



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT  
HEIDELBERG  
ZUKUNFT  
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

## **„Die Bedeutung der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie für Griechenland“**

Dissertation vorgelegt von Konitsa Sklepari

Erstgutachter: Prof. Dr. Ute Mager

Zweitgutachter: Prof. Dr. Ekkehart Reimer

Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht

## **Einleitung**

Die Arbeit beschäftigt sich mit der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie und insbesondere mit ihrer Umsetzung in das griechische Recht. Das Thema wird in sieben Kapiteln bearbeitet.

### **Erstes Kapitel: Einführung in die Gewässerbewirtschaftung in Griechenland**

Im ersten Kapitel wird die Bedeutung des Wassers sowohl für die Menschheit als auch für die Natur hervorgehoben. Die Gewässerbewirtschaftung war in Griechenland seit der Antike von hoher Relevanz. Der Gewässerschutz gewinnt aktuell immer mehr an Aufmerksamkeit in der Politik. Infolgedessen ergreifen die nationalen, europäischen und internationalen Rechtsordnungen immer mehr Maßnahmen, um eine effektivere Gewässerbewirtschaftung zu implementieren.

Der Wasserbedarf in Griechenland ist hoch. Obwohl Griechenland über genügend Oberflächen- und Grundwasserquellen verfügt, ist eine effektive Gewässerbewirtschaftung wegen vielfältiger Probleme schwer zu verwirklichen. Es handelt sich insbesondere um die folgenden Probleme: 1. die ungleiche örtliche und jahreszeitliche Verteilung sowie Nachfrage des Wasserdargebots, 2. die vielfältige Morphologie der Erdoberfläche des Landes, 3. die grenzüberschreitenden Gewässer des nördlichen Teils Griechenlands, 4. der mangelnde Rechtsrahmen, 5. der unzureichende Aufbau von geeigneten Behörden sowie 6. der fehlende politische Wille beim Gewässerschutz.

Im Weiteren wird die Verteilung der Gewässer nach den Wassernutzungen in Griechenland analysiert. Die Landwirtschaft stellt insgesamt den größten Wassernutzer mit 86 Prozent der gesamten Gewässernutzung dar. An zweiter Stelle kommt die Wasserversorgung mit 11 Prozent, gefolgt von der Industrie mit einem deutlich geringeren Anteil von 2 Prozent und schließlich die Energieproduktion mit 1 Prozent.

### **Zweites Kapitel: Der rechtliche Rahmen zum Wasserschutz vor der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie**

Im zweiten Kapitel werden die umfangreichen Rechtsvorschriften beleuchtet, die bis 1980 die Gewässerbewirtschaftung in Griechenland regelten. Diese zersplitterten Rechtsvorschriften konnten jedoch nicht die immer stärker auftretenden Gewässerprobleme bewältigen, woraus sich die Notwendigkeit der Schaffung eines einheitlichen Ordnungsrahmens für die Gewässerbewirtschaftung ergab.

Von erheblicher Bedeutung für den Umweltschutz und für die Gewässerbewirtschaftung war die Einführung des Art. 24 der Verfassung im Jahr 1975. Art. 24 kann als der Umweltartikel der Griechischen Verfassung bezeichnet werden. Zur Umsetzung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes des Umweltschutzes wurde das Gesetz 1650/1986 verabschiedet. Dieses Gesetz verlangte vor der Genehmigung von öffentlichen und privaten Projekten, die erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt haben können, eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen.

Ein Jahr später ist mit dem Gesetz 1739/1987 das erste Gesetz über die Gewässerbewirtschaftung erlassen worden. Der Erlass dieses Gesetzes verwirklicht das Vorhaben des griechischen Gesetzgebers zur Schaffung eines umfassenden und kohärenten Systems der Gewässerbewirtschaftung. Es hat wichtige Neuerungen in das griechische Recht eingeführt. Hervorzuheben sind die Einführung der Planung bei der

Gewässerbewirtschaftung, die Genehmigungspflicht für alle wasserbezogenen Projekte, die Teilung des Landes in 14 Wassergebiete und der Aufbau von neuen Behörden. Trotz des fortschrittlichen Charakters der neuen Regelungen, erlangten mehrere von diesen Rechtsvorschriften keine volle Geltung.

