EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 14.11.2012
COM(2012) 670 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG)

Bewirtschaftungspläne für Flusseinzugsgebiete

(Text von Bedeutung für den EWR)

{SWD(2012) 379 final}

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG)

Bewirtschaftungspläne für Flusseinzugsgebiete

(Text von Bedeutung für den EWR)

1. EINLEITUNG

Mit der Wasserrahmenrichtlinie (WRR[1]) wurden im Jahr 2000 neue, ehrgeizige Ziele für den Schutz und die Wiederherstellung der aquatischen Ökosysteme als Grundlage für die langfristige und nachhaltige Nutzung von Wasser durch Menschen, Unternehmen und die Natur eingeführt. In der WRR sind die Grundprinzipien der integrierten Bewirtschaftung von Wassereinzugsgebieten unter Einbeziehung der wirtschaftlichen und ökologischen Perspektiven zu einem rechtsverbindlichen Instrument zusammengefasst.

Die WRR beinhaltet ein Programm und einen Zeitplan für die Mitgliedstaaten zur Erstellung von Bewirtschaftungsplänen bis Ende 2009. In den Plänen waren alle erforderlichen Maßnahmen anzuführen, mit denen die Richtlinienziele in der entsprechenden Flussgebietseinheit erreicht werden sollten.

Die Umsetzung der Richtlinie wird seit 2001 durch eine informelle Zusammenarbeit im Rahmen der gemeinsamen Durchführungsstrategie unterstützt; diese erfolgt unter Leitung der Wasserdirektoren der Mitgliedstaaten und der Kommission und mit Beteiligung aller relevanten Akteure. Im Rahmen der gemeinsamen Durchführungsstrategie wurden Leitliniendokumente und zahlreiche Grundlagenpapiere erarbeitet und eine wertvolle Plattform für den Austausch von Erfahrungen und vorbildlichen Verfahren entwickelt.

Der vorliegende, gemäß Artikel 18 der WRR zu erstellende Bericht der Kommission über den Stand der Umsetzung stützt sich auf die Bewertung der von den Mitgliedstaaten übermittelten Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete. Beigefügt sind Arbeitsdokumente der Kommissionsdienststellen, die eine detaillierte Bewertung der Bewirtschaftungspläne enthalten. Der Bericht ist eine der Grundlagen für die Mitteilung der Kommission über ein Konzept zum Schutz der europäischen Wasserressourcen („Blueprint to Safeguard Europe's Water Resources“).

2. DIE WICHTIGSTEN ELEMENTE DER WASSERRAHMENRICHTLINIE

Das Hauptziel der WRR besteht darin, bis 2015 einen guten Zustand aller Gewässer sicherzustellen. Dies beinhaltet einen guten ökologischen und chemischen Zustand der Oberflächengewässer und einen guten mengenmäßigen und chemischen Zustand des Grundwassers.

Das wichtigste Instrument für die Umsetzung der WRR ist der Bewirtschaftungsplan für das jeweilige Einzugsgebiet mit dem entsprechenden Maßnahmenprogramm. Der Planungsprozess beginnt mit der Umsetzung der Richtlinie und den Verwaltungsvereinbarungen, sodann folgen die Beschreibung der Flussgebietseinheit[2], die Überwachung und Beurteilung des Zustands, die Festlegung der Ziele und schließlich die Erstellung des Maßnahmenprogramms und seine Umsetzung. Überwachung und Beurteilung der Wirksamkeit der Maßnahmen liefern wichtige Informationen zur Verknüpfung eines

[1] Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik; ergänzt durch die Grundwasserrichtlinie (2006/118/EG) und die Richtlinie über Umweltqualitätsnormen (2008/105/EG).

[2] Dazu gehören eine Analyse der Belastungen und Auswirkungen, eine wirtschaftliche Analyse, die Abgrenzung der Gewässer und die Bestimmung der Typologie und der Referenzbedingungen für Oberflächenwasserkörper sowie die Grundlage für die Beurteilung des ökologischen Zustands.

Planungszyklus mit dem nächsten. Mit dem Maßnahmenprogramm wird auf die ermittelten Belastungsfaktoren reagiert, damit das Flusseinzugsgebiet bzw. der Wasserkörper in einen guten Zustand versetzt werden kann.

Für die Wirksamkeit des Planungsprozesses und die Angemessenheit und Zuverlässigkeit des Bewirtschaftungsplans ist es unerlässlich, dass jeder Zwischenschritt sorgfältig durchgeführt wird. Wenn z. B. bei der Ausgangsanalyse eine signifikante Belastung übersehen wird, erfolgt wahrscheinlich auch im Rahmen der Überwachung keine Bewertung, und das Maßnahmenprogramm wird keine geeigneten Gegenmaßnahmen enthalten.

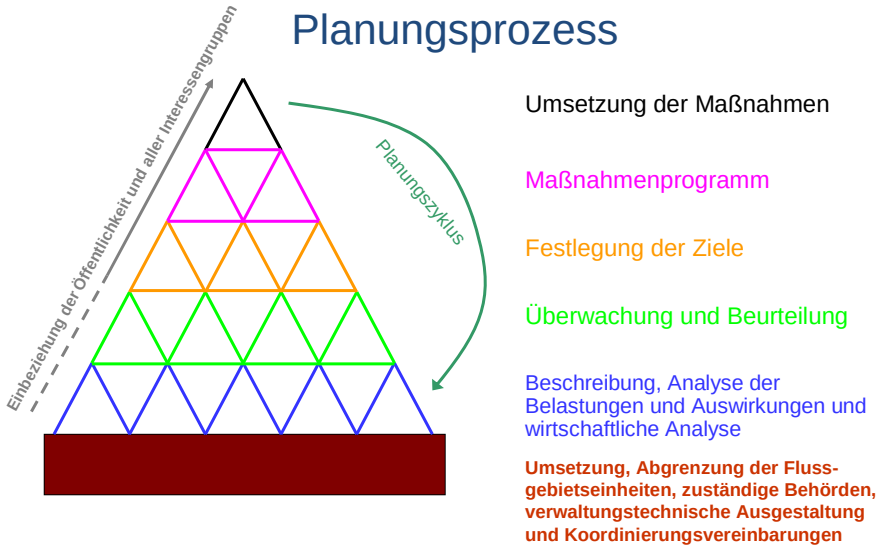


Abbildung 1: Schematische Darstellung des Planungsprozesses gemäß Wasserrahmenrichtlinie

