

Quecksilberbelastungen von Gewässern durch Kohlekraftwerke
– Auswirkungen auf die Genehmigungsfähigkeit –

Prof. Dr. iur. Wolfgang Köck / RA Dr. iur. Stefan Möckel

Gutachten im Auftrag der Deutschen Umwelthilfe e.V.

Mai 2010

Inhaltsverzeichnis

A.	Einleitung	4
B.	Quecksilberbelastungen – Qualitätsnormen – „Phasing Out“	5
C.	Vorgaben des europäischen Gewässerschutzrechts für prioritäre gefährliche Stoffe, insbesondere Quecksilber	7
I.	Grundlagen: Umweltqualitätsstandards und Emissionsbegrenzungen im europäischen Recht	9
1.	Umweltqualitätsstandards	9
2.	Emissionsbegrenzungen, insbesondere Emissionsnormen	11
3.	Verhältnis zwischen Umweltqualitätsnormen und Emissionsnormen.....	12
II.	Quecksilber bezogene Qualitätsanforderungen der WRRL.....	13
1.	Verschlechterungsverbot.....	13
2.	Guter Zustand und Umweltqualitätsnormen der WRRL	16
a)	Konkretisierung durch Tochterrichtlinien der WRRL.....	16
b)	Normative Umsetzung der UQN-WRRL durch die Mitgliedstaaten.....	19
3.	Emissionsbegrenzungen der WRRL	20
4.	Rechtliche Einordnung des Phasing-Out-Ziels für Quecksilber – unmittelbare Geltung oder abhängig von weiteren Rechtsakten?	21
5.	Zwischenfazit	24
D.	Anforderungen an die behördliche Genehmigung von Kraftwerken	25
I.	Unterschiedliche Gestattungsverfahren	25
II.	Einleitung quecksilberhaltiger Abwässer in Gewässer	27
1.	Überblick über die rechtlichen Voraussetzungen für die Erteilung einer wasserrechtlichen Erlaubnis.....	27
a)	Beachtung rechtsverbindlicher Bewirtschaftungsziele	29
b)	Anforderungen des Verschlechterungsverbot (§ 27 Abs. 1 Nr. 1 WHG).....	29
c)	Anforderungen des Zielerreichungsgebotes (§ 27 Abs. 1 Nr. 2 WHG).....	30
III.	Diffuser Eintrag aus der Abluft.....	33
1.	Geltung der wasserrechtlichen Umweltqualitätsnormen im immissionsschutzrechtlichen Zulassungsverfahren	33
a)	Rechtliche Integration im Genehmigungsverfahren	34
aa)	§ 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG	35
bb)	§ 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG	35
cc)	§ 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG	37
b)	Prüfung der UQN-WRRL im Genehmigungsverfahren	38
2.	Geltung des Phasing-Out-Ziels im immissionsschutzrechtlichen Zulassungsverfahren	39
E.	Fazit	40

A. Einleitung

Die gegenwärtigen Planungen der Energiekonzerne zur Neuerrichtung von mehr als zwanzig neuen Kohlekraftwerken¹ sind umstritten, weil sie ein Risiko für die Erreichung der Klimaschutzziele setzen.² Das Bundesumweltministerium betont in seinen 10 Leitsätzen zur Energiepolitik 2020 aus dem Jahre 2009 allerdings die temporäre Angewiesenheit auf Kohlekraftwerke und weist darauf hin, dass trotz der in Gang gesetzten Umsteuerung auf Erneuerbare Energien auch künftig 40% des Stroms aus Kohlekraftwerken bereitzustellen sind, und dass hierfür vordringlich neue Kohlekraftwerke mit besserem Wirkungsgrad und besserer Umweltperformance zu errichten sind.³ Das Risiko der Verfehlung der Klimaschutzziele soll nach dem Willen der Regierung insbesondere im Wege der Ersetzung alter ineffizienter Anlagen durch neue hocheffiziente Anlagen abgewehrt werden. Investitionen in neue leistungsfähigere Anlagen belohnt die Politik daher durch Vorteile bei der Einräumung von Emissionsrechten im nationalen Allokationsplan des europäischen Emissionshandels (§ 7 TEHG i.V.m. Nr. 6.1 NAP II; § 7 Abs. 1 ZuG 2012).⁴

Umweltexperten und Umweltschutzverbände halten die Neuerrichtung von Kohlekraftwerken für den falschen Weg.⁵ Sie weisen darauf hin, dass die Ersetzung alter Anlagen bislang nicht sichergestellt sei, dass in erheblichem Maße Zusatzkapazitäten und damit Zusatzbelastungen für das Klima geschaffen werden, die weniger auf den deutschen Strombedarf als vielmehr auf die Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen der Energiekonzerne im europäischen Strommarkt zielen,⁶ und dass insbesondere durch die langen Laufzeiten neuer Kraftwerke (40 Jahre und länger) der klimafeindliche Energiemix auf viele Jahrzehnte festgeschrieben werden würde.⁷

¹ Siehe für einen Überblick über den Planungsstand die Übersicht unter http://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Kohlekraftwerke/DUH-Liste_Kohlekraftwerke_Uebersicht_2010.pdf.

² Siehe SRU, 100% erneuerbare Stromversorgung bis 2050: klimaverträglich, sicher, bezahlbar, Mai 2010; siehe auch Wolf, NuR 2010, 244 f.

³ Vgl. BMU, Energieeffizienz – Neues Denken – neue Energie: 10 Leitsätze für eine nachhaltige Energieversorgung (Stand: Januar 2009), <http://www.bmu.de/energieeffizienz/doc/print/43105.php?>

⁴ Siehe dazu auch Wolf, NuR 2010, 244, 245.

⁵ Vgl. SRU (Fn. 2), S. 47 ff.; UBA, Klimaschutz und Versorgungssicherheit - Entwicklung einer nachhaltigen Stromversorgung, 2009, S. 33 ff.; siehe auch die Stellungnahmen von BUND (www.bund.net/klimaschutz) und DUH (www.duh.de/antikohle.html).

⁶ BUND http://www.bund.net/bundnet/themen_und_projekte/klima_energie/kohlekraftwerke_stoppen/, DUH (Fn. 1).

⁷ Vgl. SRU (Fn. 2).

Längst findet die Auseinandersetzung über die Neuerrichtung von Kohlekraftwerken nicht mehr nur mit politischen Mitteln statt, sondern wird auch mit den Mitteln des Rechts in den laufenden Genehmigungsverfahren geführt. Ein bisher kaum beachteter Aspekt in der Diskussion des juristischen Schrifttums um die Genehmigungsfähigkeit neuer Kohlekraftwerke sind die von Kohlekraftwerken ausgehenden Quecksilbereinträge in die Oberflächengewässer.⁸

Bei näherer Prüfung der diesbezüglichen wasserrechtlichen Anforderungen zeigt sich aber, dass insbesondere das Quecksilberproblem die Potenz hat, zu einem ernst zu nehmenden Genehmigungshindernis zu werden. Der folgende Beitrag beleuchtet in einem ersten Schritt den Zusammenhang von Quecksilberbelastung und Kohlekraftwerksbetrieb (siehe unten B.), analysiert in einem zweiten Schritt die rechtlichen Vorgaben zur Reduzierung der Quecksilbereinträge im europäischen Wasserrecht (siehe unten C.) und fragt in einem dritten Schritt nach den Folgen für die Genehmigungsfähigkeit von Kohlekraftwerken (siehe unten D.).

B. Quecksilberbelastungen – Qualitätsnormen – „Phasing Out“

Die Sorge um Gesundheit und Umwelt durch Belastungen aus dem bestehenden „globalen Quecksilberpool“ hat die EG-Kommission vor wenigen Jahren dazu veranlasst, eine „Gemeinschaftsstrategie für Quecksilber“ zu entwickeln⁹ und ehrgeizige Minderungsziele zu formulieren. Quecksilber ist „hochgiftig für Menschen, Ökosysteme und wild lebende Tiere“; die Kontaminierung der Umwelt mit Quecksilber gilt heute „als globales, weit verbreitetes und chronisches Problem“.¹⁰ In der „Strategie“ wird darauf hingewiesen, dass die Verbrennung von Kohle eine „Hauptquelle für Freisetzungen von Quecksilber ist“.¹¹ Soweit quecksilberhaltige Kohle in Großanlagen, wie Kraftwerken, verbrannt wird, verweist die Strategie auf

⁸ Als Beleg mag der Beitrag von Wolf, NuR 2010, 244-253, dienen, der sich umfassend mit den rechtlichen Ansatzpunkten zur Prüfung der Genehmigungsfähigkeit von Kohlekraftwerken befasst, die Quecksilberproblematik aber gar nicht anspricht.

Die Quecksilberproblematik spielt in den laufenden Genehmigungsverfahren - beispielsweise zu den geplanten Kohlekraftwerken von E.ON bei Hanau (Hessen) oder SüdWestStrom bzw. GDF SUEZ in Brunsbüttel (Schleswig-Holstein) demgegenüber bereits eine zentrale Rolle und wirft bisher ungelöste Fragen auf, zu deren Klärung diese Abhandlung beitragen will. Siehe auch das kürzlich von Michael Reinhardt für das Regierungspräsidium Darmstadt im Genehmigungsverfahren des Kraftwerks Staudinger erstattete Rechtsgutachten: Wasserrechtliche Anforderungen an die Einleitung quecksilberhaltigen Abwassers in ein oberirdisches Gewässer, unveröff. Ms. März 2010. Zum Zeitpunkt der Vorlage des Gutachtens war den Verfassern die Abhandlung von Reinhardt noch nicht verfügbar. Das Gutachten von Reinhardt konnte daher für die vorliegende Fassung lediglich noch im Anmerkungsapparat berücksichtigt werden.

⁹ Vgl. Europäische Kommission, Gemeinschaftsstrategie für Quecksilber, KOM (2005) 20 endg.

¹⁰ Europäische Kommission (Fn. 9), S. 2.

¹¹ Europäische Kommission (Fn. 9), S. 4.

die Begrenzungsmöglichkeiten durch das Gestattungsverfahren der IVU-Richtlinie, welches als „das wichtigste Instrument der Gemeinschaft zur Verringerung der Emissionen von Quecksilber“ angesehen wird.¹² Seit 2001 ist Quecksilber ein prioritärer gefährlicher Stoff im Sinne der Wasserrahmenrichtlinie (Anhang X WRRL).¹³ In ihrer „Strategie“ weist die Kommission darauf hin, dass für diesen Stoff die festzulegenden Umweltqualitätsnormen für Quecksilber sowie die Phasing-Out-Verpflichtung gemäß Art. 4 Abs. 1 lit. a) iv) WRRL, wonach alle anthropogenen Einträge prioritärer gefährlicher Stoffe schrittweise einzustellen sind, künftig im Rahmen der Gestattungsverfahren relevant werden.¹⁴

Was zum Zeitpunkt der Mitteilung über die „Strategie“ noch Zukunft war, ist heute geltende Rechtslage. Durch die RL Prioritäre Stoffe über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik vom 16.12.2008¹⁵ (im Folgenden: RL Prioritäre Stoffe) sind Oberflächenwasser bezogene Qualitätsnormen für Quecksilber festgelegt und der Beginn der Phasing-Out-Frist in Gang gesetzt worden (Art. 16 Abs. 6 S. 1 WRRL).¹⁶ Die Richtlinie ist bis zum 13. Juli 2010 in nationales Recht zu transformieren (Art. 13 Abs. 1 RL Prioritäre Stoffe).¹⁷ Das Phasing-Out-Ziel für Quecksilbereinträge muss bis Ende 2028 erreicht sein (dazu näher unten C.II.4.).

Nicht nur die Phasing-Out-Verpflichtung, sondern insbesondere auch die Gewässer bezogenen Umweltqualitätsnormen für Quecksilber können im Einzelfall der Genehmigung neu zu errichtender Kohlekraftwerke entgegenstehen; denn die aktuelle Belastung von Oberflächengewässern mit prioritären gefährlichen Stoffen, insbesondere Quecksilber, ist mancherorts hoch. Die Umweltqualitätsnorm von 20 µg/kg für Biota, die die RL Prioritäre Stoffe den Mitgliedstaaten zusätzlich zu den wasserbezogenen Qualitätsnormen vorgibt (Art. 3 Abs. 2 lit. a) RL Prioritäre Stoffe),¹⁸ sind an großen Flüssen wie etwa Elbe, Rhein, Main und Ems sowie in Küstenabschnitten bereits um ein Vielfaches überschritten.¹⁹

¹² Europäische Kommission (Fn. 9), S. 4.

¹³ Vgl. die Entscheidung 2455/2001/EG des EP und des Rates, ABl. EU L 331/1 v. 15.12.2001.

¹⁴ Europäische Kommission (Fn. 9), S. 2 und 6.

¹⁵ ABl. EU L 348/84 v. 24.12.2008.

¹⁶ Vgl. dazu Ginzky, ZUR 2009, 242, 246.

¹⁷ Ein entsprechender Verordnungsentwurf des BMU befindet sich derzeit in der Verbändediskussion.

¹⁸ Dazu näher unten C.II.2.a).

¹⁹ In der Ems wurden 2007 in Fischproben je nach Art im Mittel Werte von 110 bis 430 µg/kg gemessen (Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz, Biota-Untersuchungen zur EG-Wasserrahmenrichtlinie, 2007, S. 3 f.). Im Main wurden Quecksilberkonzentrationen in Fischen von 100 bis 300 µg/kg ermittelt (Bayerisches Landesamt für Umwelt, Untersuchung von Fischen und Muscheln aus bayerischen Gewässern, 2007, S. 54 f.). In der Unterelbe betrug 1994 und 2000 bei Aalen die durchschnittlichen Konzentrationen 520 bzw. 530 µg/kg Fischsubstanz (FFG Elbe, Schadstoffe in Elbefischen – Belastung und Vermark-

Ein Großteil der Quecksilberimmissionen hat anthropogene Ursachen und stammt sowohl aus Direkteinleitungen (Punktquellen) als auch diffusen Einträgen (Luft- und Bodenpfad).²⁰ Auch bei Kohlekraftwerken erreichen Quecksilbereinträge die Oberflächengewässer auf zwei Eintragspfaden: zum einen direkt über die Abwassereinleitung im Zusammenhang mit den Rückständen der Rauchgaswäsche und zum anderen indirekt durch Eintrag über die nicht vollständig vermeidbaren Emissionen aus den Schornsteinen (Luftpfad).²¹ In Deutschland wurden 2007 insgesamt rund 4,05 t Quecksilber in die Luft emittiert, wovon der größte Anteil mit 2,52 t aus Kraftwerken stammt.²² Der Bau einer Vielzahl neuer Kohlekraftwerke würde, ohne eine entsprechende Außerbetriebnahme alter Kraftwerke, sowohl die direkten als auch die indirekten Einträge in Gewässer deutlich erhöhen.²³

C. Vorgaben des europäischen Gewässerschutzrechts für prioritäre gefährliche Stoffe, insbesondere Quecksilber

Das europäische Wasserrecht in der Gestalt der WRRL unterscheidet sich von der bis dahin geltenden deutschen Wasserrechtskonzeption u.a. durch die besondere Betonung eines qualitätsorientierten Ansatzes. Die Vorgaben der WRRL sind durch verschiedene Rechtsakte des Bundes und der Länder bis zum Jahr 2005 in das deutsche Recht transformiert worden²⁴ und haben ihre bundesrechtliche Ausformung jüngst im Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts

tungsfähigkeit, 1999/2000, S. 85). Gewebeproben von Brassen im Rhein (Messstellen Koblenz bzw. Bimmen) waren 2009 mit 185 bis 210 µg/kg Quecksilber belastet (Umweltprobenbank des Bundes). Proben im Greifswalder Bodden weisen nach einer Stellungnahme des Landesamtes für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern je nach Fischart und Gebiet die Biota-Werte bis zu 100 µg/kg auf (http://www.staunmv.de/cms2/StAUN_prod/StAUN/de/st/_Downloads/Lubmin/staun/LUNG-Stellungnahme_SKW_2009_02_04.pdf).

²⁰ Für Hessen z.B. Ministerin für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Landtag-Drs. 18/356 vom 23.7.2009.

²¹ UBA, Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU) – Merkblatt über beste verfügbare Techniken für Großfeuerungsanlagen, 2006 S. 54, 91, 124 f. (<http://www.bvt.umweltbundesamt.de/archiv/grossfeuerungsanlagen.pdf>); Hessisches Umweltministerium (Fn. 20); Landesamtes für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern (Fn. 19).

²² UBA, Nationale Trendtabellen für die deutsche Berichterstattung atmosphärischer Emissionen (Schwermetalle), 2008, (http://www.umweltbundesamt.de/emissionen/archiv/2008_11_12_EM_Entwicklung_in_D_Trendtabelle_HM_v1.10.xls.zip).

