

GEMEINSAME UMSETZUNGSSTRATEGIE DER EU ZUR WASSERRAHMENRICHTLINIE



UMWELTZIELE DER WASSERRAHMENRICHTLINIE

ZUSAMMENFASSUNG UND HINTERGRUNDPAPIER

Anmerkung: Die Wasserdirektoren haben dieses Dokument bei ihrem Treffen in Mondorf-les-Bains am 20. Juni 2005 erörtert und die Zusammenfassung bestätigt. Es sollte als Ausdruck eines von allen Beteiligten erzielten informellen Konsenses, nicht unbedingt der offiziellen, formellen Position irgendeines der Beteiligten aufgefasst werden.

INHALT

ZUSAMMENFASSUNG

1.	EINFÜHRUNG	3
2.	KERNPUNKTE	3
3.	SCHLUSSFOLGERUNGEN UND NÄCHSTE SCHRITTE	6

HINTERGRUNDPAPIER

1.	EINFÜHRUNG	8
2.	UMWELTZIELE UND AUSNAHMEN	9
3.	NUTZEN UND KOSTEN	15
	3.1 Nutzen	
	3.2 Kosten	
4.	KERNPUNKTE	19
5.	SCHLUSSBETRACHTUNGEN	27

Anhang

- Anlage 1: Mitglieder der Redaktionsgruppe „Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie“
- Anlage 2: Workshop zu den Zielen der Wasserrahmenrichtlinie, Berlin, 26. – 27. Mai 2005 –
Hauptergebnisse

UMWELTZIELE GEMÄSS WASSERRAHMENRICHTLINIE

ZUSAMMENFASSUNG

1. EINFÜHRUNG

Die Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) bilden den Kern dieser EU-Rechtsvorschrift; sie sehen eine langfristige nachhaltige Gewässerbewirtschaftung auf der Grundlage eines hohen Schutzniveaus für die aquatische Umwelt vor. Die vorliegende Zusammenfassung wurde im Nachgang zu einer von den Wasserdirektoren angeregten Erörterung mit Unterstützung einer Redaktionsgruppe erarbeitet, um verschiedene zentrale Punkte zu identifizieren und Vorschläge für die weitere Arbeit im Rahmen der Gemeinsamen Umsetzungsstrategie für die WRRL zu unterbreiten.

Im Folgenden werden die Kernpunkte und -aussagen zusammengefasst. Ergänzt wird diese Zusammenfassung durch ein mehr ins Einzelne gehendes Hintergrundpapier, in dem diese Punkte näher erläutert und die Kernaussagen begründet werden. Das Hintergrundpapier liegt dieser Zusammenfassung bei. Des Weiteren wurden von einigen Mitgliedstaaten auf dem Workshop über „Umweltziele und Ausnahmen“ am 26.–27. Mai 2005 in Berlin einige praktische Beispiele zu ihrem aktuellen Verständnis von Umweltzielen und Ausnahmen vorgestellt.¹ Die genannten Dokumente sollen informelle Leitlinien und Unterstützung für die vielen verschiedenen an der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie beteiligten oder interessierten Leser bieten.

2. KERNPUNKTE

Erklärtes Ziel der Wasserrahmenrichtlinie ist das Erreichen der Umweltziele bis 2015. Deshalb ist es wichtig, dass wir versuchen, ein gemeinsames Verständnis dessen zu entwickeln, mit welchem Ehrgeiz wir diese Ziele angehen. Sonst könnten sich bei der Umsetzung der WRRL in den verschiedenen EU-Ländern Abweichungen von der erforderlichen gemeinsamen Linie und Probleme für die Vergleichbarkeit ergeben. Für die zahlreichen anspruchsvollen Konzepte der WRRL gilt, dass der Text der Richtlinie den Rahmen und die allgemeine Orientierung vorgibt, dass er aber Raum für unterschiedliche Auslegungen und Anwendungen lässt.

Seit die ersten Ergebnisse der Belastungs- und Auswirkungsanalyse vorliegen, werden die Umweltziele seit vergangenem Jahr verstärkt diskutiert. Diese Diskussion wird in gewissem Maße durch Wassernutzer in Gang gehalten, die zu den Belastungen und Auswirkungen in den

¹ <http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/wfd/library>

Einzugsgebieten beitragen und von den Konsequenzen der aufgrund der WRRL ergriffenen Maßnahmen für ihre Nutzungszwecke betroffen sind.

Häufig bringen die Überlegungen zu diesen Kernpunkten das Wesen und den Anspruch der WRRL nicht richtig zum Ausdruck. Insbesondere wird der erhebliche Nutzen des Erreichens der Umweltziele, also der Nutzen für die Umwelt, den Einzelnen, die Wassernutzer sowie Wirtschaft und Gesellschaft insgesamt, vernachlässigt.

Zuvörderst ist die oft unterschiedlich gebrauchte Terminologie zu erwähnen. Der Ausarbeitung dieser Zusammenfassung und des ergänzenden Hintergrundpapiers wurden die folgenden Begriffe zugrunde gelegt.

Artikel 4 der WRRL legt die „Umweltziele“ vornehmlich in Artikel 4 Absatz 1 dar und sieht vor, dass das jeweils weiter reichende Ziel gelten soll (Artikel 4 Absatz 2). Für erheblich veränderte und künstliche Wasserkörper werden in Artikel 4 Absatz 1 „spezifische Ziele“ genannt. In Artikel 4 Absatz 3 werden strenge Kriterien für die Einstufung eines Wasserkörpers als erheblich verändert oder künstlich aufgeführt. Darauf wird eine Reihe von „Ausnahmeregelungen“ zu den Zielen des Artikels 4 Absatz 1 eingeführt (siehe Artikel 4 Absatz 4 [Fristverlängerungen], Absatz 5 [weniger strenge Ziele], Absatz 6 [vorübergehende Verschlechterung] und Absatz 7 [neue Änderungen]), die die Bedingungen und das Verfahren festlegen, nach denen Ausnahmen zur Geltung gebracht werden können. Es wird empfohlen, den Begriff „Abweichung“ zu vermeiden, da er in anderen EU-Rechtsvorschriften anders verwendet wird und in einigen EU-Sprachen andere Konnotationen besitzt. Schließlich werden in Artikel 4 Absatz 8 und Absatz 9 allgemeine „Mindestanforderungen“ für die Anwendung dieser Ausnahmeregelungen genannt.

Bei den Vorbereitungen und ausführlichen Beratungen zu diesem Dokument ergab sich eine Reihe von Fragen; dazu werden einschlägige Anmerkungen und Vorschläge detaillierter erörtert. Diese zentralen Punkte sind insbesondere folgende (zu weiteren Einzelheiten vgl. das beiliegende Hintergrundpapier):

- Artikel 5: Ergebnisse
- Vorrangige Maßnahmen
- Beziehungen zwischen Ausnahmen
- Weniger strenge Ziele
- Kernbegriffe
- Maßstäbe
- Neue Änderungen
- Miteinander verbundene Wasserkörper
- Finanzierungsinstrumente

Als Ausgangspunkt für ein gemeinsames Verständnis der WRRL-Umweltziele wurden bei der Vorbereitung die folgenden Kernaussagen getroffen (zu weiteren Einzelheiten vgl. das beiliegende Hintergrundpapier):

1. Künstliche und erheblich veränderte Wasserkörper bilden weder ein konventionelles Ziel noch einen Ausnahmetatbestand. Sie sind eine besondere Wasserkörperkategorie mit eigenem Einstufungssystem und eigenen Zielen, die dadurch, dass bestimmte sozioökonomische Bedingungen erfüllt sein müssen, mit anderen Ausnahmen in Beziehung steht.
2. Die so genannten Ausnahmen sind ein wesentlicher Bestandteil der in Artikel 4 beschriebenen Umweltziele und des Planungsprozesses.
3. Die „Übersetzung“ der normativen Begriffsbestimmungen der WRRL in numerische Klassengrenzen für den „guten Zustand“ beruht auf wissenschaftlichen Vorgehensweisen.
4. Sozioökonomische Erwägungen werden durch die in der WRRL vorgesehenen integrierten Mechanismen in vollem Umfange berücksichtigt, nämlich durch „Ausnahmen“ vom Erreichen der Ziele nach Artikel 4 (z. B. „Nichtverschlechterung“ und „guter Zustand bis 2015“) und durch die Kostenwirksamkeitsanalyse.
5. Gibt es hinreichende Anzeichen für unverhältnismäßig hohe Kosten, so ist eine sorgfältige Beurteilung und ausgewogene Entscheidungsfindung im Hinblick auf Kosten und Nutzen als integraler Bestandteil der Wasserrahmenrichtlinie erforderlich, insbesondere mit Hilfe der Ausnahmekriterienprüfung.
6. Die WRRL sieht Umweltziele vor, die durch die kosteneffizienteste Maßnahmenkombination zu verwirklichen sind. In diesem Prozess sind im Hinblick auf vorgeschlagene Alternativen die Beurteilung der Kosteneffizienz und die Beteiligung der Öffentlichkeit die zentralen Instrumente.
7. Die vorläufigen Resultate der Belastungs- und Auswirkungsanalyse zeigen, dass der Zustand unserer aquatischen Ökosysteme in gewisser Hinsicht bedenklicher als zunächst erwartet ist (beruhend auf Ergebnissen für 2004, nicht bezogen auf 2015). Dies ist zum Teil dadurch bedingt, dass Ziele, die gemäß anderem Umwelt- bzw. Wasserrecht erreicht werden sollen, nicht verwirklicht wurden, und dass Informationen über zahlreiche Aspekte weitgehend nicht verfügbar waren.
8. Die Festlegung von Zielen und Ausnahmen soll genutzt werden, um im Rahmen von Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen Prioritäten für Maßnahmen zu setzen (siehe Abbildung 1 im Hintergrundpapier).
9. Die Beziehungen zwischen Ausnahmen ist keine Hierarchie in dem Sinne, dass die einen leichter zu begründen wären als die anderen. Allerdings erfordern die Bedingungen für die Festlegung „weniger strenger Ziele“ mehr Informationen und eine gründlichere Beurteilung von Alternativen als es für Fristverlängerungen notwendig wäre. Daher wäre bei der Prüfung der Frage, welche Art Ausnahme am angemessensten ist, schrittweise vorzugehen (siehe Abbildung 1 im Hintergrundpapier).
10. Ein „weniger strenges Ziel“ bedeutet eine Qualität, die dem „guten Zustand“ am nächsten kommt, berücksichtigt man die Auswirkungen, deren Bewältigung nicht möglich oder unverhältnismäßig teuer wäre.

11. Bei der Anwendung von Ausnahmeregelungen sind zentrale Begriffe und/oder Vorschriften in offener und transparenter Weise zu verwenden, sodass das Vorgehen in Anhörungen einbezogen werden kann.
12. In den Flussgebietseinheiten und Mitgliedstaaten sollte bei der Anwendung von Ausnahmeregelungen und der Kosteneffizienzbeurteilung ein harmonisiertes, vergleichbares und transparentes Vorgehen sichergestellt werden. In welchem geeigneten Umfang die Beurteilungen durchzuführen sind, hängt von den jeweiligen Fragen ab.
13. Die Planung „neuer Änderungen“ erfordert die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung, die zumindest nachweist, dass die Kriterien und Bedingungen nach Artikel 4 Absatz 7, jedoch auch nach Absatz 8 und Absatz 9 erfüllt sind.

Fasst man diese Kernaussagen zusammen, ergibt sich, dass die Grundlage der WRRL ein solides und integriertes Umweltqualitätsmanagement in den Einzugsgebieten ist, das der Gesellschaft die richtigen Entscheidungen ermöglicht, insbesondere die Festlegung ehrgeiziger Ziele und die Berücksichtigung sozioökonomischer und Kosteneffizienz Aspekte. Allerdings ist im Zusammenhang mit der Festsetzung von Zielen und der Anwendung von Ausnahmeregelungen immer noch sehr viel Arbeit zu bewältigen – die laufenden Aktivitäten müssen mit hoher Priorität fortgeführt und zusätzliche Arbeiten in den Mitgliedstaaten jetzt aufgenommen werden. Insbesondere ist wohl die Datenverfügbarkeit für die Kriterienprüfung zur Begründung von Ausnahmen noch begrenzt. Diese Datenlücke sollte angesichts der Bedeutung einer soliden Grundlage für die Anwendung von Ausnahmeregelungen in den kommenden Jahren geschlossen werden.

3. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND NÄCHSTE SCHRITTE

Die Wasserrahmenrichtlinie sieht bereits ein schrittweises Vorgehen vor, um zu gewährleisten, dass die Ziele verwirklicht und, damit zusammenhängend, Kosten und Nutzen im Planungszyklus berücksichtigt werden. Aus den obigen Erwägungen folgt, dass es eine Abfolge von Schritten gibt, die für die ersten Bewirtschaftungspläne für Einzugsgebiete wie folgt zusammengefasst werden könnte:

Schritt 1 (2004–2006): EU-weite Harmonisierung der Kriterien für die Zustandsbewertung auf der Grundlage gemeinsamer Methoden und Ansätze.

Schritt 2 (2005–2009): Beurteilung der kosteneffizientesten Maßnahmen und Identifizierung potenzieller sozioökonomischer Auswirkungen sowie öffentliche Anhörungen zu diesen Fragen.

Schritt 3 (ab 2007): Überwachung der Gewässerqualität.

Schritt 4 (2008–2009): Die Verfahren von Schritt 2 gipfeln in der Festlegung von Zielen, gegebenenfalls und nötigenfalls einschließlich der Anwendung von Ausnahmeregelungen nach Beteiligung der Öffentlichkeit.

Der Prozess ist mit dem ersten Planungszyklus für die Ausarbeitung der Bewirtschaftungspläne für Einzugsgebiete nicht beendet, sondern erstreckt sich in den zweiten und dritten Planungszyklus. Darüber hinaus wird das mit diesem Bericht erarbeitete gemeinsame Verständnis durch weitere Aktivitäten und Erörterungen im Prozess der Gemeinsamen Umsetzungsstrategie weiter vertieft und erweitert.

Bei der Erörterung des Dokuments anlässlich ihres Treffens am 20./21. Juni 2005 in Mondorf-les-Bains kamen die Wasserdirektoren zu folgenden Schlussfolgerungen:

Wir, die Wasserdirektoren der Europäischen Union², der Beitrittskandidaten³ und der EFTA-Länder⁴ begrüßen das politische Dokument „Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie“. Es ist ein zur rechten Zeit kommender und wertvoller Beitrag zur anhaltenden Diskussion um den „Kern“ der Richtlinie, nämlich die ehrgeizigen Ziele und die damit zusammenhängenden Ausnahmen. Die Erkenntnisse aus diesen konstruktiven vorbereitenden Arbeiten werden für eine gelungene Umsetzung wesentlich sein.

Die Wasserdirektoren kommen überein, das Dokument zu veröffentlichen und den an der Umsetzung der Richtlinie beteiligten oder interessierten Fachleuten auf breiter Grundlage zugänglich zu machen. Die Wasserdirektoren befürworten die Anwendung der bei der Ausarbeitung der Bewirtschaftungspläne für Einzugsgebiete und insbesondere des Maßnahmenprogramms gewonnenen Erkenntnisse und Empfehlungen. Die Wasserdirektoren nehmen jedoch zur Kenntnis, dass verschiedene Aspekte einer eingehenderen Erörterung bedürfen und die Arbeiten im Prozess der Gemeinsamen Umsetzungsstrategie fortgeführt werden sollten.

² Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich, Zypern, die Europäische Kommission und die Europäische Umweltagentur.

³ Bulgarien, Rumänien.

⁴ Island, Norwegen, Schweiz und Liechtenstein.

UMWELTZIELE DER WASSERRAHMENRICHTLINIE

HINTERGRUNDPAPIER

1. EINFÜHRUNG

Die Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie⁵ (WRRL) bilden den Kern dieser EU-Rechtsvorschrift; sie schreiben eine langfristige nachhaltige Gewässerbewirtschaftung auf der Grundlage eines hohen Schutzniveaus für die aquatische Umwelt vor. Die Verwirklichung dieser Ziele nutzt dabei dem Schutz der Gesundheit und Umwelt in besonderem Maße. Jedoch sind ebenso wirtschaftliche Folgen und Auswirkungen positiver wie negativer Art zu berücksichtigen.

Bei der Sitzung der Wasserdirektoren in Rom (24./25. November 2003) wurde die Kommission gebeten, ein Diskussionspapier zu den Implikationen der in Artikel 4 der Wasserrahmenrichtlinie beschriebenen Umweltziele zu erarbeiten. Ein erstes Diskussionspapier zu den Umweltzielen der WRRL wurde bei der Sitzung der Wasserdirektoren in Dublin (22./23. Juni 2004) vorgelegt. Während dieses Dokument weitgehend Anerkennung fand, baten die Wasserdirektoren die Kommission (GD Umwelt D.2), es mit Unterstützung einer Redaktionsgruppe weiter auszuarbeiten (die Mitglieder dieser Gruppe sind weiter unten aufgeführt). Nach einer eingehenderen Beratung und Erörterung in der Redaktionsgruppe wurde den Wasserdirektoren am 2./3. Dezember 2004 in Amsterdam ein überarbeitetes Diskussionspapier (Version 3.1) vorgelegt. Die Wasserdirektoren bekräftigten die allgemeine Richtung und die vereinbarten Schlussfolgerungen, die als Leitlinien für die abschließenden Arbeiten an diesem Dokument dienen sollten. Eine weitere Runde schriftlicher Beratungen im Januar/Februar und die Arbeit der Redaktionsgruppe im März fanden Eingang in die vorliegende endgültige Fassung des Berichts. Darüber hinaus wurde das Dokument einem in Berlin am 26./27. Mai 2005 veranstalteten Workshop mit Akteuren des Wassersektors vorgelegt.

Dieses Hintergrundpapier ergänzt die den Wasserdirektoren bei ihrer Sitzung am 20./21. Juni 2005 unter der Präsidentschaft Luxemburgs vorgelegte und von ihnen bestätigte Zusammenfassung. Es erläutert den Artikel 4 der WRRL, die Umweltziele und Ausnahmen (Abschnitt 2), identifiziert Kosten und Nutzen der Verwirklichung dieser Ziele im Allgemeinen (Abschnitt 3) und erörtert

⁵ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Amtsblatt L 327/1, 22. 12. 2000, S. 1), geändert durch Entscheidung Nr. 2455/2001/EG (Amtsblatt L 331/1, 15. 12. 2001, S. 1).

verschiedene zentrale Fragen, die sich bei der Ausarbeitung stellten (Abschnitt 4). Die Schlussbetrachtungen (Abschnitt 5) runden den Bericht ab.

2. UMWELTZIELE UND AUSNAHMEN

Umweltziele und Ausnahmen sind in Artikel 4 der Wasserrahmenrichtlinie niedergelegt. In den folgenden Abschnitten soll Artikel 4 zusammenfassend und nach der in der Richtlinie vorgegebenen Gliederung dargestellt werden (zu den Einzelheiten vgl. Artikel 4 der Richtlinie 2000/60/EG).

Zunächst jedoch werden die Fachbegriffe vorgestellt, um leichter zu einem gemeinsamen Verständnis zu gelangen. Artikel 4 der WRRL beschreibt die **Umweltziele** vor allem in Artikel 4 Absatz 1 und sieht vor, dass das jeweils weiter reichende Ziel gelten soll (Artikel 4 Absatz 2). Für die spezifischen Gewässerkategorien der erheblich veränderten und künstlichen Wasserkörper schreibt Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a (iii) **spezifische Ziele** vor. In Artikel 4 Absatz 3 werden strenge Kriterien für die Einstufung eines Wasserkörpers als „erheblich verändert“ oder „künstlich“ aufgeführt.

Darauf werden verschiedene **Ausnahmen** von den Zielen des Artikels 4 Absatz 1 beschrieben (siehe Artikel 4 Absatz 4, Absatz 5, Absatz 6 und Absatz 7), die die Bedingungen festlegen sowie das Verfahren, nach denen sie zur Geltung gebracht werden können. Es wurde empfohlen, den Begriff „Abweichung“ zu vermeiden, da er in anderen EU-Rechtsvorschriften anders verwendet wird und in einigen EU-Sprachen andere Konnotationen besitzt. Schließlich werden in Artikel 4 Absatz 8 und Absatz 9 allgemeine **Mindestanforderungen** für die Anwendung dieser Ausnahmeregelungen oder die Einstufung als „erheblich verändert“ oder „künstlich“ genannt.

Zum anderen sind die **wichtigsten Umweltziele** der Richtlinie sehr differenziert und umfassen die folgenden Elemente (zu den Einzelheiten vgl. Artikel 4 Absatz 1, (a) Oberflächengewässer, (b) Grundwasser und (c) Schutzgebiete):

- *Keine Verschlechterung* des Zustands der Oberflächengewässer und des Grundwassers sowie Schutz, Verbesserung und Sanierung aller Wasserkörper;
- Erreichen des *guten Zustands* bis 2015, d. h. des guten ökologischen Zustands (oder Potenzials) und des guten chemischen Zustands für Oberflächengewässer sowie des guten chemischen und des guten mengenmäßigen Zustands für Grundwasser;
- *Schrittweise Reduzierung der Verschmutzung* durch prioritäre Stoffe und *schrittweises Einstellen* von Einleitungen, Emissionen und Verlusten prioritärer gefährlicher Stoffe in Oberflächengewässer⁶ sowie Verhindern und Begrenzen der Einleitung von Schadstoffen in das Grundwasser;


⁶ Die Verschmutzung durch „andere Schadstoffe“, die keine prioritären Stoffe und prioritären gefährlichen Stoffe sind, müssen die Mitgliedstaaten gemäß

- Die *Umkehr* von signifikanten und anhaltenden *Trends* einer Steigerung der Konzentration von Schadstoffen im Grundwasser;
- Erfüllen der Normen und Ziele in den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für *Schutzgebiete*.

Es ist wichtig festzuhalten, dass bei einem bestimmten Wasserkörper, der von mehr als einem der Ziele betroffen ist, das weiter reichende Ziel gilt (Artikel 4 Absatz 2), ungeachtet dessen, dass alle Ziele erreicht werden müssen.

Damit die spezifischen Ziele für erheblich veränderte und künstliche Wasserkörper erreicht werden (d. h. „gutes ökologisches Potenzial“ und „guter chemischer Zustand“), enthalten die Bestimmungen zur Einstufung (siehe Artikel 4 Absatz 3) Abschnitte zum Vergleich der Auswirkungen des Erreichens eines „guten ökologischen Zustands“ mit einer Reihe von Faktoren, darunter ökonomische. Darüber hinaus wird die Beurteilung des „guten ökologischen Potenzials“ mit möglichen Maßnahmen zur ökologischen Schadensbegrenzung verknüpft.⁷

Ob diese Vorschriften als „alternative Ziele“ oder als „Ausnahmen“ auszulegen sind, ist ausführlich diskutiert worden. Im einen wie im anderen Fall jedoch sind sowohl die Konsequenzen für die Umsetzung der Richtlinie und als auch der Umsetzungsprozess gleich. Dennoch ist einzuräumen, dass einige Abschnitte in Artikel 4 Absatz 3 Ähnlichkeiten mit den Elementen der Ausnahmen aufweisen (z. B. der Begriff der unverhältnismäßigen Kosten). Daher sollte auf die Einheitlichkeit der Anwendung dieser in der gesamten Richtlinie ähnlichen Elemente geachtet werden.

	<p>Künstliche und erheblich veränderte Wasserkörper bilden weder ein konventionelles Ziel noch einen Ausnahmetatbestand. Sie sind eine besondere Wasserkörperkategorie mit eigenem Einstufungssystem und eigenen Zielen, die dadurch, dass bestimmte sozioökonomische Bedingungen erfüllt sein müssen, mit anderen Ausnahmen in Beziehung steht.</p>
---	---

Ein integraler Bestandteil der in Artikel 4 beschriebenen Umweltziele sind die so genannten Ausnahmen (nicht „Abweichungen“, siehe oben). Sie reichen von zeitweisen Ausnahmeregelungen geringen Umfangs bis zu mittel- und langfristigen Abänderungen der Regel des „guten Zustands bis 2015“⁸ und umfassen die folgenden Aspekte:

Artikel 11 (3) (k) der WRRL reduzieren.