### **Drittes Kapitel: Die Einführung der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG**

Ab den 1970er Jahren wurden seitens der Europäischen Union zahlreiche Rechtsvorschriften erlassen, um eine erfolgreiche Bewirtschaftung der Gewässer im Raum der Europäischen Union zu erreichen. Die damit geschaffene Rechtslage glich allerdings einem Flickenteppich. Im Jahr 2000 wurde deshalb die Europäische Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG (WRRL) zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Gewässerpolitik erlassen.

In diesem Kapitel werden die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie erörtert, die Bezug auf den Schutz der Binnenoberflächengewässer, der Übergangsgewässer, der Küstengewässer und des Grundwassers nehmen. Als oberstes Ziel der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie kann das Erreichen eines guten Zustands der Gewässer bezeichnet werden. Dieser gute Gewässerzustand soll innerhalb einer Frist von 15 Jahren erreicht werden, die bis zum Jahr 2027 verlängert werden kann. Die Hauptinstrumente der Wasserrahmenrichtlinie für die Gewässerbewirtschaftung stellen die Aufstellung der Gewässerbewirtschaftungspläne und die Aufstellung der Maßnahmenprogramme für jede Flussgebietseinheit dar.

Weiter werden die Schwierigkeiten dargestellt, die bei der Umsetzung der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie in nationales Recht auftauchen. Hierzu zählt die Tatsache, dass die Wasserrahmenrichtlinie eine Rahmenrichtlinie ist, die nicht Wort für Wort in die nationalen Rechtsordnungen umgesetzt werden muss, sondern eine Anpassung an die jeweiligen Besonderheiten der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten erlaubt. Bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie durch die Mitgliedstaaten hat die Europäische Kommission eine beratende und lenkende Funktion übernommen.

Dabei wird festgestellt, dass die Einführung der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie eine neue Denkweise bei der Planung und Durchführung der Gewässerbewirtschaftung in der Europäischen Union mit sich gebracht hat. Zwei Neuerungen sind von erheblicher Bedeutung: zum einen, dass die Wasserrahmenrichtlinie einen finalen Charakter hat, und mit einer Kombination von emissions- und qualitätsbezogenen Ansätzen das Erreichen eines bestimmten Qualitätsniveaus der Gewässer anstrebt, und zum anderen dass die Bewirtschaftung der Gewässer im Rahmen der Flussgebietseinheit zu vollziehen ist.

### **Viertes Kapitel: Die Instrumente der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG für die Gewässerbewirtschaftung**

Im vierten Kapitel werden die wichtigsten Instrumente der Wasserrahmenrichtlinie für die Gewässerbewirtschaftung vorgestellt. Diese Instrumente sind:

#### **1. Das Verschlechterungsverbot und das Verbesserungsgebot**

Zuerst geht es um die Bedeutung des Verschlechterungsverbots und des Verbesserungsgebots. Nach Art. 4 WRRL sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine Verschlechterung des Zustands der Oberflächengewässer und des Grundwassers zu verhindern (sogenanntes Verschlechterungsverbot). Des Weiteren ist eine Verbesserung der Oberflächengewässer und des Grundwasser anzustreben

(sogenanntes Verbesserungsgebot). Zur Aufklärung dieser Begriffe sind in der deutschen Rechtswissenschaft zwei Theorien entwickelt worden, und zwar die Stufen-Theorie und die Status-Quo Theorie.

Im Weiteren werden mehrere Entscheidungen dargestellt, die eine erhebliche Rolle bei der Handhabung der Wasserrahmenrichtlinie gespielt haben. Eine bedeutungsvolle Entscheidung stellt die im Jahr 2015 ergangene Entscheidung zur Weservertiefung dar, EuGH, C 461/13. In diesem Fall ist der EuGH zu dem Ergebnis gekommen, dass das Verschlechterungsverbot eine unmittelbare Geltung bei der Erteilung einer Genehmigung für ein konkretes Vorhaben hat, und dass die Genehmigung eines Vorhabens zu versagen ist, wenn es eine Verschlechterung der Oberflächengewässer verursachen oder das Erreichen eines guten Zustands nach der festgesetzten Frist durch die Wasserrahmenrichtlinie gefährden kann.