3. BEWERTUNG DER BEWIRTSCHAFTUNGSPLÄNE FÜR FLUSSEINZUGSGEBIETE

Die Bewertung der Bewirtschaftungspläne erfolgt anhand der Berichterstattung der Mitgliedstaaten (Bewirtschaftungspläne und Begleitunterlagen[3]) und der elektronischen Berichterstattung über das Wasserinformationssystem für Europa (WISE)[4]. Die Bewertung der Pläne ist eine komplexe Aufgabe, die die Verarbeitung umfangreicher Informationen in 21 Sprachen beinhaltet.

Die Bewertung durch die Kommission kann nicht präziser sein, als es die Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten ist. Die Kommission erkennt an, dass insbesondere die elektronische Berichterstattung mit WISE für die Mitgliedstaaten eine große Herausforderung

[3] Siehe http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/implementation_documents_1/submitted_rbmps

[4] Siehe http://water.europa.eu sowie insbesondere http://www.eea.europa.eu/themes/water/interactive/water-live-maps/wfd

darstellt. Es gibt Beispiele für qualitativ sehr hochwertige Berichte, aber auch Fälle, in denen die Berichte Lücken oder Widersprüche enthalten.

4. AKTUELLER STAND DER ANNAHME DER BEWIRTSCHAFTUNGSPLÄNE UND DER ENTSPRECHENDEN BERICHTERSTATTUNG

23 Mitgliedstaaten haben sämtliche Bewirtschaftungspläne angenommen und der Kommission übermittelt. Vier Mitgliedstaaten (BE, EL, ES und PT) haben noch gar keine Pläne oder nur einige verabschiedet und der Kommission übermittelt. Insgesamt sind von den erwarteten 174 Bewirtschaftungsplänen bislang 124 bei der Kommission eingegangen, 75 % davon betreffen grenzüberschreitende Flusseinzugsgebiete.[5]

In Belgien haben die Region Flandern, die Hauptstadtregion Brüssel und die für die Küstengewässer zuständige nationale Regierung die geforderten Bewirtschaftungspläne angenommen; die Pläne für die Region Wallonien stehen noch aus. In Spanien wurden die Bewirtschaftungspläne für die Flusseinzugsgebiete Tinto Odiel y Piedras, Guadalete y Barbate und Cuencas Mediterraneas Andaluzas genehmigt, aber noch nicht an die Kommission übermittelt, nur der Plan für die katalanische Flussgebietseinheit wurde angenommen und weitergeleitet. In Portugal und Griechenland wurde bislang noch kein Bewirtschaftungsplan angenommen oder an die Kommission übermittelt.[6]

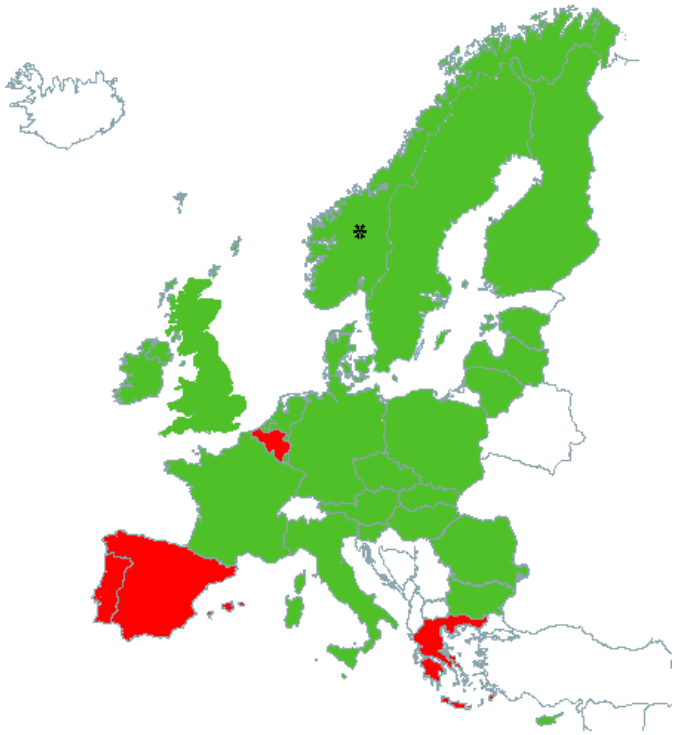


Abbildung 2[7]: Stand der Annahme der Bewirtschaftungspläne: GRÜN - angenommen. ROT – nicht oder nur teilweise angenommen.

5 Norwegen hat die Wasserrahmenrichtlinie im Rahmen des EWR-Abkommens mit einem dort festgelegten spezifischen Zeitplan umgesetzt und 9 entsprechende Pilot-Projekte angenommen.

6 Der Europäische Gerichtshof hat Belgien, Griechenland und Portugal wegen fehlender Annahme der Pläne und fehlender Berichterstattung verurteilt. Es handelt sich um die Fälle Griechenland - C-297/11, Belgien - C-366/11, Portugal - C-223/11. Ein Urteil gegen Spanien ist anhängig.