⁷ Zu weiteren Einzelheiten siehe „Leitfaden zur Identifizierung und Ausweisung von erheblich veränderten und künstlichen Wasserkörpern“. In deutscher Sprache verfügbar unter:
http://www.umweltbundesamt.de/wasser/themen/ow_s_wrml_1.htm

⁸ oder des „guten ökologischen Potenzials bis 2015“ für erheblich veränderte

- die *Fristverlängerung* um zweimal sechs Jahre. Mit anderen Worten: Der gute Zustand muss bis 2027 erreicht sein (Artikel 4 Absatz 4);
- die Verwirklichung *weniger strenger Ziele* unter bestimmten Bedingungen (Artikel 4 Absatz 5);
- die *vorübergehende Verschlechterung* des Zustands durch natürliche Ursachen oder höhere Gewalt (Artikel 4 Absatz 6);
- *neue Änderungen* der physischen Eigenschaften eines Oberflächenwasserkörpers oder von Änderungen des Pegels von Grundwasserkörpern, oder das Nichtverhindern einer Verschlechterung des Zustands eines Oberflächenwasserkörpers (auch von einem sehr guten zu einem guten Zustand) als Folge einer neuen nachhaltigen Entwicklungstätigkeit des Menschen (Artikel 4 Absatz 7).

Diesen Ausnahmen ist gemeinsam, dass strenge Bedingungen erfüllt sein müssen und der Bewirtschaftungsplan für das Einzugsgebiet eine entsprechende Begründung enthalten muss. Des Weiteren ist die Beurteilung der sozioökonomischen Auswirkungen – einschließlich der Kosten-Nutzen-Relation im Hinblick auf Ökologie und Ressourcen bei der Verwirklichung der Ziele – ein zentrales Element für die Prüfung der Frage, ob eine Ausnahmeregelung angewendet werden kann.

Vergleicht man die Kriterien für die Anwendung der verschiedenen Ausnahmeregelungen („Ausnahmekriterienprüfung“), so ergeben sich einige Ähnlichkeiten. Es wäre daher zu erörtern, wie und wann bestimmte Ausnahmeregelungen angewendet werden und ob es eine bestimmte Abfolge oder Hierarchie bei der Anwendung mehrerer Regelungen geben soll (siehe Abschnitt 4 zu weiteren Einzelheiten).

	<p>Die so genannten Ausnahmen sind ein wesentlicher Bestandteil der in Artikel 4 beschriebenen Umweltziele und des Planungsprozesses.</p>
---	--

Schließlich werden in Artikel 4 Absatz 8 und Absatz 9 zwei Grundsätze eingeführt, die für alle Ausnahmen gelten:

- erstens dürfen Ausnahmen für einen Wasserkörper das Erreichen der Umweltziele in anderen Wasserkörpern nicht gefährden;
- zweitens muss zumindest das gleiche Schutzniveau wie bei den bestehenden gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften gewährleistet sein (einschließlich der aufzuhebenden Vorschriften).

Was nun wiederum die Hauptziele angeht ist es wichtig zu beachten, dass die normativen Begriffsbestimmungen des Umweltziels eines „guten Zustands“ in Anhang V der Richtlinie sehr

und künstliche Wasserkörper.

detailliert ausgeführt sind. Allerdings wird die Entwicklung bestimmter numerischer Kriterien und Klassifikationssysteme einschließlich Klassengrenzen lediglich im Hinblick auf den Prozess dargelegt. Derartige Kriterien befinden sich noch in der Entwicklung:

- Für *Oberflächengewässer* wird die Definition des „guten chemischen Zustands“ für prioritäre Stoffe⁹ EU-weit durch Umweltqualitätsnormen harmonisiert. Des Weiteren sollen die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Interkalibrierung ihre Beurteilung dessen, wo die Grenzen zwischen „sehr gutem“ und „gutem“ bzw. zwischen „gutem“ und „mäßigem Zustand“ liegen, als Teil der Interkalibrierung vorlegen. Die Klassifikationssysteme sollen fertig ausgearbeitet sein, bevor die Mitgliedstaaten Ende 2006 beginnen müssen, die Überwachungssysteme zu realisieren. Die von den Mitgliedstaaten festgelegten Grenzen zwischen „sehr gutem“ und „gutem“ bzw. zwischen „gutem“ und „mäßigem ökologischem Zustand“ werden im Hinblick auf ihre Übereinstimmung mit den normativen Begriffsbestimmungen in Anhang V der WRRL und auf die Vergleichbarkeit innerhalb Europas in der so genannten Interkalibrierung bewertet. Darüber muss vom WRRL-Ausschuss (Regelungsausschuss) zwei Jahre nach der Veröffentlichung des Verzeichnisses der Interkalibrierungsorte entschieden werden.¹⁰
- Für das *Grundwasser* sind die Kriterien für den „guten mengenmäßigen Zustand“ in Anhang V Abschnitt 2.1.2 vorgegeben. Des Weiteren sind einige Kriterien für den „guten chemischen Zustand“ des Grundwassers in Anhang V Abschnitt 2.3.2 der WRRL dargelegt. Darüber hinaus enthält der Vorschlag der Kommission für eine Grundwasserrichtlinie¹¹ weitere spezifische Kriterien für einen „guten chemischen Zustand“ des Grundwassers in Bezug auf bestimmte Stoffe (Nitrate, Pestizide). Ferner schlug die Kommission vor, die Mitgliedstaaten zu ersuchen, auf der Grundlage verschiedener Kriterien Vorgaben auf nationaler Ebene festzulegen und sie der Kommission zu berichten, mit dem Ziel festzustellen, ob eine weitere EU-weite Harmonisierung der Vorgaben unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Grundwassertypologien notwendig und realisierbar ist. Um zu bestimmen, welcher Art genau das Vorgehen für die Festlegung weiterer Kriterien für den „guten chemischen Zustand“ des Grundwassers sein soll, muss das Ergebnis des laufenden Mitentscheidungsverfahrens abgewartet werden.

Die Richtlinie gibt einen klaren zeitlichen Rahmen und das Verfahren für die Entscheidung über diese Kriterien vor. Im Hinblick auf den Zeitplan sollten die oben erwähnten Verfahren für Grundwasser

⁹ Ein Vorschlag der Kommission befindet sich in der Entwicklung und soll 2005 vorgelegt werden.

¹⁰ Das Verzeichnis der Orte für die Interkalibrierung ist fertig gestellt; dazu hat der WRRL-Ausschuss am 20. Mai 2005 positiv Stellung genommen. Die Kommission wird in Kürze die formelle Entscheidung über das Interkalibrierungsnetz treffen und veröffentlichen. Daher lautet die Frist für die Veröffentlichung der Ergebnisse der Interkalibrierung Mitte 2007, im Einklang mit Anhang V, Abschnitt 1.4.1 (viii) und (ix).

¹¹ KOM(2003) 550 endgültig vom 19. 09. 2003.

und Oberflächengewässer bis Ende 2005 bzw. spätestens 2006 abgeschlossen sein (zu Einzelheiten vgl. Art. 16 und 17 sowie Anhang V 1.4.1).

Im Hinblick auf die Kriterien für den chemischen und den ökologischen Zustand sind die Entscheidungsprozesse unterschiedlich. Wie oben erwähnt, beschließen das Europäische Parlament und der Rat auf Vorschlag der Kommission die spezifischen Kriterien für den „guten chemischen Zustand“ sowohl der Oberflächengewässer als auch des Grundwassers („Mitentscheidungsverfahren“). Im Hinblick auf den „guten ökologischen Zustand“ müssen die Mitgliedstaaten eigene Klassifikationssysteme auf nationaler Ebene entwickeln, die im Einklang mit den Vorschriften des Anhangs V der WRRL stehen sollen. Um diese nationalen Klassifikationssysteme vergleichen zu können, wird über die Ergebnisse der oben erwähnten Interkalibrierung durch Komitologie befunden. Mit anderen Worten: Der nach Artikel 21 eingerichtete Regelungsausschuss legt seine Stellungnahme zum Bericht mit den endgültigen Ergebnissen der Interkalibrierung vor; darauf bestätigt die Kommission den Bericht und veröffentlicht ihn.

Im Hinblick auf den „guten ökologischen Zustand“ ist zwischen der Interkalibrierung¹² und der Zielfestsetzung¹³ zu unterscheiden. Wichtig ist, dass die Interkalibrierung die Grundlage für weitere Aktivitäten der Mitgliedstaaten liefert.

Die Kriterien für Zustandsklassen sollen auf der Grundlage aktueller und bester verfügbarer wissenschaftlicher Erkenntnisse festgelegt werden (eine Grundlage, die sich mit der Zeit zwangsläufig verbessert). Dadurch soll gewährleistet werden, dass der Zweck der Richtlinie erfüllt wird, wenn die Kriterien für die Gewässerqualität erfüllt werden. Gemäß der WRRL sollen sozioökonomische Erwägungen oder die technische Realisierbarkeit bei der Entwicklung von Klassifikationssystemen keine Rolle spielen.

Jedoch sind bei der Festlegung von Kriterien für Umweltziele die mit starren Zielen verbundenen Unsicherheiten zu berücksichtigen. Bei der Beurteilung der Überwachungsergebnisse besteht immer eine gewisse Wahrscheinlichkeit „falsch-negativer“ oder „falsch-positiver“ Ergebnisse.¹⁴ Bei der

¹² Zweck der Interkalibrierung ist es, Übereinstimmung über die allgemeine Bedeutung der Zustandsklassen der jeweiligen Gewässertypologie zu erzielen, um die Übereinstimmung mit der WRRL sowie die Vergleichbarkeit der Klassifikationssysteme der Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

¹³ Zweck der Zielfestsetzung ist es, einzelne Ziele für jeden Wasserkörper festzulegen (keine Zustandsklassen wie in obiger Fußnote), wobei der aktuelle Zustand bzw. das aktuelle Potenzial sowie die mögliche Anwendung von Ausnahmeregelungen berücksichtigt werden.

¹⁴ Nähere Einzelheiten in Leitfaden Nr. 7 zur Überwachung und Nr. 13 zur Klassifizierung. http://europa.eu.int/comm/environment/water/water-framework/guidance_documents.html (Nr. 13 deutsch unter: http://www.umweltbundesamt.de/wasser/themen/ow_s_wrml_4.htm)

Festlegung der Umweltziele können darüber hinaus bestimmte Daten fehlen oder nicht ausreichend zuverlässig sein, um bestimmte Auswirkungen bewerten zu können (z. B. das Auftreten synergistischer oder antagonistischer Effekte).


Während für die Bewertung des chemischen Zustands durchaus Instrumente für die Berücksichtigung von Unsicherheiten vorhanden, allgemein anerkannt und in Gebrauch sind, gibt es für die Bewertung des ökologischen Zustands keine derartigen Instrumente. Diese Frage wird in der Arbeitsgruppe A zum Ökologischen Zustand (ECOSTAT) behandelt, unter anderem im Zusammenhang mit der Entwicklung eines *Protokolls zur Festlegung von Klassengrenzen* für die Interkalibrierung. Es wird erwartet, dass dieses Protokoll Ende 2005 fertig gestellt und von den Wasserdirektoren bestätigt wird.

Auf der Grundlage dieses Protokolls werden die Ergebnisse der Interkalibrierung dem WRRL-Ausschuss vorgelegt, der diese verschiedenen Aspekte prüfen und darüber wie oben beschrieben befinden wird.

	<p>Die „Übersetzung“ der normativen Begriffsbestimmungen der WRRL in numerische Klassengrenzen für den „guten Zustand“ beruht auf wissenschaftlichen Vorgehensweisen.</p>
---	--

Artikel 4 führt Optionen zur Prüfung der Anwendung von Ausnahmeregelungen ein. Diese Ausnahmekriterienprüfung ermöglicht den Mitgliedstaaten, sozioökonomische Gesichtspunkte in vollem Umfang zu berücksichtigen. Sie bezieht sich auf Kosten und Nutzen von Maßnahmen, die erforderlich wären, um den guten Zustand zu erreichen, nicht jedoch auf die Umsetzung der normativen Begriffsbestimmungen der Richtlinie in numerische Klassengrenzen für den guten Zustand.