## **2. Die Phasing-Out Verpflichtung**

Ein weiteres Instrument stellt die Phasing-Out Verpflichtung dar. Nach dem Wortlaut des Art. 4 Abs. 1 lit. a) iv) WRRL ist als Ziel festgelegt, dass die Mitgliedstaaten die Verschmutzung der Oberflächengewässer durch prioritäre Stoffe schrittweise reduzieren müssen. Zudem ist nach dem Wortlaut des Art. 4 Abs. 1 lit. a) iv) als Ziel festgelegt, dass die Mitgliedstaaten die Einleitungen, Emissionen und Verluste von prioritären gefährlichen Stoffen beenden oder schrittweise einstellen müssen. Die Kommission ist nach Art. 16 Abs. 2 Satz 1 WRRL zur Erstellung einer Liste mit Schadstoffen verpflichtet, die unter prioritären Stoffen oder prioritären gefährlichen Stoffen aufgelistet werden können. Die Kommission hat diese Pflicht bis heute noch nicht erfüllt. Am Ende wird die Umsetzung der Phasing-Out Verpflichtung im griechischen Recht analysiert.

## **3. Die Kostendeckungsanalyse der Wasserdienstleistungen**

Zudem ist die Einführung von ökonomischen Instrumenten in der Gewässerbewirtschaftung vorgesehen, sodass die nachhaltige Nutzung der Gewässer verbessert werden kann. Mit der Aufnahme des Artikels 9 der Wasserrahmenrichtlinie wird zum ersten Mal in einem rechtsverbindlichen Text auf europäischer Ebene verlangt, dass ökonomische Instrumente im Bereich der Wasserbewirtschaftung zum Einsatz kommen. Bei der Ausgestaltung der Preise der Gewässernutzung sollen nicht nur die finanziellen Kosten gedeckt werden, sondern auch die Umwelt- und Ressourcenkosten zu berücksichtigen sein. Allerdings lässt die Formulierung des Art. 9 der Wasserrahmenrichtlinie keine bestimmten Pflichten für die Mitgliedstaaten erkennen. Infolgedessen kann die Kostendeckung nicht quantifiziert werden, so dass ein Verstoß gegen die Wasserrahmenrichtlinie nicht feststellbar ist. Außerdem wird die mangelnde Umsetzung des Art. 9 der Wasserrahmenrichtlinie durch das griechische Recht dargelegt, und festgestellt, dass dieses Umsetzungsdefizit schon zu einer Verurteilung durch den EuGH geführt hat.

## **4. Die Partizipation der Öffentlichkeit bei der Gewässerbewirtschaftung**

Zuletzt wird die Bedeutung einer aktiven Teilnahme der Öffentlichkeit bei der Planung und Ausübung der Gewässerbewirtschaftung erörtert und dargestellt, auf welche Weise diese Teilnahme der Öffentlichkeit durch die Wasserrahmenrichtlinie intensiviert wird.

## **Fünftes Kapitel: Die Gesetze zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG in die griechische Rechtsordnung**

Inhalt des fünften Kapitels ist die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in das griechische Recht. Diese Umsetzung ist zunächst mit dem nationalen Gesetz 3199/2003 erfolgt, sodass Griechenland seinen Verpflichtungen auf europäischer Ebene nachkam. Insbesondere bezweckt dieses Gesetz die Entwicklung eines modernen und effizienten Rechtsrahmens zur Bewirtschaftung der Gewässer. Das Gesetz 3199/2003 hat im Vergleich zu dem vorherigen nationalen Gesetz 1739/1987 mehrere Neuerungen in die griechische Rechtsordnung implementiert. Diese Neuerungen waren die Reorganisierung der Gewässerbehörden sowohl auf zentraler als auch auf dezentraler Ebene, die Teilnahme der Öffentlichkeit bei der Planung der Gewässerbewirtschaftung und die Einführung des Kostendeckungsprinzips. Letztlich lassen sich nach dem Gesetz 3199/2003 die Wassernutzungen in fünf Kategorien einteilen: Wasserversorgung, Bewässerung, Industrienutzung, Energieerzeugung und touristische Zwecke.

