



Gemeinsames Verständnis von Begründungen zu Fristverlängerungen nach § 29 und § 47 Absatz 2 WHG (Art. 4 Abs. 4 WRRL) und abweichenden Bewirtschaftungszielen nach § 30 und § 47 Absatz 3 Satz 2 WHG (Art. 4 Abs. 5 WRRL)

Fassung vom 28.02.2020, beschlossen auf der Telefonkonferenz zur 159. LAWA-Vollversammlung am 19./20. März in München

Vorbemerkung

Das vorliegende Papier soll für die Anwendung von Fristverlängerungen und abweichenden bzw. weniger strengen Bewirtschaftungszielen in den Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen nach §§ 82 und 83 WHG eine Hilfestellung insbesondere hinsichtlich der möglichen Fallgruppen und deren Begründung geben. Die hier vorliegende Fassung schreibt die auf der 137. LAWA-Vollversammlung beschlossene Fassung vom 18.03.2009 inhaltlich fort.

Es steht in engem Bezug zu den von den EU-Wasserdirektoren 2017 verabschiedeten technischen Arbeitsdokumenten:

- „Klarstellung hinsichtlich der Inanspruchnahme von Fristverlängerungen gemäß Artikel 4 Abs. 4 WRRL in den Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete bis 2021 und praktische Erwägungen bezüglich der 2027-Frist“ und
- „Natürliche Gegebenheiten in Bezug auf die Ausnahmen in der WRRL“.

Weiterhin gilt das CIS-Dokument Nr. 20 (Guidance Document on Exemptions to the environmental Objectives) als Grundlage.

Da der Diskussionsprozess weder auf nationaler noch auf europäischer Ebene abgeschlossen ist, unterliegt dieses Papier einer regelmäßigen Aktualisierung.

Von Besonderheit ist hier der Umstand, dass die Inanspruchnahme von Fristverlängerungen aufgrund „technischer Durchführbarkeit“ und „Unverhältnismäßigkeit“ nur noch im dritten Bewirtschaftungszeitraum angewendet werden können (§ 29 Absatz 2 Satz 1 und Absatz 3 Satz 1 WHG). Danach kann eine Fristverlängerung nur noch aufgrund „natürlicher Gegebenheiten“ angewendet werden (§ 29 Absatz 3 Satz 2 WHG).

1. Grundsätzliches

- Die Inanspruchnahme von Fristverlängerungen und die Festlegung abweichender (weniger strenger) Bewirtschaftungsziele ist ein integraler Bestandteil der Umweltziele der WRRL (Artikel 4) und des Planungsprozesses. Es besteht **keine Rangordnung** zwischen § 29 WHG (Art. 4 Abs. 4 WRRL) und § 30 WHG (Art. 4 Abs. 5 WRRL) – gleiches gilt für das Grundwasser (§ 47 Absatz 2 und 3 WHG) – es steht den Mitgliedstaaten frei, beide Möglichkeiten anzuwenden, solange die relevanten Voraussetzungen erfüllt sind.
- Jede inhaltliche oder zeitliche Abweichung vom Ziel der Erreichung des „guten Zustands“ bedarf der **Begründung**. Die Gründe müssen fachlich substantiiert, nachvollziehbar und **transparent** (einschließlich eines Zeitplans bei Fristverlängerungen) in den Bewirtschaftungsplänen gegenüber der Öffentlichkeit und der EU-Kommission dargestellt (vgl. § 82 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 und 3 WHG) und soweit wasserkörperübergreifende Auswirkungen zu erwarten sind mit Blick auf die §§ 29 Abs. 2 Satz 2, 30 Satz 2, 3, 44, 47 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 Satz 2 WHG (Art. 4 Abs. 8 WRRL) abgestimmt werden.
- Die **Öffentlichkeit** hat gemäß § 83 Abs. 4 WHG (Artikel 14 WRRL) einen Anspruch auf umfassende Information, das schließt den Zugang zu geeigneten Hintergrunddokumenten und –informationen ein. Soweit für die Festlegung von Bewirtschaftungszielen auf spezifische Regelungen oder Informationen zurückgegriffen wird, sollten Hintergrunddokumente in geeigneter Weise erstellt und vorgehalten werden.
- **Soziale und wirtschaftliche Aspekte** finden bei den Entscheidungen über Fristverlängerungen und abweichende (weniger strenge) Bewirtschaftungsziele Berücksichtigung (vgl. § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, § 30 Satz 1 Nr. 1 und 2 WHG).