Zusätzlich zu diesen Ausnahmekriterienprüfungen gewährleistet die für die Entwicklung von Maßnahmenprogrammen erforderliche Kostenwirksamkeitsanalyse, dass als Maßnahmen nur die nachhaltigsten Lösungen in Frage kommen. Bestimmte Punkte im Zusammenhang mit der Kosteneffizienz sind im grenzübergreifenden Rahmen zu bewerten; insbesondere soll in transparenter Weise deutlich gemacht werden, was in Bezug auf die Bewertung unternommen wurde und wie die Berechnungen durchgeführt wurden. Auszugehen wäre von der Verwendung vorhandener Daten; sind diese nur begrenzt verfügbar, wäre pragmatisch vorzugehen.

	<p>Sozioökonomische Erwägungen werden durch die in der WRRL vorgesehenen integrierten Mechanismen in vollem Umfang berücksichtigt, nämlich durch „Ausnahmen“ vom Erreichen der Ziele nach Artikel 4 (z. B. „Nichtverschlechterung“ und „guter Zustand bis 2015“) und durch die Kostenwirksamkeitsanalyse.</p>
---	--

3. NUTZEN UND KOSTEN

3.1 Nutzen

Die Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie sollen den langfristigen Schutz und die nachhaltige Nutzung der Wasserressourcen gewährleisten und eine weitere Verschlechterung verhindern. Die Verwirklichung dieser Ziele bringt vielfältigen *Nutzen* und sozioökonomische Vorteile für unsere und nachfolgende Generationen. Prüft man die Verhältnismäßigkeit der mit der Zielerreichung verbundenen Kosten, kann und sollte dieser Nutzen berücksichtigt werden. Einige Beispiele für solcherart Nutzen sind:

- Schutz und Verbesserung von *Gesundheit und biologischer Vielfalt* der aquatischen Ökosysteme (insbesondere da der gute ökologische Zustand die gute Qualität von Struktur und Funktionsfähigkeit dieser Ökosysteme voraussetzt).
- Schutz der *menschlichen Gesundheit* durch wasserbezogene Nutzungen (z. B. durch Trinken, Getränke- und Lebensmittelproduktion, Baden, Verzehr von Fisch, Muscheln und Meeresfrüchten).
- *Geringere Kosten der Wassernutzungen*, z. B. in der Wasserversorgung oder Fischerei, und *kosteneffizienter erzielte Verbesserungen* durch Senkung der Aufbereitungs- und Sanierungskosten (z. B. Trinkwasserversorgung, Verschmutzung des Sediments).
- Verbesserung der *Effizienz* der Wasserpolitik auf der Grundlage des Verursacherprinzips (insbesondere durch geeignete Gestaltung der Preise und Gebühren für die Wassernutzung und durch die Beurteilung der Kosteneffizienz von Maßnahmen, beispielsweise Senkung des Pro-Kopf-Wasserverbrauchs).
- Höhere *Kosteneffizienz* in der Wasserbewirtschaftung, insbesondere der Maßnahmen zur Umsetzung und Anwendung beispielsweise der Nitratrichtlinie, der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser und der IVU-Richtlinie.
- Die integrierte Bewirtschaftung von Flusseinzugsgebieten – wie durch die WRRL eingeführt – soll die Behörden darin unterstützen, den aus den Wasserressourcen gezogenen *wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Nutzen* gerecht zu *maximieren*, anstatt weiter den falschen und zersplitterten Ansätzen der Vergangenheit zu folgen, mit denen Probleme nur auf lokaler Ebene und meist nur zeitweilig angegangen wurden. Dies soll unter anderem in die Entwicklung kosteneffizienterer Maßnahmen zur Erfüllung der Umweltziele anderer EU-Rechtsvorschriften umgesetzt werden (siehe oben). Insbesondere neue Mitgliedstaaten verfügen über ein enormes Potenzial für Kosteneinsparungen, wenn Lehren aus den Erfahrungen der EU-15 gezogen werden.¹⁵

¹⁵ Siehe z. B. den EUA-Bericht über „Effectiveness of urban wastewater treatment policies in selected countries: an EEA pilot study“. Endgültiger Entwurf vom 19. April 2005.

- Verbesserung der *Lebensqualität* durch Erhöhen des Erholungswertes der Oberflächengewässer (z. B. für Besucher, Touristen, Wassersportler, Naturschützer) sowie des nicht nutzungsbezogenen Wertes und allen damit verbundenen nicht marktbezogenen Nutzens.
- Begrenzung der Auswirkungen des *Klimawandels* und *Sicherheit der Wasserversorgung* (z. B. durch Vorausplanung für die Bewirtschaftung der Flusseinzugsgebiete, die Planung von Wasserangebot und Wassernachfrage sowie Vorsorgemaßnahmen für Hochwasser und Dürren).
- Mechanismen für die Bewältigung von *Konflikten* und *regionaler Benachteiligung* durch Interessensausgleich zwischen den Wassernutzern und Schaffung gleicher Voraussetzungen für Wassernutzer in der EU¹⁶ (insbesondere durch eine einheitliche und vergleichbare Bewältigung und Planung der Nachfrage nach Wasserressourcen, von der Trinkwasserversorgung über landwirtschaftliche und industrielle Nutzungen bis zur Wasserkraft usw.).
- Förderung nachhaltiger Nutzung und dadurch *Schaffung neuer Arbeitsplätze* (z. B. in den Bereichen Ökotourismus, Fischerei und Naturschutz).

Einige der aufgeführten Vorteile sind finanzieller Art, z. B. die Kostenersparnis für die Wasserversorgung (wirtschaftliche Vorteile), und lassen sich daher in Geldwerten ausdrücken; wenn die Beschaffung der entsprechenden Daten einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordert, lässt sich der Vorteil statt dessen zumindest abschätzen. Bei vielen ökologischen und gesellschaftlichen Vorteilen ist es mit den vorhandenen Methoden allerdings schwierig, einen monetären Wert zu bemessen. Das Informationsblatt zu Umwelt- und Ressourcenkosten („Environmental and Resource Costs“) erläutert viele Konzepte und stellt einige Beispiele dafür vor, wie diese Vorteile in Geldwerten ausgedrückt werden können. Ein weiteres nützliches Instrument ist der „Millennium Ecosystem Assessment Report“¹⁷, der wichtige Informationen zum Wert von Süßwasser-Ökosystemen enthält. Die Mitgliedstaaten müssen sich darum bemühen, gesellschaftliche und ökologische Kosten/Nutzen auf angemessenere Weise als bisher zu bewerten oder zu beurteilen. Ohne diesen Aufwand wird sich die Einschätzung unverhältnismäßiger Kosten, die als Teil der WRRL-Umsetzung unternommen wird, häufig als falsch erweisen.

Allerdings ist es nicht immer notwendig, den monetären Wert aller Kosten und Nutzen zu quantifizieren. Die Mitgliedstaaten müssen in hinreichendem Umfang Daten über Kosten und Nutzen sammeln, um ihre Entscheidungsfindung abzusichern, wobei auch die mit der entsprechenden Datensammlung verbundenen Kosten zu berücksichtigen sind. Wenn die Datenbasis für eine monetäre Bewertung zu schmal oder nicht vollständig verfügbar ist, bedarf es eines pragmatischen Vorgehens, um den Nutzen einkalkulieren zu können. In manchen Fällen lässt sich der Nutzen durch qualitative Informationen abschätzen. In anderen Fällen kann sich die Anwendung des

¹⁶ und in Nicht-EU-Ländern mit Anteilen an Flusseinzugsgebieten in der EU.

¹⁷ <http://www.maweb.org/en/index.asp>

Vorsorgeprinzips als Alternative eignen; auch wäre möglich, den Nutzen qualitativ zu bewerten und ihn gegen die Kosten abzuwägen.

Eine vollständige Beurteilung des Nutzens (monetär oder nicht), der sich aus der Umsetzung der gemäß WRRL ergriffenen Maßnahmen ergibt, verlangt höheren Aufwand. Es wird erwartet, dass beispielsweise die laufenden Arbeiten zu den ökologischen Kosten (sowohl im Rahmen der WRRL-Umsetzung als auch in größerem Zusammenhang¹⁸) die Situation verbessern wird.


3.2 Kosten

Die Verwirklichung der Umweltziele bringt zwar beträchtlichen Nutzen, doch können damit auch zusätzliche *Kosten* für jene Wassernutzungen oder „umweltrelevanten Aktivitäten“ verbunden sein, die sich auf die aquatische Umwelt negativ auswirken, oder für Nutznießer von Verbesserungen, die bislang nichts zur Bewältigung solcher negativen Auswirkungen beigetragen haben (z. B. für die Wassernutzung nicht bezahlen). Zurzeit sind diese potenziellen Kosten aus verschiedenen Gründen nicht bekannt. Zunächst ist es nicht möglich, die Kosten zu ermitteln, solange keine Kriterien für die Umweltziele verfügbar sind. Die Wasserqualität muss gemäß der Richtlinie überwacht werden. Nur durch einen Vergleich der Überwachungsergebnisse mit den Umweltqualitätsnormen (wie durch Anhang V der WRRL festgelegt) ist es möglich, den „Abstand zum Ziel“ und somit die erforderlichen Investitionen zu ermitteln. Zweitens hängen die Kosten weitgehend von der Wahl der Instrumente und der Kombination der von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen ab. Drittens sind Anwendung und Durchsetzung anderer gewässerschutzrechtlicher Bestimmungen, insbesondere der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser, der Nitratrichtlinie und der Trinkwasserrichtlinie, in einer Reihe von Ländern unzureichend, sodass die mit der Umsetzung dieser Richtlinien verbundenen Kosten zwar leicht, aber fälschlicherweise zu den Kosten der WRRL-Umsetzung hinzugerechnet werden. Am Ende ist es nicht immer möglich, zwischen den durch die WRRL-Umsetzung entstandenen Wasserbewirtschaftungskosten und jenen Kosten zu differenzieren, die ohne die WRRL entstanden wären. Jedoch ist diese Unterscheidung für die Durchführung der WRRL-bezogenen Kostenanalyse entscheidend. Wenn eine solche Unterscheidung getroffen werden kann, dann können die Kosten für grundlegende Maßnahmen nach den vorhandenen wasserbezogenen EG-Richtlinien (kommunale Abwässer, IVU, Nitrate usw.) nicht direkt in die Analyse zur Begründung von Ausnahmen einbezogen werden.

Unabhängig vom Fehlen konkreter Kostenanschläge beinhaltet die Wasserrahmenrichtlinie Mechanismen, die gewährleisten, dass die sozioökonomischen Auswirkungen ordnungsgemäß in Entscheidungsprozesse einbezogen und die kostengünstigsten Optionen berücksichtigt werden


¹⁸ Gegen Ende 2005 beginnt im 6. Forschungsrahmenprogramm, mit dem der Schwerpunkt auf die wissenschaftliche Unterstützung der Politik gelegt wurde, ein Projekt zum Thema „Assessment of the monetary value of environmental and resource costs for water services“ [Beurteilung des monetären Werts der Umwelt- und Ressourcenkosten von Wassernutzungen].

können. Solchen Erwägungen wird in der Richtlinie vor allem durch die oben genannten Ausnahmen und die Entwicklung des Maßnahmenprogramms als wesentlichem Planungselement Rechnung getragen (siehe Abschnitt 4 zu weiteren Einzelheiten).