²³ Z.B. hätte das ursprünglich in Greifswald geplanten Steinkohlekraftwerk (1.600 MW) den Eintrag in den Greifswalder Bodden gegenüber den vorhandenen Einträgen aus Peene, Ryck und der Kläranlage Greifswald um mehr als das 10fache erhöht (Landesamtes für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern (Fn. 19), S. 2 f.

²⁴ Dazu näher Köck/Unnerstall, Rechtliche Umsetzung der WRRL in Bund und Ländern, in: Rumm/von Keitz/Schmalholz (Hrsg.), Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie, 2. Aufl. 2006, 27 ff.; Köck, ZUR 2009, 227, 231.

vom 31. Juli 2009 erfahren, das am 1.3.2010 in Kraft getreten ist. Die nachstehende Darstellung orientiert sich an den Normen der WRRL und teilt die nationalen Transformationsnormen in Klammerzusätzen mit.

- Das europäische Gewässerrecht verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Erreichung eines guten Gewässerzustandes bis zum Jahre 2015. Mit Blick auf Oberflächenwasserkörper beinhaltet dies die Erreichung bzw. die Bewahrung eines guten chemischen und eines guten ökologischen Zustands (Art. 4 Abs. 1 WRRL; § 27 Abs. 1 Nr. 2 WHG). Lediglich für erheblich veränderte Wasserkörper (HMWB) bzw. künstliche Wasserkörper gelten mit Blick auf den ökologischen Zustand weniger anspruchsvolle Umweltziele: hier genügt die Erreichung eines guten ökologischen Potenzials [Art. 4 Abs. 1 lit. a) iii) WRRL; § 27 Abs. 2 WHG]. Ausnahmsweise dürfen für die Zielerreichung aus besonderen Gründen Fristverlängerungen bis längstens 2027 vorgesehen werden (Art. 4 Abs. 4 WRRL; § 29 Abs. 2 und 3 WHG).
- Neben den in einer bestimmten Frist zukünftig zu erreichenden Umweltzielen verpflichtet die WRRL die Mitgliedstaaten, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um eine Verschlechterung des Zustands aller Oberflächenwasserkörper zu verhindern [Art. 4 Abs. 1 lit. a) i) WRRL; § 27 Abs. 1 Nr. 1 WHG].
- Ein drittes Ziel betrifft die schrittweise Reduktion der Verschmutzung von Oberflächengewässern durch prioritäre Stoffe und die Beendigung oder schrittweise Einstellung von Einleitungen, Emissionen und Verlusten prioritärer gefährlicher Stoffe [Art. 4 Abs. 1 lit. a) iv) i.V.m. Art. 16 Abs. 1 und 8 WRRL].
- Schließlich wird darüber hinaus noch ein sog. „kombinierter Ansatz“ verfolgt: zustandsunabhängig werden die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, für die Einleitung von Schadstoffen in Oberflächengewässer bis zum Jahre 2012 die beste verfügbare Emissionsbegrenzungstechnologie bzw. die Einhaltung von Emissionsnormen, bzw. - bei diffusen Einträgen - Begrenzungen entsprechend der besten verfügbaren Umweltpraxis gemäß bestimmter europäischer Regelungen vorzuschreiben. (Art. 10 WRRL).

Alle genannten Ziele stellen Anforderungen an prioritäre gefährliche Stoffe wie Quecksilber. Quecksilber ist ein „prioritärer gefährlicher Stoff“, der sowohl unter das Phasing-Out-Ziel in Art. 4 Abs. 1 lit. a) iv) WRRL als auch unter die dort ebenfalls normierte Pflicht zur Reduzierung „prioritärer Stoffe“ fällt. Es ist auch ein „gefährlicher Stoff“ i.S. der Anhang I Liste I Nr. 5 der Richtlinie 2006/11/EG und damit gemäß Art. 2 Nr. 24, Art. 10 Abs. 2 lit. c) und Anhang IX WRRL beim Umweltziel „guter chemischer Zustand“ [Art. 4 Abs. 1 lit. a) ii) und iii)

WRRL] zu beachten. Schließlich wird Quecksilber nach Anhang VIII Nr. 7 WRRL auch als „spezifischer Schadstoff“ eingestuft, der für die Erreichung der Umweltziele „guter ökologischer Zustand“ und „gutes ökologisches Potenzial“ gemäß Art. 4 Abs. 1 lit. a) ii) und iii), Art. 2 Nr. 23 und 24 und Anhang V Nr. 1 WRRL relevant ist. Als relevanter Schadstoff bei den Umweltzielen „guter chemischer Zustand“ und „guter ökologischer Zustand“ bzw. „gutes ökologisches Potenzial“ unterfällt Quecksilber zugleich auch dem Verschlechterungsverbot von Art. 4 Abs. 1 lit. a) i) WRRL. Außerhalb des spezifischen Gewässerschutzrechts ist Quecksilber als Metall ein gemäß der IVU-RL (Anhang III) sowohl bezüglich der Luft als auch des Wassers zu berücksichtigender „Schadstoff“.

I. Grundlagen: Umweltqualitätsstandards und Emissionsbegrenzungen im europäischen Recht

Das europäische Gewässerschutzrecht verfolgt einen kombinierten Ansatz aus schutzgutbezogenen Umweltqualitätsstandards und verursacherbezogenen Emissionsbegrenzungen (Erwägungsgrund 40, Art. 10 und 16 WRRL).²⁵ Diese Kombination entspricht dem Grundkonzept der Europäischen Gemeinschaft zur integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie 2008/1/EG²⁶). Bevor die konkreten Anforderungen des europäischen Gewässerrechts hinsichtlich der Quecksilbereinträge erörtert werden, ist kurz die grundlegende Differenzierung zwischen Umweltqualitätsstandards und Emissionsstandards im europäischen Umweltrecht herauszuarbeiten und das Verhältnis zwischen beiden zu bestimmen.

1. Umweltqualitätsstandards

Umweltqualitätsstandards bestimmen im europäischen Umweltrecht den zu erreichenden Zustand des jeweiligen Schutzgutes.²⁷ Sie beziehen sich als schutzgutbezogene Standards nicht auf bestimmte Emissionsquellen und Einleitungen, sondern erfassen alle Immissionen, egal ob natürlicher oder anthropogener Herkunft, ob unmittelbare oder mittelbare Einträge. Inso-

²⁵ Ausführlicher Appel, ZUR 2001, 129 ff.; Albrecht, Umweltqualitätsziele im Gewässerschutzrecht, 2007, S. 382 ff.

²⁶ ABl. EU Nr. L 24 v. 29.1.2008, S. 17 ff. (vormals Richtlinie 96/61/EG).

²⁷ Allgemein zu Umweltqualitätszielen und -standards Albrecht, Umweltqualitätsziele (Fn. 25), S. 43 ff, 52 f.; Reh binder, NuR 1997, 313 ff.

fern weisen sie einen stärkeren Schutzgutbezug und einen geringeren Einwirkungsbezug als die nationalen Immissionsstandards (z.B. in Nr. 2 TA Luft) auf.²⁸

Umweltqualitätsstandards können sowohl verbale Zielbeschreibungen als auch z.B. bestimmte stoffliche Konzentrationswerte beinhalten.²⁹ Leider fehlt dem europäischen Recht noch eine einheitliche Begriffsverwendung.³⁰ Während die IVU-RL alle Umweltqualitätsstandards der Europäischen Gemeinschaft allgemein als „Umweltqualitätsnormen“ bezeichnet (Art. 2 Nr. 7 IVU-RL) und hierbei insbesondere die Anforderungen der in Aufstellung befindlichen Luftqualitätsrichtlinie 96/62/EG und die WRRL vor Augen hatte,³¹ unterscheidet die WRRL zwischen den „Umweltzielen“ in Art. 4 Abs. 1 WRRL und den in Tochtrichtlinien zu konkretisierenden „Umweltqualitätsnormen“ (UQN-WRRL).³² Letztere beinhalten Konzentrationswerte für bestimmte Stoffe, die aus Gründen des Gesundheits- und Umweltschutzes nicht überschritten werden dürfen (Art. 2 Nr. 35 WRRL).³³ Aber auch die Umweltziele der WRRL sind abstrakt-finale Umweltqualitätsstandards, die einen bestimmten, einzuhaltenden Zustand des Schutzgutes vorgeben (vgl. Erwägungsgrund 19, 34, Art. 10 Abs. 3 WRRL).³⁴ Offensichtlich ist dies bei den Umweltzielen „guter chemischer Zustand“ und „guter ökologischer Zustand“ bzw. „gutes ökologisches Potenzial“ und ihren Konkretisierungen in der WRRL.³⁵ Einen abstrakten Umweltqualitätszustand normiert aber auch das Verschlechterungsverbot, indem es den Status quo vor weiteren Verschlechterungen schützt (ausführlicher C.II.1.).

Schwieriger ist die Einordnung des Phasing-Out-Ziels bei prioritären gefährlichen Stoffen, da der Wortlaut stärker als die anderen Ziele eine emissionsbezogene Handlungspflicht formuliert (siehe hierzu C.II.4). Allerdings enthält die Pflicht zur „Beendigung oder schrittweisen Einstellung“ auch einen zu erreichenden Gewässerzustand.³⁶ Dieser Zielzustand besteht in einer Konzentration nahe der Hintergrundwerte bei natürlich vorkommenden Stoffen (wie

²⁸ Albrecht, Umweltqualitätsziele (Fn. 25), S. 52.

²⁹ Reh binder, NuR 1997, S. 313 (315); Kracht/Wasielewski, Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, in Rengeling (Hrsg.), EUDUR, 2. Aufl. 2002, Band 1, § 35 Rn. 34; Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der Rechtsentwicklung, 1998, S. 247; SRU, Umweltgutachten 1996, Tz. 727 ff; Epiney, Qualitätsziele und Emissionsnormen in der EU, in Barth/Köck, Qualitätsorientierung im Umweltrecht, 1997, S. 77 (81).

³⁰ Ausführlich Albrecht, Umweltqualitätsziele (Fn. 25), S. 38 ff., 105 ff.

³¹ Albrecht, Umweltqualitätsziele (Fn. 25), S. 295, Meinken, Emissions- versus Immissionsorientierung, 2001, S. 153.

³² Diese entsprechen wiederum den aufgehobenen Umweltqualitätszielen der Gewässerschutzrichtlinie 76/464/EWG und ihren Tochtrichtlinien (Albrecht, Umweltqualitätsziele (Fn. 25), 109 f.).

³³ Insofern sind die UQN-WRRL vergleichbar mit den Immissionsstandards der TA Luft.

³⁴ Meinken (Fn. 31), S. 163 ff.

³⁵ Albrecht, Umweltqualitätsziele (Fn. 25), S. 43 ff., 113 f., 380 f.

³⁶ Ginzky, ZUR 2009, 242 (244).

z.B. Schwermetalle) und eine Konzentration nahe Null bei nicht natürlich vorkommenden Stoffen (so ausdrücklich Art. 1 4. Anstrich WRRL bezüglich Meere). Der Vergleich mit dem Ziel einer Nullkonzentration bei nicht natürlich vorkommenden Stoffen in Art. 1 4. Anstrich WRRL zeigt, dass der Begriff „Hintergrundwerte“ bei natürlich vorkommenden Stoffen nur eine Konzentration frei von jeglichen anthropogen verursachten Einträgen bedeuten kann. Es ist dabei unerheblich, ob die anthropogenen Einträge direkt oder über einen anderen Wasserkörper (z.B. Flussoberlauf) in den betreffenden Wasserkörper eingetragen werden, da die WRRL von einer integrierten Bewirtschaftung der gesamten Flussgebietseinheit ausgeht (Art. 11 Abs. 1 WRRL). Dass der Meeresschutz bei gefährlichen Stoffen besonders hervorgehoben wird, beruht auf den Phasing-Out-Verpflichtungen der EU im OSPAR Übereinkommen zum Schutz des Nordatlantiks³⁷ und im HELCOM Übereinkommen zum Schutz der Ostsee³⁸. Da der Schutz der Meere aber eine entsprechende Reinheit aller einleitenden Flüsse voraussetzt, leitet sich aus dem Phasing-Out-Ziel auch für Binnengewässer kein anderer Umweltqualitätsstandard ab, als wie in Art. 1 4. Anstrich WRRL beschrieben.³⁹

Zusammenfassend sind daher nicht nur die (quantifizierten) UQN-WRRL, sondern auch die Umweltziele in Art. 4 Abs. 1 WRRL europäische Umweltqualitätsstandards und Umweltqualitätsnormen im Sinne von Art. 2 Nr. 7 IVU-RL. Erstere konkretisieren die abstrakten Festlegungen in der WRRL.

2. Emissionsbegrenzungen, insbesondere Emissionsnormen

Im Gegensatz zu den schutzgutbezogenen Umweltqualitätsnormen setzen Emissionsbegrenzungen an der Quelle von Einträgen an und definieren gegenüber den Verantwortlichen für die Emissionsquelle (Verursacher) verhaltensbezogene Umweltstandards.⁴⁰ Emissionsbegrenzungen können durch Emissionsnormen in der Form von quantifizierten Grenzwerten geregelt werden, aber auch durch gesetzliche Bezugnahme auf die best verfügbaren Technologien zur

³⁷ Annex I Art. 3 Convention on the protection of the marine environment of the North-East Atlantic (2000); Strategies of the OSPAR Commission for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic, 2003, S. 9 ff.

³⁸ Art. 5 und Annex I Convention on the protection of marine environment of the Baltic Sea Area, 1992; HELCOM Baltic Sea Action Plan, 2007, S. 13 ff.

³⁹ Ginzky, ZUR 2009, 242 (244 f.). Die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie 2008/56/EG verweist bei der Bestimmung der Umweltziele durch die Mitgliedstaaten u.a. auf die schon festgelegten europäischen Umweltziele (Art. 10 Abs. 1).

⁴⁰ Albrecht, Umweltqualitätsziele (Fn. 25), S. 53 ff.

Emissionsbegrenzung oder durch eine Einzelfall bezogene Begrenzung, beispielsweise im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens.

Mit Emissionsbegrenzungen soll die Verschmutzung der Umwelt durch Stoffe, die direkt oder indirekt durch menschliche Tätigkeiten freigesetzt werden, reduziert werden [Art. 2 Nr. 2 IVU-RL, Erwägungsgrund 40, 43, Art. 2 Nr. 33 und Nr. 41, Art. 4 Abs. 1 lit. a.) iv) WRRL]. Als handlungsbezogene Anforderungen beziehen sich Emissionsbegrenzungsmaßnahmen grundsätzlich nur auf die anthropogenen Emissionen und Einträge von Stoffen. Emissionsbegrenzungsmaßnahmen, wie z.B. Emissionsgrenzwerte i.S.v. Art. 2 Nr. 40 WRRL, sind für die Erreichung von Umweltqualitätsstandards unentbehrlich.⁴¹ Sie richten sich sowohl an Punktquellen als auch an diffuse Quellen (Art. 10 Abs. 2 WRRL, Art. 9 Abs. 3, Art. 2 Nr. 5 und 6 IVU-RL).

3. Verhältnis zwischen Umweltqualitätsnormen und Emissionsnormen

Die Europäische Union hat das anfängliche, alternative Verhältnis von Umweltqualitätsnormen und Emissionsbegrenzungen (z.B. Art. 6 Gewässerschutzrichtlinie 76/464/EWG, neu gefasst mit Richtlinie 2006/11/EG⁴²) insbesondere mit der IVU-Richtlinie und der WRRL zu einer kumulativen Verknüpfung weiterentwickelt.⁴³ Verursacherbezogene Emissionsbegrenzungen, wie z.B. normativ festgelegte Emissionsnormen (Grenzwerte), sind einerseits Mittel zur Erreichung des angestrebten Umweltqualitätszustandes, welchen die Umweltqualitätsnormen definieren; sie tragen andererseits aber auch ihre Zwecksetzung in sich und sind gewässerunabhängig bzw. zustandsunabhängig anzuwenden (sog. „kombinierter Ansatz“, Art. 10 WRRL).⁴⁴ Die Einhaltung von generell-abstrakt festgelegten Emissionsnormen beinhaltet für den einzelnen Emittenten nicht stets bereits die restlose Erfüllung der ihn betreffenden umweltrechtlichen Anforderungen. Wird trotz Einhaltung der Emissionsnormen der rechtlich mit den Umweltqualitätsnormen festgelegte Umweltzustand nicht erreicht, sind weitergehende Anforderungen notwendig (Art. 10 IVU-RL, Art. 10 Abs. 3 WRRL).⁴⁵

Ausdrücklich erwähnt die WRRL beispielsweise, dass bestehende Genehmigungen zu überprüfen und ggf. zu aktualisieren sind (Art. 11 Abs. 3 lit. g) und h) WRRL). Auch ist denkbar, dass Einleitungsgenehmigungen überhaupt nicht mehr erteilt werden, wenn nur auf diese

⁴¹ Albrecht, Umweltqualitätsziele (Fn. 25), S. 89 ff.

⁴² ABl. EU Nr. L 64 v. 4.3.2006, S. 52 ff.