- Fristverlängerungen sind um zweimal je sechs Jahre möglich (§ 29 Abs. 3 Satz 1 WHG). Erforderlich dafür ist, dass ein Zeitplan mit Benennung der zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen im Bewirtschaftungsplan angegeben wird (§ 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 WHG). Aufgrund von „natürlichen Gegebenheiten“ sind unter den Voraussetzungen des § 29 Abs. 3 Satz 2 WHG Verlängerungen über 2027 hinaus möglich.
- Die Inanspruchnahme von Fristverlängerungen und abweichenden (weniger strengen) Bewirtschaftungszielen setzt bei allen Gründen, außer den in Anlage 1 des vorliegenden Dokumentes aufgeführten Gründen T1 (Die Ursache für die Abweichungen vom guten Zustand / guten Potentials ist unbekannt), T2 (Zwingende technische Abfolge von Maßnahmen), T4 (Forschungs- und Entwicklungsbedarf) und U3 (Unsicherheit über die Effektivität der Maßnahmen zur Zielerreichung) voraus, dass die **kosteneffizientesten Maßnahmenkombinationen** und deren Kosten zur Zielerreichung (guter Zustand, gutes ökologisches Potential) bis 2027 geprüft wurden.
- Die Kosten von **Maßnahmen, die in anderem Gemeinschaftsrecht festgeschrieben sind** und die zum Zeitpunkt der Verabschiedung der WRRL bereits verbindlich waren (z.B. Umsetzung Kommunalabwasserrichtlinie) können nicht für die Begründung von Fristverlängerungen oder abweichenden (weniger strengen) Bewirtschaftungszielen unter dem Gesichtspunkt der „Unverhältnismäßigkeit von Kosten“ herangezogen werden. Aktuelle, ggf. aus der Vergangenheit fortdauernde finanzielle Belastungen können aber bei der Frage der Verfügbarkeit von (öffentlichen) Mitteln nicht außer Betracht gelassen werden.
- Fristverlängerungen und abweichende (weniger strenge) Bewirtschaftungsziele müssen **auf der Ebene von Wasserkörpern** angewendet und begründet werden. Ergänzend dazu können Begründungen von Fristverlängerungen und abweichenden (weniger strengen) Bewirtschaftungszielen auch auf einer höheren Ebene, z.B. Flussgebietsebene, angegeben werden.
- Die **Gründe** für Fristverlängerungen und abweichende (weniger strenge) Bewirtschaftungsziele sind vollständig, nachvollziehbar und transparent in dem Bewirtschaftungsplan für das Einzugsgebiet darzulegen (vgl. § 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 und 3 WHG). Sie sollten Folgendes beinhalten:
 - eine Beschreibung der Gründe im Einzelnen
 - eine Abschätzung des erforderlichen Maßnahmenumfangs, um die Wasserkörper schrittweise in den geforderten Zustand zu überführen sowie eine Darstellung der Maßnahmen, die bereits umgesetzt worden sind,
 - bei Fristverlängerungen eine Einschätzung des erwarteten Zeithorizonts für die Erreichung eines guten Zustands/Potentials im Verhältnis zur beeinträchtigten Qualitätskomponente nach Umsetzung aller vorgesehenen Maßnahmen bis 2027,
 - Ausführungen zur Verlässlichkeit der Prognose einschließlich einer Beschreibung der möglichen Unsicherheiten bei der Prognose (z.B. Belastungsursachen, Zusammenwirken von Mehrfachbelastungen, Wirksamkeit von Maßnahmen, Folgen von Klimaveränderung oder demografischer und wirtschaftlicher Entwicklungen),
 - einen Zeitplan für die mit Verzögerung durchzuführenden Maßnahmen sowie die Gründe für eine erhebliche Verzögerung.

2. Fristverlängerungen für den Zeitraum bis 2027 und aufgrund natürlicher Gegebenheiten über 2027 hinaus

Generelle Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Fristverlängerungen ist, dass keine weitere Verschlechterung des Gewässerzustands eintritt (§ 29 Abs. 2 Satz 1 WHG). Die Frist zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele kann aufgrund natürlicher Gegebenheiten, technischer Durchführbarkeit oder aufgrund eines unverhältnismäßig hohen Aufwands verlängert werden. Im Folgenden werden für diese 3 Kriterien Begründungen für die Inanspruchnahme von Fristverlängerungen zusammengestellt.

Die für diese Ausnahmegründe relevanten Begründungskriterien sind in Anlage 1 beispielhaft (nicht abschließend) dargestellt. Es ist auch möglich das „kumulativ“ mehrere Begründungen herangezogen werden können, um eine Fristverlängerung zu begründen. Aus Gründen der Transparenz und Rechtssicherheit sollten stets alle einschlägigen Gründe benannt und zur Begründung herangezogen werden.

2.1. Natürliche Gegebenheiten

Unter „**natürliche Gegebenheiten**“ sind alle natürlich in einem Einzugsgebiet ablaufenden Prozesse und Charakteristiken, welche die **Geschwindigkeit der natürlichen Wiederherstellung** des guten Zustands oder Potentials von Wasserkörpern bestimmen (z.B. hydrologisch, morphologisch, hydrogeologisch, chemisch, ökologisch usw.), zu verstehen. Natürliche Gegebenheiten in diesem Sinne umfassen auch Umstände, unter denen der Wiederherstellungsprozess durch Folgewirkungen früherer menschlicher Aktivitäten, einschließlich künstlich hergestellter Stoffe, verzögert wird (z. B. Bergbau, Belastung mit Quecksilber).