	<p>Gibt es hinreichende Anzeichen für unverhältnismäßig hohe Kosten, so ist eine sorgfältige Beurteilung und ausgewogene Entscheidungsfindung im Hinblick auf Kosten und Nutzen als integraler Bestandteil der Wasserrahmenrichtlinie erforderlich, insbesondere mit Hilfe der Ausnahmekriterienprüfung.</p>
---	---

Mit ihrer Berücksichtigung in den Umweltzielen sind die sozioökonomischen Aspekte und insbesondere die *Kosteneffizienz* ein Kernstück in der Entwicklung des Maßnahmenprogramms. Die Mitgliedstaaten sollten bestrebt sein dafür Sorge zu tragen, dass die Maßnahmenkombination zur Verwirklichung der Umweltziele zu einer Minimalkostenlösung führt, in der die Umwelt- und Ressourcenkosten hinreichend berücksichtigt sind. Solcherart Ansätze, nach denen auf nationaler Ebene oder auf der Ebene der Einzugsgebiete, Teilgebiete oder Wasserkörper zu verfahren wäre, lassen ausreichend Spielraum für Problemlösungen.¹⁹

Hinzu kommt: Zu den vorgeschlagenen Optionen (einschließlich bestimmter Ausnahmen und des vorgeschlagenen Maßnahmenprogramms) müssen *öffentliche Anhörungen* stattfinden, an denen teilzunehmen alle interessierten Stellen, insbesondere betroffene Wassernutzer und Umweltverbände, eingeladen sind.

	<p>Die WRRL sieht Umweltziele vor, die durch die kosteneffizienteste Maßnahmenkombination zu verwirklichen sind. In diesem Prozess sind die Beurteilung der Kosteneffizienz und die Beteiligung der Öffentlichkeit im Hinblick auf vorgeschlagene Alternativen die zentralen Instrumente.</p>
---	--

4. KERNPUNKTE

Seit Beginn der Umsetzung sind in der EU bei der Entwicklung und Vertiefung des gemeinsamen Verständnisses der verschiedenen technischen Aspekte der WRRL beträchtliche Fortschritte erzielt worden. Mit dem wachsenden Verständnis der Prozesse und der zunehmenden Kenntnis der den „guten Zustand“ bestimmenden Kriterien ergibt sich die Frage nach den möglichen Konsequenzen sowohl für die Bewirtschaftungsplanung für Fluss-einzugsgebiete als auch für die Vorbereitung von

¹⁹ Darüber hinaus erbringen die Aktivitäten zum Thema „Beurteilung der Kosteneffizienz“ im Rahmen der WG B des CIS-Arbeitsprogramms 2005/2006 weitere Beiträge zu dieser Diskussion.

Maßnahmen und für die Festlegung der Umweltziele (die damit zusammenhängenden sozioökonomischen Auswirkungen eingeschlossen). Der vorliegende Bericht enthält allgemeine Betrachtungen zu einigen Kernpunkten. Praktische Beispiele sind darin nicht enthalten, doch finden diese sich in immer größerer Zahl in den Mitgliedstaaten. Einige dieser Beispiele wurden in dem Workshop „Umweltziele und Ausnahmen“ am 26./27. Mai 2005 in Berlin vorgestellt.²⁰ Anscheinend aber sind es nur wenige Beispiele, und die meisten davon enthalten nicht unbedingt in ausreichendem Maße die Informationen und Daten, die eine Anwendung der Ausnahmekriterienprüfung absichern könnten. Es ist daher sinnvoll, weitere Beispiele zu sammeln und insbesondere jene hervorzuheben, die als Referenz oder Beispiele „guter Praxis“ verwendet werden können.

Die identifizierten Kernpunkte sind insbesondere:

Ergebnisse nach Artikel 5


Die ersten vorläufigen Ergebnisse der Belastungs- und Auswirkungsanalyse lassen erkennen, dass bei zahlreichen Wasserkörpern die Gefahr besteht oder möglicherweise besteht, dass sie die in der WRRL dargelegten Umweltziele nicht erreichen. Von Belang in ganz Europa sind hier insbesondere hydromorphologische Veränderungen – vor allem durch Schifffahrt, Wasserkraft, Hochwasserschutz – und andere Belastungen durch Landwirtschaft und Verstädterung. In einigen Teilen der EU ist unzureichend aufbereitetes Abwasser aus Kommunen und Industrie immer noch in hohem Maße für die Verschlechterung der Wasserqualität verantwortlich.²¹ Hinsichtlich der Zielerreichung gibt es eine Reihe von Faktoren, die zur Verbesserung dieser Situation beitragen können, beispielsweise die Behandlung von Unsicherheiten der Analyse und der Worst-Case-Ansatz.²²

Andere Ursachen dieser Situationsbeschreibung liegen darin, dass die Analyse auch die nicht erreichten Umweltziele anderer EU-Rechtsvorschriften einbezieht (z. B. der Nitratrichtlinie, der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser und der IVU-Richtlinie). Darüber hinaus sind die wichtigsten Umweltziele der WRRL allgemeiner gefasst; sie sind anspruchsvoller als frühere Umweltziele.

²⁰ <http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/wfd/library>

²¹ Einen systematischeren Überblick über die sich aus den Berichten zu Artikel 5 ergebenden Kernprobleme bietet das Dokument der Arbeitsgruppe B, das unter <http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/wfd/library> heruntergeladen werden kann.

²² Zu weiteren Einzelheiten siehe „Principles and communication of results of the first analysis under the WFD“ unter <http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/wfd/library>.


	<p>Die vorläufigen Resultate der Belastungs- und Auswirkungsanalyse zeigen, dass der Zustand unserer aquatischen Ökosysteme in gewisser Hinsicht bedenklicher als zunächst erwartet ist (beruhend auf Ergebnissen für 2004, nicht bezogen auf 2015). Dies ist zum Teil dadurch bedingt, dass Ziele, die gemäß anderem Umwelt- bzw. Wasserrecht erreicht werden sollten, nicht verwirklicht wurden, und dass Informationen über zahlreiche Aspekte weitgehend nicht verfügbar waren.</p>
---	--

Vorrangige Maßnahmen

Es ist daher unwahrscheinlich, dass die Mitgliedstaaten sämtliche in der aquatischen Umwelt zutage tretenden Probleme in einem einzigen Planungszyklus werden angehen können. Dies berücksichtigt die Richtlinie, indem sie als integraler Bestandteil der Bewirtschaftungsplanung für Flussgebiete die Anwendung von Ausnahmeregelungen vorsieht. Ausnahmen ermöglichen den Mitgliedstaaten, Maßnahmen nach ihrer Dringlichkeit zu planen und die Wasserumwelt über mehrere Planungszyklen hinweg zu verbessern.

Aus den vorläufigen Ergebnissen der Belastungs- und Auswirkungsanalyse lässt sich ersehen, dass es Wasserkörper gibt, die den guten Zustand bis 2015 unter Umständen nicht erreichen können. Die Mitgliedstaaten können nicht alles auf einmal in Angriff nehmen und müssen entscheiden können, welchen Wasserkörpern höchste Priorität zugewiesen wird und bei welchen Wasserkörpern erst später Maßnahmen ergriffen werden können.

Die Festlegung von Zielen für jeden Wasserkörper ist das geeignete Vorgehen, um Prioritäten für Maßnahmen zur Zielerreichung zu setzen. Möglicherweise werden im ersten Planungszyklus für Flusseinzugsgebiete Ausnahmeregelungen noch häufiger angewendet; ihre Zahl wird jedoch mit den ergriffenen Maßnahmen und der Zielerreichung in den folgenden Zyklen stetig zurückgehen.

	<p>Die Festlegung von Zielen und Ausnahmen soll genutzt werden, um im Rahmen von Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen Prioritäten für Maßnahmen zu setzen (siehe Abbildung 1).</p>
---	---

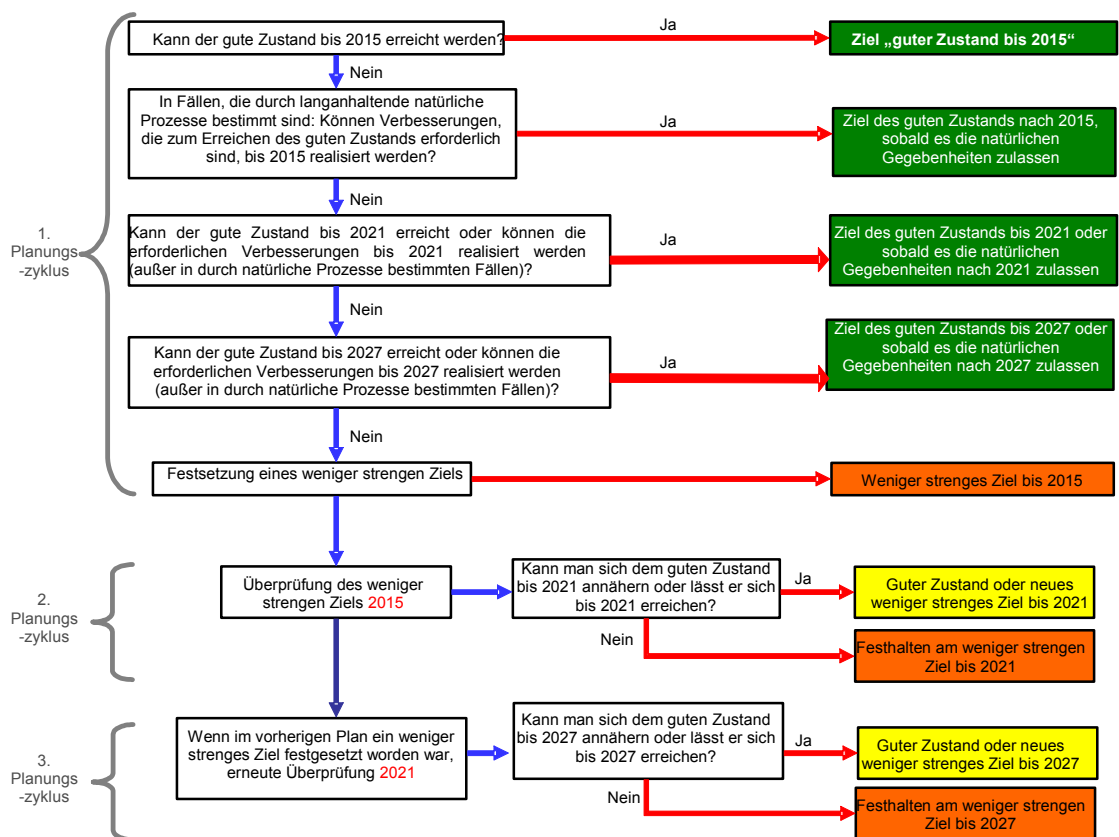


Abbildung 1: Schrittweises Vorgehen für die Prüfung von Ausnahmen vom „guten Zustand“. Bei als „erheblich verändert“ oder „künstlich“ ausgewiesenen Wasserkörpern²³ bedeutet „guter Zustand“ in der Abbildung „gutes ökologisches Potenzial und guter chemischer Zustand des Oberflächengewässers“.²⁴ Festzuhalten ist, dass das Erreichen des „guten Zustands“ – wenn dieses Ziel angestrebt wird (grüne Felder) – durch Überwachungsdaten bestätigt werden muss.

²³ Der „Leitfaden zur Identifizierung und Ausweisung von erheblich veränderten und künstlichen Wasserkörpern“ (CIS-Arbeitsgruppe 2.2) bietet Hinweise zur Anwendung der Prüfung nach Artikel 4 Absatz 3, ob ein Wasserkörper als „erheblich verändert“ oder „künstlich“ ausgewiesen werden kann. Zu dieser Prüfung gehört die Frage, ob die zum Erreichen eines guten Zustands erforderlichen Änderungen der hydromorphologischen Merkmale dieses Körpers ohne signifikante negative Auswirkungen auf die Umwelt im weiteren Sinne oder auf spezifizierte Nutzungen durchgeführt werden können.

²⁴ Bevor in dieser Weise schrittweise vorgegangen wird, sollten alle für eine Entscheidung über Ausnahmen erforderlichen Informationen vorliegen, insbesondere wirtschaftliche Daten und ihre Auswertung, die es ermöglichen, die Verhältnismäßigkeit der Kosten zu prüfen (eine der Voraussetzungen für das Erreichen des guten Zustands).

Beziehungen zwischen den Ausnahmen


Um Ausnahmeregelungen im Planungsprozess in geeigneter Weise nutzen zu können, ist zu beachten, dass ihre verschiedenen Elemente miteinander zusammenhängen und daher nebeneinander statt nacheinander in Betracht gezogen werden sollten.

Bei der Entscheidungsfindung sollten auch Unsicherheiten einkalkuliert werden (z. B. hinsichtlich der Maßnahmenwirksamkeit, hinsichtlich der sich mit der Zeit ändernden Belastungen und Auswirkungen und hinsichtlich Kosten und Nutzen).

