

Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs zur Weservertiefung:

Eine Analyse mit Blick auf Hamburg

Von Rechtsreferendar René Prasse, Juli 2015

1. Einleitung

2. Die Europäische Wasserrahmenrichtlinie

3. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs

4. Bedeutung des Urteils und Auswirkungen auf die Metropolregion Hamburg

1. Einleitung

Sowohl an der Weser als auch an der Elbe stellt sich dasselbe Problem: Eine Vertiefung der Flüsse wäre erforderlich um den immer größer werdenden Schiffen unserer Zeit gerecht zu werden.

Dieser Herausforderung könnte man durch ein Ausbaggern der Flusssohle in den Fahrrinnen auf die notwendige Tiefe begegnen. Jedoch befürchten die Gegner dieser Vorhaben (unter anderem die Umweltverbände BUND und Nabu), dass durch die Maßnahmen das Ökosystem massiv gestört würde. So nähme insbesondere die Strömungsgeschwindigkeit sowohl bei Ebbe als auch bei Flut zu.

Gegen die Weservertiefung sind mehrere Klagen vor dem Bundesverwaltungsgericht anhängig. Am 11. Juli 2013 setzte das Gericht das Verfahren aus und wandte sich mit einem Fragenkatalog an den Europäischen Gerichtshof. Zu klären war, ob das Weser-Vorhaben mit der EU-Wasserrahmenrichtlinie¹ vereinbar ist.

Das ebenfalls beim 7. Senat anhängige Verfahren zur Elbvertiefung vertagte das Gericht im Oktober 2014 unter dem Hinweis, dass es das EuGH-Urteil zur Weservertiefung abwarten wolle.

2. Die Europäische Wasserrahmenrichtlinie

Im Jahre 2000 trat die Richtlinie zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik in Kraft.

Sie dient der Vereinheitlichung des rechtlichen Rahmens der Wasserpolitik innerhalb der EU. Ihr Zweck ist es, die Wasserpolitik stärker auf eine nachhaltige und umweltverträgliche Wassernutzung auszurichten.

¹ RICHTLINIE 2000/60/EG vom 23.10.2000 (Wasserrahmenrichtlinie)

Schadstoffbelastungen der Oberflächengewässer können auch Verwaltungsgrenzen überschreiten. So gehen die Einzugsgebiete vieler europäischer Flüsse (Maas, Rhein, Elbe, Oder, Donau) über Staatsgrenzen hinaus. Eine einheitliche europäische Regelung liegt somit nahe.

Hierbei ist zu beachten, dass die europäischen Gegebenheiten sehr unterschiedlich ausfallen können. So sind die wasserwirtschaftlichen Probleme in Schottland andere als in Italien oder Portugal. Aus diesem Grund beschränkt sich die Wasserrahmenrichtlinie darauf, Qualitätsziele aufzustellen und Methoden anzugeben, wie diese zu erreichen und gute Wasserqualitäten zu erhalten sind.

Das mit ihr aufgestellte Verbot, den Zustand von Europas Flüssen zu verschlechtern (sog. Verschlechterungsverbot), ist dementsprechend abstrakt formuliert.

So heißt es in Artikel 4 „Umweltziele“, Abs. 1 a) i)-iii) auszugsweise:

„i) die Mitgliedstaaten führen (...) die notwendigen Maßnahmen durch, um eine Verschlechterung des Zustands aller Oberflächenwasserkörper zu verhindern;

ii) die Mitgliedstaaten schützen, verbessern und sanieren alle Oberflächenwasserkörper (...) mit dem Ziel, spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten dieser Richtlinie gemäß den Bestimmungen des Anhangs V (...) einen guten Zustand der Oberflächengewässer zu erreichen;

iii) die Mitgliedstaaten schützen und verbessern alle künstlichen und erheblich veränderten Wasserkörper mit dem Ziel, spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten dieser Richtlinie gemäß den Bestimmungen des Anhangs V (...) ein gutes ökologisches Potential und einen guten chemischen Zustand der Oberflächengewässer zu erreichen.“

Die Unterteilung der Qualität eines Flusses erfolgt in Anhang V der Richtlinie². Hier wird jede der zehn Qualitäts-Komponenten (wie z.B. Phytoplankton, Fischfauna, Morphologie, etc.) in drei Kategorien (sehr guter Zustand; guter Zustand; mäßiger Zustand) unterteilt und definiert.

3. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs

Die Richter am EuGH hatten in ihrem Urteil vom 01.07.2015³ (zusammengefasst) über zwei Fragen zu entscheiden, da diese zu unbestimmt waren um vom Bundesverwaltungsgericht beantwortet zu werden:

² RICHTLINIE 2000/60/EG vom 23.10.2000, Anhang V, 1.2.1.

³ Urteil des Europäischen Gerichtshofs (Große Kammer) vom 01.07.2015, C-461/13

1. Frage: Auslegung des Artikel 4

Ist der Artikel 4 Abs. 1 a), i) bis iii) dahin auszulegen, dass die Mitgliedstaaten – vorbehaltlich der Erteilung einer Ausnahme – verpflichtet sind, die Zulassung eines Projekts zu versagen, wenn dieses eine Verschlechterung des Zustands oder die Erreichung eines guten Zustands eines Oberflächenwasserkörpers verursachen kann, oder handelt es sich bei dieser Regelung um eine bloße Zielvorgabe für die Bewirtschaftungsplanung?

Fraglich erscheint hier ob die Wasserrahmenrichtlinie für das Genehmigungsverfahren eines konkreten Vorhabens gilt oder ob sie sich darauf beschränkt, bloße Zielvorgaben für die Bewirtschaftungsplanung aufzustellen.

Bei der Bestimmung der Tragweite der Vorschriften sind nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs sowohl ihr Wortlaut als auch ihr Kontext sowie die Ziele zu berücksichtigen, die mit der Regelung, zu der sie gehören, verfolgt werden.

Nach Auffassung des Gerichts ergeben die Worte „führen ... durch“ eine Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, alle notwendigen Maßnahmen zu treffen um eine Verschlechterung des Zustands der Oberflächengewässer zu verhindern.

Das Endziel der Wasserrahmenrichtlinie besteht darin, durch eine konzertierte Aktion bis Ende 2015 einen "guten Zustand" aller Oberflächengewässer der Union zu erreichen.

Die von den Mitgliedstaaten zu erreichenden Umweltziele sind in Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie aufgeführt. Hierfür schreibt diese Bestimmung zwei gesonderte, wenn auch eng miteinander verbundene Ziele vor:

1. Die Mitgliedstaaten führen nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i der Richtlinie die notwendigen Maßnahmen durch, um eine Verschlechterung des Zustands aller Oberflächenwasserkörper zu verhindern (**Pflicht zur Verhinderung der Verschlechterung**).
2. Die Mitgliedstaaten verbessern und sanieren gemäß Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. ii und iii alle Oberflächengewässer mit dem Ziel, spätestens Ende des Jahres 2015 einen guten Zustand der Gewässer zu erreichen (**Verbesserungspflicht**).

Unter Berücksichtigung des Wortlauts, der Ziele und der Struktur der Richtlinie handelt es sich dabei nicht nur um programmatische Verpflichtungen, sie gelten auch für konkrete Vorhaben.

Aus diesem Grunde sei die Richtlinie dahin auszulegen, dass die Mitgliedstaaten vorbehaltlich der Gewährung einer Ausnahme verpflichtet sind, die Genehmigung für ein konkretes Vorhaben zu versagen, wenn es eine Verschlechterung des Zustands eines Oberflächenwasserkörpers verursachen kann oder wenn es die Erreichung eines guten

Zustands eines Oberflächengewässers bzw. eines guten ökologischen Potenzials und eines guten chemischen Zustands eines Oberflächengewässers zu dem nach der Richtlinie maßgeblichen Zeitpunkt gefährdet.