Die WRRL sieht vor, dass Fristverlängerungen aufgrund natürlicher Gegebenheiten bis 2027 gem. § 29 Abs. 3 Satz 1 WHG möglich sind, gem. § 29 Abs. 3 Satz 2 WHG ist dies auch über 2027 hinaus möglich.

Die Inanspruchnahme einer Verlängerung setzt in beiden Fällen voraus, dass die für die Erreichung eines guten Zustands erforderlichen Maßnahmen bis spätestens 2027 **ergriffen** werden, im Falle der Fristverlängerung nach § 29 Absatz 3 Satz 2 WHG wird die Wiederherstellung des guten Zustands aufgrund der „natürlichen Gegebenheiten“ (insbesondere Eigenschaften des Einzugsgebiets oder des Wasserkörpers) voraussichtlich mehr Zeit erfordern, z.B. nach jahrzehntelangen umweltschädlichen Praktiken.

Im Technischen Dokument der Wasserdirektoren zu den Natürlichen Gegebenheiten in Bezug auf die Ausnahmen in der WRRL (EU-Wasserdirektoren 2017b) wurde eine Verständigung über die Anforderungen an die Begründungen für natürliche Gegebenheiten getroffen. So werden bei Inanspruchnahme der Fristverlängerung aufgrund natürlicher Gegebenheiten **fundierte Schätzungen des erwarteten Zeithorizonts** bis zum Erreichen des guten ökologischen Zustands/Potenzials – ggf. differenziert nach den beeinträchtigten biologischen Qualitätskomponenten – bzw. im Grundwasser zum Erreichen des guten chemischen bzw. guten mengenmäßigen Zustand gefordert. In dem LAWA-Dokument „Empfehlung für die Begründung von Fristverlängerungen auf Grund von natürlichen Gegebenheiten für die Ökologie“ (beschlossen auf der 158. LAWA-Vollversammlung) sind umfangreiche Ausführungen zur Angabe des Zeithorizonts bzw. einer Zeitspanne enthalten. Für Küstengewässer und Prioritäre Stoffe liegen ebenfalls Ausführungen in Form eines LAWA-Papiers vor. Hinsichtlich der Schätzung des Zeithorizonts im Grundwasser wird gerade ein entsprechendes Papier im LAWA-AG entwickelt.

Über die Angabe des Zeithorizonts hinaus wird auch erwartet, dass die dafür **angewandten Methoden** und die **Unsicherheit** (siehe Kap. 2.4) der daraus resultierenden Prognose angegeben werden.

Die Zusammenstellung (Tab. 1) wurde den technischen Dokumenten der EU-Wasserdirektoren (EU-Wasserdirektoren 2017a und 2017b) entnommen und enthält im Wesentlichen die Gründe, die auch im Rahmen einer Umfrage des LAWA-AO durch die Bundesländer benannt wurden.

Tab. 1: Beispielhafte Gründe für Fristverlängerungen gemäß § 29 Abs. 3 Satz 2 WHG (Artikel 4(4) WRRL) auf Grund „natürlicher Gegebenheiten“ (Quelle: EU-Wasserdirektoren (2017b))

Überblick der wesentlichen Gründe für Fristverlängerungen gemäß Artikel 4(4) WRRL wegen „natürlicher Gegebenheiten“			
a)	b)	c)	d)
Verzögerungszeit bei der Wiederherstellung der Wasserqualität	Verzögerungszeit bei der Wiederherstellung hydromorphologischer Bedingungen	Verzögerungszeit bei der ökologischen Regeneration	Verzögerungszeit bei der Wiederherstellung des Wasserspiegels
<p><u>Beschreibung:</u></p> <p>(i) Zeit für Abbau, Ausbreitung (Ausschwemmung) oder Verdünnung der bereits in einem Wasserkörper oder Einzugsgebiet befindlichen Schadstoffe (inklusive Chemikalien und physikalisch-chemische Qualitätskomponenten), einschließlich anderer Wasserkörper, Sedimente oder Böden, die Teil des hydrologischen Systems darstellen. Relevant für Oberflächen- und Grundwasserkörper.</p> <p>(ii) Zeit für die Pufferkapazität des Bodens, sich nach einer Versauerung wiederherzustellen und eine Erhöhung des pH-Werts im Wasserkörper zu ermöglichen.</p>	<p><u>Beschreibung:</u></p> <p>(i) Benötigte Zeit für hydromorphologische Prozesse zur Herstellung eines angemessenen Spektrums an Lebensräumen und Substratverhältnissen nach Wiederherstellungsmaßnahmen.</p> <p>(ii) Benötigte Zeit für die Wiederherstellung einer angemessenen Struktur und eines angemessenen Zustands im Bereich der Uferzonen.</p>	<p><u>Beschreibung:</u></p> <p>(i) Zeit für die Wiederbesiedlung durch Arten; und</p> <p>(ii) Benötigte Zeit für die Wiederherstellung einer angemessenen Vielfalt und Altersstruktur der Arten.</p> <p>(iii) Zeit für die Erholung vom vorübergehenden Vorkommen invasiver gebietsfremder Arten oder für die Anpassung an ein neues Artenspektrum, einschließlich invasiver gebietsfremder Arten.</p>	<p><u>Beschreibung:</u></p> <p>(i) Benötigte Zeit für die Wiederherstellung des Grundwasserspiegels nach dem Ergreifen von Maßnahmen gegen die übermäßige Entnahme (Grundwassermenge).</p>