⁴³ Epiney (Fn. 29), S. 86 ff. Erwägungsgrund 20 IVU-RL; Erwägungsgrund 40 WRRL.

⁴⁴ Vgl. statt vieler Wabnitz, Das Verschlechterungsverbot für Oberflächengewässer und Grundwasser, 2010, S. 52 ff.

⁴⁵ Kracht/Wasielewski (Fn. 29), Rn. 36, 38; Zöttl (Fn. 29), S. 246 ff.

Weise die vorgegebenen Zustände erreicht werden können und die Ziel-Ausnahme-Voraussetzungen nicht vorliegen.

Da die Erreichung des europäisch festgelegten Qualitätsziels aber eine Verpflichtung ist, die an den Mitgliedstaat (und nicht unmittelbar den einzelnen Wassernutzer) gerichtet ist, obliegt es dem Mitgliedstaat darüber zu entscheiden, ob die Erteilung einer Genehmigung von der Einhaltung der Qualitätsziele abhängig zu machen ist oder nicht. Zwingend ist das nämlich nicht, sofern der Mitgliedstaat auch die Möglichkeit hat, die Zielzustände durch abgestimmte Maßnahmen im gesamten Wirkungsraum herzustellen und dafür insbesondere das bereitgestellte Planungsinstrumentarium (z.B. Luftreinhalteplanung bzw. wasserrechtliche Maßnahmenprogramme) zu nutzen.⁴⁶ Im nationalen Umsetzungsrecht ist diese Entscheidung durchaus differenziert getroffen worden. So bilden nach höchstrichterlicher Rechtsprechung die Luftqualitätsnormen keine zwingende Genehmigungsanforderung für die Errichtung bzw. den Ausbau von Fernstraßen;⁴⁷ nach den Festlegungen der TA Luft ist andererseits die immissionsschutzrechtliche Genehmigung für genehmigungsbedürftige Anlagen aber an den Vorgaben des Luftqualitätsrechts zu messen. Auf die Rechtslage im Wasserrecht wird im Folgenden ausführlicher eingegangen.

II. Quecksilber bezogene Qualitätsanforderungen der WRRL

1. Verschlechterungsverbot

Das sog. „Verschlechterungsverbot“ des Art. 4 Abs. 1 lit. a) i) WRRL (= § 27 Abs. 1 Nr. 1 WHG) dient als Mindestschutz dem Erhalt des Status quo des Gewässerzustandes und ist als eine bindende Vorgabe für die Bewirtschaftung von Oberflächengewässern ausgestaltet.

Die Bezugsebene für die Feststellung einer Verschlechterung ist der Wasserkörper. Art. 2 Nr. 10 WRRL (= § 3 Nr. 6 WHG) definiert den Oberflächenwasserkörper als einen einheitlichen und bedeutenden Abschnitt eines oberirdischen Gewässers oder Küstengewässers. Von einer Verschlechterung ist daher einerseits nicht schon dann auszugehen, wenn am Punkt der Einleitung Verschlechterungen eintreten werden, aber andererseits auch nicht erst dann, wenn das oberirdische Gewässer als Ganzes verschlechtert wird. Mit Art. 4 RL Prioritäre Stoffe ist nunmehr mit der Option, Durchmischungsbereiche festzulegen, eine Konkretisierung dieser

⁴⁶ Vgl. dazu auch Köck, ZUR 2009, 227, 229.

⁴⁷ Vgl. BVerwGE 121, 57.

Abgrenzungsfrage erfolgt, die auch für die Qualifizierung einer Verschlechterung bedeutungsvoll ist, soweit Deutschland von dieser Option Gebrauch machen wird.

Die materiellen Anforderungen des Verschlechterungsverbotes sind umstritten.⁴⁸ Eine aussagekräftige Rechtsprechung gibt es noch nicht. Auch ist im Rahmen der „Common Implementation Strategy“ (sog. „CIS-Prozess“)⁴⁹ auf europäischer Ebene bisher keine Guideline über die Anwendung des Verschlechterungsverbotes erarbeitet worden. Gestritten wird über den Inhalt dessen, was eine Verschlechterung ausmacht. Dabei ist im Ausgangspunkt klar, dass Verschlechterungen sowohl mit Blick auf den chemischen Zustand eines Wasserkörpers, als auch – alternativ dazu – mit Blick auf den ökologischen Zustand eintreten können und dass jede Verschlechterung für sich genommen schon den Tatbestand erfüllt.

Nach der wohl herrschenden Auffassung in der nationalen Literatur soll jede nachteilige Veränderung eines Gewässers bereits den Tatbestand der Verschlechterung erfüllen (sog. „Status quo-Theorie“),⁵⁰ also auch „geringste Beeinträchtigungen“.⁵¹ Die – im Vordringen befindliche – Gegenauffassung sieht das Verbot demgegenüber erst dann als verletzt an, wenn durch gewässererhebliche Aktivitäten der Zustand des Oberflächenwasserkörpers in eine schlechtere „Zustandsklasse“ wechseln würde (sog. „Stufen-Theorie“)⁵² (z.B. von „gut“ auf „mäßig“ beim ökologischen Zustand oder von „gut“ auf „nicht gut“ beim chemischen Zustand) und führt dafür vor allem Gründe der Praktikabilität an. Beide Auffassungen eint wiederum, dass die Bewertung einer Veränderung als nachteilig nur auf der Basis eines wasserkörperbezogenen Referenzzustandes erfolgen kann. Die Anwendung des Verschlechterungsverbotes setzt also voraus, dass die Wasserkörper zuvor klassifiziert, typisiert und hinsichtlich ihres Zustandes eingeordnet worden sind. Dies ist ein sehr voraussetzungsvoller Vorgang, der auch durch die Bestandsaufnahme 2004⁵³ noch nicht vollständig abgeschlossen ist.

Da durch die erwähnte Bestandsaufnahme eine Einordnung der weitaus größten Zahl der Wasserkörper erfolgt ist, spricht zunächst einiges für die Auffassung, dass es für die Anwen-

⁴⁸ Siehe zum Folgenden Köck, ZUR 2009, 227, 229 f.

⁴⁹ Dazu näher Köck, ZUR 2009, 227, 230 f.

⁵⁰ So Czychowski/Reinhardt, WHG-Kommentar, 9. Aufl. 2007, zu § 25a, Rn. 8; Knopp in: Sieder/Zeitler/Dahme, WHG-Kommentar, zu § 25a, Rn. 13; Pape, in: Landmann/Rohmer, zu § 25a WHG, Rn. 17; Söhnlein, NVwZ 2006, 1139, 1140; Ginzky, WuA 2008, 46 ff.; Ekardt/Weyland/Schenderlein, NuR 2009, 388, 393. Jüngst umfassend Wabnitz, Das Verschlechterungsverbot (Fn. 44).

⁵¹ Czychowski/Reinhardt (Fn. 50), ebenda.

⁵² So etwa Elgeti/Fries/Hurck, NuR 2006, 747; Elgeti/Hurck/Fries, KA-Abwasser, Abfall 2006, 134 ff.; Wiedemann, WuA 2007, 40; Breuer, NuR 2007, 503, 506 f.; Füßer/Lau, NdsVBl. 2008, 193, 196 f.

⁵³ Borchardt et.al., Die Wasserrahmenrichtlinie – Ergebnisse der Bestandsaufnahme 2004 in Deutschland, hrsg. vom BMU, 2005.

dung des Verschlechterungsverbotes auf die Zustandsklasse ankommt, in die der betreffende Wasserkörper eingeordnet worden ist; denn das qualitative Bewertungssystem kennt nur diese Zustände und verfügt nicht über ein feiner justiertes Bewertungsraster.⁵⁴ Auch systematische Überlegungen stützen jedenfalls indiziell diese Auffassung, weil die WRRL an anderer Stelle ebenfalls auf Verschlechterungen der Zustandsklasse abhebt (Art. 4 Abs. 7 WRRL).⁵⁵ Insbesondere mit Blick auf den ökologischen Zustand von Oberflächengewässern wird man mit einer an die „Zustandsklasse“ anknüpfenden Auslegung auch zu angemessenen Ergebnissen kommen, weil immerhin fünf Zustandsklassen unterschieden werden. Anders sieht es beim chemischen Zustand aus. Hier kennt die Klassifizierung nur die Zustände „gut“ und „nicht gut“. Eine Orientierung des Verschlechterungsverbotes an den Zustandsklassen würde deshalb bei einem Wasserkörper, der sich bereits in einem nicht guten chemischen Zustand befindet, dazu führen, dass aus dem Verschlechterungsverbot überhaupt keine Anforderungen mehr erwachsen.⁵⁶ Das Verschlechterungsverbot wäre dann funktionslos und könnte keinerlei Beitrag mehr zur Zielerreichung leisten. Gerade dieser Befund, nämlich die partielle Funktionslosigkeit des Verschlechterungsverbotes, führt einige Autoren dazu, eine solche Auslegung abzulehnen und sich entweder der strengen Auslegung anzuschließen oder nach vermittelnden Lösungen zu suchen.⁵⁷ So wird etwa von *Ginzky* das Kriterium der Erheblichkeit eingeführt, das immer dann verletzt sein soll, wenn durch weiteren zusätzlichen Schadstoffeintrag die Zielerreichung erheblich erschwert wird.⁵⁸

Zusammenfassend bleibt zunächst festzuhalten, dass systematische Überlegungen eher dafür sprechen könnten, dem Verschlechterungsverbot nur dann eigenständige Anforderungen zu entnehmen, wenn mit hinreichender Wahrscheinlichkeit darauf geschlossen werden kann, dass gewässererhebliche Aktivitäten (hier: der Eintrag von Quecksilber) dazu führen werden, dass der betroffene Wasserkörper in eine schlechtere Zustandsklasse fallen wird („Stufentheorie“). Teleologische Überlegungen (und wie die monographische Bearbeitung von *Wabnitz*⁵⁹ gezeigt hat: auch entstehungsgeschichtliche Überlegungen) führen demgegenüber dazu, einer schärferen Auslegung den Vorzug zu geben, weil nur dadurch erreicht wird, dass das Ver-

⁵⁴ So richtig Elgeti/Hurck/Fries, KA – Abwasser, Abfall 2006, 134, 136.

⁵⁵ Siehe dazu auch das CIS-Positionspapier „Ausnahmen von den Umweltzielen der Wasserrahmenrichtlinie“ v. 30.10.2006, S. 8.

⁵⁶ Gellermann, DVBl. 2007, 1517; 1519; Köck, ZUR 2009, 227, 231.

⁵⁷ Für letztere stehen etwa Gellermann, DVBl. 2007, 1517, 1520 f. oder Ginzky, NuR 2008, 147 ff.; ders. WuA 2008, 46 f.

⁵⁸ Ginzky, NuR 2008, 147, 150 ff.

⁵⁹ Wabnitz, Verschlechterungsverbot (Fn. 44).

schlechterungsverbot ein integraler Baustein im Zielsystem bleibt. Eine solche Auslegung ist insbesondere mit Blick auf das Quecksilberproblem geboten, weil dem Eintrag von Quecksilber primär eine Bedeutung für den chemischen Zustand zukommt. Da das Zielsystem in diesem Bereich nur zwei Zustandsklassen, nämlich „gut“ bzw. „nicht gut“, kennt, ist die Gefahr der Folgenlosigkeit hier offenkundig. Demgemäß ist für die Anwendung des Verschlechterungsverbot die sog. „Status quo-Theorie“ zugrunde zu legen, d.h. jede nachteilige Veränderung, die nicht vernachlässigenswert gering ist, erfüllt den Tatbestand.⁶⁰

2. Guter Zustand und Umweltqualitätsnormen der WRRL

Für die Erreichung des guten Zustandes kommt es u.a. auch auf die Quecksilberbelastung an. Zentrale Vorschrift zur Konkretisierung der Umweltziele der WRRL im Hinblick auf gefährliche Stoffe ist Art. 16 WRRL, der sowohl die Organe der Europäischen Gemeinschaft als auch die Mitgliedstaaten zum Erlass von spezifischen Umweltqualitätsnormen (UQN-WRRL) verpflichtet. UQN-WRRL beschränken sich nach Art. 2 Nr. 35, Art. 16 Abs. 7 WRRL nicht nur auf Schadstoffkonzentrationen im Wasser, sondern können auch Konzentrationswerte für Sedimente und Biota (aquatische Lebewesen) beinhalten. Im Hinblick auf die Akkumulation bestimmter prioritärer gefährlicher Stoffe, wie z.B. Schwermetalle, in Sedimenten und aquatischen Lebewesen⁶¹, sind die Biota- und Sedimentwerte nach Ansicht der Europäischen Kommission aussagekräftiger und damit sogar vorzugswürdig.⁶²

a) Konkretisierung durch Tochterrichtlinien der WRRL

Die Richtlinie Prioritäre Stoffe legt gemäß Art. 16 Abs. 7 und 8 WRRL für 33 prioritäre Stoffe UQN-WRRL fest. Die Richtlinie dient erklärtermaßen der Erreichung des guten chemischen Zustands (Art. 1 RL Prioritäre Stoffe), konkretisiert aber auch die anderen Umweltziele der WRRL, insbesondere den ökologischen Zustand und die Pflicht zur Reduzierung der Verschmutzung durch prioritäre Stoffe.⁶³

⁶⁰ So im Ergebnis auch Reinhardt, Wasserrechtliche Anforderungen (Fn. 8), S. 29.

⁶¹ Bei Lebewesen sind insbesondere die Stellung innerhalb der Nahrungskette (z.B. Raubfische) und das Alter entscheidend.

⁶² Europäische Kommission, Impact Assessment – Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on environmental quality standards in the field of water policy and amending Directive 2000/60/EC, SEK (2006) 947, S. 60 (Annex 7).

⁶³ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik und zur Änderung der Richtlinie 2000/60/EG, KOM (2006) 397 endg., S. 7.

Artikel 3 Abs. 1 i.V.m. Anhang I RL Prioritäre Stoffe legt einerseits wasserbezogene Jahresdurchschnittskonzentrationen (JD-UQN) zum Schutz vor langfristigen, chronischen und irreversiblen Wirkungen und andererseits Höchstkonzentrationen (ZHK-UQN) zum Schutz vor kurzfristigen, direkten und akuten ökotoxischen Wirkungen fest.⁶⁴ Die UQN bestimmen die Immissionskonzentration, ab der eine Schädigung der aquatischen Umwelt und der menschlichen Gesundheit aufgrund langfristiger bzw. kurzfristiger Expositionen zu befürchten ist und die gemäß Art. 2 Nr. 35 WRRL aus Gründen des Gesundheits- und Umweltschutzes von den Mitgliedstaaten einzuhalten sind.⁶⁵

Bei Quecksilber ist in allen Oberflächengewässern ein Zustand zu erreichen, bei dem eine Jahresdurchschnittskonzentration von 0,05 µg/l Wasser und eine Höchstkonzentration von 0,07 µg/l Wasser nicht überschritten wird, wobei sich die Werte gemäß Anhang I Teil B Nr. 3 auf gelöste Konzentrationen beziehen.⁶⁶ Die RL Prioritäre Stoffe hat die UQN bezüglich Quecksilber sehr stark gegenüber den Gewässerschutzrichtlinien 82/176/EWG und 84/156/EWG angehoben, welche noch Jahresdurchschnittswerte von 300 bis 1.000 µg/l Wasser vorsahen (Anhang II der RL 82/176/EWG). Sie geht auch über die Anforderungen der Trinkwasser-Richtlinie 98/83/EG hinaus, die als Mindestanforderung 1 µg/l normiert (Anhang I Teil B). Um bei punktförmigen Gewässereinleitungen keine unverhältnismäßigen Anforderungen zu stellen, gestattet Art. 4 RL Prioritäre Stoffe den Mitgliedstaaten, aber im Nahbereich von Einleitungspunkten Durchmischungsbereiche festzulegen, in denen die UQN überschritten werden dürfen, sofern dadurch nicht die Erreichung im gesamten Wasserkörper beeinträchtigt wird und die beste verfügbare Technik angewendet sowie geltende Emissionsbegrenzungen beachtet werden.

Neben den wasserbezogenen UQN gestattet Art. 3 Abs. 2 RL Prioritäre Stoffe den Mitgliedstaaten, auch UQN für Sedimente und Biota anzuwenden. Bei Quecksilber gibt Art. 3 Abs. 3 lit. a) RL Prioritäre Stoffe einen Biota-Wert von 20 µg/kg Gewebenassgewicht vor, wobei von den Mitgliedstaaten die als Indikator geeignetsten aquatischen Lebewesen auszuwählen sind. Der Biota-Wert dient insbesondere dem Schutz der menschlichen Gesundheit und dem Schutz von Raubfischen, da aufgrund der Bioakkumulation von Quecksilber hier eine besondere Ge-

⁶⁴ Europäische Kommission (Fn. 63), S. 5, 8.