Der Leitsatz des EuGH zur 1. Frage:

„Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i bis iii 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 ist dahin auszulegen, dass die Mitgliedstaaten vorbehaltlich der Gewährung einer Ausnahme verpflichtet sind, die Genehmigung für ein konkretes Vorhaben zu versagen, wenn es eine Verschlechterung des Zustands eines Oberflächenwasserkörpers verursachen kann oder wenn es die Erreichung eines guten Zustands eines Oberflächengewässers bzw. eines guten ökologischen Potenzials und eines guten chemischen Zustands eines Oberflächengewässers zu dem nach der Richtlinie maßgeblichen Zeitpunkt gefährdet.“

2. Frage: Auslegung des Begriffs „Verschlechterung“

Wie ist der Begriff „Verschlechterung des Zustands aller Oberflächenwasserkörper“ in Artikel 4 Abs. 1 a), i) der Richtlinie auszulegen?

Zu beantworten war hier, ob der Begriff der Verschlechterung des Zustands eines Oberflächenwasserkörpers in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i der Richtlinie dahin auszulegen ist, dass er nur Veränderungen erfasst, die zu einer Einstufung des Wasserkörpers in eine niedrigere Klasse gemäß Anhang V der Richtlinie führen (Theorie der Zustandsklassen). Falls dies verneint würde, d. h., falls dieser Begriff jede Veränderung des fraglichen Wasserkörpers erfasst (Theorie des Status Quo), war zu klären, anhand welcher Kriterien auf eine Verschlechterung des Zustands eines Oberflächenwasserkörpers geschlossen werden kann.

Der Wortlaut von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i der Richtlinie spricht für eine Auslegung, wonach der Begriff der Verschlechterung des Zustands eines Oberflächenwasserkörpers auch Verschlechterungen erfasst, die nicht zu einer Einstufung dieses Wasserkörpers in eine niedrigere Klasse führen.

Der Kontext sowie die Ziele der Richtlinie gebieten jedoch eine andere Auslegung. Die Beurteilung des Zustands der Oberflächengewässer beruht auf der Untersuchung des ökologischen Zustands. Dieser umfasst fünf Klassen, nämlich „sehr gut“, „gut“, „mäßig“, „unbefriedigend“ und „schlecht“. Die Einstufung erfolgt mit Hilfe einer sog. Interkalibrierung. Wie sich jedoch aus Nr. 1.4.1 Ziff. iii des Anhangs V der Richtlinie ergibt, dient die Interkalibrierung allein dazu, die Zustandsklassen „sehr gut“, „gut“ und „mäßig“ voneinander abzugrenzen (also nur die drei obersten Klassen). Aus Nr. 1.4.2 Ziff. i des

Anhangs V der Richtlinie ergibt sich eine sog. „one out all out“- Regel. Demnach ist der Zustand eines Gewässers immer an seinem schlechtesten Wert zu messen.

Die Bestimmung der Grenzwerte zwischen den Klassen erfolgt jedoch durch den Erlass weiter Bandbreiten. Die Klassen sind daher nur ein Instrument, das den weiten Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Qualitätskomponenten beschränkt, die den tatsächlichen Zustand eines bestimmten Wasserkörpers widerspiegeln. Vor allem aus diesem Grund verweist Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i der Richtlinie nicht auf deren Anhang V, denn der Begriff der Verschlechterung des Zustands eines Oberflächenwasserkörpers ist ein Begriff von allgemeiner Tragweite.

Die „one out all out“- Regel alleine würde jedoch dazu führen, dass Mitgliedstaaten verleitet sein könnten, eine Verschlechterung anderer Qualitätskomponenten hinzunehmen, da es lediglich auf den schlechtesten Wert ankäme. Deswegen muss hier eine Verschlechterung jedes einzelnen Wertes um eine Zustandsklasse zu einer gesamten Verschlechterung führen.

Die Anwendung der „one out all out“-Regel in Verbindung mit der Theorie der Zustandsklassen würde dazu führen, dass die Gewässer der niedrigsten Klasse vom Anwendungsbereich der Pflicht zur Verhinderung der Verschlechterung ihres Zustands ausgenommen wären. Deshalb muss hier die Theorie des Status Quo gelten, sodass jede Verschlechterung relevant wäre.