2.2 Technische Durchführbarkeit

Das Kriterium „technische Durchführbarkeit“ (§ 29 Abs. 2, Satz 1 Nr. 2 WHG) kann als Begründung gewählt werden, wenn vorgesehene Maßnahmen nur schrittweise in einem längeren Zeitraum technisch durchführbar sind. Diese Begründung kann letztmalig für den Zeitraum 2021 bis 2027 gewählt werden. Die Anlage 1 führt typische Fälle auf, wann diese Begründung gewählt werden kann.

2.3 Unverhältnismäßigkeit

2.3.1 Allgemeines

Für das Kriterium „unverhältnismäßig hoher Aufwand“ (§ 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG) bei Fristverlängerungen sind folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- der Vergleich von Kosten und Nutzen der zur fristgemäßen Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen und/oder
- die finanzielle Belastbarkeit derjenigen, die die Kosten tragen („Kostenträger“).

Als Instrumente zur Begründung können z.B. Kosten-Nutzen-Analyse, Kostenverteilung, soziale/sectorale Auswirkungen, Erschwinglichkeit, Kostenwirksamkeit angewendet werden. Alternativ kann auf qualitative Kosten-Nutzen-Bewertungen zurückgegriffen werden, um die erforderliche Nachweise zu erbringen. Hierzu wurde als Beispiel bereits ein Verfahren im Rahmen des Projektes „Nicht-monetäre Kosten-Nutzen-Abwägung im Umsetzungsprozess der EG-WRRRL“ von mehreren Ländern erarbeitet.¹

Für die Begründung von Fristverlängerungen kann die „**finanzielle Belastbarkeit**“ ein geeignetes Element sein. Bei der Anwendung dieses Kriteriums sind verschiedene Teilaspekte zu berücksichtigen:

- Die Fähigkeit, die entstehenden Verpflichtungen in einem zumutbaren Umfang zu tragen. Hierfür werden die Begriffe Erschwinglichkeit (affordability) und die Zahlungsfähigkeit (ability to pay) synonym gebraucht. Wenn eine Fristverlängerung mit dem Argument der Erschwinglichkeit begründet wird, ist folgendes darzulegen:
 - Vollständiges Ausloten der Möglichkeit zur Nutzung passender alternativer Finanzierungsmöglichkeiten,
 - angemessene Berücksichtigung passender alternativer Finanzierungsmechanismen,
 - Folgen des Nicht-Handelns und
 - Schritte, die unternommen werden, um das Problem der Erschwinglichkeit zukünftig zu lösen.
- Die Unsicherheit (uncertainty) über den Umfang der Umsetzung kosteneffizienter Maßnahmen im jeweiligen Planungszyklus, weil die Wirkung von Maßnahmen nur bedingt bestimmbar ist und sozial-administrative Kriterien einschränkend wirken können. Sofern die Unsicherheit sich auf die technische Durchführbarkeit bezieht, sollte dieser Ausnahmetatbestand bei der Begründung Anwendung finden (vgl. Kriterien in Anlage 1).

Bei der sozio-ökonomischen Begründung von Fristverlängerungen ist es zweckmäßig, von einer möglichst hohen Ebene auszugehen (Flussgebiet, Land) und nur bedarfsweise die Begründung auf einer tiefer gehenden Ebene (Planungseinheit, Wasserkörpergruppe, Wasserkörper) zu ergänzen.

Die für die „Unverhältnismäßigkeit“ relevanten Begründungskriterien sind in Anlage 1 beispielhaft dargestellt.

¹ Projekt im Auftrag des MUNLV Nordrhein-Westfalen, MUFV Rheinland-Pfalz und TMLNU Thüringen
 Bearbeitung durch Universität Leipzig, UFZ Leipzig, Ecologic Berlin, https://www.ecologic.eu/sites/files/publication/2014/gru-nig_handbuch-kosten-nutzen-abwagung.pdf

2.3.2 Gewinnung methodischer Argumente für die Begründung von Fristverlängerungen aufgrund der Unverhältnismäßigkeit der Kosten

Die Anwendung der nachfolgend aufgeführten methodischen Instrumente kann zur Identifikation von „zumutbaren“ (= verhältnismäßigen) Kosten führen. Das sich daraus ergebende Finanzvolumen ist Grundlage für die erforderliche Priorisierung im jeweiligen Planungszyklus.

2.3.2.1 „empirische Methode“

Hier erfolgt die Ableitung der Zumutbarkeit durch Auswertung und Analyse der bisherigen Maßnahmenumsetzung und deren Kostenträger mit dem Ziel, in transparenter Weise aufzuzeigen, dass die Zumutbarkeitsgrenzen der Kostenträger gemessen an den verfügbaren Budgets bzw. unter Berücksichtigung aller verfügbaren Finanzierungsmöglichkeiten in weitem Maße bereits heute erreicht sind und bereits in erheblichem Maß Maßnahmen zur Umsetzung gelangen.