⁶⁵ Erwägungsgrund 1 und 13 RL Prioritäre Stoffe; Kotulla, Wasserhaushaltsgesetz, 2003, § 25a Rn. 16; Czychowski/Reinhardt, Wasserhaushaltsgesetz, 9. Aufl. 2007, § 25a Rn.7.

⁶⁶ Die Beschränkung auf gelöste Konzentrationen bei Metallen erfolgte v.a. aus pragmatischen Gründen, da nicht alle Formen von Schwermetallen biologisch aufgenommen werden (Europäische Kommission (Fn. 62), S. 61 (Annex 7)).

fährdung gegeben ist.⁶⁷ Daher sind die üblicherweise für den Verzehr genutzten Lebewesen und Raubfische relevante Indikatorarten. Messungen von Biota-Werten zeigen, dass die gegenwärtige Belastung in deutschen Gewässern deutlich über dem Biota-Wert liegen,⁶⁸ auch wenn wie z.B. in der Elbe die wasserbezogenen JD-UQN und ZHL-UQN für Schwermetalle nur selten überschritten werden (Ausnahme Saalezuflüsse).⁶⁹

Aufgrund der starken Akkumulation von Quecksilber in der aquatischen Nahrungskette und der hohen Gefährlichkeit für Lebewesen, insbesondere in Form von Methylquecksilber,⁷⁰ hat die Europäische Gemeinschaft das grundsätzliche Regel-Ausnahme-Verhältnis von wasser- und biotabezogenen UQN in Art. 3 RL Prioritäre Stoffe umgekehrt und in Fußnote 9 zu Anhang II angeordnet, dass die Mitgliedstaaten im Fall wasserbezogener UQN über die 0,05 bzw. 0,07 µg/l Wasser hinausgehen müssen, um den Biota-Wert von 20 µg/kg Gewebenassgewicht sicherzustellen. Der Biota-Wert ist bei Quecksilber somit der vorrangige Zielwert und die maßgebende UQN-WRRL (Erwägungsgrund 15 RL Prioritäre Stoffe).

Als schutzgutbezogene Umweltstandards beziehen die spezifizierten UQN-WRRL die natürliche Hintergrundbelastung von Schwermetallen mit ein, da bei diesen Stoffen nicht zwischen natürlichem oder anthropogenem Ursprung unterschieden werden kann.⁷¹ Die Mitgliedstaaten können aber gemäß Anhang I Teil B Nr. 3 a) RL Prioritäre Stoffe bei der Beurteilung der Überwachungsergebnisse die natürlichen Hintergrundkonzentrationen von Metallen mit berücksichtigen, wenn sie die Einhaltung der UQN-WRRL behindern. Der Begriff „natürliche Hintergrundkonzentration“ umfasst, wie Art. 1 4. Anstrich WRRL verdeutlicht, nur natürliche Belastungen (z.B. Einträge aus Böden, Gesteinen oder Vulkanausbrüchen) und keine anthropogenen Einträge, auch wenn diese z.B. über einen anderen Wasserkörper in den betreffenden Wasserkörper hineingetragen werden (siehe C.I.1.). Mit der Berücksichtigungsklausel weist die Richtlinie darauf hin, dass sich die Mitgliedstaaten auf die Ausnahmetatbestände in Art. 4 Abs. 4 lit. a) Nr. iii), Abs. 5, Abs. 6 und Abs. 7 WRRL mit dem Argument berufen können, dass eine Fristverlängerung, eine Zielabschwächung oder eine vorübergehende oder dauerhafte Verschlechterung aufgrund natürlicher Gegebenheiten nicht vermeidbar ist, auch wenn alle

⁶⁷ Europäische Kommission (Fn. 63), S. 2 sowie schriftliche Antwort der Europäischen Kommission vom 27.1.2010 auf die Anfrage der Deutschen Umwelthilfe vom 20.8.2009, S. 3.

⁶⁸ Siehe die Nachweise in Fn. 19.

⁶⁹ FGG ELBE, Bewirtschaftungsplan nach Art. 13 der Richtlinie 2000/60/EG für den deutschen Teil des Flussgebietseinheit, S. 36, 80 ff.

⁷⁰ Europäische Kommission (Fn. 9), S. 3.

⁷¹ Europäische Kommission (Fn. 62), S. 60 f. (Annex 7).

anthropogenen Einträge gestoppt werden.⁷² Umgekehrt bedeutet dies aber nicht, dass bei übermäßigen natürlichen Hintergrundwerten alle Anstrengungen zur Reduzierung und langfristigen Beendigung des anthropogenen Eintrags von Schwermetallen entfallen. Dies widerspricht nicht nur Art. 4 Abs. 1 lit. a) iv) WRRL, sondern auch Erwägungsgrund 27 und Art. 14. Anstrich WRRL, die verdeutlichen, dass bei natürlich vorkommenden prioritären gefährlichen Stoffen Konzentrationen in der Nähe der natürlichen Hintergrundwerte zu erreichen sind.⁷³ Die LAWA schätzt die natürliche Hintergrundbelastung von Quecksilber in deutschen Oberflächengewässern hinsichtlich der gelösten Konzentration auf 0,005 µg/l und die Gesamtkonzentration auf 0,01 µg/l (bei einer Schwankungsbreite von 0,005 bis 0,02 µg/l).⁷⁴ Damit dürfte eine natürliche Überschreitung der wasserbezogenen JD-UQN von 0,05 µg/l in Deutschland eher unwahrscheinlich sein.

b) Normative Umsetzung der UQN-WRRL durch die Mitgliedstaaten

Die Mitgliedstaaten müssen die Richtlinie Prioritäre Stoffe gemäß Artikel 13 Abs. 1 bis zum 13.7.2010 in ihre Rechtsordnung implementieren. Die konkrete Umsetzung der UQN-WRRL in den Gewässern bestimmt sich nach den allgemeinen Vorschriften der WRRL. Als Konkretisierungen der Umweltziele „guter chemischer Zustand“, „guter ökologischer Zustand“ und „gutes ökologisches Potenzial“ gilt für die UQN-WRRL die allgemeine Verpflichtung aus Art. 4 Abs. 1 lit. a) ii) und iii) WRRL, wonach grundsätzlich bis 2015 bei allen Oberflächengewässern die Umweltziele und damit die UQN der RL Prioritäre Stoffe zu erreichen sind.⁷⁵ Gemäß Art. 11 Abs. 3 lit. g) h) und k) WRRL müssen die Mitgliedstaaten in ihren Maßnahmenprogrammen verbindliche Maßnahmen zur Erreichung der Umweltqualitätsnormen in den Wasserkörpern treffen und bis Ende 2012 gemäß Art. 11 Abs. 7 WRRL in die Praxis umgesetzt haben.⁷⁶

Sowohl bei den Umweltzielen der WRRL als auch bei den UQN-WRRL der RL Prioritäre Stoffe bestehen aber die in Art. 4 Abs. 4 bis 7 WRRL (§§ 29-31 WHG) normierten Ausnahmemöglichkeiten, die neben einer Fristverlängerung bis längstens 2027 auch eine dauerhafte

⁷² Erwägungsgrund 20 RL Prioritäre Stoffe.

⁷³ Die Bezugnahme auf die Meeresumwelt entlastet dabei nicht die Binnengewässer, da die meisten über die großen Flüsse in die Meere entwässern und die nicht oder nur schwer abbaubaren Stoffe ins Meer tragen.

⁷⁴ Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA), Zielvorgaben zum Schutz oberirdischer Binnengewässer, Band II (Schwermetalle), 1997, S. 10.

⁷⁵ Europäische Kommission (Fn. 9), S. 6.

⁷⁶ Eine nähere Festlegung, welche Maßnahmen im Fall der Nichteinhaltung zu treffen sind, erfolgt in den 2009 verabschiedeten Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen unter Verweis auf die noch ausstehende nationale Umsetzung der RL Prioritäre Stoffe nicht (z.B. FGG ELBE (Fn. 69), S. 191).

Zielabschwächung gestatten, sofern die jeweiligen Voraussetzungen bestehen. Die Mitgliedstaaten haben in ihren 2009 beschlossenen Bewirtschaftungsplänen v.a. von der Möglichkeit der Fristverlängerung gemäß Art. 4 Abs. 4 WRRL (§ 29 Abs. 2 WHG) Gebrauch gemacht.⁷⁷

3. Emissionsbegrenzungen der WRRL

Die WRRL beschränkt sich nicht nur auf Aussagen zu Qualitätszielen und Ziel konkretisierenden Qualitätsnormen, sondern trifft auch Regelungen zu den Emissionsbegrenzungen, die zur Zielerreichung erforderlich sind (Art. 10 Abs. 3; Art. 16 Abs. 6 und 8 WRRL), bzw. zustandsunabhängig angewendet werden sollen (Art. 10 Abs. 2 WRRL). Wie bei den Umweltqualitätsnormen zur Konkretisierung der Qualitätsziele besteht insoweit ein Konkretisierungsauftrag der Europäischen Gemeinschaft und subsidiär der Mitgliedstaaten (Art. 16 Abs. 1 und 8, Art. 10, Art. 11 Abs. 3 g) und h) WRRL).

Zur Umsetzung von Art. 16 WRRL hat die Europäische Gemeinschaft die schon erörterte RL Prioritäre Stoffe erlassen. Trotz des expliziten Regelungsauftrages in Art. 16 Abs. 6 und 8 WRRL hält sich die RL Prioritäre Stoffe allerdings bei der Frage der Begrenzung von Emissionen sehr stark zurück.⁷⁸ In ihr finden sich keine Emissionsbegrenzungsmaßnahmen, keine Emissionsgrenzwerte und auch kein Zeitplan, bis wann der Eintrag von prioritären gefährlichen Stoffen innerhalb der in Art. 16 Abs. 6 2. Anstrich WRRL vorgeschriebenen 20 Jahre beendet sein soll.⁷⁹ Des Weiteren bestimmt sie mit Artikel 12, dass zum 22.12.2012 die Emissionsgrenzwerte der Gewässerschutz-Richtlinie 76/464/EWG und ihrer Tochter-Richtlinien 82/176/EWG und 84/156/EGW entfallen. Damit verbleiben als europäische Emissionsbegrenzungsmaßnahmen lediglich die in Artikel 5 RL Prioritäre Stoffe vorgesehene Bestandsaufnahme der Einleitungen, Emissionen und Verluste aller prioritären Stoffe und die Überprüfung der europäischen Politik bis spätestens 2018.

Insgesamt überlässt die Europäische Union damit bisher den Mitgliedstaaten die zukünftige Konkretisierung und Umsetzung der Emissionsbegrenzungen von prioritären und prioritären gefährlichen Stoffen aus Punktquellen und diffusen Quellen. Fehlt eine europäische Regelung,

⁷⁷ Siehe die im Internet veröffentlichten Pläne unter <http://www.wasserblick.net>.

⁷⁸ Die Zurückhaltung bei der Emissionsbegrenzung begründen Richtlinie und Europäische Kommission mit der i.S.d. Subsidiaritätsprinzips schlechteren Kostenwirksamkeit und Unverhältnismäßigkeit von vereinheitlichenden Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene gegenüber Maßnahmen der Mitgliedsstaaten; vgl. Erwägungsgrund 8 RL Prioritäre Stoffe; siehe explizit auch Europäische Kommission, Integrierte Vermeidung und Verminderung der chemischen Verschmutzung von Oberflächengewässern in der Europäischen Union, KOM (2006) 398 endg., S. 5 ff.

⁷⁹ Ginzky, ZUR 2009, S. 242 (248 f.), der dies als Verstoß gegen Art. 16 Abs. 6 und 8 WRRL wertet.

müssen nach Art. 16 Abs. 8 WRRL die Mitgliedstaaten bis zum 22.12.2006 Emissionsbegrenzungen für die Hauptquellen prioritärer Einleitungen festlegen.⁸⁰ Damit sind mit der Verabschiedung der RL Prioritäre Stoffe nationale Emissionsbegrenzungsmaßnahmen überfällig. Neben diesem speziellen Regelungsauftrag hinsichtlich prioritärer Stoffe, müssen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 10 Abs. 2 und Art. 11 Abs. 3 lit. g) und h), Abs. 7 WRRL bis spätestens 22.12.2012 Maßnahmen zur Emissionsbegrenzung festgelegt und in die Praxis umgesetzt haben.

4. Rechtliche Einordnung des Phasing-Out-Ziels für Quecksilber – unmittelbare Geltung oder abhängig von weiteren Rechtsakten?

Aufgrund der fehlenden bzw. unzureichenden Konkretisierung der Emissionsbegrenzung von prioritären gefährlichen Stoffen und insbesondere von Quecksilber durch europäische Regelungen stellt sich die Frage, welche Vorgaben den Mitgliedstaaten aus dem Phasing-Out-Ziel in Art. 4 Abs. 1 lit. a) iv) WRRL erwachsen. Die Verpflichtung ist ein zentrales Ziel der WRRL, wie seine Wiederholung in Art. 1 lit. c) WRRL verdeutlicht. Das Ziel wurde mit der RL Prioritäre Stoffe zwar nicht näher konkretisiert, aber umgekehrt auch nicht abgeändert oder relativiert.⁸¹

Die Pflicht richtet sich nach dem Wortlaut von Art. 4 Abs. 1 lit. a) iv) WRRL an die Mitgliedstaaten. Zwar geht die WRRL mit dem Verweis auf Art. 16 Abs. 1 und 8 WRRL davon aus, dass durch die Gemeinschaft nähere Maßnahmenspezifizierungen erfolgen. Eine zwingende Voraussetzung für die Geltung und Umsetzung des Phasing-Out-Ziels ist damit aber nicht verbunden, wie Art. 16 Abs. 8 WRRL verdeutlicht. Aufgrund des in der RL Prioritäre Stoffe geäußerten Verzichts auf eine europäische Konkretisierung liegt die Umsetzung des Phasing-Out-Ziels uneingeschränkt bei den Mitgliedstaaten.⁸² Eine Ausnahme gemäß Art. 4 Abs. 4-7 WRRL ist aufgrund des fehlenden Verweises in Art. 4 Abs. 1 lit. a) iv) WRRL ausgeschlossen.⁸³

⁸⁰ Erwägungsgründe 6 und 20 RL Prioritäre Stoffe; Meinken (Fn. 31), S. 162.

⁸¹ Erwägungsgründe 6 und 20 RL Prioritäre Stoffe. Europäische Kommission (Fn. 63), S. 9; (Fn. 78), S. 5; (Fn. 9), S. 6.

⁸² Erwägungsgrund 8 RL Prioritäre Stoffe. Europäische Kommission (Fn. 78), S. 5, 7 f., 9.; dieselbe (Fn. 62), S. 15 ff. und (Fn. 63), S. 5.

⁸³ Ginzky, ZUR 2009, S. 242 (245). Etwas anderes folgt auch nicht aus den Erwägungsgründen Nr. 17 und 24 in RL Prioritäre Stoffe, da die Richtlinie gerade nicht der Konkretisierung der Phasing-Out-Verpflichtung, sondern der Konkretisierung des „guten chemischen Zustandes“ i.S.v. Art. 4 Abs. 1 lit. a) ii) und iii) dient (Art. 1 RL Prioritäre Stoffe). In Anbetracht des langen Umsetzungszeitraumes von 20 Jahren (Art. 16 Abs. 6 2. Anstrich WRRL) ist hierin auch keine unverhältnismäßige Einschränkung zu sehen.

Art. 4 Abs. 1 lit. a) iv) WRRL enthält für die Mitgliedstaaten sehr konkrete Vorgaben. Es verlangt in Anbetracht der besonderen Gefährlichkeit und Akkumulation eine vollständige Einstellung aller anthropogen verursachten Einträge der 20 in Anhang X WRRL als prioritär gefährlich eingestuften Stoffen in die Umwelt. Die Möglichkeit der schrittweisen Einstellung relativiert nicht das Ziel der endgültigen „Beendigung“ und rechtfertigt auch keine Verzögerung möglicher Einstellungsmaßnahmen.⁸⁴ Das Ziel umfasst sowohl zielgerichtete und vorhersehbare Einleitungen und Emissionen als auch ungewollte Verluste. Es ist hinsichtlich der Eintragungspfade umfassend und bezieht neben den direkten Gewässereinleitungen auch die mittelbaren Einträge über die Luft und den Boden ein.⁸⁵ Damit ist das Phasing-Out-Ziel nicht nur ein Umweltqualitätsziel (siehe C.I.1.), sondern gemäß Art. 2 Nr. 40 und 41 WRRL auch eine Emissionsbegrenzung mit einem langfristig anvisierten Emissionsgrenzwert von Null.⁸⁶ Einzig die Frage des Zeitpunktes der Beendigung und Einstellung lässt Art. 4 Abs. 1 lit. a) iv) WRRL offen und verweist auf den gemäß Art. 16 Abs. 8 und 6 2. Anstrich WRRL von der Europäischen Gemeinschaft zu treffenden Zeitplan von maximal 20 Jahren. Auch wenn die RL Prioritäre Stoffe keine Maßnahmen zur Erreichung des Phasing-Out-Ziels vorsieht, hat mit ihrer Verabschiedung die 20 Jahres-Frist begonnen, da die Richtlinie die Maßnahmen explizit an die Mitgliedstaaten delegiert hat (Erwägungsgrund 8) und mit Artikel 5 Abs. 5 eine Halbzeitbewertung im Jahr 2018 vorsieht. Damit muss das Phasing-Out spätestens zum 18.12.2028 erfolgt sein.⁸⁷

Die Europäische Kommission will das Ziel sogar schon bis 2025 erreichen.⁸⁸ Die Frist für den Erlass entsprechender (schrittweiser) nationaler Emissionsbegrenzungen war bei Punktquellen gemäß Art. 16 Abs. 8 WRRL schon der 22.12.2006.⁸⁹ Bei diffusen Einträgen endet die rechtliche Umsetzungsfrist und praktische Durchführungsfrist gemäß Art. 10 Abs. 2 WRRL am 22.12.2012.

