)	Nichterfassung der KMU	132
(iv)	„Öffnungsklausel“ des Art. 9 Abs. 4 IVU-Richtlinie	133

(v)	Gesamtbetrachtung	134
(3)	Diffuse Verschmutzungen durch gefährliche Stoffe	134
(a)	Allgemeine Bekämpfung	134
(b)	Pflanzenschutzmittelrichtlinie	135
(i)	Beschränkungen beim Einsatz von Pflanzenschutzmitteln	13 5
(ii)	Bewertung von Pflanzenschutzmitteln	137
(iii)	Gesamtbetrachtung	138
(3)	Rohrleitungsanlagen und Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen	138
c)	Versauerung der Gewässer	139
2.	Spezielle Defizite im Grundwasserschutz	140
a)	Grundwasserrichtlinie	140
(1)	Schutzgut	140
(2)	Unzulänglichkeiten bei den erfaßten Einträgen	141
(a)	Berücksichtigung diffuser Einträge	141
(b)	Einträge aus Abfalldeponien, Kanälen und Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen	142
(c)	Verschmutzungsgrenzen für Stoffe der Liste II	142
(d)	Katalogisierung der wichtigen realen Nutzungen	143
(3)	Ausnahmeregelungen	143
(4)	Zulässigkeit von Grundwasseranreicherungen	144
(5)	Gesamtbetrachtung	144
b)	Maßnahmen in anderen Rechtsbereichen	145
3.	Spezielle Defizite im Schutz der Oberflächengewässer	146
a)	Fehlen einer Gesamtbetrachtung der Gewässer und ihrer Nutzungen	146
(1)	Keine Gesamtbetrachtung von Gewässerqualität und Gewässerquantität	146
(2)	Berücksichtigung der Nutzungen bei der Festlegung der Schutzziele	146
(3)	Vorschlag einer Richtlinie über die ökologische Qualität von Gewässern	147

b)	Defizite der sektoriellen Oberflächengewässerqualitätsrichtlinien	147
(1)	Strukturelle Defizite	147
(2)	Spezielle Zweckmäßigkeitdefizite	148
(a)	Badegewässerrichtlinie	148
(b)	Fischgewässer- und Muschelgewässerrichtlinie	148
4.	Spezielle Defizite im Trinkwasserschutz	149
a)	Trinkwasserschutz und Gewässerschutz	149
b)	Trinkwasserrichtlinie	149
(1)	Keine hinreichende Verpflichtung zum Gewässerschutz	149
(2)	Nichtberücksichtigung quantitativer Aspekte	149
(3)	Probleme des Gesundheitsschutzes	150
(4)	Gesamtbetrachtung	151
c)	Rohwasserrichtlinie	151
II.	Kohärenzdefizite	152
1.	Inkohärenz zwischen Zielen und Maßnahmen	152
2.	Unstimmigkeiten bei den Zielsetzungen und Anwendungsbereichen	152
a)	Kommunalabwasserrichtlinie und Gewässerschutz-Richtlinie	152
b)	Kommunalabwasserrichtlinie und Badegewässerrichtlinie	153
c)	IVU-Richtlinie und Gewässerschutz-Richtlinie	154
d)	IVU-Richtlinie und Kommunalabwasserrichtlinie	154
3.	Allgemeine Regelungsgegenstände	155
a)	Umweltstandards	155
(1)	Regeln der Technik	155
(2)	Festlegung von Umweltstandards	156
b)	Berichtspflichten	157
c)	Definitionen und Begriffe	159
<i>E.</i>	<i>Weiterentwicklung und Harmonisierung des EG-Gewässerschutzrechts durch die vorgeschlagene Wasserrahmenrichtlinie</i>	159
I.	Forderungen nach einem Gesamtkonzept	159

II. Stand des Verfahrens	161
III. Regelungsgehalt der vorgeschlagenen Wasserrahmenrichtlinie	161
1. Zielsetzungen	161
2. Gewässerbewirtschaftung nach Einzugsgebieten	163
3. Analyse und Überwachung der Gewässer	166
4. Umweltziele	168
a) Einstufung der Gewässerqualität	168
b) Umweltziel für Oberflächengewässer	169
c) Umweltziel für das Grundwasser	170
d) Weitere Umweltziele	171
e) Fristen für die Erreichung der Umweltziele	171
f) Festlegung weniger strenger Umweltziele	172
g) Ausnahmen von den Umweltzielen	173
h) Rechtsverbindlichkeit und Justitiabilität der Umweltziele	174
5. Anforderungen an den Trinkwasserschutz	174
6. Maßnahmenprogramme	175
a) Grundlegende Maßnahmen	175
(1) Umsetzung gemeinschaftlicher Gewässerschutzvorschriften	175
(2) Regelung von Einleitungen und diffusen Verschmutzungen	177
(3) Wasserentnahme und Aufstauungen	179
(4) Spezielle Maßnahmen zum Grundwasserschutz	180
(5) Regelungen über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen	180
b) Ergänzende Maßnahmen	181
c) Verschlechterungs- und Verlagerungsgebot	181
d) Fristen für die Durchführung der Maßnahmen	182
e) Justitiabilität der Maßnahmenprogramme	182
7. Gemeinschaftsstrategien	183
a) Auswahl der prioritären Stoffe	183
b) Regelung der Emissionsquellen	184
c) Festlegung von Umweltqualitätsnormen	185

8. Kostendeckung im Rahmen der Wassernutzung	186
9. Bewirtschaftungspläne und Berichtspflichten	187
10. Transparenz	189
IV. Gemeinschafts verfassungsrechtliche Würdigung	190
1. Umweltschutzprinzipien des Art. 174 Abs. 2 EGV	190
2. Rechtsgrundlage	190
3. Subsidiaritätsprinzip	191
4. Zwischenergebnis	192
V. Zusammenfassende Bewertung	192
VI. Exkurs: Rechtsfragen der Umsetzung in deutsches Recht	193
<i>F. Ausblick</i>	197
<i>G. Zusammenfassung</i>	198
<i>Literaturverzeichnis</i>	207