Im Einzelnen erfolgt dies beispielsweise durch:

- **Vergleich von Kosten und Belastungen** der Kostenträger vor bzw. nach Umsetzung der Anforderungen der WRRL,
 - unter Einbeziehung der bereits vorhandenen Finanzierungsmöglichkeiten (Beiträge und Gebühren, Finanzielle Förderung, Aufkommen der Wasserentnahmeentgelte/Abwasserabgabe etc.),
 - unter Einbeziehung ggf. erweiterter Finanzierungsmöglichkeiten (neue Finanzierungsinstrumente, höhere Belastung der Kostenträger)
- Ermittlung der **Zahlungsbereitschaft der Kostenträger** (Stichwort: Kooperativer Gewässerschutz)
 - Freiwillig umzusetzende Maßnahmen (z.B. Agrarumweltmaßnahmen)
 - vorhandene Planungen (z.B. Abwasserbeseitigungskonzepte)
- **Bestimmung von (Kosten oder Kosten-Wirksamkeits-) Schwellenwerten** zur Identifikation eines verhältnismäßigen Finanzvolumens
 - durch Vergleich der Maßnahmekosten der Wasserkörper untereinander,
 - durch Vergleich der Maßnahmekosten der Wasserkörper längenbezogen oder flächenbezogen,
 - durch Vergleich der Maßnahmekosten der Wasserkörper wirkungsbezogen,
 - durch Vergleich der Maßnahmekosten der Wasserkörper für einzelne Programmteile,
 wobei jeweils von den kosteneffektivsten Maßnahmen(kombinationen) auszugehen ist.
- **Orientierung an der Machbarkeit** im Hinblick auf vorhandene Nutzungen
- **Zeitbedarf zur Reduzierung bestehender Unsicherheiten**
 - Mangelnder Kenntnisstand zu vorhandenen Defiziten bzw. Wirkungen der Maßnahmen für eine „verhältnismäßige“ Maßnahmenidentifizierung (z.B. Bereiche Altlasten und Bergbau),
 - Mangelnder Kenntnisstand zu ökologischen Fragestellungen mit der Erfordernis eines ergänzenden Monitorings.

2.3.2.2 „volkswirtschaftliche Methode“

Hier erfolgt die Ableitung der Unverhältnismäßigkeit durch Vergleich entstehender Maßnahmenkosten und der daraus resultierenden Belastungen für die Kostenträger gemessen an volkswirtschaftlichen Kenngrößen (Bruttoinlandsprodukt, Pro-Kopf-Einkommen, Pro-Kopf-Verschuldung, verfügbares Einkommen etc.) mit dem Ziel, die Überschreitung von Zumutbarkeitsgrenzen transparent aufzuzeigen.

Im Einzelnen erfolgt dies beispielsweise durch den **Vergleich der privaten Haushaltbelastungen** (Ist/Soll) durch Bestimmung geeigneter Indikatoren.

2.3.2.3 „wasserwirtschaftliche Methode“

Hier erfolgt die Ableitung der Unverhältnismäßigkeit durch Festlegung von Schwellenwerten für die Kosten-Wirksamkeit von Maßnahmen. Bei der Ableitung der Schwellenwerte findet die ökologische Wirkung der Maßnahmen Berücksichtigung.

Im Einzelnen erfolgt dies beispielsweise durch:

- Ableitung von **ökologisch begründeten Wirksamkeitsschwellen** (z. B. zur Beurteilung der Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen für die Durchgängigkeit für Fische),
- Beschränkung auf **Vorranggewässer/Schwerpunktgewässer** mit hoher ökologischer Wirksamkeit oder mit fehlenden stofflichen Problemen,
- Beschränkung auf Wasserkörper mit hoher **Erfolgswahrscheinlichkeit** der Zielerreichung.

2.4 Unsicherheiten

In den CIS-Arbeitsdokumenten wird durchgehend betont, dass die Anwendung und Begründung von Fristverlängerungen, insbesondere die Ableitung der Maßnahmen und die Abschätzung des Zeitraums bis zur Zielerreichung, transparent erfolgen müssen. Dies bedeutet, dass – wie sonst auch – die erforderlichen Maßnahmen auf eine nachvollziehbare Weise und auf Grundlage der aktuell zur Verfügung stehenden Erkenntnisse zu ermitteln und darzustellen sind.