⁸⁴ Czychowski/Reinhardt (Fn. 65), § 25a Rn. 17.

⁸⁵ Dies folgt zum einem aus dem Begriff Emissionen (Erwägungsgrund 43 WRRL, Art. 2 Nr. 5 IVU-RL) zum anderen aus dem Ziel der Reduzierung der Verschmutzung prioritärer Stoffe (Art. 2 Nr. 33 WRRL).

⁸⁶ Vgl. Ginzky, ZUR 2009, S. 242 (244).

⁸⁷ Erwägungsgrund 20 RL Prioritäre Stoffe, Europäische Kommission (Fn. 9), S. 6, (Fn. 62), S. 10; Ginzky, ZUR 2009, S. 242 (246); Reinhardt, Wasserrechtliche Anforderungen (Fn. 8), S. 22.

⁸⁸ Europäische Kommission (Fn. 63), S. 9 und 17.

⁸⁹ Die Umsetzungsfrist wurde nicht durch die RL Prioritäre Stoffe aufgehoben, da die RL Prioritäre Stoffe ausdrücklich keine Maßnahmen zur Emissionsbegrenzung trifft, sondern dies den Mitgliedstaaten überlässt.

Im nationalen Gewässerrecht sind gegenwärtig weder das Phasing-Out-Ziel noch Maßnahmen zur schrittweisen Einstellung prioritärer gefährlicher Stoffe verankert.⁹⁰ Damit stellt sich die Frage, ob Art. 4 Abs. 1 lit. a) iv) WRRL unmittelbar von den Behörden bei der Zulassung von Anlagen zu beachten ist (objektive Rechtswirkung). Diese Frage ist nicht identisch mit der Frage, ob sich Privatpersonen auf die Einhaltung der Richtlinienvorschrift berufen können (subjektive Rechtsschutzwirkung).⁹¹ Objektive Rechtswirkungen von Richtlinien leitet der EuGH aus Art. 288 Abs. 3 AEUV (ex-Art 249 Abs. 3 EGV), Art. 4 Abs. 3 EUV (ex-Art. 10 EGV) und dem Grundsatz des „effete utile“ ab, die nicht nur den nationalen Gesetzgeber, sondern entsprechend Art. 20 Abs. 3 GG auch die Exekutive und Legislative zur Umsetzung europäischen Rechts und zur richtlinienkonformen Auslegung des nationalen Rechts verpflichtet.⁹² Schon mit In-Kraft-Treten der Richtlinie und vor Ablauf der Umsetzungsfrist sind die Richtlinienziele gemäß Art. 288 Abs. 3 AEUV unmittelbar verbindliches Recht und alle Staatsorgane verpflichtet, jegliche Maßnahmen zu unterlassen, die das Erreichen der Ziele vereiteln (Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 EUV).⁹³ Steht eine rechtliche Umsetzung auch nach Fristablauf aus, sind Richtlinienvorschriften von den Staatsorganen unmittelbar anzuwenden, wenn diese hinreichend bestimmt und unbedingte sind.⁹⁴ Wie der EuGH in seinen Urteilen zur UVP-Richtlinie klar stellte, bedarf es hierzu weder subjektiver Rechte Einzelner noch schließt eine mittelbare Belastung Dritter die unmittelbare Geltung aus, da diese allein aus der staatlichen Umsetzungspflicht des Art. 288 Abs. 3 AEUV folgt.⁹⁵ Wenn die betreffende Richtlinienvor-

⁹⁰ Die in § 25a Abs. 3 WHG a.F. enthaltene Umsetzungsverpflichtung der Länder wurde nicht beibehalten und auch nicht durch eine eigene Konkretisierung im WHG ersetzt.

⁹¹ Zur Unterscheidung: Ruffert in Calliess/Ruffert, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 3. Aufl. 2007, Art. 249 EGV Rn. 100 ff.; Rengeling, Die Ausführung von Gemeinschaftsrecht, insbesondere Umsetzung von Richtlinien, in Rengeling, EUDUR, 2. Aufl. Band 1, § 28 Rn. 72; Erbguth/Stollmann, DVBl. 1997, 453 (455 f.); Epiney, ZUR 1996, 229 (231 f.).

⁹² Z.B. EuGH Urt. v. 10.4.1984 – Rs. 14/83 (Colson), Slg. 1984, S. 1891 Rn. 26; Urt. v. 25.9.2003 – Rs. C-201/02 (Wells), Slg. 2004, I-723 Rn. 64 f.; Urt. v. 27.10.2005 – Rs. C-212/04 (Adeneler), Slg. 2006, I-6057 Rn. 115. Ausführlich z.B. von Bogdandy in Grabitz/Hilf, EUV/EGV, Art. 10 EGV Rn. 6 ff., 43 f., 53 ff.

⁹³ EuGH Urt. v. 18.12.1997 – Rs. C-129/96 (Wallonie), Slg. 1997, I-7411, Rn. 45 ff.; Urt. v. 22.11.2005 – Rs. C-144/04 (Mangold), Slg. 2005, I-9981, Rn. 67 f.; Urt. v. 27.10.2005 – Rs. C-212/04 (Adeneler), Slg. 2006, I-6057 Rn. 121; Schliesky, DVBl. 2003, 631 (637 ff.); Ruffert (Fn. 91), Rn. 46, 102; Hatje/Bievert in Schwarze, EU-Kommentar, 2. Aufl. 2009, Art. 10 Rn. 20, 29, Art. 249 Rn. 26; von Bogdandy (Fn. 92), Art. 10 Rn. 15 ff., 40, 50.

⁹⁴ EuGH Urt. v. 22.06.1989 – Rs. 103/88 (Fratelli Costanzo), Slg. 1989, 1839 Rn. 29 ff.; Urt. v. 11.8.1995 – C-431/92 (Großkrotzenburg), Slg. 1995, I-2189 Rn. 24 f., 37 ff.; Urt. v. 25.9.2003 – Rs. C-201/02 (Wells), Slg. 2004, I-723 Rn. 64 f.; BVerwG Urt. v. 25.1.1996 – 4 C 5.95, E 100, 238 (242); Epiney, DVBl. 1996, 409 (412 ff.); Erbguth/Stollmann, DVBl. 1997, S. 453 (455 f.); Winter, ZUR 2002, 313 f.; Rengeling (Fn. 91), Rn. 72, 74 ff.; Ruffert (Fn. 91), Rn. 89 ff m.w.N.

⁹⁵ EuGH Urt. v. 11.8.1995 – C-431/92 (Großkrotzenburg), Slg. 1995, I-2189 Rn. 24 f., 37 ff.; Urt. v. 25.9.2003 – Rs. C-201/02 (Wells), Slg. 2004, I-723 Rn. 64 f.

schrift darüber hinaus dem Schutz individueller Rechte dient und Rechte Dritter nicht verletzt, tritt auch eine subjektive Rechtsschutzwirkung hinzu.⁹⁶

Für das Phasing-Out-Ziel folgt hieraus:

1. Das Ziel, bis 2028 alle Einträge prioritärer gefährlicher Stoffe einzustellen, ist ein unmittelbar verbindliches Richtlinienziel, welches alle Staatsorgane beachten müssen.
2. Mit dem ausdrücklichen Verzicht der Europäischen Gemeinschaft auf eine europäische Regelung von Emissionsbegrenzungen bei prioritären gefährlichen Stoffen in der RL Prioritäre Stoffe sind der Vorbehalt einer europäischen Regelung in Art. 4 Abs. 1 lit. a) iv), Art. 16 Abs. 8 WRRL weggefallen und somit die Mitgliedstaaten verpflichtet, bei Punktquellen gemäß Art. 16 Abs. 8 WRRL sofort und bei diffusen Quellen gemäß Art. 10 Abs. 2 WRRL ab dem 22.12.2012 entsprechende Emissionsbegrenzungsmaßnahmen zu treffen.
3. Die Phasing-Out-Regelung entfaltet aufgrund des mit ihr bezweckten Gesundheitsschutzes (Art. 2 Nr. 33 WRRL) auch subjektive Rechtsschutzwirkungen.

5. Zwischenfazit

Als Zwischenfazit ist festzuhalten, dass für die Erreichung der durch die WRRL festgelegten Ziele für Oberflächengewässer der Eintrag von Quecksilber in Gewässer in mehrfacher Hinsicht relevant ist. Quecksilber ist ein Stoff, auf den sowohl mit Blick auf das Verschlechterungsverbot als auch mit Blick auf das sog. „Verbesserungsgebot“ zur Erreichung des gewünschten Zustandes zu achten ist. Quecksilber ist darüber hinaus ein prioritärer gefährlicher Stoff, für den nicht nur ab 2015 die in der RL Prioritäre Stoffe festgelegten Qualitätsgrenzwerte gelten, sondern auch ein Phasing-Out-Ziel festgeschrieben ist, dem bis zum Jahre 2028 nachzukommen ist. Zwar kennt die WRRL auch Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen in temporärer und qualitativer Hinsicht; das Phasing-Out-Ziel für prioritäre gefährliche Stoffe, wie u.a. Quecksilber, steht aber nicht unter Ausnahmevorbehalt.

Im Folgenden ist zu erörtern, wie die skizzierten wasserrechtlichen Anforderungen im Rahmen der Gestattungsverfahren für Kohlekraftwerke abzarbeiten sind.

⁹⁶ Z.B. EuGH Rs. 41/74 – van Duyn, Slg. 1974, 1337 (1348); Rs. 8/81 – Becker, Slg. 1982, 53 (70 f.); Rs. C-97/96 – Daihatsu, Slg. 1997, I-6843 (Rn. 23 f.); Urt. v. 25.9.2003 – Rs. C-201/02 (Wells), Slg. 2004, I-723 Rn. 56 f. Ausführlich zur Rechtsprechung des EuGH und den Rechtsfolgen Nettesheim in Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, Band III, Art. 249 EGV Rn. 154 - 186; Ruffert (Fn. 91), Rn. 73 ff. Aktuelle Beispiele für subjektive Direktwirkungen in Müggenborg/Duikers, NVwZ 2007, 623 (626 ff.).

D. Anforderungen an die behördliche Genehmigung von Kraftwerken

I. Unterschiedliche Gestattungsverfahren

Kohlekraftwerke mit einer Feuerungswärmeleistung von 50 MW oder mehr unterliegen dem Genehmigungserfordernis nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (4. BImSchV, Anhang Nr. 1.1). Auf die Genehmigung besteht ein Anspruch, wenn die Voraussetzungen vorliegen (§ 6 Abs. 1 BImSchG). Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung ist mit einer eingeschränkten Konzentrationswirkung ausgestattet, erfasst aber u.a. nicht wasserrechtliche Erlaubnisse und Bewilligungen (§ 13 BImSchG).

Soweit die Errichtung und der Betrieb von Kohlekraftwerken mit einer Gewässerbenutzung verbunden ist, muss neben der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung demgemäß auch eine wasserrechtliche Erlaubnis eingeholt werden. Gewässerbenutzungen im Sinne des Wasserrechts sind u.a. das Entnehmen von Wasser aus oberirdischen Gewässern (z.B. zu Zwecken der Kühlung industrieller Anlagen) oder das Einbringen und Einleiten von Stoffen in Gewässer, z.B. die Einleitung von Abwässern (§ 9 Abs. 1 Nrn. 1 und 4 WHG). Darüber hinaus erfüllen auch sonstige Maßnahmen, „die geeignet sind, dauernd oder in einem nicht nur unerheblichen Ausmaß nachteilige Veränderungen der Wasserbeschaffenheit herbeizuführen“ den Tatbestand der Gewässerbenutzung (§ 9 Abs. 2 Nr. 2 WHG).

Wie im Teil B. dieser Abhandlung bereits erwähnt worden ist, erreicht das durch den Kohlekraftwerksbetrieb freigesetzte Quecksilber die Oberflächengewässer auf zwei Eintragswegen, nämlich über die Abwasserbehandlungsanlage und über die schornsteinseitige Ableitung von Schadstoffen auf dem Luftpfad.⁹⁷ Dass die Zuführung von Abwasser in ein Gewässer den Tatbestand der Einleitung im Sinne von § 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG erfüllt, ist offenkundig. Insofern bedarf es hierfür einer wasserrechtlichen Erlaubnis, die nur dann erteilt werden darf, wenn die Voraussetzungen des § 12 Abs. 1 WHG erfüllt sind. Selbst wenn diese Vorausset-

⁹⁷ Kraftwerksseitige Emissionsminderungen erfolgen im Hinblick auf Quecksilber auf drei unterschiedlichen Wegen. Einen ersten Weg bildet die Auswahl der Brennstoffqualität. Je nachdem aus welchen Abbaugebieten die Kohle bezogen wird, unterscheidet sich auch der Gehalt an Quecksilber, das durch die Verbrennung freigesetzt wird. Ein zweiter Weg ist die Rauchgaswäsche, die dazu dient, das Quecksilber abzuscheiden (Verfahren der sog. nassen Rauchgasentschwefelung). Über die Rauchgaswäsche gelingt allerdings nur die Abscheidung des sog. „oxidierten“ Quecksilbers, weshalb vor der Abscheidung aus dem Rauchgas möglichst viel Quecksilber in die oxidierte Form überführt werden muss. Das in der Rauchgasreinigung abgeschiedene Quecksilber geht in das Waschwasser über, das betriebsintern behandelt werden muss. Die Abwasserbehandlung kann allerdings das Quecksilber nicht vollständig aus der Abwasserfahne eliminieren. Insofern gelangt Quecksilber auch über die Abwasserfahne direkt in Gewässer. Siehe zu diesen Vorgängen näher: UBA (Fn. 21), S. 247 ff., Vosteen, Bromgestützte Quecksilberabscheidung aus Abgasen der Abfall- und Kohleverbrennung, Energie aus Abfall, 2009, Band 6, S. 403 ff.

zungen im Einzelfall erfüllt sein sollten, besteht kein Anspruch auf Erlaubnis, sondern lediglich ein Anspruch auf fehlerfreie Ermessensbetätigung im Rahmen des sog. „Bewirtschaftungsermessens“ (§ 12 Abs. 2 WHG).⁹⁸

Ob demgegenüber auch der Eintrag über den Luftpfad eine erlaubnispflichtige Gewässerbenutzung darstellt, ist schwieriger zu beurteilen.⁹⁹ Folgt man der Auffassung, dass ein Einbringen bzw. Einleiten im Sinne von § 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG ein zweckgerichtet gewässerbezogenes Verhalten voraussetzt, das auf unmittelbare Zuführung des Stoffes in ein Gewässer gerichtet ist,¹⁰⁰ erfüllen Luftpfad vermittelte Stoffeinträge diesen Tatbestand nicht.¹⁰¹ Anders ist es aber möglicherweise mit Blick auf den unechten Benutzungstatbestand des § 9 Abs. 2 Nr. 2 WHG, soweit die Gewässereinträge über die Abluftfahne im Einzelfall geeignet sind, „dauernd oder in einem nicht nur unerheblichen Ausmaß nachteilige Veränderungen der Gewässerbeschaffenheit herbeizuführen“.¹⁰² Letztlich kann die Antwort aber offen bleiben, weil Luftpfad vermittelte Gewässereinträge auch dann, wenn sie nicht als erlaubnispflichtige Benutzungen qualifiziert werden können, im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren berücksichtigt werden müssen.¹⁰³

Gewässer sind nach § 1 Abs. 1 BImSchG ausdrücklich Schutzgüter des Immissionsschutzrechts. Wie die wasserrechtliche Gestattung unterliegt auch die immissionsschutzrechtliche Zulassung den Imperativen des europäischen IVU-Rechts, muss also einer integrierten Vermeidung und Verminderung schädlicher Umwelteinwirkungen durch Emissionen in Luft, Wasser und Boden zur Erreichung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt gleichermaßen Rechnung tragen (§ 5 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 2 BImSchG; § 6 Abs. 1 S. 2 WHG). Im Immissionsschutzrecht sind immissions- und emissionsbezogene Vorgaben des Wasserrechts und des Bodenschutzes mit zu prüfen, v.a. wenn diese strengere Anforderungen enthalten.¹⁰⁴ Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung fungiert insofern auch als Auffangverfahren

⁹⁸ Vgl. statt vieler Czychowski/Reinhardt, WHG-Kommentar, 9. Aufl. 2007, zu § 6, Rn. 35.