Gehen wir als Beispiel von einem Wasserkörper aus, der den guten Zustand bis 2015 wahrscheinlich nicht erreichen kann. Zur Verbesserung einiger den Zustand konstituierender Elemente könnten zwar bestimmte Maßnahmen ergriffen werden, doch wären die Kosten für die Durchführung aller Maßnahmen, die zum Erreichen des guten Zustands bis 2015 notwendig wären, unverhältnismäßig hoch. Allerdings werden für den Zeitraum 2017–2020 bedeutende Veränderungen in der „Umweltpraxis“ erwartet. Diese würden zu Verbesserungen der übrigen Qualitätskomponenten führen.

Ist mit einiger Sicherheit zu erwarten, dass die Veränderung der Umweltpraxis die relevanten Qualitätskomponenten rasch und in ausreichendem Maße verbessert, kann die Frist für das Erreichen des guten Zustands bis 2021 verlängert werden. Herrscht jedoch Unsicherheit hinsichtlich der Auswirkungen einer veränderten Umweltpraxis oder hinsichtlich dessen, wie lange es dauert, bis sich dadurch auch eine veränderte ökologische Qualität eingestellt hat, wäre es möglicherweise geeigneter, eine weniger strenge Frist für 2015 zu setzen und die Situation bei der Ausarbeitung des zweiten Bewirtschaftungsplans für das Flusseinzugsgebiet erneut zu prüfen.

Im Hinblick auf die Frage, ob und welche Maßnahmen für das Erreichen der in der Bewirtschaftungsplanung gesetzten Ziele als effizient gelten können, wird es immer eine gewisse Unsicherheit geben. Geht aus Überwachungsdaten oder sonstigen Daten hervor, dass ein Ziel für einen Wasserkörper voraussichtlich nicht erreicht wird, so sieht Artikel 11 Absatz 5 vor, dass der betreffende Mitgliedstaat die zur Zielerreichung erforderlichen Zusatzmaßnahmen festlegt. Wenn die erforderlichen Zusatzmaßnahmen technisch nicht durchführbar wären oder unverhältnismäßig hohe Kosten verursachen würden, soll der betreffende Mitgliedstaat das festgelegte Ziel gemäß den Bestimmungen von Artikel 4 Absatz 4 und Absatz 5 überprüfen und im folgenden Bewirtschaftungsplan für das Einzugsgebiet das Ziel für diesen Wasserkörper aktualisieren sowie die Gründe für das Nichterreichen des früheren Ziels, die Gründe für das Nichtergreifen zusätzlicher Maßnahmen und die Maßnahmen zum Verwirklichen des aktualisierten Ziels darlegen.

	<p>Die Beziehungen zwischen Ausnahmen ist keine Hierarchie in dem Sinne, dass die einen leichter zu begründen wären als die anderen. Allerdings erfordern die Bedingungen für die Festlegung „weniger strenger Ziele“ mehr Informationen und eine gründlichere Beurteilung von Alternativen als es für Fristverlängerungen notwendig wäre. Daher wäre bei der Prüfung der Frage, welche Art Ausnahme am angemessensten ist, schrittweise vorzugehen (siehe Abbildung 1 im Hintergrundpapier).</p>
---	--


Weniger strenge Ziele

Die ökologischen und chemischen Zustandsklassen eines Wasserkörpers werden durch eine Reihe von Qualitätskomponenten bestimmt. Wenn aus Gründen technischer Undurchführbarkeit oder wegen unverhältnismäßig hoher Kosten eine Qualitätskomponente nicht so saniert werden kann, wie es für das Erreichen eines guten ökologischen oder chemischen Zustands erforderlich wäre, so liegt das strengste Ziel, das für diesen Wasserkörper gesetzt werden kann, im Bereich unterhalb des „guten Zustands“.

Ein „weniger strenges Ziel“ bedeutet weder zuzulassen, dass sich der Zustand anderer Qualitätskomponenten soweit verschlechtert, bis ein Zustand erreicht ist, wie ihn die am stärksten betroffene Qualitätskomponente bedingen würde, noch dass das Potenzial für die Verbesserung des Zustands anderer Qualitätskomponenten außer acht gelassen werden kann.


Um ein so genanntes „weniger strenges Ziel“ zu erreichen, kann es erforderlich sein, Maßnahmen durchzuführen, die mindestens so streng sind wie solche, die für Wasserkörper mit dem Ziel eines „guten Zustands“ notwendig sind.

Beispielsweise kann für einen Wasserkörper ein weniger strenges Ziel festgelegt werden, weil ihm Wasser in Mengen entnommen wird, die zu verringern unverhältnismäßig hohe Kosten verursachen würde. Die Erfüllung einer Umweltqualitätsnorm für einen Schadstoff in einem solchen Wasserkörper kann strengere Einleitungskontrollen erfordern als es für einen Wasserkörper ohne eine solche Wasserentnahme notwendig wäre, der dieselbe Umweltqualitätsnorm erfüllen soll.

	<p>Ein „weniger strenges Ziel“ bedeutet eine Qualität, die dem „guten Zustand“ am nächsten kommt, berücksichtigt man die Auswirkungen, deren Bewältigung nicht möglich oder unverhältnismäßig teuer wäre.</p>
---	--

Kernbegriffe

Wie bereits erwähnt, gilt für die Anwendung von Ausnahmeregelungen eine Reihe von Bedingungen. Diese Bedingungen werden in gewissem Maße durch Begriffe näher bestimmt, deren Auslegung nicht immer leicht ist. Die wichtigsten dieser Begriffe sind „unverhältnismäßig teuer/unverhältnismäßig hohe Kosten“, „technisch durchführbar“, „wesentlich bessere Umweltoption“ und „nachhaltige Entwicklung(stätigkeit des Menschen)“. Es wird kaum möglich sein, sich auf eine einheitliche Verwendung dieser Begriffe zu einigen. Daher ist es um so wichtiger, dass die von den Mitgliedstaaten entwickelten Methoden offen und transparent dargelegt werden, damit sie in öffentlichen Anhörungen erörtert werden können.

	<p>Bei der Anwendung von Ausnahmeregelungen sind zentrale Begriffe und/oder Vorschriften in offener und transparenter Weise zu verwenden, sodass das Vorgehen in Anhörungen einbezogen werden kann.</p>
---	--

Für einige dieser Begriffe gibt es bereits Orientierungshilfen. Betrachtungen zu „unverhältnismäßig hohen Kosten“ enthält der Leitfaden der WATECO-Arbeitsgruppe.²⁵ Zur „wesentlich besseren Umweltoption“ und zur „nachhaltigen Entwicklung(stätigkeit des Menschen)“ bieten die SUP- und UVP-Richtlinie²⁶ einen rechtlichen Rahmen zur Bewertung dieser Aspekte. Zum „überwiegenden öffentlichen Interesse“ enthält der Leitfaden zur Umsetzung von Artikel 6 der Habitat-Richtlinie einige Überlegungen.²⁷

Maßstäbe


Festzuhalten ist ferner, dass der Maßstab der Bewertungen von Bedeutung ist und bei der Ausarbeitung des Bewirtschaftungsplans für das Flusseinzugsgebiet geklärt werden sollte. Beispielsweise sollten bei Maßnahmen zur Kosteneffizienz der geographische Zielbereich dieser

²⁵ „Economics and the Environment - The Implementation Challenge of the Water Framework Directive“, verfügbar unter http://europa.eu.int/comm/environment/water/waterframework/guidance_documents.html; deutsche Zusammenfassung unter: <http://www.umweltbundesamt.de/wasser/themen/politikleit.pdf>

²⁶ Siehe Leitfaden zur Umsetzung der SUP-Richtlinie: <http://europa.eu.int/comm/environment/eia/sea-support.htm>


²⁷ „Methodological guidance on the provisions of Article 6 (3) and (4) of the Habitats Directive 92/43/EC: Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites.“ Verfügbar unter http://europa.eu.int/comm/environment/nature/nature_conservation/eu_nature_legislation/specific_articles/art6/index_en.htm

Maßnahmen berücksichtigt werden, d. h. stromaufwärts bzw. stromabwärts liegende Bereiche. Es ist nachvollziehbar, dass für unterschiedliche Bewertungen oder unterschiedliche Aspekte derselben Bewertung unterschiedliche Maßstäbe angemessen sein können (nationale Ebene, Ebene des Einzugsgebiets, Ebene von Teilgebieten, Wasserkörper). So müssen beispielsweise grenzüberschreitende Aspekte im grenzüberschreitenden Maßstab beurteilt werden. Die Wahl des Maßstabs ist jedoch durch die Bestimmungen der WRRL zu begründen. Dabei ist der grundlegende Ansatz der WRRL zu beachten, der die Bewirtschaftung von Wasserressourcen auf Einzugsgebietsebene einführt.

	<p>In den Flussgebietseinheiten und Mitgliedstaaten sollte bei der Anwendung von Ausnahmeregelungen und der Kosteneffizienzbeurteilung ein harmonisiertes, vergleichbares und transparentes Vorgehen sichergestellt werden.²⁸ In welchem geeigneten Umfang die Beurteilungen durchzuführen sind, hängt von den jeweiligen Fragen ab.</p>
---	--

Neue Änderungen

Artikel 4 Absatz 7 hat erhebliche Auswirkungen auf neue Entwicklungen und Änderungen. Unter diese Vorschrift fallen beispielsweise Wasserkraftwerke, der Hochwasserschutz und geplante Schifffahrtsprojekte. Bereits in der Planungsphase muss beurteilt werden, ob die Kriterien und Bedingungen erfüllt sind. Es ist daher sinnvoll, eine solche Beurteilung in die Umweltverträglichkeitsprüfung einzubeziehen, die für die meisten derartigen Projekte vorgenommen werden muss. Jedoch auch dann, wenn bestimmte Projekte nicht unter die UVP-Richtlinie (85/337/EWG) fallen, kann Artikel 4 Absatz 7 Anwendung finden. Bei Plänen und Programmen, die die WRRL-Umweltziele betreffen, sollte die Beurteilung nach Artikel 4 Absatz 7 in die strategische Umweltprüfung (Richtlinie 2001/42/EG) einbezogen werden.²⁹

	<p>Die Planung „neuer Änderungen“ erfordert die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung, die zumindest nachweist, dass die Kriterien und Bedingungen nach Artikel 4 Absatz 7, jedoch auch nach Absatz 8 und Absatz 9 erfüllt sind.</p>
---	--

²⁸ Es ist die Pflicht der Europäischen Kommission, dafür Sorge zu tragen, dass die Wasserrahmenrichtlinie zwischen den Mitgliedstaaten und Flussgebietseinheiten auf harmonisierte, vergleichbare und transparente Weise umgesetzt wird. Die Gemeinsame Umsetzungsstrategie zur WRRL ist ein Beitrag zu diesem Prozess.

²⁹ Vgl. Leitfaden zur Umsetzung der SUP-Richtlinie:
<http://europa.eu.int/comm/environment/eia/sea-support.htm>

Bei neuen hydromorphologischen Änderungen können im folgenden Bewirtschaftungsplan für das Einzugsgebiet die Bestimmungen für erheblich veränderte Wasserkörper auf diese neuen Änderungen angewendet werden, wenn die Bedingungen des Artikels 4 Absatz 3 zutreffen. Allerdings können Wasserkörper wegen einer erwarteten erheblichen hydromorphologischen Änderung nicht eher als „erheblich verändert“ ausgewiesen werden, bis diese Änderung tatsächlich eingetreten ist. In jedem Fall sollte für die Ausweisung neuer erheblich veränderter Wasserkörper das im HMWB-Leitfaden entwickelte schrittweise Vorgehen ohne die „vorläufige Identifizierung“ eingehalten werden, wenn die Beurteilung gemäß Artikel 4 Absatz 7 vorgenommen wurde.