Dabei werden eine Reihe von Unsicherheiten bestehen bleiben. Das technische Dokument der EU-Wasserdirektoren (2017a) führt zum Thema „Unsicherheiten“ beispielsweise aus:

*„**Verschiedene Faktoren können trotz des Zielanspruchs eines Mitgliedstaates, für einen bestimmten Wasserkörper einen guten Zustand/ein gutes Potenzial zu erreichen, in Bezug auf die fristgerechte Erfüllung der Ziele Unsicherheiten verursachen. Es ist wichtig, im Sinne einer transparenten und offenen Kommunikation mit den Interessengruppen und der breiten Öffentlichkeit Klarheit zu gewinnen und eine Bestandsaufnahme dieser Faktoren zu machen, um einen informierten Austausch und eine fundierte Debatte zu ermöglichen.**“*

Der Planungsprozess, die Umsetzung von Maßnahmen und somit auch die Zielerreichung sind von einer Vielzahl von **Unsicherheiten** geprägt. Beispielhaft können hier aufgeführt werden:

- nicht alle Ursachen für Belastungen sind bekannt oder können nur mit großem Aufwand identifiziert werden;

- viele Wasserkörper weisen nicht nur eine, sondern mehrere Belastungen auf, was die Ermittlung der erforderlichen Maßnahmen und die Reaktion der Qualitätskomponenten darauf mit erheblichen Unsicherheiten verbindet;
- die Wirkung von Maßnahmen kann nicht immer sicher eingeschätzt werden;
- Folgen der Klimaveränderungen mit Auswirkungen auf Belastungen und Gewässerzustand;
- demographische und wirtschaftliche Entwicklungen mit Auswirkungen auf Belastungen und Verhältnismäßigkeit von Maßnahmenkosten.

Dies gilt sowohl in Bezug auf die Zielerreichung bis 2027 (bei Anwendung aller drei Gründe für eine Fristverlängerung auch im 3. Bewirtschaftungsplan), als auch für eine angestrebte Zielerreichung zu einem Zeitpunkt nach 2027.

Daher wird empfohlen, in den Bewirtschaftungsplänen auch Aussagen zu den „Unsicherheiten“ bzgl. der Maßnahmenauswahl, der Maßnahmenumsetzung und der Zielerreichung zu machen, soweit das erforderlich scheint. Entsprechende Mustertexte dazu werden derzeit in der LAWA erarbeitet.

3. Abweichende (weniger strenge) Bewirtschaftungsziele

Alternativ zur Fristverlängerung besteht gemäß § 30 und § 47 Abs. 3 Satz 2 WHG die Möglichkeit für Wasserkörper abweichende (weniger strenge) Bewirtschaftungsziele festzulegen. Es steht nach der WRRL den Mitgliedstaaten frei, beide Möglichkeiten anzuwenden, solange die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Es gibt keine Rangordnung.

Die Voraussetzung „unverhältnismäßig hoher Aufwand“ wird wortgleich sowohl in § 29 Abs. 2 WHG (Fristverlängerung) wie auch für die Festlegung weniger strenger Bewirtschaftungsziele (§ 30 Satz 1 Nr. 1 WHG) verwendet. Zu berücksichtigen ist der jeweilige Bezugsmaßstab: während für die Fristverlängerung die Einhaltung der Frist mit einem „unverhältnismäßig hohem Aufwand“ verbunden sein muss, bezieht sich der „unverhältnismäßig hohe Aufwand“ in § 30 WHG auf die Zielerreichung generell.

Die Festlegung weniger strenger Bewirtschaftungsziele erfordert gegenüber Fristverlängerungen ein „mehr“ an Informationen und die eingehende Abwägung von Alternativen.

Die Festlegung abweichender (weniger strenger) Bewirtschaftungsziele und deren Begründung ist entsprechend § 84 Absatz 1 in Verbindung mit § 83 Absatz 2 Satz 2 Nr. 3 WHG alle sechs Jahre zu überprüfen und, soweit erforderlich (insbesondere wenn diese Gründe nicht mehr oder nicht mehr in diesem Umfang vorliegen), zu aktualisieren. Das bedeutet, dass – soweit die Gründe nach § 30 Satz 1 Nr. 1 bis 4 WHG nicht mehr (in diesem Umfang) vorliegen – für den folgenden Bewirtschaftungszyklus die Bewirtschaftungsziele dementsprechend anzupassen sind.

Unter dem Begriff der „**natürlichen Gegebenheiten**“ im Sinne von § 30 Satz 1 Nr. 1 WHG sind alle natürlich in einem Einzugsgebiet ablaufenden Prozesse und Charakteristiken zu verstehen, welche bestimmen, **ob** überhaupt die **Möglichkeit zur Wiederherstellung** eines guten Zustands/Potentials besteht oder dies unverhältnismäßig ist.

Das Kriterium „**finanzielle Belastbarkeit**“ kann hier allenfalls zur Identifikation möglicher unverhältnismäßiger Kosten (Screening) herangezogen werden. Ökonomische Kosten-Nutzen-Analysen erfordern die schwierige Monetarisierung eines nicht-monetären Nutzens. Hierfür stehen in Deutschland für den Bereich der Gewässerbewirtschaftung nur wenige Zahlen zur Verfügung.

Verfahren für die Prüfung zur Inanspruchnahme abweichender Bewirtschaftungsziele aufgrund der Unverhältnismäßigkeit von Kosten wurden im Auftrag der LAWA² sowie im Rahmen eines Forschungsprojekts in Niedersachsen³ entwickelt. Alternativ kann auf qualitative Kosten-Nutzen-Bewertungen (s.o. 2.1.2) zurückgegriffen werden, um die erforderlichen Nachweise zu erbringen.