⁹⁹ Dazu jüngst Kremer, ZUR 2009, 421 ff.

¹⁰⁰ Czychowski/Reinhardt (Fn. 65), § 3 Rn. 25, 32; Reinhardt, Wasserrechtliche Anforderungen (Fn. 8), S. 34 f.; Kotulla (Fn. 65), § 3 Rn. 15; Fluck, NVwZ 1992, 114 (121); Jarass, Bundesimmissionsschutzgesetz, 7. Aufl. 2007, § 2 Rn. 26. A.A. Kremer, ZUR 2009, 421 ff.

¹⁰¹ So auch Reinhardt, Wasserrechtliche Anforderungen (Fn. 8), S. 33 ff.

¹⁰² Ablehnend Czychowski/Reinhardt (Fn. 65), § 3 Rn. 71 ff.; Kotulla (Fn. 65), § 3 Rn. 57 ff. Befürwortend Kremer, ZUR 2009, 421 ff.; Albrecht, Umweltqualitätsziele (Fn. 25), S. 423.

¹⁰³ Vgl. dazu auch Reinhardt, Wasserrechtliche Anforderungen (Fn. 8), S. 36.

¹⁰⁴ Jarass (Fn. 100), § 2 Rn. 26; Dietlein in: Landmann/Rohmer, § 2 BImSchG Rn. 26. Auch aus § 13 BImSchG folgt keine Einschränkung des materiellen Prüfungsumfanges (Jarass (Fn. 100), § 6 Rn. 11).

für integrative Defizite im Gewässer- und Bodenschutzrecht.¹⁰⁵ Dies gilt insbesondere im Fall fehlender Zulassungsverfahren im Bodenschutzrecht oder im Wasserrecht, wenn diffuse Einträge keine Benutzungen darstellen. Eine Abschwächung der wasserrechtlichen Anforderungen war mit § 1 Abs. 2 BImSchG nicht beabsichtigt, wie § 2 Abs. 2 S. 2 BImSchG klarstellt.¹⁰⁶

Festzuhalten ist, dass für die Errichtung und den Betrieb von Kohlekraftwerken immer eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung erforderlich ist, die wasserrechtliche Anforderungen mit beachten muss, und im Fall einer direkten Gewässereinleitung ein wasserrechtlicher Gestattungsakt notwendig wird. Im Folgenden werden zunächst die Erfordernisse der wasserrechtlichen Erlaubnis für die Einleitung quecksilberhaltiger Abwässer erörtert (siehe unten II.). Im Anschluss daran werden die diffusen Gewässereinträge über den Luftpfad im Rahmen der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen analysiert (siehe unten III.).

II. Einleitung quecksilberhaltiger Abwässer in Gewässer

1. Überblick über die rechtlichen Voraussetzungen für die Erteilung einer wasserrechtlichen Erlaubnis

Bereits dargelegt ist, dass für die Einleitung von Abwasser in ein Gewässer eine wasserrechtliche Erlaubnis erforderlich ist.

Gem. § 12 Abs. 1 WHG ist die Erlaubnis zu versagen, wenn

1. schädliche, auch durch Nebenbestimmungen nicht vermeidbare oder nicht ausgleichbare Gewässerveränderungen zu erwarten sind oder
2. andere Anforderungen nach öffentlichrechtlichen Vorschriften nicht erfüllt werden.

§ 12 Abs. 2 WHG bestimmt, wie bereits erwähnt, dass die Erteilung der Erlaubnis im Übrigen im pflichtgemäßen Ermessen (Bewirtschaftungsermessen) der Behörde steht, d.h. auch bei Vorliegen der genannten Voraussetzungen besteht noch kein Anspruch auf Erlaubniserteilung.¹⁰⁷

Der Begriff der „schädlichen Gewässerveränderungen“ wird in § 3 Nr. 10 WHG definiert. Darunter versteht das Gesetz „Veränderungen von Gewässereigenschaften, die das Wohl der Allgemeinheit, insbesondere die öffentliche Wasserversorgung, beeinträchtigen oder die nicht

¹⁰⁵ Feldhaus, ZUR 2002, S. 1 (4).

¹⁰⁶ Jarass (Fn. 100), § 2 Rn. 26; Kremer, ZUR 2009, S. 421 (422).

¹⁰⁷ Vgl. BVerfGE 93, 339 – Wasserpfeffing; BVerwGE 78, 40, 44 f.; SächsOVG, Beschl. v. 08.04.2003, SächsVBl 2003, 195 ff; ganz hM.: siehe nur Czychowski/Reinhardt, zu § 6 WHG, Rn. 28.

den Anforderungen entsprechen, die sich aus diesem Gesetz, aus aufgrund dieses Gesetzes erlassenen oder aus sonstigen wasserrechtlichen Vorschriften ergeben“.

Neben den Voraussetzungen des § 12 WHG ergeben sich mit Blick auf Abwassereinleitungen noch weitere Erfordernisse, die aus dem Abwasserrecht resultieren und – gewässer- und zustandsunabhängig - Emissionsbegrenzungen nach dem Stand der Technik verlangen (§ 57 Abs. 1 WHG). Auf die Erörterung dieser Anforderungen soll hier verzichtet und lediglich darauf hingewiesen werden, dass es bezüglich der Emissionsbegrenzungen, die sich aus dem Stand der Technik ergeben, konkretisierende Vorschriften mit Blick auf die Wäsche von Rauchgasen aus Feuerungsanlagen mit einem Emissionsgrenzwert für Quecksilber von 0,03 mg/l Abwasser gibt (AbwV, Anhang 47).

Die Einleitungserlaubnis darf durch die zuständige Behörde trotz des Einhaltens der Anforderungen, die sich aus dem Stand der Technik ergeben, nicht erteilt werden, wenn durch die Einleitung gleichwohl „schädliche, auch durch Nebenbestimmungen nicht vermeidbare oder nicht ausgleichbare Gewässerveränderungen zu erwarten sind“ (§ 12 Abs. 1 Nr. 1 WHG).

Der Begriff der „schädlichen Gewässerveränderungen“ ist durch das Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts vom 31.7.2009 neu in das WHG aufgenommen worden. Die Legaldefinition in § 3 Nr. 10 WHG zeigt aber, dass mit der Verwendung dieses Begriffes keine Verschärfung gegenüber der bisherigen Rechtslage eingetreten ist. Wie auch bisher schon, werden vom Begriff der schädlichen Gewässerveränderungen nur solche Veränderungen der Gewässereigenschaften erfasst, „die das Wohl der Allgemeinheit, insbesondere die öffentliche Wasserversorgung beeinträchtigen.“ Darüber hinaus werden auch alle Gewässerveränderungen erfasst, „die nicht den Anforderungen entsprechen, die sich aus diesem Gesetz, aus auf Grund dieses Gesetzes erlassenen oder aus sonstigen wasserrechtlichen Vorschriften ergeben.“

Insbesondere durch den Verweis auf die sonstigen wasserrechtlichen Vorschriften in § 3 Nr. 10 WHG hat der Gesetzgeber nunmehr u.a. die Bindung an die rechtlich gefassten Qualitätsziele, die aus der Umsetzung der WRRL resultieren, deutlich zum Ausdruck gebracht.¹⁰⁸ Darin liegt ein Transparenzfortschritt gegenüber dem alten WHG, das diese Bindungsanforderungen zwar ebenfalls bereits enthielt, dabei aber auf interpretatorische Einbeziehung in den Allgemeinwohlbegriff angewiesen war.¹⁰⁹ Durch die Neufassung ist die bisherige, alles überragende Be-

¹⁰⁸ Siehe insoweit auch die Gesetzesbegründung zum Entwurf der Bundesregierung. Dort wird auf S. 43 u.a. ausdrücklich auf die Bindung an das sog. „Verschlechterungsverbot“ (§ 27 Abs. 1 Nr. 1 WHG) hingewiesen.

¹⁰⁹ Vgl. statt vieler Czychowski/Reinhardt, zu § 6 WHG, Rn. 19 m.w.N.; Reinhardt, NuR 2006, 205, 208; Breuer, Öffentliches und privates Wasserrecht, 3. Aufl. 2004, Rn. 392.

deutung der Allgemeinwohlanforderung relativiert und – wenn man so will - auf eine Restprüfung zurückgeschnitten worden. Gegenüber den Bewirtschaftungsanforderungen der §§ 27, 28 WHG ergeben sich im Hinblick auf den Gewässerschutz und die Reinhaltung des Wassers aus dem „Wohl der Allgemeinheit“ keine zusätzlichen Aspekte. Steht eine Wassernutzung im Einklang mit den gesetzlichen Qualitätszielen, dürfte in wasserwirtschaftlicher Hinsicht insoweit auch das Wohl der Allgemeinheit nicht verletzt sein. Auch die in den Begriff des Wohls der Allgemeinheit einzubeziehenden sonstigen gesellschaftlichen Belange weisen keine höhere Relevanz auf, als sich aus den Ausnahmegesetzen der §§ 30, 31 WHG ergeben kann.

Demgemäß wendet die Erörterung den Blick auf spezialgesetzliche Vorschriften. Dabei kommt den europarechtlich veranlassten Qualitätszielen für die Bewirtschaftung von Oberflächengewässern, die in den §§ 27 ff. WHG ihren gesetzlichen Niederschlag gefunden haben, die zentrale Bedeutung zu.

a) Beachtung rechtsverbindlicher Bewirtschaftungsziele

Die Einleitung von quecksilberhaltigen Abwässern müsste daher zunächst mit den Bewirtschaftungszielen nach § 27 WHG vereinbar sein. Gemäß § 27 Abs. 1 WHG sind oberirdische Gewässer „so zu bewirtschaften, dass

1. eine Verschlechterung ihres ökologischen und ihres chemischen Zustands vermieden wird und
2. ein guter ökologischer und ein guter chemischer Zustand erhalten oder erreicht werden.“

Die genannten gesetzlichen Bewirtschaftungsziele binden den Staat und seine Organe bei der Bewirtschaftung der Gewässer. Sie hindern die Erteilung einer Erlaubnis, wenn durch die Erlaubnis entweder das Verschlechterungsverbot oder das Zielerreichungsgebot verletzt würde, weil eine solche Verletzung gleichbedeutend mit der Erfüllung des Tatbestandes der „schädlichen Gewässerveränderung“ ist.

b) Anforderungen des Verschlechterungsverbotes (§ 27 Abs. 1 Nr. 1 WHG)

Wie bereits oben im Abschnitt C.II.1. erörtert, liegt dem Verschlechterungsverbot die sog. „Status quo-Theorie“¹¹⁰ zugrunde. Daraus folgt, dass – bezogen auf den betroffenen Wasserkörper - jede erhebliche, d.h. nicht nur geringfügige (Ausschluss von Bagatellbelastungen) Erhöhung der Konzentration von Quecksilber als Verschlechterung zu werten ist. Mit Blick auf die besonderen Eigenschaften des Quecksilbereintrags spricht zudem viel dafür, für die Beurteilung, ob durch den Quecksilbereintrag eine Verschlechterung des Wasserkörpers er-

¹¹⁰ Vgl. Wabnitz, Verschlechterungsverbot (Fn. 44), S. 214 ff.

folgt, auch den Biota-Wert heranzuziehen, weil diese Größe für die Quecksilberbewertung die maßgebende ist (siehe oben C.II.2.a).

Führt die beantragte Einleitungserlaubnis zur Verschlechterung des Wasserkörpers, darf die Erlaubnis nicht erteilt werden, wenn nicht auf andere Weise sichergestellt wird, dass die durch den Kraftwerksbetrieb neu hinzukommende Quecksilberbelastung ausgeglichen wird.

Denkbar wäre etwa der Widerruf der Einleitungserlaubnis (§ 18 Abs. 1 WHG) für ein vorhandenes altes Kraftwerk, wenn ein solcher Widerruf ebenfalls auf die Quecksilberkonzentration und die Biota-Belastung des betroffenen Wasserkörper wirkt. Vorbereitet werden können solche Entscheidungen auf zwei Regelungsebenen, nämlich auf der Ebene der Maßnahmenprogrammierung in der Flussgebietseinheit bzw. eines Abschnittes der Flussgebietseinheit (siehe dazu auch unten e), aber auch (und vielleicht vorzugswürdiger noch) auf der Ebene eines Ausgleichsverfahrens, für das die neue Regelung des § 22 WHG nunmehr die Rechtsgrundlage bereithält. Werden beide Regelungsebenen nicht genutzt, muss die Problembewältigung auf der Ebene des individuell-konkreten Erlaubnisverfahrens erfolgen.

c) Anforderungen des Zielerreichungsgebotes (§ 27 Abs. 1 Nr. 2 WHG)

§ 27 WHG verlangt nicht nur, Gewässer so zu bewirtschaften, dass keine weitere Verschlechterung eintritt, sondern die Bewirtschaftung an der Erreichung eines guten Zustandes (guter chemischer Zustand; guter ökologischer Zustand) auszurichten. Dieser soll nach dem Fristenplan der WRRL, der seinen gesetzlichen Niederschlag nunmehr in § 29 Abs. 1 WHG gefunden hat, bis zum 22.12.2015 erreicht sein, soweit nicht zeitliche Ausnahmen (Fristverlängerungen) anerkannt werden.

Im Kapitel C.II.2. dieser Abhandlung ist bereits dargelegt worden, dass der Quecksilbereintrag in besonderer Weise den chemischen Zustand eines Oberflächenwasserkörpers betrifft und dass durch die RL Prioritäre Stoffe Qualitätsgrenzwerte für Quecksilber als Konzentrationswerte im Gewässer, aber auch als Biota-Werte im Fischgewebe festgelegt worden sind. Die Gewässer sind so zu bewirtschaften, dass diese Werte jedenfalls zum Zeitpunkt der Zielerreichungsfrist nicht überschritten werden. Darüber hinaus ist im Kapitel C.II.4. herausgearbeitet worden, dass für den Quecksilbereintrag das Phasing-Out-Ziel gilt und Emissionen bis zum 22.12.2028 vollständig einzustellen sind.

Beide Ziele richten sich an den Mitgliedstaat und treffen nicht unmittelbar den Kraftwerksbetreiber, der eine wasserrechtliche Erlaubnis beantragt. Die rechtlich verankerten Zielvorgaben entfalten gleichwohl Wirkungen auch auf der Gestattungsebene; denn für alle Wasserkörper, die den rechtlich geforderten Zustand noch nicht aufweisen, ist das sog. „Verbesserungs-

gebot“ zu beachten. Dieses Gebot ist von der zuständigen Wasserbehörde auch im Rahmen ihrer Einzelfallentscheidungen auf der Ebene des Bewirtschaftungsermessens zu berücksichtigen. Die Behörde hat demgemäß zu prüfen, ob „die angestrebte Benutzung Anlass und Gelegenheit gibt, die Bewirtschaftungsentscheidung durch die Auferlegung geeigneter Maßnahmen zu einer Fortentwicklung der chemischen und ökologischen Qualität des Gewässers zu nutzen.“¹¹¹ Dies wird die zuständige Behörde auch im Rahmen einer Entscheidung über die Erteilung einer Erlaubnis für das Einleiten quecksilberhaltiger Abwässer zu tun haben. Spezifische Gebote zur Verbesserung ergeben sich aus den §§ 27, 28 WHG allerdings nicht. Die Festlegung spezifischer Maßnahmen ist vielmehr dem Prozess der Bewirtschaftungsplanung, insbesondere der Verabschiedung des Maßnahmenprogramms vorbehalten (§§ 82, 83 WHG). Hierauf hat die Behörde bei ihrer Einzelfallentscheidung zurückzugreifen. Insofern beschränken die Festlegungen in den Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen das behördliche Bewirtschaftungsermessen gemäß § 12 Abs. 2 WHG im Gestattungsverfahren. Enthält das jeweilige Maßnahmenprogramm Vorgaben zur Steuerung der Quecksilberbelastung, hat die zuständige Behörde diese im Erlaubnisverfahren zu vollziehen. Trifft es demgegenüber keine Festlegungen, muss die Bewirtschaftungskonzeption anhand des Einzelfalles durch die zuständige Behörde im Rahmen ihres sog. „Gestattungs-Bewirtschaftungsermessens“ erarbeitet werden. Dafür spricht auch Art. 10 IVU-RL.