7 Aktualisierter Überblick unter http://ec.europa.eu/environment/water/participation/map_mc/map.htm

Die Verzögerungen bei der Annahme der Bewirtschaftungspläne für den ersten Planungszyklus in einigen Mitgliedstaaten hat nicht nur dort, sondern auch in anderen Ländern, mit denen sie sich Einzugsbereiche teilen, Folgen für die zweite Umsetzungsphase.

5. FESTSTELLUNGEN DER KOMMISSION: KERNAUSSAGEN UND EMPFEHLUNGEN

5.1. Wird das Ziel eines guten Zustands der Gewässer bis 2015 erreicht?

Das mit der WRR verfolgte Ziel eines guten Zustands der Gewässer ist unerlässlich, um die langfristige Verfügbarkeit von Wasser in ausreichender Menge und hoher Qualität sicherzustellen. Wenn sich alle Gewässer in einem guten Zustand befinden, können sich die aquatischen Ökosysteme erholen und die Leistungen erbringen, die für unser Leben und die wasserabhängigen Wirtschaftstätigkeiten unverzichtbar sind.

Die Bewertung der Bewirtschaftungspläne zeigt, dass Fortschritte zu erwarten sind, dass aber die Zielsetzung eines guten Zustands bis 2015 für einen erheblichen Teil der Wasserkörper nicht zu erreichen ist. Das hat mehrere Gründe. In ihrer Bewertung[8] benennt die Kommission die größten Hindernisse in den einzelnen Mitgliedstaaten und weist darauf hin, dass die gravierendsten Probleme für die Gewässer nach wie vor in der hydromorphologischen Belastung, der Verschmutzung und der Übernutzung bestehen.

	Anzahl der MS	**Anzahl der Wasserkörper**	**% der Wasserkörper mit gutem Zustand oder Potenzial 2009**	**% der Wasserkörper mit gutem Zustand oder Potenzial 2015**	**Fort-schritt 2009-2015 in %**	**Unbe-kannter Zustand 2009 in %[9]**
Ökologischer Zustand der Oberflächen-gewässer	21[10]	82684	43	53	10	15
Chemischer Zustand der Oberflächen-gewässer	Festlegung eines Referenzzustands für 2009 wegen unklarer Datenlage nicht möglich[11]					40
Mengen-mäßiger Zustand des Grund-wassers[12]	24	5197	85	92	7	6
Chemischer Zustand des Grund-wassers[12]	24	5197	68	77	9	3

8 Siehe die begleitenden Arbeitsdokumente der Kommissionsdienststellen.

9 ES, PT und EL wegen fehlender Bewirtschaftungspläne nicht berücksichtigt.

10 Ökologischer Zustand: Die Länder, die keine Bewirtschaftungspläne weitergeleitet oder keine Ausnahmen gemeldet haben bzw. in denen der Zustand der Gewässer unbekannt ist, wurden nicht berücksichtigt.

11 Chemischer Zustand: Über 40 % der Oberflächenwasserkörper werden mit „unbekannter chemischer Zustand“ eingeordnet, bei den restlichen Wasserkörpern sind die Beurteilungen nicht vergleichbar.

12 FI und SE, die eine große Zahl kleiner Wasserkörper in gutem Zustand aufweisen, sind bei diesen Zahlen nicht eingeschlossen.

Quelle: Angaben der Mitgliedstaaten, 2012

Die Datenlage in den Bewirtschaftungsplänen zum chemischen Zustand der Oberflächengewässer ist nicht klar genug, um einen Referenzzustand für 2009 festzulegen. Die chemische Qualität der Wasserkörper hat sich in den letzten 30 Jahren deutlich verbessert, doch im Hinblick auf die in der WRR genannten prioritären Stoffe wurden die Zielvorgaben noch nicht erreicht. Für einen Großteil der Oberflächenwasserkörper wird „chemischer Zustand unbekannt" gemeldet. Zudem lässt sich den ersten Bewirtschaftungsplänen ein unterschiedlicher Grad der Umsetzung der Richtlinie 2008/105/EG über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik entnehmen, was einen Vergleich der Beurteilung des chemischen Zustands in den verschiedenen Mitgliedstaaten erschwert.

In der WRR wird eingeräumt, dass bei manchen Wasserkörpern mehr Zeit benötigt wird, um einen guten Zustand zu erreichen. Aus diesem Grund wird den Mitgliedstaaten je nach den natürlichen Gegebenheiten des Wasserkörpers die Möglichkeit einer Fristverlängerung bis mindestens 2027 zugebilligt[13].

Eine Verlängerung der Frist für die Herstellung eines guten Zustands ist unter anderem auch dann möglich, wenn dies bis 2015 technisch nicht möglich oder unverhältnismäßig teuer wäre.[14] Mitgliedstaaten, die Ausnahmeregelungen in Anspruch nehmen wollen, müssen dies in den Bewirtschaftungsplänen ausführlich begründen. Dazu müssen sie erläutern, auf welcher Grundlage die Beurteilung der natürlichen Gegebenheiten, der unverhältnismäßigen Kosten und/oder der technischen Unmöglichkeit erfolgt ist und wie das Ziel eines guten Zustands verfolgt werden kann. Diese Begründung ist unerlässlich für eine transparente und nachvollziehbare Entscheidungsfindung.

Allzu oft dienen die Ausnahmeregelungen in den Bewirtschaftungsplänen dazu, die gegenwärtigen Wassernutzungen und Bewirtschaftungspraktiken zu rechtfertigen, ohne dass dargelegt wird, wie die Richtlinienziele erreicht werden sollen.