Weitere Informationen zur Anwendung der weniger strengen Bewirtschaftungsziele sind in den dazu von der LAWA entwickelten Papieren enthalten:

- Handlungsempfehlung für die Ableitung und Begründung weniger strenge Bewirtschaftungsziele, die den Zustand der Wasserkörper betreffen (Stand 21.06.2012)
- Textbausteine für die Festlegung weniger strenger Bewirtschaftungsziele, die den Zustand der Wasserkörper betreffen (Stand 10.09.2013).

² F+E-Vorhaben aus dem Länderfinanzierungsprogramm 2016 im Auftrag der Bund/Länderarbeitsgemeinschaft Wasser: O 8.16 „Unverhältnismäßige Kosten nach EG-Wasserrahmenrichtlinie, Praxistest des Neuen Leipziger Ansatzes zur Begründung weniger strenger Umweltziele“, Projektabschluss 2017, http://www.laenderfinanzierungsprogramm.de/cms/WaBoAb_prod/WaBoAb/Vorhaben/LAWA/Vorhaben_des_Ausschusses_Oberflaechengewaesser_und_Kuestengewasser/O_8.16/index.jsp

³Forschungsprojekt im Auftrag des Nds. Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz, Bearbeitung durch webod.gbr, Göttingen, mit Beiträgen vom Nds. Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz sowie Georg-August-Universität Göttingen, Projektabschluss 2017.

Anlage 1: Begründungen für Fristverlängerungen

Begründungen für Fristverlängerungen		
	„ <u>Natürliche Gegebenheiten</u> “	§§ 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, 44 und 47 Abs. 2 Satz 2 WHG
N1	Verzögerungszeit bei der Wiederherstellung der Wasserqualität	<ul style="list-style-type: none"> - (i) Zeit für Abbau, Ausbreitung (Ausschwemmung) oder Verdünnung der bereits in einem Wasserkörper oder Einzugsgebiet befindlichen Schadstoffe (inklusive Chemikalien und physikalisch-chemische Qualitätskomponenten), einschließlich anderer Wasserkörper, Sedimente oder Böden, die Teil des hydrologischen Systems darstellen. Relevant für Oberflächen- und Grundwasserkörper. - (ii) Zeit für die Pufferkapazität des Bodens, sich nach einer Versauerung wiederherzustellen und eine Erhöhung des pH-Werts im Wasserkörper zu ermöglichen.
N2	Verzögerungszeit bei der Wiederherstellung hydromorphologischer Bedingungen	<ul style="list-style-type: none"> - (i) Benötigte Zeit für hydromorphologische Prozesse zur Herstellung eines angemessenen Spektrums an Lebensräumen und Substratverhältnissen nach Wiederherstellungsmaßnahmen. - (ii) Benötigte Zeit für die Wiederherstellung einer angemessenen Struktur und eines angemessenen Zustands im Bereich der Uferzonen.
N3	Verzögerungszeit bei der ökologischen Regeneration	<ul style="list-style-type: none"> - (i) Zeit für die Wiederbesiedlung durch Arten; und - (ii) Benötigte Zeit für die Wiederherstellung einer angemessenen Vielfalt und Altersstruktur der Arten. - (iii) Zeit für die Erholung vom vorübergehenden Vorkommen invasiver gebietsfremder Arten oder für die Anpassung an ein neues Artenspektrum, einschließlich invasiver gebietsfremder Arten.
N4	Verzögerungszeit bei der Wiederherstellung des Wasserspiegels	<ul style="list-style-type: none"> - (i) Benötigte Zeit für die Wiederherstellung des Grundwasserspiegels nach dem Ergreifen von Maßnahmen gegen die übermäßige Entnahme (Grundwassermenge).
	„ <u>Technische Durchführbarkeit</u> “	§§ 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, 44 und 47 Abs. 2 Satz 2 WHG
T1	Ursache für Abweichungen ist unbekannt	<ul style="list-style-type: none"> - Herkunft stofflicher Belastungen gänzlich unbekannt - Abweichungen biol. Qualitätskomponenten können bisher nicht erklärt werden - Untersuchungsbedarf zur Klärung der Relevanz verschiedener Eintragspfade / Herkunftsbereiche - Wechselwirkung verschiedener Belastungsfaktoren auf biologische Qualitätskomponenten unklar