Weiter wird erörtert, dass die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie durch das Gesetz 3199/2003 mehrere Defizite hatte. Beispielhaft ist die fehlende Übernahme des Begriffs der guten ökologischen Gewässerqualität zu nennen. Außerdem regelt die Wasserrahmenrichtlinie den Schutz der Binnenoberflächen-, Übergangs-, Küstengewässer und des Grundwassers. Bei der Umsetzung dieser Vorschrift hat der griechische Gesetzgeber den Schutz nur auf die ober- und unterirdischen Gewässer erstreckt. Ebenso fehlt jeder Bezug auf zwei Grundsätze, die einen wichtigen Einfluss auf die Regelung von umweltbezogenen Rechtsvorschriften haben. Der erste Grundsatz beinhaltet, dass das Wasser als ein gemeinsames, natürliches Erbe anzusehen ist. Und der zweite bezieht sich darauf, dass die Umweltgüter unter Berücksichtigung der nachhaltigen Entwicklung zu bewirtschaften sind. Die lückenhafte Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in das griechische Recht verursachte diverse Probleme bei ihrer Durchführung. Um Lücken zu schließen, wurden weitere Rechtsvorschriften erlassen, namentlich im Jahr 2007 die Präsidialverordnung Nr. 51.

Nach den Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie sind die Einzugsgebiete von den Mitgliedstaaten in eine größere Flussgebietseinheit einzuordnen, damit die Gewässerbewirtschaftung in diesem eingegrenzten Bereich mit möglichst einheitlichen Merkmalen organisiert und durchgeführt werden kann. In Griechenland wurden 45 Einzugsgebiete gebildet und 14 Flussgebietseinheiten zugeordnet. Diese Gewässereinheiten wurden den Grenzen der Verwaltungseinheiten nachgebildet und als Flussgebietseinheiten nach der Wasserrahmenrichtlinie eingeordnet.

Darüber hinaus wird die Bedeutung der Gewässerbewirtschaftungspläne und der Maßnahmenprogramme analysiert und deren Verhältnis zueinander untersucht. Die Gewässerbewirtschaftungspläne stellen einerseits das Hauptinstrument bei der Planung einer gewässerschützenden Politik dar. Andererseits sind sie aber auch das Hauptinstrument zur Berichterstattung an die Europäische Kommission für den Fortgang der Umsetzungsschritte der Wasserrahmenrichtlinie in den jeweiligen Mitgliedstaaten. Die Maßnahmenprogramme sollen der Erreichung der Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie dienen. Diese Maßnahmenprogramme können auf Maßnahmen verweisen, die auf der nationalen Ebene nach den nationalen Rechtsvorschriften getroffen werden und sich auf das ganze Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates erstrecken. Außerdem wird die Ausarbeitung der Gewässerbewirtschaftungspläne und der Maßnahmenprogramme in Griechenland nach den Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie und die hierfür zuständige Verwaltungsbehörde dargestellt. Weiter wird analysiert, inwiefern Griechenland seine

Pflicht zur Vorlage der Gewässerbewirtschaftungspläne nach den Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie erfüllt hat.

Schließlich wird die neue Organisation der Gewässerbehörden analysiert. Nach den Maßgaben des Gesetzes 3199/2003 soll eine Dezentralisierung der Verwaltungsaufgaben versucht werden, sodass die regionalen Verwaltungen eine wichtigere Rolle bei der Gewässerbewirtschaftung übernehmen können. In Bezug auf die zentrale Ebene der Gewässerbewirtschaftung wurde ein Ministerium, und zwar das Umwelt- und Energieministerium, mit der Organisation und der Durchführung der Gewässerbewirtschaftung beauftragt. Die Hoffnung war, dass auf diese Weise der zersplitterte Charakter und die Überschneidungen sowie die Unklarheiten zwischen den Zuständigkeiten und die Aufgaben der jeweiligen Verwaltungsstellen bewältigt werden können.