Empfehlungen an die Mitgliedstaaten:

– *Ermittlung der Hindernisse für die Umsetzung im ersten Zyklus und Einleitung von Maßnahmen zu ihrer Beseitigung im zweiten Zyklus;*

– *Verstärkung der Bemühungen zur Erreichung eines guten Gewässerzustands; wenn Unsicherheit im Hinblick auf die Wirksamkeit besteht, Rückgriff auf Maßnahmen, die in jedem Fall Nettovorteile bringen („No-regret-Maßnahmen").*

5.2. Überwachung und Beurteilung: solide Wissensgrundlage für fundierte Entscheidungen

Solide Überwachungssysteme und zuverlässige Methoden für eine umfassende Beurteilung des Zustands von Wasserkörpern sind unerlässlich für eine vernünftige Wasserbewirtschaftung. Die Überwachungskosten sind viel geringer als die Kosten, die unsachgemäße Entscheidungen nach sich ziehen würden.

[13] Artikel 4 Absatz 4 Buchstabe c.
[14] Artikel 4 Absätze 4, 5 und 7.

In der WRR sind adaptive Überwachungsprogramme vorgesehen, um die relative Bedeutung der Überwachungsmaßnahmen je nach Erforderlichkeit festzulegen. Intelligente Überwachungsprogramme sollten integraler Bestandteil der Erstellung einer tragfähigen Wissensgrundlage für die Konzipierung und Durchführung geeigneter Maßnahmen sein. Bei vielen Überwachungsprogrammen ist unklar, ob und wie die Angaben in der Beschreibung des Zustands und die Informationen zu den Belastungen bei der weiteren Entwicklung der Bewirtschaftungspläne verwendet werden.

Die der Kommission übermittelten Informationen zur Überwachung lassen deutliche Defizite erkennen. Bei etwa 15 % der Oberflächenwasserkörper in der EU wird der ökologische Zustand und bei etwa 40 % der chemische Zustand als „unbekannt“ gemeldet. In einigen Mitgliedstaaten gilt dies für über 50 % der Wasserkörper. Hier sind entschlossene Maßnahmen erforderlich.

Der Parameter „ökologischer Zustand“ erfasst gemäß der Definition in der WRR „die Qualität von Struktur und Funktionsfähigkeit aquatischer […] Ökosysteme“. Mit der in der WRR vorgesehenen Interkalibrierung wurden die Methoden der verschiedenen Mitgliedstaaten zur Beurteilung des ökologischen Zustands miteinander verglichen, um sicherzustellen, dass die Ergebnisse mit den WRR-Definitionen übereinstimmen und länderübergreifend vergleichbar sind. Dadurch wurde ein umfassender Informationsaustausch in Gang gesetzt, der es den Mitgliedstaaten mit geringerer Erfahrung bei der Beurteilung des ökologischen Zustands ermöglichte, vom Wissen der anderen zu profitieren.

Trotz erheblicher Fortschritte sind in einigen Ländern gravierende Lücken bei der Entwicklung von Beurteilungsmethoden und bei ihrer Anwendung festzustellen. Häufig wurde die Interkalibrierung als akademische Übung betrachtet, die bei der Wasserbewirtschaftung nicht zum Einsatz kommt. Große Lücken gibt es bei Übergangsgewässern und Küstengewässern sowie bei biologischen Beurteilungsmethoden, die auf hydromorphologische Belastungen abstellen, eines der Hauptprobleme auf dem Weg zu einem guten ökologischen Zustand.

Auch bei der Beurteilung des chemischen Zustands wurde ein großer Anteil von Wasserkörpern mit unbekanntem Zustand gemeldet. In vielen Mitgliedstaaten ist die Überwachung des chemischen Zustands der Gewässer unzureichend, und die Überwachung erstreckt sich häufig nicht auf alle prioritären Stoffe oder nur auf eine begrenzte Zahl von Wasserkörpern.

Empfehlungen an die Mitgliedstaaten:

– *Verbesserung und Erweiterung der Instrumente zur Überwachung und Beurteilung, um ein umfassendes, statistisch abgesichertes Bild vom Zustand der Gewässer für weitere Planungen sicherzustellen.*

5.3. Rechtlicher Rahmen und Verwaltungsstrukturen

Ein stabiler Rechtsrahmen und geeignete Verwaltungsstrukturen sind unerlässliche Voraussetzungen für die erfolgreiche integrierte Bewirtschaftung von Einzugsgebieten.

Mit der WRR erhielt die Wasserwirtschaft einen neuen Schwerpunkt, bei dem der Schutz der aquatischen Umwelt und ökologische Ziele im Rahmen einer integrierten

Wasserbewirtschaftung auf der Ebene der Einzugsgebiete im Vordergrund stehen. Im Hinblick auf diese Zielsetzung wurde eine Anpassung des vorhandenen Rechtsrahmens und der gegenwärtigen Wasserwirtschaftsverwaltung erwartet.

Es sind zwar erhebliche Fortschritte zu verzeichnen, aber nur in wenigen Mitgliedstaaten. Zumeist wurde der Status quo fortgesetzt. Die Umweltziele der WRR wurden anscheinend als zusätzliche Zielsetzungen aufgenommen, aber nicht wirklich in die politischen Entscheidungen einbezogen.

Bei sektorübergreifender Entscheidungsfindung ist eine angemessene Koordinierung unerlässlich. Entscheidungen über wirtschaftliche Aktivitäten ohne Berücksichtigung der aktuellen und zukünftigen Verfügbarkeit von Wasserressourcen können umweltschädliche Praktiken wie die Übernutzung der Ressourcen fördern, mit negativen Folgen für die Umwelt, die Bevölkerung und andere Wirtschaftssektoren. Mit dem Erlass der WRR wird von den Mitgliedstaaten erwartet, dass sie in ihre Bewirtschaftungspläne Maßnahmen zu allen Formen der Wassernutzung aufnehmen und für Kohärenz zwischen diesen Plänen und anderen Raumordnungsinstrumenten sorgen. Die WRR führte auch zu einer Verlagerung vom traditionellen, auf die Wassernutzung konzentrierten Ansatz zu einem stärker integrierten Konzept, das auch in den Verwaltungsstrukturen zum Ausdruck kommen sollte. Dies ist in unterschiedlichem Umfang erfolgt. In einigen Fällen wurde die Zuständigkeit für die Umsetzung der WRR speziellen Einheiten ohne klare Verbindung mit der Wasserbewirtschaftung im Alltag und ohne Rückkopplung mit dem Einzugsgebiet übertragen. Dies führt zu überlappenden Ansätzen und bisweilen zu Entscheidungen und Maßnahmen, die mit den Richtlinienzielen nicht zu vereinbaren sind.

Auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Koordinierung der Umsetzungsprozesse sind für die Durchführung des WRR-Grundsatzes der Bewirtschaftung auf der Ebene des Einzugsgebiets unerlässlich, vor allem angesichts der Menge der grenzüberschreitenden Wassereinzugsgebiete in der EU. Mit dem Erlass der WRR wurde die internationale Zusammenarbeit verstärkt und erheblich verbessert. In einigen Fällen entwickelte sie sich vom reinen Informationsaustausch hin zur gemeinsamen Problemdiagnose und zu gemeinsamen Entscheidungen über grenzüberschreitende Maßnahmen. Für große grenzüberschreitende Einzugsgebiete wurden gemeinsame Bewirtschaftungspläne erstellt, doch die Bemühungen zur Koordinierung der Maßnahmen müssen noch weitergehen.

Die Beteiligung der Öffentlichkeit und der Wassernutzer bei der Wasserbewirtschaftung ist ein weiteres Schlüsselelement. Hier kann ein proaktiver Ansatz zu optimalen Entscheidungen führen, die auf größere Akzeptanz treffen und vor Ort besser umgesetzt werden. Es sollte möglichst transparent sein, wie den Ergebnissen der Konsultationsprozesse Rechnung getragen wird; dafür gibt es einige gute Beispiele.

Empfehlungen an die Mitgliedstaaten:

– *weitere Konsolidierung des multidisziplinären Ansatzes bei der integrierten Wasserbewirtschaftung; Suche nach Lösungen, die langfristig für ein Gleichgewicht zwischen Umweltschutz und nachhaltiger wirtschaftlicher Entwicklung sorgen, und gegebenenfalls Anpassung der rechtlichen und verwaltungstechnischen Verfahren;*

– *frühzeitige Abstimmung der Länder mit gemeinsamen Wassereinzugsgebieten bei der Erstellung der Bewirtschaftungspläne, Vereinbarung und Umsetzung grenzüberschreitender Maßnahmen;*

– *frühzeitige Einbindung der Akteure und Behörden in den Planungsprozess und größtmögliche Transparenz.*

5.4. Integration der quantitativen und der qualitativen Aspekte der Wasserbewirtschaftung

Bei einer soliden Wasserbewirtschaftung sollten qualitative und quantitative Aspekte gleichermaßen Berücksichtigung finden: Die Richtlinienziele können nur erreicht werden, wenn für die aquatischen Ökosysteme sauberes Wasser in ausreichender Menge vorhanden ist. Dazu ist eine ökologische Mindestwassermenge erforderlich, damit der ökologische Zustand unterstützt und sichergestellt wird, dass genug Wasser für die verschiedenen Nutzungsformen zur Verfügung steht. Die Relevanz der Verfügbarkeit von Wasser wird in vielen Flusseinzugsgebieten in ganz Europa als wichtiges Thema anerkannt. Zahlreiche Bewirtschaftungspläne beinhalten Maßnahmen zur Bekämpfung von Wasserknappheit und Trockenheit, die sich infolge des Klimawandels weiter verschärfen dürften[15]. In den Bewirtschaftungsplänen wurden allerdings auch Mängel wie die unzureichende Qualität und Verfügbarkeit der Datensätze und das Fehlen aufeinander abgestimmter Maßnahmen festgestellt.

Zahlreiche Bewirtschaftungspläne enthalten Angaben zu den Auswirkungen des Klimawandels, doch in den meisten Fällen hat das keinen Einfluss auf die Auswahl der Maßnahmen. Dies soll im nächsten Planungszyklus gründlicher angegangen werden.

Das Hochwasserrisikomanagement ist ein fester Bestandteil der integrierten Wasserbewirtschaftung, und die Thematik wird EU-weit in den Bewirtschaftungsplänen angesprochen, vor allem im Zusammenhang mit einer starken Veränderung eines Oberflächenwasserkörpers. Im zweiten Zyklus der Bewirtschaftungspläne ist eine Koordinierung mit den ersten Hochwasserrisikomanagementplänen erforderlich.

Empfehlungen an die Mitgliedstaaten:

– *Festlegung ökologisch erforderlicher Mindestwassermengen, damit Behörden und Nutzer wissen, wie viel Wasser und welche Durchflussmengen erforderlich sind, um das Ziel eines guten ökologischen Zustands zu erreichen;*

– *Verbesserung der Datensätze zu Wassermenge, Verfügbarkeit von Wasser und Prognosen zum künftigen Wasserbedarf, damit kohärente und wirksame Maßnahmenpakete erstellt werden können;*

– *Einbeziehung der Aspekte des Klimawandels in die Bewirtschaftungspläne für Flusseinzugsgebiete;*

[15] Mitteilung über die Überprüfung der EU-Strategie zur Bekämpfung von Wasserknappheit und Dürren.

– *Koordinierung der Erstellung der Hochwasserrisikopläne und der entsprechenden Konsultation mit den zweiten Bewirtschaftungsplänen, um Kohärenz zu gewährleisten.*

5.5. Die Schlüsselrolle der früheren Rechtsvorschriften für das Erreichen der Richtlinienziele

Bereits vor dem Erlass der WRR stellte die EU-Wasserpolitik auf zentrale Belastungsfaktoren für die aquatische Umwelt ab. Die Richtlinie des Rates über die Behandlung von kommunalem Abwasser und die Nitratrichtlinie[16] dienen dem Schutz der Gewässer gegen die Belastung durch Nitrate aus landwirtschaftlichen Quellen und aus der Stadtentwicklung und tragen so zur Erreichung der Richtlinienziele bei.