Die Ausrichtung der Einzelentscheidungen über die Gewässerbenutzung an den Bewirtschaftungszielen der §§ 27, 28 WHG verlangt von der entscheidungsbefugten Behörde nicht nur die Ermittlung und ggf. Realisierung verhältnismäßiger Maßnahmen zur Gewässerverbesserung im Einzelfall, sondern sie kann die Behörde auch dazu verpflichten, eine beantragte Gewässernutzung zu versagen. Eine Erlaubnis darf jedenfalls dann nicht erteilt werden, wenn durch die beantragte Einleitung die Zielerreichung dauerhaft ausgeschlossen ist.¹¹² In einem solchen Fall wäre auch die individuell-konkrete Gestattung einzig unter den Voraussetzungen der Ausnahmevorschriften (§§ 30, 31 WHG) zulässig.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die zuständige Wasserbehörde mit Blick auf die Einleitung quecksilberhaltiger Abwässer zweierlei zu prüfen hat, nämlich

1. ob durch die beantragte Einleitung die Zielerreichung bis zur gesetzten Zielerreichungsfrist wesentlich erschwert oder gar unmöglich gemacht wird. Hierbei hat sie sich an den Grenzwerten zu orientieren, die in der RL Prioritäre Stoffe für Quecksilber

¹¹¹ Vgl. Reinhardt, NuR 2006, 205, 211; siehe auch Knopp, in: Sieder/Zeitler/Dahme, zu § 25a WHG, Rn. 17.

¹¹² So wohl auch Reinhardt, Wasserrechtliche Anforderungen (Fn. 8), S. 27.

festgelegt worden ist, wobei das europäische Recht insbesondere die Anwendung der Biota-Werte nahelegt;

2. ob die beantragte Einleitung die Erreichung des Phasing-Out-Ziels für Quecksilber bis zum 22.12.2028 gefährden wird.

Muss im Einzelfall eine der Fragen mit „ja“ beantwortet werden, hat dies Konsequenzen auch für das Gestattungsverfahren. Die zuständige Behörde hat zwar auch hier zunächst die Möglichkeit, für die Zielerreichung durch Nutzung des planungsrechtlichen Instrumentariums (Maßnahmenprogramm und Bewirtschaftungsplan) bzw. durch Nutzung des Ausgleichsverfahrens gem. § 22 WHG Sorge zu tragen (siehe oben b), sie kann dabei aber den Verursachungsbeitrag des zur Erlaubnis stehenden Einleitungsverfahrens nicht unberücksichtigt lassen. Vom antragstellenden Kraftwerksbetreiber werden daher in der Regel höhere Anstrengungen zu verlangen sein, als lediglich die Realisierung der (zustandsunabhängigen) Verschmutzungsminderungsverpflichtung nach dem Stand der Technik. Erforderlichenfalls muss die Einleitungserlaubnis versagt werden, wenn nur auf diese Weise die Zielerreichung möglich ist und die Ausnahmevoraussetzungen nicht vorliegen.

Bezüglich der Ausnahmevoraussetzungen ist darauf hinzuweisen, dass die Angewiesenheit auf die Stromdienstleistung des konkreten Kraftwerks nachzuweisen ist und dass insbesondere auch nachzuweisen ist, dass es keine zumutbaren Alternativen zur Stromerzeugung durch Kohleverfeuerung gibt (§ 30 Abs. 1 Nr. 2 WHG). Selbst wenn man konzidiert, dass Erneuerbare Energien in den nächsten zwei bis drei Jahrzehnten insbesondere den Strombedarf noch nicht zu hundert Prozent decken (siehe oben Kapitel B.), ist doch mit Erdgas eine Alternative zur quecksilberbelasteten Kohleverfeuerung vorhanden, zumal auch bei der Steinkohleverstromung nicht daran gedacht ist, heimische Kohle zu verwenden, sondern Importkohle zu nutzen. Mit Blick auf das Phasing-Out-Ziel sind vom europäischen Gesetzgeber ohnehin keine Ausnahmen vorgesehen worden.

Dem Entscheidungsproblem, vor dem die zuständige Behörde steht, wird man sich nicht einfach nur dadurch entledigen können, dass die wasserrechtliche Erlaubnis lediglich befristet erteilt wird und auf diese Weise eine Harmonisierung mit den Zielerreichungsfristen gewährleistet werden kann. Die Behörde darf nicht die Augen davor verschließen, dass neu errichtete Kraftwerke eine Laufzeit von 40 oder mehr Jahren haben und insoweit auf die Gewässerbenutzung angewiesen sind. M.a.W.: die Behörde darf den Antragsteller nicht sehenden Auges

vor die Wand laufen lassen.¹¹³ Ist im Zeitpunkt der Antragstellung nicht absehbar, wie das Ziel erreicht werden soll, wenn dem Antrag des Vorhabenträgers auf Einleitung entsprochen wird, dann darf die Erlaubnis auch befristet nicht erteilt werden. Besteht demgegenüber aber eine auf Tatsachen gestützte hinreichende Wahrscheinlichkeit, dass durch Entwicklung verbesserter Techniken bzw. durch Reallozierung der Nutzungen im betroffenen Gewässer die Ziele fristgerecht erreicht werden, darf insoweit eine Erlaubnis erteilt werden. An die Prognose sind allerdings hohe Gewissheitsanforderungen zu richten. Die Rechtsprechung des BVerwG zu den Gewissheitsanforderungen im europäischen FFH-Recht mag hier als Richtschnur dienen.¹¹⁴ Insgesamt gilt: das wasserrechtliche Bewirtschaftungsermessen und die eingeschränkte Bestandskraft wasserrechtliche Erlaubnisse haben ihren eigentlichen Grund in der Ermöglichung der Reaktion auf planwidrige Zustandsentwicklungen der Gewässer bzw. in einer langfristigen Ressourcenvorsorge; sie taugen nicht dazu, planmäßig zielkollidierende Gewässerbenutzungen temporär gestattungsfähig zu machen, wenn nicht zugleich dargetan wird, wie die Zielkollision aufgelöst werden kann.

III. Diffuser Eintrag aus der Abluft

1. Geltung der wasserrechtlichen Umweltqualitätsnormen im immissionsschutzrechtlichen Zulassungsverfahren

Art. 3 Abs. 1 IVU-RL verpflichtet die Anlagenbetreiber u.a. dazu, erhebliche Umweltverschmutzungen zu vermeiden und alle geeigneten Vorsorgemaßnahmen gegen Umweltverschmutzungen zu treffen. Diese entsprechen den Betreiberpflichten in § 5 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BImSchG. Die Erfüllung hat gemäß Art. 9 Abs. 3 und 4, Art. 10 IVU-RL v.a. durch Emissionsgrenzwerte zu erfolgen, die nach den besten verfügbaren Techniken zu bestimmen sind, soweit nicht Umweltqualitätsnormen und situationsgebundene Schutzanforderungen strengere Maßnahmen erfordern.¹¹⁵

¹¹³ Dem wird u.E. Reinhardt, Wasserrechtliche Anforderungen (Fn. 8), S. 27, nicht gerecht, wenn im Erlaubnisbescheid lediglich auf die Phasing-Out-Verpflichtung hingewiesen wird, um von vornherein das Vertrauen in den Bestand der Erlaubnis zu beschränken.

¹¹⁴ Vgl. BVerwG, Urt. v. 17.1.2007, BVerwGE 128, 1, Rn. 56 – Westumfahrung Halle; vgl. dazu auch Köck, Europarechtlicher Artenschutz in der Bauleitplanung, in: Spannowsky/Hofmeister (Hrsg.), Umweltrechtliche Einflüsse in der städtebaulichen Planung, 2009, S. 35, 57 f.

¹¹⁵ Feldhaus, ZUR 2002, S. 1 (2 f.); Böhm, ZUR 2002, S. 6 (8).

Nach Art. 9 Abs. 1, Art. 10 IVU-RL müssen die Mitgliedstaaten in der Genehmigung sicherstellen, dass eine Anlage Umweltqualitätsnormen der Europäischen Gemeinschaft einhält, wenn diese strengere Anforderungen als den Stand der besten verfügbaren Technik festlegen und andere Maßnahmen außerhalb der IVU-RL nicht erfolgen oder nicht ergriffen werden können.¹¹⁶

Da sich die Konzentrationen von Schwermetallen wie Quecksilber in der Umwelt aufgrund der fehlenden natürlichen Abbaubarkeit nur durch geringere Emissionen verringern lassen, kommt es entscheidend auf entsprechende Emissionsbegrenzungen an. Dem entspricht Art. 10 Abs. 3 WRRL. Die europäischen Umweltqualitätsnormen modifizieren nicht nur den Maßstab für die Vorsorgepflicht in Art. 3 Abs. 1 lit. a) IVU-RL, sondern bestimmen die abzuwehrenden erheblichen Umweltverschmutzungen nach Buchstabe b).¹¹⁷ Hierzu gehören, wie unter C.I.1. erörtert, sowohl die Umweltqualitätsziele der WRRL in Art. 4 Abs. 1 lit. a) WRRL – einschließlich dem Verschlechterungsverbot und dem Phasing-Out-Ziel – als auch die konkretisierenden UQN-WRRL der RL Prioritäre Stoffe. Eine nationale Implementation der europäischen Umweltqualitätsnormen ist für die Geltung im Rahmen der IVU-Genehmigung nach Art. 10 IVU-RL gerade nicht erforderlich.¹¹⁸ Eine Überschreitung durch die Mitgliedstaaten ist unzulässig, sofern keine begründete Ausnahme nach Art. 4 Abs. 4 bis 7 WRRL vorliegt. Damit sind die UQN-WRRL der RL Prioritäre Stoffe seit ihrem In-Kraft-Treten am 13. Januar 2009 auch ohne die noch ausstehende nationale Implementation bei der Bestimmung der Betreibergrundpflichten von Art. 3 Abs. 1 IVU-RL bzw. § 5 Abs. 1 BImSchG zu beachten.¹¹⁹

a) Rechtliche Integration im Genehmigungsverfahren

Die rechtliche Integration gewässerbezogener Umweltqualitätsnormen in das immissionschutzrechtliche Zulassungsverfahren erfolgt im BImSchG über drei Wege, die im Lichte des europäischen Rechts auszulegen und anzuwenden sind. Erstens über § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG, wonach einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung keine anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegenstehen dürfen. Zweitens über die Pflicht zur Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG. Drittens über die Pflicht zur Vorsorge nach dem Stand der Technik gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 2, § 3 Abs. 6 BImSchG i.V.m. der Anlage (zu § 3 Abs. 6). Alle drei Vorschriften stellen sicher, dass keine Anlage

¹¹⁶ Albrecht, Umweltqualitätsziele (Fn. 25), S. 293; Epiney (Fn. 29), S. 96 f.

¹¹⁷ Siehe C.I.3., II.2.a. und Fn. 45.

¹¹⁸ Kracht/Wasielewski (Fn. 29), Rn. 35. Sellner, Anlagebezogene Regelungen im Luftreinhalterecht, in Rengeling (Hrsg.), EUDUR, 2. Aufl. 2002, Band 2 § 49 Rn. 129.

¹¹⁹ Aus Art. 3 Abs. 2 IVU-RL folgt nichts anderes, da die Vorschrift den Mitgliedstaaten nur die Freiheit der Form der Umsetzung sicherstellen sollte (Kracht/Wasielewski (Fn. 29), Rn. 27).

zugelassen wird, welche die europäischen Umweltqualitätsnormen beeinträchtigen oder ihre Erreichung verhindern würden.

aa) § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG

Bei § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG ist entscheidend, inwieweit europäische Richtlinien ins nationale Recht implementiert wurden bzw. unmittelbar anwendbar sind.¹²⁰ Das Verschlechterungsverbot und das Verbesserungsgebot „guter chemischer Zustand“ sind in § 27 WHG gesetzlich verankert und damit beachtliche öffentlich-rechtliche Vorschriften i.S.v. § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG. Beim Phasing-Out-Ziel fehlt zwar eine nationale Regelung, aufgrund seiner unmittelbaren Geltung (s.o. B.II.4.) ist es aber eine zu beachtende Vorschrift. Bei den UQN-WRRL der RL Prioritäre Stoffe steht eine gesetzliche Implementierung noch aus. Hinsichtlich der UQN-WRRL befindet sich der entsprechende Verordnungsentwurf des BMU aber schon in der Verbändeabstimmung.

bb) § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG

Der Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen erfordert, dass alle Emissionen einer Anlage zu vermeiden sind, die mit hinreichender Wahrscheinlichkeit gegenwärtig oder zukünftig zu einer erheblichen Beeinträchtigung eines Rechtsgutes i.S.v. § 1 Abs. 1 BImSchG führen können.¹²¹ Schädliche Umwelteinwirkungen liegen daher nicht nur vor, wenn Menschen, sondern auch wenn Gewässer und aquatische Lebewesen sowie das diesbezüglich, normativ konkretisierte Schutzinteresse der Allgemeinheit durch Immissionen beeinträchtigt werden.¹²²

Bei der Bestimmung der Schutzanforderungen sind gemäß § 3 Abs. 1 und 2 BImSchG die gesamten Immissionen auf das Rechtsgut (Gesamtbelastung) und nicht allein die Emissionen der zu genehmigenden Anlage entscheidend.¹²³ Wann eine erhebliche Beeinträchtigung durch die Gesamtimmissionen vorliegt, richtet sich neben Art, Ausmaß und Dauer der Immissionen auch nach der Sensitivität des betroffenen Rechtsgutes, die im Einzelfall anhand der entsprechenden gesetzlichen und untergesetzlichen Konkretisierungen der Schädlichkeitsschwelle zu bestimm-

¹²⁰ Jarass (Fn. 100), § 6 Rn. 10.

¹²¹ Z.B. BVerwG Urt. v. 17.2.1978 - 1 C 102.76, E 55, S. 250 (265); Urt. v. 11.12.2003 – 7 C 19.02, E 119, S. 329 (332); Jarass (Fn. 100), § 3 Rn. 26 f., § 5 Rn. 6, 11 ff., 18; Dietlein in Landmann/Rohmer, § 5 BImSchG Rn. 54, 60 ff., 94. Die Differenzierung zwischen Gefahr, erheblicher Nachteil und Belästigung ist gemäß § 3 Abs. 1 BImSchG von untergeordneter Bedeutung (BT-Drs. 7/179, S. 25 f.).

¹²² Jarass (Fn. 100), § 3 Rn. 29, 31, Dietlein in Landmann/Rohmer, § 5 BImSchG Rn. 89 f.

¹²³ BVerwG Urt. v. 17.2.1978 - 1 C 102.76, E 55, S. 250 (265); Urt. v. 21.3.1996 – 4 C 9.95, E 101, 1 (7); Jarass (Fn. 100), § 3 Rn. 19, 49, § 5 Rn. 15, 20; Kracht/Wasielewski (Fn. 29), Rn. 35; Dietlein in: Landmann/Rohmer, § 5 BImSchG Rn. 57. Vgl. § 3 Abs. 2 BImSchG, Art. 2 Nr. 2 IVU-RL.

men ist.¹²⁴ Der Nutzen der zu errichtenden Anlage und Fragen der Zumutbarkeit von Vermeidungsmaßnahmen sind dagegen unerheblich.¹²⁵ Nur wenn die Emissionen einer Anlage lediglich einen marginalen Anteil an den Gesamtimmissionen ausmachen (z.B. bei weitreichenden Fernwirkungen) sollen sie nach Ansicht des BVerwG unbeachtlich sein.¹²⁶ In Anbetracht der hohen Toxizität und Akkumulationsfähigkeit von Quecksilber in Gewässern ist diese Marginalitätsgrenze sehr niedrig und nicht mit der 3 % Regel der Nr. 4.2.2. TA Luft gleichzusetzen.¹²⁷

Die Erheblichkeitsschwelle wird bei Stoffen neben dem Immissionsschutzrecht durch das medienbezogene Fachrecht (z.B. Boden- und Wasserrecht) generell-abstrakt konkretisiert.¹²⁸

Bei luftgetragenen Immissionen sind v.a. die Immissionswerte der untergesetzlichen Verwaltungsvorschrift TA Luft (Nr. 4) aufgrund ihrer Norm konkretisierenden Wirkung von Bedeutung. Ihre Bindungswirkung entfällt aber, wenn sie nicht mehr der geltenden Rechtslage oder gesicherten Erkenntnisfortschritten entsprechen.¹²⁹ Der Immissionswert für Quecksilber beträgt nach Nr. 4.5.1. TA Luft für die gesamten Schadstoffdepositionen 1 µg/m² am Tag.

Dieser Wert aus dem Jahr 2002 berücksichtigt allerdings weder die UQN-WRRL der RL Prioritäre Stoffe noch das Verschlechterungsverbot oder das Phasing-Out-Ziel der WRRL, die gemeinsam dem Schutz von Gewässern, der menschlichen Gesundheit und der aquatischen Lebewesen vor schädlichen Umweltwirkungen dienen. Als Umweltqualitätsnormen i.S.v. Art. 10 IVU-RL bestimmen sie den einzuhaltenden Immissionsschutzstandard bei IVU-Anlagen und sind bei der Frage der „erheblichen Umweltverschmutzung“ i.S.v. Art. 3 Abs. 1 lit. b) IVU-RL und damit bei der Feststellung einer erheblichen Beeinträchtigung i.S.v. § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG zu beachten.¹³⁰ § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG und die TA Luft müssen daher im Lichte der europäischen Vorgaben an die integrierte Vermeidung von Gewässerbeeinträchti-

¹²⁴ BVerwG Urt. v. 17.2.1978 - 1 C 102.76, E 55, S. 250 (254 ff.); Jarass (Fn. 100), § 5 Rn. 52 ff.; Kutscheid in: Landmann/Rohmer, § 3 BImSchG Rn. 3b, 8, 18 d ff.; Dietlein in Landmann/Rohmer, § 5 BImSchG Rn. 68.