Eine der ersten, nach den Anforderungen des nationalen Gesetzes 3199/2003 zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, neu eingerichteten Behörden, war der Nationale Gewässerausschuss. Dieser Ausschuss stellt das Hauptorgan für die Umsetzung der Gewässerschutz- und Gewässerbewirtschaftungspolitik in Griechenland dar. Die zweite Behörde ist der Nationale Gewässerrat. Zu den Aufgaben des Nationalen Gewässerrates zählt die Erstellung von Gutachten für die Gewässerbewirtschaftungspläne, die an den Nationalen Gewässerausschuss gerichtet sind und für dessen jährlichen Bericht zur Kenntnis genommen werden. Die dritte auf zentraler Ebene organisierte Behörde ist das Generalsekretariat für Umwelt und Gewässer. Diese Behörde wurde zu dem Zweck eingerichtet, die Aufgaben einer zentralen Gewässerbehörde wahrzunehmen. Sie wurde mit der Ausübung der Gewässerbewirtschaftung und mit der Verwirklichung des Gewässerschutzes beauftragt. Zuletzt ist der Gewässergutachterausschuss eingerichtet worden, um das Generalsekretariat für natürliche Umwelt und Gewässer bei der Ausübung seiner Aufgaben und Befugnisse zu unterstützen.

Auf dezentraler Ebene wurden in jedem Verwaltungsbezirk Gewässerdirektionen der Dezentralen Verwaltung eingerichtet. Sie wurden aufgebaut, um eine dezentrale, effiziente Vollziehung der nationalen und europäischen Rechtsvorschriften zum Gewässerschutz und zur Gewässerbewirtschaftung innerhalb der gebildeten Flussgebietseinheiten zu gewährleisten. Ferner wurden Gewässerräte der Dezentralen Verwaltung aufgebaut, die Organe mit begutachtenden Zuständigkeiten sind.

## **Sechstes Kapitel: Der Fall der Umleitung des Flusses Acheloos**

Das sechste Kapitel betrifft den Fall der Umleitung des Flusses Acheloos von Westgriechenland nach Ostgriechenland. Dieser Fall stand über mehr als 30 Jahre im Mittelpunkt der Diskussionen über die Gewässerbewirtschaftung in Griechenland. Er hatte umfangreiche Rechtsprechung des Staatsrats zur Folge. Diese Rechtsprechung hat die Entwicklung des nationalen Regelungssystems über die Gewässerbewirtschaftung und den Einfluss des Europäischen Rechts auf die nationalen Rechtsvorschriften deutlich gemacht. In diesem Zusammenhang wurde das Vorabentscheidungsverfahren C-43/10 eingeleitet, in welchem der EuGH zu dem Ergebnis gekommen ist, dass nach den Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie das Transportieren von Wasser aus einem Einzugsgebiet in ein anderes und gleichermaßen aus einer Flussgebietseinheit in eine andere im Hinblick auf die Gewässerbewirtschaftungspläne der entsprechenden Flussgebietseinheit nicht grundsätzlich verboten ist. Allerdings müssen einige Voraussetzungen erfüllt sein, damit ein solches Vorhaben genehmigt werden kann. Insbesondere darf eine solche Umleitung die Verwirklichung der durch die

Wasserrahmenrichtlinie festgesetzten Umweltziele nicht ernstlich gefährden. Demzufolge musste das Vorhaben beendet werden.

### **Siebtes Kapitel: Vorschläge zu einer vollständigen Umsetzung und Durchführung des Gesetzes 3199/2003 und der Präsidialverordnung 51/2007**

Abschließend werden Vorschläge für eine effektivere Durchführung des Gewässerschutzrechts in Griechenland unterbreitet. Ein wichtiger Schritt stellt eine einheitliche Kodifizierung der vorhandenen Rechtsvorschriften zum Gewässerschutz und der Gewässerbewirtschaftung in einem Gesetzbuch dar. Weiter ist es notwendig, dass die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden verbessert wird. Ebenfalls von erheblicher Bedeutung sind eine rechtzeitige Fertigstellung der Gewässerbewirtschaftungspläne und der Maßnahmenprogramme nach den Maßgaben der Wasserrahmenrichtlinie und die Gewährleistung der Beteiligung der Öffentlichkeit an der Ausarbeitung der allgemeinen Gewässerbewirtschaftungspläne. Letztlich kann ein erfolgreicher Vollzug der Wasserrahmenrichtlinie ohne die Schaffung einer Datenbank mit allen Informationen über den Zustand der Gewässer, den Ergebnissen aus der Öffentlichkeitsbeteiligung und den durchgeführten Prüfungen der Gewässer, nicht erreicht werden.