In den alten Mitgliedstaaten (EU-15) ist die Umsetzung der Nitratrichtlinie bereits recht weit fortgeschritten, doch in den Ländern, die der EU seit 2004 beigetreten sind (EU-12) und denen Übergangsfristen eingeräumt wurden, ist dies noch nicht der Fall. Hier mangelt es vor allem an finanzieller Unterstützung und ordnungsgemäßer Planung.

Aus den jüngsten Berichten[17] gemäß der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser geht hervor, dass in den EU-15-Ländern für 99 % und in den EU-12-Staaten für 65 % der Abwasserlast Kanalisationssysteme vorhanden waren. Eine Zweitbehandlung der Abwässer wurde für 96% (EU-15) bzw. 48 % (EU-12) der Abwasserlast durchgeführt. Eine weiter gehende Behandlung der Abwässer erfolgte in EU-15 für 89 % und in EU-12 für 27 % der Abwasserlast. Nicht ausreichende Finanzmittel für Investitionen sind nach wie vor ein Hindernis für die Erfüllung der Anforderungen. Aus diesem Grund sollten kostengünstige innovative technische Lösungen gefördert werden.

Die Umweltverschmutzung durch Industrieemissionen wird in der IPPC-Richtlinie[18] geregelt. Dem letzten Umsetzungsbericht zufolge hat diese Richtlinie zwar in vielen Mitgliedstaaten eine erhebliche Straffung der Rechtsvorschriften bewirkt, jedoch enthielten noch allzu viele Genehmigungen Emissionsgrenzwerte, die nicht den besten verfügbaren Techniken (BVT) entsprachen und der aquatischen Umwelt keinen ausreichenden Schutz boten.

Empfehlungen an die Mitgliedstaaten:

– *Verstärkung der Aktionsprogramme zur Nitratrichtlinie und der Ausweisung von gefährdeten Gebieten, Verbesserung der Erfüllungsquoten bei der Abwasserbehandlung durch Erstellung geeigneter Investitionspläne und Sicherstellung die Erreichung der Emissionsgrenzwerte mit Hilfe der besten verfügbaren Techniken.*

---

16 Richtlinie 91/271/EWG des Rates über die Behandlung von kommunalem Abwasser, ABl. L 135 vom 30.5.91 und Richtlinie 91/676/EWG des Rates zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrate aus landwirtschaftlichen Quellen, ABl. L 375 vom 31.12.91.

17 6th Commission summary on the Implementation of the Urban Waste Water Treatment Directive-Commission Staff Working Paper SEC(2011)1561 final (Berichtsjahre 2007/2008).

18 Richtlinie 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IPPC-Richtlinie), ABl. L 24 vom 29.1.2008, S. 8-29. Ab dem 7. Januar 2014 zu ersetzen durch Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (IED-Richtlinie). Siehe http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/stationary/ippc/key_impl.htm.

5.6. Förderung einer rationalen Wassernutzung durch angemessene Gestaltung der Gebühren

Transparenz durch angemessene Informationen über die Wasserkosten ist die Grundlage für eine Wassergebührenpolitik, die den Nutzern ausreichende Anreize für eine effiziente Nutzung der Wasserressourcen im Einklang mit der WRR bietet. Hier sind jedoch bislang nur geringe Fortschritte zu verzeichnen.

Als Voraussetzung für eine sparsame Wassernutzung muss der Verbrauch gemessen werden. Pauschale oder flächenabhängige Wassergebühren oder gemeinsame Wasserrechnungen für mehrere Nutzer liefern hier kaum Anreize. In einigen Mitgliedstaaten wurde in manchen Sektoren wie der Landwirtschaft oder den privaten Haushalten die Einführung von Wasserzählersystemen noch nicht abgeschlossen.

Die Nachhaltigkeit von Investitionen wird durch Kostendeckung (einschließlich Kapitalkosten) gewährleistet. Dabei sind auch die Umwelt- und Ressourcenkosten einzubeziehen, um eine angemessene Finanzierung der externen Kosten der Wasserversorgung und Abwasserbehandlung sicherzustellen. Zudem sollte bei der Kostenberechnung für Wasserdienstleistungen das Verursacherprinzip Berücksichtigung finden.[19]

Nur in wenigen Mitgliedstaaten erfolgt die Deckung der Umwelt- und Ressourcenkosten auf transparente Weise. In den Sektoren private Haushalte und Industrie ist das Kostendeckungsprinzip in unterschiedlichem Umfang umgesetzt. Für den landwirtschaftlichen Wasserverbrauch werden vielerorts nur in begrenztem Umfang Gebühren erhoben.

Aus der Bewertung der Bewirtschaftungspläne wird deutlich, dass die Ermittlung der Kosten und Nutzen erhebliche Mängel aufweist. Hier bedarf es massiver Verbesserungen und der Festlegung einer gemeinsamen Methodik für die Berechnung der Kosten (einschließlich Umwelt- und Ressourcenkosten) und der Nutzen (einschließlich Ökosystemleistungen). Ansonsten wird weder die Umsetzung einer wirksamen Wassergebührenpolitik möglich noch lassen sich unverhältnismäßige und unangemessene Maßnahmen vermeiden.

Empfehlungen an die Mitgliedstaaten:

– *Gewährleistung einer transparenten und fairen Wasserpreispolitik mit Einsatz von Wasserzählern;*

– *Gewährleistung der Kostendeckung durch eine verbesserte Kosten-Nutzen-Bewertung.*

[19] Die Kommission hat Vertragsverletzungsverfahren gegen neun Mitgliedstaaten eingeleitet, die die Auslegung des Begriffs „Wasserdienstleistungen“ auf Trinkwasser und Wasseraufbereitung beschränken.