¹²⁵ Jarass (Fn. 100), § 5 Rn. 22 f.; Dietlein in Landmann/Rohmer, § 5 BImSchG Rn. 56.

¹²⁶ BVerwG Urt. v. 11.12.2003 – 7 C 19.02, E 119, S. 329 (334 f.).

¹²⁷ Vgl. Dietlein in Landmann/Rohmer, § 5 BImSchG Rn. 58 f. Siehe dazu grundsätzlich auch Köck, ZUR 2001, 201, 205.

¹²⁸ Dietlein in Landmann/Rohmer, § 5 BImSchG Rn. 75, 80.

¹²⁹ BVerwG Urt. v. 17.2.1978 - 1 C 102.76, E 55, S. 250 (258); Urt. 21.6.2001 - 7 C 21.00, E 114, 342 (346 f.); BVerwG Beschl. v. 21.3.1996 - 7 B 164/95, NVwZ-RR 1996, 498 (499); Kutscheid in: Landmann/Rohmer, § 3 BImSchG Rn. 19h ff.; Jarass (Fn. 100), § 48 Rn. 52 ff.; Feldhaus, ZUR 2002, S. 1 (5); Böhm, ZUR 2002, S. 6 (8 ff.).

¹³⁰ Zöttl (Fn. 29), S. 198 f.; 359 f.; Dolde, Die EG-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie) – Auswirkungen auf das deutsche Umweltrecht, NVwZ 1997, S. 313 (315); Di Fabio, NVwZ 1998, S. 329 (335, Fn. 82).

gungen ausgelegt bzw. angewandt werden.¹³¹ Die mit der RL Prioritäre Stoffe erfolgte europarechtliche Konkretisierung der Schädlichkeitsschwelle bei prioritären Stoffen hinsichtlich der Schutzgüter Wasser, menschliche Gesundheit und aquatische Lebewesen geht der insofern veralteten TA Luft vor. Die JD-UQN-WRRL, ZHK-UQN-WRRL und v.a. der Biota-Wert für Quecksilber definieren die Erheblichkeitsschwelle bei Immissionen in Gewässer neu, sofern für den betreffenden Wasserkörper im Bewirtschaftungsplan keine Ausnahme beansprucht wird. Ab 2028 liegt die Erheblichkeitsschwelle aufgrund des Phasing-Out-Ziels nahe der jeweiligen natürlichen Hintergrundkonzentration von Quecksilber. Die europäischen Konkretisierungen sind auch bei der Sonderfallprüfung nach Nr. 4.5.2. d), 4.8 TA Luft maßgebend. Die Genehmigung muss durch Emissionsbegrenzungen und andere Auflagen sicherstellen, dass die europäischen Umweltqualitätsnormen der RL Prioritäre Stoffe ab 2015 und das Phasing-Out-Ziel spätestens ab 2028 eingehalten werden.

cc) § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG

Der Vorsorge vor schädlichen Umwelteinwirkungen dient v.a. die Anforderung des Stands der Technik.¹³² Dessen Bestimmung ist eine Einzelfallentscheidung, die das Integrationsgebot sowie die gesetzlichen oder untergesetzlichen Konkretisierungen (z.B. gemäß §§ 7, 48, 48a BImSchG) beachten bzw. berücksichtigen muss.¹³³ Wie im Wasserrecht bei Abwassereinleitungen bestimmt sich der Stand der Technik gemäß § 3 Abs. 6 BImSchG seit 2001 nach der besten verfügbaren Technik i.S.d. Art. 2 Nr. 12 IVU-RL und darf dessen Anforderungen nicht unterschreiten.¹³⁴ Strengere Umweltqualitätsnormen der Europäischen Gemeinschaft heben gemäß Art. 10 IVU-RL den Stand der Technik an.¹³⁵ Im BImSchG gewährleisten dies Nr. 6 und 10 der Anlage zu § 3 Abs. 6. Durchgesetzt wird der Stand der Technik in der Genehmigung u.a. durch die Festsetzung bestimmter Techniken und Emissionsgrenzwerte (Art. 9 Abs. 3 IVU-RL). Die Konkretisierung und Integration erfolgt v.a. durch Rechtsverordnungen zum BImSchG oder die TA Luft, die aber andere rechtliche Konkretisierungen nicht ausschließt.¹³⁶ Der Emissionsgrenzwert beträgt für Kohlekraftwerke nach § 3 Abs. 1 b) der 13. BImSchV für

¹³¹ Czychowski/Reinhardt (Fn. 65), Einl. Rn. 62.

¹³² Allerdings sind auch Vorsorgeimmissionswerte nach § 48 BImSchG nicht ausgeschlossen (Meinken (Fn. 31), S. 61).

¹³³ Jarass (Fn. 100), § 3 Rn. 100 f. m.w.N.; Feldhaus, ZUR 2002, S. 1 (5).

¹³⁴ Bundesregierung, BT-Drs. 14/4599, S. 125 f.; Jarass (Fn. 100), § 3 Rn. 93.

¹³⁵ Zöttl (Fn. 29), S. 246 ff; Feldhaus, ZUR 2002, S. 1 (3 f.).

¹³⁶ Hansmann, ZUR 2001, 19 (23).

Quecksilber 0,03 mg/m³ Abgas. Dieser Emissionsgrenzwert aus dem Jahr 2004 berücksichtigt aber weder die UQN-WRRL der RL Prioritäre Stoffe noch das langfristige Phasing-Out-Ziel der WRRL. Sofern sich mit der 13. BImSchV nicht die wasserrechtlichen Umweltqualitätsnormen für Quecksilber und das Phasing-Out-Ziel sicherstellen lassen, verletzt sie europäisches Recht und kommt ihr im Genehmigungsverfahren kein Anwendungsvorrang mehr zu. In diesem Fall muss die Genehmigungsbehörde entsprechend Art. 10 IVU-RL im Einzelfall eine über den Stand der Technik und über § 3 Abs. 1 der 13 BImSchV hinausgehende Emissionsbegrenzung bzw. -befristungen festsetzen.

b) Prüfung der UQN-WRRL im Genehmigungsverfahren

Die gewässerbezogenen UQN-WRRL beschränken sich nicht auf Immissionen aus punktuellen Abwassereinleitungen, sondern beziehen auch alle diffusen anthropogenen und natürlichen Einträge mit ein. Sofern Gewässereinträge sich auf eine immissionsschutzrechtlich zulassungspflichtige Quelle zurückführen lassen, muss die immissionsschutzrechtliche Genehmigung sicherstellen, dass die Summe aller von einer Anlage ausgehenden Immissionen (§ 3 Abs. 2 BImSchG) zu keiner Überschreitung der UQN-WRRL in Gewässern führt. Nach Art. 2 Nr. 5 IVU-RL sind sowohl die punktförmigen Einleitungen in Luft (Schornsteine), Wasser und Böden (Abwassereinleitung oder -versickerung) als auch die diffusen¹³⁷ Emissionsquellen einer Anlage relevant. Es ist ein kausaler Zusammenhang zwischen der Überschreitung der UQN-WRRL und der emittierenden Anlage nötig.¹³⁸ Während dies bei den direkten Abwassereinleitungen (s.o. D.II.) eindeutig ist, bedarf es bei den diffusen Einträgen einer physikalisch-chemischen Abschätzung, inwieweit Einträge der Einzelanlage zugerechnet werden können und wie hoch der zusätzliche Immissionsanteil ist. Bei Gewässern, die im unmittelbaren Einzugsbereich liegen, dürfte der Zurechnungszusammenhang aber eindeutig vorliegen. Bei der Bestimmung des zurechenbaren Bereichs liefert die immissionsbezogene Bestimmung des Beurteilungsgebiets in Nr. 4.6.2.5. TA Luft einen Anhaltspunkt, wonach das Beurteilungsgebiet eine kreisförmige Fläche mit einem Radius des 50fachen der tatsächlichen Schornsteinhöhe umfasst. Sollten Wasserkörper aber auch außerhalb des Beurteilungsspielraumes durch die Anlage beeinträchtigt werden, muss der Zurechnungsbereich entsprechend größer angesetzt werden. Um die Eintragsmenge zu bestimmen, sind alle Immissionen der Anlage in dem Zurechnungsbereich zu quantifizieren, die unmittelbar über die Luft oder mittelbar über den

¹³⁷ Z.B. Staubemissionen beim Be- und Entladen sowie Transport und bei der Lagerung von Kohle.

¹³⁸ BVerwG Urt. v. 11.12.2003 – 7 C 19.02, E 119, S. 329 (333). Dietlein in Landmann/Rohmer, § 5 BImSchG Rn. 94.

Boden dem betroffenen Gewässer zufließen, da die UQN-WRRL für Oberflächengewässer keine Eintragspfade ausklammert. Entscheidend ist daher nicht nur der Fallout über der Gewässerfläche, sondern auch der Fallout über den Bodenflächen, welcher über Oberflächenabflüsse oder Grundwasserzuflüsse dem Oberflächengewässer zugeführt wird.

Ist die zurechenbare Eintragsmenge ermittelt, ist zu bestimmen, ob hierdurch eine erhebliche Verschlechterung des Ist-Zustandes eintritt (Verschlechterungsverbot) und die Einhaltung der UQN-WRRL bis 2015 bzw. bei Fristverlängerung bis 2021 hierdurch gefährdet ist (Verbesserungsgebot). Die Quecksilbereinträge der zu genehmigenden Anlage dürfen daher zusammen mit der Vorbelastung und möglichen anderen beantragten Anlagen nicht zu einer Überschreitung des JD-UQN-WRRL von 0,05 µg/l und des ZHK-UQN-WRRL von 0,07 µg/l Wasser führen. Zugleich muss auch der Biota-Wert von 20 µg/kg Gewebenassgewicht eingehalten werden. Da die Biota-Werte in den großen deutschen Flüssen und im Bodden gegenwärtig deutlich überschritten werden,¹³⁹ verschärft jede neue Zusatzbelastung die Situation und gefährdet die Erreichung der Ziele der WRRL. Die Quecksilberimmissionen neuer Kraftwerke müssen daher durch technische Vorkehrungen, verbesserte Verfahren oder bessere Brennstoffe¹⁴⁰ (z.B. quecksilberarme Kohle oder alternative Brennstoffe wie Erdgas) sicherstellen, dass Gewässer im Einwirkungsumkreis der Anlage nicht mit zusätzlichen Quecksilbereinträgen belastet werden. Gleiches gilt auch für bestehende Kraftwerke, da die Anforderungen in § 5 Abs. 1 BImSchG dynamische Verpflichtung sind (vgl. §§ 52, 17, 21 BImSchG, Art. 5 Abs. 1 IVU-RL).¹⁴¹

2. Geltung des Phasing-Out-Ziels im immissionsschutzrechtlichen Zulassungsverfahren

Während das Verschlechterungsverbot schon jetzt und die UQN-WRRL spätestens ab 2015 einzuhalten sind, sofern keine Ausnahme nach Art. 4 Abs. 4 bis 7 WRRL vorliegt, muss das Phasing-Out-Ziel erst 2028 vollständig erreicht sein. Dies gilt sowohl für den im Ziel enthaltenen Umweltqualitätsstandard als auch für die ebenfalls enthaltene Pflicht der vollständigen Emissionsbegrenzung. Allerdings entfaltet das Phasing-Out-Ziel als Richtlinienziel sowie aufgrund seiner inhaltlichen Bestimmtheit, auch unabhängig von seiner rechtlichen Implementation ins deutsche Recht, schon heute objektive Rechtswirkungen (siehe C.II.4). Da neu zu errichtende Kohlekraftwerke eine Laufzeit aufweisen, die regelmäßig über 2028 hinaus-

¹³⁹ Siehe Fn. 19.

¹⁴⁰ Siehe UBA (Fn. 21), S. 54, 121, 124 ff.

¹⁴¹ Jarass (Fn. 100), § 5 Rn. 2; Dietlein in: Landmann/Rohmer, § 5 BImSchG Rn. 6.

geht, ist schon im Zulassungsverfahren sicherzustellen, dass dadurch die Erreichung des Phasing-Out-Ziels nicht gefährdet wird.¹⁴²

Nach Art. 9 Abs. 1 IVU-RL muss die Genehmigung von IVU-Anlagen alle Maßnahmen umfassen, die zur Erfüllung der in den Art. 3 und Art. 10 IVU-RL genannten Genehmigungsvoraussetzungen notwendig sind, um durch den Schutz von Luft, Wasser und Boden zu einem hohen Schutzniveau für die Umwelt insgesamt beizutragen. Bei der immissionsschutzrechtlichen Zulassung sind daher gemäß § 12 Abs. 1 BImSchG entsprechende Nebenbestimmungen zu treffen, die sicherstellen, dass spätestens am 18.12.2028 alle Einleitungen, Emissionen oder Verluste prioritärer gefährlicher Stoffe eingestellt sind oder nach diesem Zeitpunkt die Anlage nicht mehr betrieben wird. Hierzu können neben Auflagen zur schrittweisen Reduzierung der Quecksilberemissionen gemäß § 12 Abs. 2 S. 1 BImSchG auf Antrag des Vorhabenträgers auch eine Befristung der Genehmigung gehören, wenn die Anlage ohne Befristung nicht genehmigungsfähig wäre, weil die Einhaltung des Phasing-Out-Ziels technisch auf absehbare Zeit nicht möglich ist.¹⁴³

E. Fazit

Zusammenfassend ist zu konstatieren, dass das europäische Gewässerrecht strenge Anforderungen an den Eintrag von Quecksilberemissionen aus Kohlekraftwerken stellt und dass diese Anforderungen nicht nur im Rahmen wasserrechtlicher Erlaubnisverfahren, sondern – mit Blick auf die diffusen Quecksilbereinträge aus der Abluftfahne von Kraftwerken - auch im Rahmen des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens zu beachten sind.

Zum einen normiert das Phasing-Out-Ziel der WRRL für prioritäre gefährliche Stoffe, dass bis Ende 2028 der Eintrag von Quecksilber aus anthropogenen Quellen vollständig und ausnahmslos zu beenden ist, um in Oberflächengewässern eine Quecksilberkonzentration nahe der natürlichen Hintergrundbelastung zu erreichen. Zum anderen hat die EU mit der RL Prioritäre Stoffe das Umweltziel „guter chemischer Zustand“ der WRRL und das entsprechende nationale Bewirtschaftungsziel des WHG für Oberflächengewässer durch spezifische Umweltqualitätsnormen konkretisiert. Sie dienen dem Schutz der menschlichen Gesundheit als auch der aquatischen Fauna. Bei Quecksilber sind sie mit 0,05 µg/l für Wasser und 20 µg/kg

¹⁴² Reinhardt, Wasserrechtliche Anforderungen (Fn. 8), S. 27.

¹⁴³ Vgl. Jarass (Fn. 100), § 12 Rn. 16.

für Biota deutlich strenger als die bisherigen Werte in den Tochterraichtlinien der Gewässerschutzrichtlinie und der Trinkwasser-Richtlinie.

Die Einhaltung der Umweltqualitätsnormen ist u.a. auch durch Maßnahmen der Emissionsbegrenzung bei den emittierenden Anlagen sicherzustellen. Sofern bestehende Emissionsbegrenzungsmaßnahmen, wie etwa die Reinigung von Abwasser und Abluft nach dem Stand der Technik, die Einhaltung der Umweltqualitätsnormen nicht sicherstellen können, hat dies Auswirkungen auf die Genehmigungsfähigkeit, soweit der Emissionsbeitrag der zur Genehmigung gestellten Anlage nicht vernachlässigenswert gering ist. Soweit nicht durch reallozierende Maßnahmen im betroffenen Flussraum auf der Basis des Maßnahmenprogramms bzw. auf der Basis des § 22 WHG die vorgeschriebenen Zustände erreicht werden können, muss die Problembewältigung im Gestattungsverfahren erfolgen. Die Ausnahmemöglichkeiten, die die WRRL eröffnet, sind insbesondere mit Blick auf die Möglichkeit, weniger strenge Umweltziele festzulegen, eng gesteckt. Darüber hinaus muss die Genehmigungsbehörde sicherstellen, dass das Phasing-Out-Ziel der WRRL nicht durch die zu genehmigende Anlage gefährdet wird. Ausnahmemöglichkeiten vom Phasing-Out-Ziel sieht die WRRL nicht vor.