Miteinander verbundene Wasserkörper

Artikel 4 Absatz 8 schreibt vor: „Ein Mitgliedstaat, der die Absätze 3, 4, 5, 6 und 7 zur Anwendung bringt, trägt dafür Sorge, dass dies die Verwirklichung der Ziele dieser Richtlinie in anderen Wasserkörpern innerhalb derselben Flussgebietseinheit nicht dauerhaft ausschließt oder gefährdet und mit den sonstigen gemeinschaftlichen Umweltschutzvorschriften vereinbar ist.“ Diese Mindestanforderung enthält zwei Aspekte, nämlich erstens die Beziehungen zwischen Wasserkörpern und zweitens die Vereinbarkeit mit sonstigen Umweltschutzvorschriften. Mit letzterem soll dafür Sorge getragen werden, dass die Ausnahmen der WRRL keinesfalls dazu genutzt werden, von den Vorschriften anderer einschlägiger EU-Richtlinien abzuweichen.

Im Hinblick auf die Verbindungen von Wasserkörpern untereinander hängt die Anwendung dieser Vorschrift sehr von der für die Identifizierung von Wasserkörpern verwendeten Methode ab. Klar ist, dass es keinen Automatismus für die Begründung von Ausnahmen in einem angrenzenden Wasserkörper auf der Grundlage einer Beurteilung für einen anderen Wasserkörper geben kann. Dies bedeutet nicht zwangsläufig, dass die Gründe für eine Ausnahme (z. B. Wassernutzung oder signifikante Belastungen) stets in dem Wasserkörper liegen müssen, für den eine Ausnahme angestrebt wird. Um das Risiko einer falschen Anwendung dieser wichtigen Vorschrift zu vermeiden, sollten konkrete Beispiele für bewährte Praktiken ausgetauscht werden.

Finanzierungsinstrumente

Schließlich liegt auf der Hand, dass die Bewertung der Verhältnismäßigkeit (oder Unverhältnismäßigkeit) von Kosten auch von den Finanzierungsoptionen abhängen kann. In dieser Hinsicht beeinflusst die Möglichkeit, EU-Finanzierungsinstrumente zu nutzen, die Erörterung und die Entscheidungsprozesse in den Mitgliedstaaten. Anwendbar wären insbesondere Grundsätze der Gemeinsamen Agrarpolitik, des Leitfadens zum Finanzierungsinstrument für die Fischerei (bzw. des künftigen Europäischen Fischereifonds), des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung und des

Kohäsionsfonds. Es muss ermittelt werden, welche für den Bewirtschaftungsplan für das Flusseinzugsgebiet erforderlichen Maßnahmen (darin ist das Maßnahmenprogramm eingeschlossen) diesen Finanzierungsinstrumenten gemäß förderfähig wären. Dazu werden die laufenden Aktivitäten im Rahmen der Gemeinsamen Umsetzungsstrategie nützliche Beiträge liefern.

5. SCHLUSSBETRACHTUNGEN

Das Diskussionspapier stellt neben den Kernpunkten der Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie auch ein Konzept vor, wie Nutzen und sozioökonomische Auswirkungen in den Planungszyklus der Flussgebietseinheiten einbezogen werden.

Die Wasserrahmenrichtlinie sieht bereits ein schrittweises Vorgehen vor, um zu gewährleisten, dass die Ziele verwirklicht und, damit zusammenhängend, Kosten und Nutzen im Planungszyklus berücksichtigt werden. Aus den obigen Erwägungen folgt, dass es eine Abfolge von Schritten gibt, die für den ersten Bewirtschaftungsplan für Einzugsgebiete wie folgt zusammengefasst werden könnte:


Schritt 1 (2004–2006): EU-weite Harmonisierung der Kriterien für die Zustandsbewertung auf der Grundlage gemeinsamer Methoden und Ansätze.

Schritt 2 (2005–2009): Beurteilung der kosteneffizientesten Maßnahmen und Identifizierung potenzieller sozioökonomischer Auswirkungen sowie öffentliche Anhörungen zu diesen Fragen.

Schritt 3 (ab 2007): Überwachung der Gewässerqualität.

Schritt 4 (2008–2009): Die Verfahren von Schritt 2 gipfeln in der Festlegung von Zielen, gegebenenfalls und nötigenfalls einschließlich der Anwendung von Ausnahmeregelungen nach Beteiligung der Öffentlichkeit.

Der Prozess ist mit dem ersten Planungszyklus für die Ausarbeitung der Bewirtschaftungspläne für Einzugsgebiete nicht beendet, sondern erstreckt sich in den zweiten und dritten Planungszyklus.


	<p>Die Grundlage der WRRL ist ein solides und integriertes Umweltqualitätsmanagement in den Einzugsgebieten, das der Gesellschaft die richtigen Entscheidungen ermöglicht, insbesondere die Festlegung ehrgeiziger Ziele sowie die Berücksichtigung sozioökonomischer und Kosteneffizienz Aspekte.</p>
---	---

Das Verfahren der Zielfestsetzung und Ausnahmeregelung ist für Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme grundlegend; es handelt sich um einen längeren und komplexen Prozess, an

dem zahlreiche Akteure beteiligt sind und der die koordinierte Bewertung technischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Aspekte beinhaltet. Die Mitgliedstaaten können und sollten damit jetzt beginnen, um für den Entwurf der Bewirtschaftungspläne für Einzugsgebiete 2008 über die Entwicklung von Zielen beraten, Maßnahmen durchführen und die einschlägigen Ziele bis 2015 erreichen zu können.

Allerdings ist der Prozess mit dem ersten Planungszyklus nicht beendet, denn es ist ein *dynamischer* und *sich wiederholender* Prozess, was bedeutet, dass er auf der Grundlage der Erfahrungen mit den ersten Bewirtschaftungsplänen für die Flusseinzugsgebiete weiterentwickelt und verbessert werden sollte. Wahrscheinlich nimmt die Zahl der Wasserkörper, auf die Ausnahmeregelungen angewendet werden, mit dem zweiten und dritten Planungszyklus ab, doch ist ihre Anwendung jedes Mal neu anzupassen.

Ein spezieller und langfristig relevanter Aspekt, der künftig noch weiter untersucht und erörtert werden muss, sind die Folgen des *Klimawandels* für die Wasserrahmenrichtlinie. Die Bewertungsverfahren für den „guten Zustand“ (z. B. Typologie und Referenzbedingungen für die Einstufung des ökologischen Zustands) müssen vor dem Hintergrund der prognostizierten Klimaveränderungen weiterentwickelt werden.³⁰

	<p>Im Zusammenhang mit der Festsetzung von Zielen und der Anwendung von Ausnahmeregelungen ist immer noch sehr viel Arbeit zu bewältigen. Die laufenden Aktivitäten müssen mit hoher Priorität fortgeführt und zusätzliche Arbeiten in den Mitgliedstaaten jetzt aufgenommen werden.</p>
---	---

Die Gemeinsame Umsetzungsstrategie dient bereits als Plattform für den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit; sie ermöglicht, Lehren aus den Erfahrungen mit den verschiedenen Prozessen in den Mitgliedstaaten oder Flussgebietseinheiten zu ziehen. Es kann für das Arbeitsprogramm 2005/2006 und darüber hinaus erforderlich sein, diese Zusammenarbeit bei einigen speziellen Aspekten der oben erwähnten Punkte zu intensivieren.

³⁰ Weitere Einzelheiten in „Climate Change and the European Water Dimension“, Bericht der Gemeinsamen Forschungsstelle (GFS) von February 2005, EUR 21553, verfügbar unter http://ies.jrc.cec.eu.int/Scientific_Reports.271.0.html

Anlage 1

Mitglieder der Redaktionsgruppe „Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie“

Mitglied	Name	E-Mail
Land/Organisation		
Dänemark	Jens Brøgger Jensen	jbj@mst.dk
Frankreich	Marie-Françoise Bazerque Pierre-Jean Martinez Thierry Davy	marie-francoise.bazerque@ecologie.gouv.fr pierre-jean.martinez@ecologie.gouv.fr thierry.davy@tiscali.be
Deutschland	Sibylle Pawlowski Ulrich Irmer	sibylle.pawlowski@munlv.nrw.de ulrich.irmer@uba.de
Italien	Giorigo Pineschi Caterina Sollazzo	pineschi.giorgio@minambiente.it sollazzo.caterina@minambiente.it
Malta	Manuel Sapiano	manuel.sapiano@mra.org.mt
Niederlande	Sjoerd van Dijk	sjoerd.van.Dijk@minvenw.nl
Spanien	Marta Moren Abat José Luis Ortiz Casas	mmoren@mma.es jlortiz@mma.es
Schweden	Anne Andersson	anne.andersson@naturvardsverket.se
Vereinigtes Königreich	Alice Baverstock Peter Pollard	alice.baverstock@defra.gsi.gov.uk peter.pollard@sepa.org.uk
Norwegen	Trond Syversen Geir Taubøl	trond.syversen@sft.no gta@nve.no
WWF/EEB	Stefan Scheuer	stefan.scheuer@eeb.org
Gemeinsame Forschungsstelle	Anna-Stiina Heiskanen Wouter van de Bund	Anna-stiina.heiskanen@jrc.it Wouter.van-de-bund@jrc.it
Europäische Kommission (GD Umwelt)	Joachim D'Eugenio Jorge Rodriguez Romero Gilles Crosnier	joachim.d'eugenio@cec.eu.int jorge.rodriquez-romero@cec.eu.int gilles.crosnier@cec.eu.int

**Workshop zu den Zielen der Wasserrahmenrichtlinie
Berlin, 26. – 27. Mai 2005**

– Hauptergebnisse –

1. Hintergrund

Der „Workshop zu den Zielen der Wasserrahmenrichtlinie“ wurde gemeinsam von Deutschland und der Europäischen Kommission im Rahmen der Gemeinsamen Umsetzungsstrategie (CIS) für die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) organisiert. Er fand am 26. und 27. Mai 2005 in Berlin statt.

Die *Hauptziele des Workshops* bestanden darin,

- den Teilnehmern Gelegenheit zu bieten, ihre *praktischen Erfahrungen mit der Definition von Umweltzielen* und der Beurteilung möglicher *Ausnahmen* zu erörtern (Artikel 4 der Wasserrahmenrichtlinie)
- *Fragen zu klären*, die im *Diskussionspapier der Kommission* zu den Umweltzielen aufgeworfen wurdenⁱ⁾
- die Grundlage für ein gemeinsames Dokument für die weitere Diskussion zu schaffen, das auf den praktischen Erfahrungen und Ansätzen der Mitgliedstaaten beruht.

Der Workshop stützte sich auf die folgenden **Dokumente**:

1. den Entwurf des *Diskussionspapiersⁱ⁾* und des *Hintergrundpapiersⁱⁱ⁾* zu Umweltzielen (beide vom 12. Mai 2005),
2. ein *Themenpapierⁱⁱⁱ⁾*, das die Fallstudien im Hinblick auf die im Diskussionspapier aufgeworfenen Fragen zusammenfasst und auswertet,
3. *Fallstudien* zu wichtigen Ausnahmen, die von den Mitgliedstaaten vorgelegt wurden. Den vollständigen Text der Fallstudien enthält der Anhang zum Themenpapier.

Die Erörterung konzentrierte sich auf die im Entwurf des Diskussionspapiers und des Hintergrundpapiers formulierten *Kernfragen*, insbesondere auf:

1. **Fristverlängerungen und weniger strenge Ziele**
2. **Beurteilung der Kosteneffizienz und Verhältnismäßigkeit der Kosten**
3. **Andere EU-Rechtsvorschriften und miteinander verbundene Wasserkörper**
4. **Erheblich veränderte Wasserkörper und neue Änderungen.**

Nach einer *programmatischen Darlegung* der erwähnten Punkte wurden die *Fallstudien* vorgestellt. Die Kernfragen wurden in vier *Arbeitsgruppen* weiter erörtert. Abschließend wurden in einer *gemeinsamen Sitzung* die Hauptergebnisse aus den Arbeitsgruppen dargestellt und diskutiert.

Insgesamt nahmen 34 Experten aus elf Ländern an diesem Workshop teil. Neben den Vertretern der Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission (GD Umwelt) nahmen fünf Delegierte von Interessengruppen teil (siehe Anhang).

Das vorliegende Dokument bietet einen knappen Überblick über die Hauptergebnisse des Workshops. Ergänzend werden die von den Mitgliedstaaten vorgestellten Fallbeispiele zusammengefasst.