5.7. Finanzierung der Maßnahmen

Die Maßnahmenprogramme der Mitgliedstaaten beinhalten verschiedene Instrumente (rechtliche, verwaltungstechnische, technische und infrastrukturelle Instrumente, Schulungen usw.) und werden aus unterschiedlichen Quellen finanziert. Ein Teil der Kosten soll aus öffentlichen Mitteln gedeckt werden, aber auch von privaten Akteuren wird die Bereitstellung von Mitteln erwartet, z. B. durch die Bestimmungen zur Deckung der Kosten. Bei manchen WRR-Maßnahmen können auch europäische Fonds wie Struktur- und Kohäsionsfonds oder die GAP-Fonds zur Finanzierung beitragen.

Der Vorschlag der Kommission für eine neue LIFE-Verordnung 2014-2020 beinhaltet die Möglichkeit der Kofinanzierung von Projekten, bei denen zur Durchführung von WRR-Maßnahmen Mittel aus verschiedenen EU-Fonds und anderen Finanzierungsquellen in einem einzigen, umfassenden Projekt gebündelt werden.

Der Vorschlag der Kommission für die Kohäsionspolitik 2014-2020 stützt sich auf Schlüsselelemente der WRR; er beinhaltet die Erfüllung so genannter Ex-ante-Bedingungen für den Rückgriff auf Kohäsions- und Strukturfonds im Wassersektor. Die Kohäsionspolitik bietet eine Gelegenheit, die Umsetzung der Wasserpolitik und die Anforderungen des Verbrauchsmanagements miteinander zu verbinden.

Die Finanzierungsentscheidungen müssen den in den Bewirtschaftungsplänen festgelegten Prioritäten entsprechen. Die meisten Bewirtschaftungspläne enthalten keine genauen Angaben zu den Kosten für die Umsetzung der Maßnahmen und zu ihrer Finanzierung. Bei der Auswahl der Maßnahmen müssen die Finanzierungsmechanismen und die Verfügbarkeit ausreichender Mittel geklärt sein. Ansonsten ist die Machbarkeit der Umsetzung ungewiss.

Empfehlungen an die Mitgliedstaaten:

– *Ausrichtung der Finanzierungsentscheidungen (einschließlich EU-Mittel) auf die Prioritäten und Maßnahmen in den Bewirtschaftungsplänen unter Erfüllung der Erfordernisse der EU-Wassergesetzgebung;*

– *Angabe der Kosten der Maßnahmen, der zuständigen Behörden und der Kostenträger in den Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen.*

5.8. Integration in andere Politiken

Flächennutzungs- und Stadtplanung, Landwirtschaft, Wasserkraftwerke, Schifffahrt und Hochwasserschutz können erhebliche Auswirkungen auf die Wasserressourcen haben. Die Umsetzung der Bewirtschaftungspläne bietet eine einzigartige Gelegenheit zur Interaktion mit diesen Sektoren und zur Entwicklung eines Rahmens, in dem diese Aktivitäten auf nachhaltige Weise stattfinden können. Bei der Umsetzung der WRR müssen die Ziele der Wasserpolitik in die Entwicklung und Planung aller wasserabhängigen Wirtschaftsaktivitäten einbezogen werden.

Aus über 90 % der bewerteten Bewirtschaftungspläne geht hervor, dass die Landwirtschaft ein erheblicher Belastungsfaktor für die Einzugsgebiete ist, unter anderem aufgrund diffuser oder punktueller Verschmutzung durch organische Substanzen, Düngemittel, Pestizide und hydromorphologische Auswirkungen.

Die Maßnahmenprogramme enthalten zwar zahlreiche technische und nicht-technische Maßnahmen bzw. wirtschaftliche Instrumente, doch es fehlen wichtige Elemente (Umfang, zeitliche Planung und Finanzierung). Im Allgemeinen mangelt es den Bewirtschaftungsplänen an Entschlossenheit, den Belastungen durch die Landwirtschaft entgegenzutreten, und an einer befriedigenden Einbindung der Landwirte bei der Umsetzung der WRR.[20] Auch finden sich nur wenige Detailangaben dazu, wie die Möglichkeiten der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums wahrgenommen werden.

Die Vorschläge der Europäischen Kommission zur Reform der GAP[21] enthalten eine Reihe von Elementen, die die Interaktion zwischen Landwirtschaft und Wasserpolitik erheblich verbessern könnten. Dazu gehören z. B. die Einbeziehung der WRR in die „Cross-Compliance“ (unter bestimmten Voraussetzungen), die Ökologisierung der ersten Säule der GAP und ein Programmplanungsverfahren für die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums, in dem die effiziente Wassernutzung und die Wasserbewirtschaftung eigens als Unterprioritäten aufgeführt sind und im Rahmen entsprechender Programme behandelt werden.

In Artikel 4 Absatz 7 der WRR zu neuen Vorhaben und Änderungen an Wasserkörpern sind die Bedingungen ausgestaltet, unter denen Kompromisse zwischen Gewässerschutz und wirtschaftlicher Entwicklung geschlossen werden können. Gemäß diesem Artikel müssen die Gründe für Änderungen im Bewirtschaftungsplan für das entsprechende Einzugsgebiet dargelegt werden. Von den insgesamt 116 bewerteten Plänen, die unter anderem auch Ausnahmeregelungen vorsehen, beziehen sich nur zwölf auf Vorhaben, die unter Artikel 4 Absatz 7 fallen. Natürlich gibt es mehr geplante und laufende Vorhaben, die zu einer Verschlechterung des Zustands eines Wasserkörpers führen dürften, doch werden diese in den Bewirtschaftungsplänen nicht erwähnt.

Dass nur sehr wenige Bewirtschaftungspläne auf neue Vorhaben und Programme verweisen, ist als verpasste Gelegenheit für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung im Rahmen einer wirklich integrierten Bewirtschaftung der Wasserressourcen zu werten.