T2	Zwingende technische Abfolge von Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> - Aufstellung von Niederschlagswasser-beseitigungskonzepten notwendig - Aufstellung bzw. Aktualisierung von Wärmelastplänen - Kombination gewässerökologisch wirksamer Maßnahmen mit Maßnahmen anderer Träger⁴ - Notwendige Abfolge von Maßnahmen insbs. bei Herstellung der Durchgängigkeit (Ober-/Unterlieger) - Untersuchungs- und Planungsbedarf Altbergbau, Sedimente, Altlasten
T3	Unveränderbare Dauer der Verfahren	<ul style="list-style-type: none"> - Maßnahmevorbereitung-, planung, Ausschreibungsverfahren, Genehmigungsverfahren - gerichtliche Überprüfung von Zulassungen / Anordnungen zur Durchführung von Maßnahmen
T4	Forschungs- und Entwicklungsbedarf	<ul style="list-style-type: none"> - Die vorhandenen Technologien sind nicht ausreichend, um die gewässerseitigen Anforderungen zu erreichen (z.B. Fischabstiege oder Technologie zur Abwasserreinigung) - Die Wirkung möglicher Maßnahmen ist nicht hinreichend belegt - Kenntnisstand ist noch zu gering, um sachgerechte Bewirtschaftungsentscheidungen treffen zu können (z.B. auch wenn Umweltqualitätsnormen noch nicht wissenschaftlich abgeleitet wurden)
T5	Sonstige Technische Gründe	<ul style="list-style-type: none"> - Platzmangel in engen Tälern (Durchgängigkeit) - Zu große zu überwindende Höhe (Durchgängigkeit)⁵
T6	Erhebliche unverträgliche Auswirkungen auf die Umwelt oder die menschliche Gesundheit/Unversehrtheit	<ul style="list-style-type: none"> - Gefährdung der Bewirtschaftungsziele in anderen Wasserkörpern, - nicht nur vorübergehende Verschlechterung des Gewässerzustandes, - unverträgliche Umweltauswirkung (Verlagerung von nachteiligen Auswirkungen auf ein anderes Umweltgut) - Gefährdung der Trinkwasserversorgung - Gefährdung des Hochwasserschutzes
T7	Entgegenstehende (EG-) rechtliche Anforderungen	<ul style="list-style-type: none"> - Aquakultur-Richtlinie (Abschottung fischseuchenfreier Gewässerabschnitte im Falle aufgetretener Fischseuchen steht der Herstellung der Durchgängigkeit entgegen) - Ergebnisse der SUP - Anforderungen des Denkmalschutz- oder Naturschutzrechts (FFH- und Vogelschutz-Richtlinie)

⁴ Die Kombination mit Maßnahmen anderer Träger ist ggf. auch ein Grund, der im Rahmen der Unverhältnismäßigkeit der Kosten eine Rolle spielt, weil dadurch Synergieeffekte und damit eine Steigerung der Kosteneffizienz erzielt werden soll

⁵ Platzmangel und Höhe sind ggf. auch Gründe, die im Rahmen der Unverhältnismäßigkeit eine Rolle spielen

	„unverhältnismäßig hoher Aufwand	§§ 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3, 44 und 47 Abs. 2 Satz 2 WHG
U1a	Überforderung der <u>nichtstaatlichen</u> Kostenträger, erforderliche zeitliche <u>Streckung der Kostenverteilung</u>	<ul style="list-style-type: none"> - zu hohe Abgabenbelastung - Streckung der Bereitstellung von Mitteln - Fehlende alternative Finanzierungsmechanismen
U1b	Überforderung der <u>staatlichen</u> Kostenträger, erforderliche zeitliche <u>Streckung der Kostenverteilung</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Streckung für Bereitstellung öffentlicher Mittel - Fehlende alternative Finanzierungsmechanismen - Bestehende Konkurrenz zu öffentlichem Finanzierungsbedarf in anderen Politikfeldern
U1c	Verfassungsrechtlich festgelegte, demokratiebedingte Finanzautonomie von Maßnahmenträgern	<ul style="list-style-type: none"> - finanzielle Selbstverwaltungshoheit der Kommunen
U2	Kosten-Nutzen-Betrachtung Missverhältnis zwischen Kosten und Nutzen	<ul style="list-style-type: none"> - Ergebnis einer Kosten-Nutzen-Bewertung - Überschreitung definierter Kosten-Wirksamkeitsschwellen - Berücksichtigung Schwerpunkt-/Vorranggewässerkonzept
U3	Unsicherheit über die Effektivität der Maßnahmen zur Zielerreichung	<ul style="list-style-type: none"> - Methodische Defizite - Einhaltung der Umweltqualitätsnorm kann aufgrund zu hoher Bestimmungsgrenzen nicht überprüft werden - Die Ergebnisse der erstmaligen biologischen Untersuchung sind wg. ausstehender Interkalibration und bisher nicht vorliegenden belastbaren Bewertungsverfahren unsicher - Unsicherheit aufgrund von Witterungseinflüssen beim Monitoring - Unsicherheit bezüglich Repräsentativität der Messung - Bestehende Abhängigkeiten von anderen Maßnahmen
U4	Begrenzende Faktoren aus Marktmechanismen	<ul style="list-style-type: none"> - Flächen sind nicht verfügbar bzw. nur zu unverhältnismäßig hohen Kosten - Kapazitätsengpässe bzw. mangelnde Verfügbarkeit qualifizierter Dienstleister für die Erstellung der erforderlichen Fachplanungen (Gutachter, Fachplaner, Ingenieur- und Bauleistungen oder sonstiger Sachverstand)

Sonderfälle bedürfen ggf. einer abweichenden/ergänzenden Begründung