Der Leitsatz des EuGH zur 2. Frage:

„Der Begriff der Verschlechterung des Zustands eines Oberflächenwasserkörpers in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i der Richtlinie 2000/60 ist dahin auszulegen, dass eine Verschlechterung vorliegt, sobald sich der Zustand mindestens einer Qualitätskomponente im Sinne des Anhangs V der Richtlinie um eine Klasse verschlechtert, auch wenn diese Verschlechterung nicht zu einer Verschlechterung der Einstufung des Oberflächenwasserkörpers insgesamt führt. Ist jedoch die betreffende Qualitätskomponente im Sinne von Anhang V bereits in der niedrigsten Klasse eingeordnet, stellt jede Verschlechterung dieser Komponente eine „Verschlechterung des Zustands“ eines Oberflächenwasserkörpers im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i dar.“

4. Bedeutung des Urteils und Auswirkungen auf die Metropolregion Hamburg

Das Urteil des Europäischen Gerichtshofes schafft Hürden. Der Gewässerschutz muss bei jedem Einzelprojekt beachtet werden und stellt nicht bloß eine politische Zielvorgabe dar.

Die europäischen Richter haben jedoch auch Ausnahmen zugelassen, welche eine wichtige Rolle spielen könnten. Denn eine Ausnahme kann vorliegend sowohl für die Weser, als auch für die Elbe angebracht sein. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass an einem Bauvorhaben ein

übergeordnetes öffentliches Interesse besteht. Zweifel an einem öffentlichen Interesse einer Vertiefung hatten aber weder die EU-Kommission noch das Bundesverwaltungsgericht. Der Hamburger Hafen sieht Chancen, den Containerumschlag bis 2030 zu verdoppeln, sofern es zu einer Elbvertiefung käme. Es geht demnach um die Wettbewerbsfähigkeit des Hafens. Jährlich werden neun Millionen Container im Hafen bewegt. Drei Millionen bleiben in der Metropolregion. Der Rest wird deutschlandweit sowie ins Ausland transportiert. Laut Hamburger Wirtschaftsbehörde hängen bundesweit 260.000 Arbeitsplätze vom Hafen ab, in der Metropolregion sind es 150.000.

Auch das Verschlechterungsverbot ist abgemildert worden. So ist nicht mehr jede Verschlechterung ein Verstoß gegen die Richtlinie. Vielmehr kann sich ein Gewässer nunmehr in den jeweiligen Qualitätskomponenten verschlechtern, solange es die Klasse hält. Hierbei stellt eine Unterteilung in 5 Klassen, wobei lediglich die 3 obersten Klassen in der Richtlinie gegeneinander abgegrenzt werden, einen gewissen Spielraum dar. Sollte eine Qualitätskomponente jedoch bereits in der Klasse „mäßig“ angelangt sein, so besteht gar kein Spielraum mehr. Die Auflagen sind also weiterhin streng. Dennoch stellen sie eine Milderung zur vorherigen Situation dar.

Befürworter und Gegner einer Ausbaggerung der Flüsse deklarieren das Urteil jeweils als Sieg ihrer Position. So könne das Urteil laut Ansicht der Befürworter eine Ausbaggerung eher erleichtern als erschweren. Die Gegner hingegen sind der Ansicht, das Urteil sei ein Meilenstein für Gewässerschutz in ganz Europa.

Für die Metropolregion Hamburg bleibt abzuwarten, ob alle genannten Vorgaben eingehalten werden können. Dies liegt nun in der Hand der Leipziger Bundesverwaltungsrichter. Diese hatten bisher nur festgestellt, dass die Behörden die Umstände für das Vorliegen eines Ausnahmetatbestandes bisher nicht hinreichend belegt haben und hierbei noch nacharbeiten müssten.

Etwa 40 Prozent der Elbe sind bereits tief genug. Hamburg will die Elbe vertiefen, damit Containerschiffe mit einem Tiefgang von bis zu 13,50 Meter den Hafen unabhängig von Ebbe und Flut erreichen können. Tideabhängig sollen sogar Riesen-Frachter mit einem Tiefgang von 14,50 Meter die Elbe passieren können. Der 2012 wegen des Rechtsstreits verhängte Baustopp bleibt jedoch bis zu einem endgültigen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts bestehen.