Im Kontext von Artikel 4 Absatz 7 verdient die Entwicklung der Wasserkraft besondere Aufmerksamkeit. Sie hat erhebliche Umweltauswirkungen, auf die angemessen reagiert werden muss. Dabei ist der Sanierung und Erweiterung vorhandener Anlagen ein höherer Stellenwert einzuräumen als der Errichtung neuer Anlagen. Grundlage solcher Maßnahmen sollte eine strategische Beurteilung auf der Ebene des Einzugsgebiets sein, in deren Rahmen die Auswahl der optimalen Standorte im Hinblick auf Stromproduktion und geringstmögliche Umweltbelastung erfolgt.[22]

Auch die Binnenschifffahrt, die potenziell zwar ein CO_2-armer Verkehrsträger ist, kann die aquatische Umwelt schädigen. Im Rahmen der gemeinsamen Durchführungsstrategie CIS und anderer Prozesse[23] wurden umfassende Leitlinien erarbeitet, deren Verwendung sicherstellen

---

20 Siehe auf der Website der GD ENV: „Guidance for administrations on making WFD agricultural measures clear and transparent at farm level“ und „Handbook on Farm Advisory Systems and water protection“.

21 http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_de.htm

22 CIS Policy Paper on WFD and Hydromorphological pressures. Recommendations for better policy integration (2006). http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/thematic_documents/hydromorphology/hydromorphology/_EN_1.0_&a=d.

23 Ebenda; siehe auch Joint Statement on Inland Navigation and Environmental Sustainability in the Danube River Basin (2007); PLATINA project Good Practice Manual on Sustainable Waterway

soll, dass die Binnenschifffahrt nachhaltig weiter entwickelt wird und die Richtlinienziele nicht behindert.

Belastungen der Binnengewässer beeinflussen auch den Zustand der Meeresumwelt. Die auf der Grundlage der Bewirtschaftungspläne ergriffenen Maßnahmen werden zum Erreichen eines guten ökologischen Zustands im Sinne der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie beitragen.[24] Gemäß dieser Richtlinie ist bis spätestens 2015 ein Maßnahmenprogramm zu erstellen, wobei die Koordinierung mit den Bewirtschaftungsplänen des zweiten Zyklus bis 2015 von Nutzen wäre.

Empfehlungen an die Mitgliedstaaten

– *Nutzung des Prozesses zur Erstellung und Umsetzung der Bewirtschaftungspläne für die Schaffung klarer Rahmenbedingungen für die Entwicklung von Wirtschaftstätigkeiten, die vom Wasser abhängen:*

– *Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Landwirten bei der Erstellung der Maßnahmenprogramme, um die Machbarkeit und Akzeptanz der Maßnahmen zu gewährleisten; Stärkung der Rolle der landwirtschaftlichen Betriebsberatung und Nutzung der Möglichkeiten im Rahmen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums,*

– *Wahrung des Gleichgewichts zwischen freiwilligen und obligatorischen Maßnahmen in der Landwirtschaft als solide Grundlage für Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums und für die Erfüllung wasserbezogener Umweltschutzauflagen („Cross-Compliance"); verstärkte Nutzung multifunktionaler Maßnahmen zur Förderung der natürlichen Wasserrückhaltung;*

– *Koordinierung und Aufnahme von Programmen, Plänen und Projekten mit Auswirkungen auf die aquatische Umwelt (wie Schifffahrt, Wasserkraftwerke oder Hochwasserschutzmaßnahmen) in die Bewirtschaftungspläne.*

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

- In die Vorbereitung und Ausarbeitung der Bewirtschaftungspläne wurde viel Zeit und Arbeit investiert. Unser Wissen über den Zustand der Gewässer in der EU und die Aktivitäten, die ihn beeinflussen, ist größer denn je. Gleichwohl zeigt die Bewertung der Kommission, dass noch entschiedenere Bemühungen erforderlich sind, um die Richtlinienziele bis 2015, 2021 und 2017 zu erreichen.

- Es gibt gute Beispiele für die Umsetzung der verschiedenen Aspekte der WRR. Deshalb können Mitgliedstaaten, die bei der Annahme und Umsetzung ihrer Bewirtschaftungspläne im Verzug sind, von den anderen lernen, wie sie den Rückstand aufholen können.

Planning (2011); Commission's Guidance document on sustainable inland waterway development and management in the context of EU nature legislation (2012).

[24] Richtlinie 2008/56/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt, ABl. L 174 vom 25.06.2008.

- Bei der Umsetzung ist sicherzustellen, dass die Wasserbewirtschaftung auf einem besseren, durch effiziente Überwachung gewonnenen Verständnis der wichtigsten Risiken und Belastungsfaktoren im Einzugsgebiet basiert. Diese Grundlage ermöglicht kosteneffektive Maßnahmen, mit denen eine nachhaltige Wasserversorgung für Menschen, Unternehmen und Natur langfristig sichergestellt wird.

- Im Kontext der gemeinsamen Durchführungsstrategie wird die Kommission ihre Bemühungen um eine fruchtbare informelle Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und Interessenträgern weiter fortsetzen.

- Darüber hinaus wird die Kommission in bilateraler Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die Umsetzung der in diesem Bericht und den begleitenden Arbeitsdokumenten ausgesprochenen Empfehlungen weiter verfolgen und gegebenenfalls für die Durchsetzung der Verpflichtungen aus der WRR sorgen.

- Die Ergebnisse dieses Berichts haben Eingang in die strategischen Vorschläge gefunden, die die Kommission in ihrer Mitteilung über den Schutz der europäischen Wasserressourcen („Blueprint to Safeguard Europe's Water Ressources") unterbreitet; sie werden im Rahmen der gemeinsamen Durchführungsstrategie weiter diskutiert.