2. Zusammenfassung der Fallstudien

Insgesamt wurden 14 Fallstudien aus sechs Mitgliedstaaten zusammengetragen. Neun dieser Fallstudien wurden auf dem Workshop vorgestellt.^{iv)} Die folgenden Seiten geben einen kurzen Überblick über die Fallstudien im Hinblick auf die dort behandelten Probleme.

In **Fallstudie DE1** wird ein System zur Beurteilung von Maßnahmen gegen bauliche und nichtbauliche Veränderungen bei Flüssen eines deutschen Bundeslandes beschrieben. Das System ist auf HMWB wie auch auf andere Oberflächenwasserkörper anwendbar und konzentriert sich auf die Besiedlung durch typspezifische Fischarten. Die Fallstudie bewertet verschiedene Aspekte der Ausnahmen sowie finanzielle Gesichtspunkte.

Die **Fallstudien DE2** und **DE4** beschreiben Probleme in deutschen Braunkohletagebauegebieten. In Fallstudie **DE2** wird dargestellt, dass durch den Tagebau im Einzugsgebiet der Elbe mehrere Grundwasserkörper die Umweltziele (mengenmäßiger und qualitativer Zustand) wahrscheinlich nicht erreichen. Fallstudie **DE4** beschreibt die Situation in Braunkohletagebauegebieten der niederrheinischen Bucht. Die Entwässerung der Tagebauegebiete führt zu einer erheblichen Senkung des Grundwasserspiegels. Beide Fallstudien kommen zu dem Schluss, dass „weniger strenge Ziele“ die wahrscheinlichste Ausnahme sind.

Die **Fallstudien DE3** und **ES1** behandeln das Problem der Nitratversickerung in der Landwirtschaft. In beiden Fällen wird angeführt, dass Grundwasserkörper den guten chemischen Zustand bis 2015 aufgrund überhöhter Nitratwerte möglicherweise nicht erreichen. Laut Fallstudie **DE3** ist es notwendig, die Frist für die Erfüllung des Ziels eines guten chemischen Zustands zu verlängern. Es werden verschiedene Fragen zur Beurteilung der Kosteneffizienz möglicher Maßnahmen aufgeworfen.

Die spanische **Fallstudie ES2** beschreibt Probleme im Zusammenhang mit Salzbergwerken in der katalanischen Flussgebietseinheit. Durch die Salzgewinnung weisen einige Flüsse einen hohen Salzgehalt auf; es wird festgestellt, dass einige Wasserkörper der Flussgebietseinheit den guten

Zustand bis 2015 wahrscheinlich nicht erreichen werden. Es werden verschiedene Maßnahmen zur ökologischen Schadensbegrenzung diskutiert, die als teuer und komplex beschrieben werden.

Fallstudie ES3 geht auf den Schieferabbau im Gebiet des Flusses Casoyo in Spanien ein. Von der Schiefergewinnung und dem Abraum sind insbesondere die Flussufer betroffen.

In **Fallstudie ES4** wird das Versalzungsproblem der unteren Flussabschnitte des Llobregat in Spanien geschildert. Seine Ursachen liegen in Grundwasserentnahmen im Flusseinzugsgebiet.

Die französische **Fallstudie FR1** beschreibt eine auf Flüsse in der Normandie angewandte Methode zur Definition von Werten für den guten Zustand; ferner geht sie auf die Bewertung des Risikos, das Ziel des guten Zustands nicht zu erreichen, und auf die Analyse möglicher Maßnahmen ein.

In **Fallstudie MT1** wird der problematische Nitratgehalt im Grundwasser Maltas thematisiert. Aufgrund der besonderen Situation der Insel, wo die Menge des gespeicherten Grundwassers im Vergleich zur jährlichen Grundwasserneubildung und Entnahme relativ groß ist, ist es nicht möglich, das entsprechende Ziel zu erreichen. Zur Bestimmung des zeitlichen Rahmens unterschiedlicher Szenarien wird ein Mischungsmodell für den Grundwasserkörper vorgeschlagen. Insbesondere „weniger strenge Ziele“ und „Fristverlängerungen“ werden in Betracht gezogen.

Fallstudie NO1 beschreibt das Problem der Anwendung „weniger strenger Ziele“ (Artikel 4 Absatz 5) und der Einstufung als „erheblich veränderter Wasserkörper“ (Artikel 4 Absatz 3) im Fall eines norwegischen Wasserkraftprojekts, das vier Stauseen, zwei Wasserkraftwerke und ein komplexes Netz von Gewässerumleitungen und Transfertunneln umfasst. Die Frage ist, ob die in Anhang V der Wasserrahmenrichtlinie erwähnte „ökologische Durchgängigkeit“ unbedingt gewährleistet sein muss.

Gegenstand der **Fallstudie PL1** ist ein Rückhaltebecken in Polen. Sein 41 m hoher Damm besitzt keine Fischwanderhilfen, was die Durchgängigkeit des Flussökosystems beeinträchtigt. Es stellt sich die Frage, ob Artikel 4 Absatz 3 – Einstufung als „erheblich verändert“ – angewendet werden soll, da die Wiederherstellung des guten ökologischen Zustands als nicht möglich erachtet wird.

Fallstudie PL2 hat ein polnisches Flusseinzugsgebiet zum Thema. Die Flüsse dort sind auf fast der Hälfte ihrer Länge reguliert (Querbauwerke und Begradigungen). Der Wasserkörper werde das hier als „guter hydromorphologischer Zustand“ bezeichnete Ziel möglicherweise nicht erreichen. Als Ausnahme wird die „Fristverlängerung“ erwogen.

Fallstudie UK1 schildert eine Methode zur Berechnung der Kosteneffizienz von Maßnahmen in nationalen Programmen nach der WRRL. Sie bezieht sich auch auf Fragen, die sich aus anderen EU-Rechtsvorschriften ergeben, etwa die durch die Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser vorgeschriebenen Phosphorwerte, die als Richtwerte verwendet wurden. Es wird vorgeschlagen, diese Methode für die Beurteilung der Anwendbarkeit von Artikel 4 Absatz 4 Buchstabe a) (weniger strenges Ziel) zu verwenden.

Fallstudie UK2 beschreibt die Situation in einer schottischen Flussgebietseinheit. Es werden darin die Wechselbeziehungen zwischen der WRRL und der Fischereigewässerrichtlinie wie auch der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser abgeschätzt. Als Beispiele werden Temperatur- und Nährstoffauswirkungen analysiert.

3. Hauptergebnisse des Workshops

Die Ergebnisse des Workshops stimmen inhaltlich mit dem Diskussionspapierⁱ⁾ und dem Hintergrundpapierⁱⁱ⁾ der Kommission über Umweltziele überein. Es wurden zwei kleinere Änderungen dieser Dokumente vorgeschlagen (siehe Punkt 1, letzter Satz, und Punkt 3 unten).

Die Hauptergebnisse des Workshops wurden in der abschließenden gemeinsamen Sitzung erörtert. Nach dem Workshop wurden die Teilnehmer um ihre Stellungnahmen gebeten. Im Folgenden werden die Hauptergebnisse des Workshops anhand der im Diskussionspapierⁱ⁾ und im Hintergrundpapierⁱⁱ⁾ der Kommission dargestellten Kernpunkte zusammengefasst. Der Text berücksichtigt die Stellungnahmen der Teilnehmer.

Fristverlängerungen und weniger strenge Ziele

1. Das in Abbildung 1 des Hintergrundpapiers der Kommission über Umweltzieleⁱⁱ⁾ dargestellte schrittweise Vorgehen wird angenommen: Zunächst sind die Fristverlängerungen anzuwenden. Nur wenn dies nicht ausreicht, können weniger strenge Ziele gesetzt werden. Alle für die Entscheidung über Ausnahmen erforderlichen Informationen müssen vor Beginn der mit dem schrittweisen Vorgehen verbundenen Arbeiten vorliegen.
2. Rechtlich ist es nicht möglich, die Fristen über 2027 hinaus zu verlängern (außer durch natürliche Gegebenheiten bedingt). Nötigenfalls müssen weniger strenge Ziele gesteckt werden. Die zentrale Aussage lautet: Alle etwaigen Maßnahmen sind spätestens 2027 abzuschließen.
3. Im Falle signifikanter Belastungen ist es erforderlich, die mögliche Bedeutung natürlicher Gegebenheiten als Begründung für weniger strenge Ziele zu klären.

Beurteilung der Kosteneffizienz und der Verhältnismäßigkeit von Kosten

4. Die Kosteneffizienz muss vor der Verhältnismäßigkeit der Kosten beurteilt werden. Bestimmte Punkte sind im grenzüberschreitenden Rahmen zu bewerten. Es soll auf transparente Weise dargestellt werden, wie die Bewertung/Berechnung vorgenommen wurde. Grundsätze: vorhandene Informationen und Daten verwenden, Grenzen erkennen und pragmatisch vorgehen.
5. Es sind angemessene Anstrengungen zu unternehmen, um Daten zu den umweltbezogenen Kosten und den Vorteilen für die Umwelt zu gewinnen.

6. Die Verhältnismäßigkeit der Kosten ist eine offene Frage, an der noch zu arbeiten ist. Die Kosten grundlegender Maßnahmen der wasserbezogenen EG-Richtlinien (Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser, IVU-Richtlinie, Nitratrichtlinie usw.) können nicht in die Kosten-Nutzen-Analyse zur Begründung von Ausnahmen einbezogen werden.

Andere EU-Rechtsvorschriften und miteinander verbundene Wasserkörper

7. Ausnahmeregelungen der WRRL dürfen nicht getroffen werden, wenn dadurch die Einhaltung anderer EU-Rechtsvorschriften beeinträchtigt würde.
8. Auswirkungen auf Wasserkörper außerhalb der Flussgebietseinheit (z. B. Meeresbereiche) müssen berücksichtigt werden (z. B. Eutrophierung). Dies ist ein immer wiederkehrender Punkt in regionalen Meeresschutzübereinkommen und auch in der EU-Meeresschutzstrategie.
9. Das Verfahren zur Regelung von Ausnahmen ist frühzeitig zu beginnen und offen mit den Nachbarn in grenzüberschreitenden Flusseinzugsgebieten zu erörtern.

Erheblich veränderte Wasserkörper und neue Änderungen

10. Für HMWBs gelten spezifische Ziele, die ehrgeizig sind. Die Ausweisung als HMWB bedeutet nicht, dass man untätig ist.

Die Ergebnisse des Workshops sowie die von den Mitgliedstaaten vorgelegten Dokumente werden im abschließenden Workshopbericht dokumentiert. Fragen im Zusammenhang mit Artikel 4 Absatz 7 der WRRL werden bei dem vom VK organisierten Workshop in Prag im Herbst 2005 erörtert.

ⁱ⁾ Diskussionspapier zu den Umweltzielen der Wasserrahmenrichtlinie. Entwurf vom 12. Mai 2005, Version 4.0.

ⁱⁱ⁾ Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie (Hintergrundpapier). Überarbeiteter Entwurf vom 12. Mai 2005

ⁱⁱⁱ⁾ Umweltziele und Ausnahmen – Praktische Beispiele aus den Mitgliedstaaten – Entwurf. Bensheim/Berlin, 19. Mai 2005.

^{iv)} Auf dem Workshop wurden die folgenden Fallstudien vorgestellt: **DE1** (Besiedlung durch typspezifische Fischarten – Deutschland); **DE2** (Grundwasserzustand in früheren Braunkohletagebauegebieten – Deutschland); **DE3** (Landwirtschaft und Ausnahmen vom Ziel des „guten chemischen Zustand des Grundwassers“ – Deutschland); **FR1** (Guter Zustand, Risikobewertung, Maßnahmen und Umweltziele – Untersuchung in der Normandie, Frankreich); **MT1** (Grundwassersanierung – Malta); **NO1** (Das Aura-Wasserkraftprojekt – Norwegen); **PL1** (Dobczyce-Rückhaltebecken – Polen); **PL2** (Der Fluss Stradomka – hydromorphologische Veränderungen, Polen); **UK2** (Fischereigewässerrichtlinie/Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser/Wasserrahmenrichtlinie – Schottland, VK).

Die folgenden Fallstudien wurden auf dem Workshop nicht vorgestellt, sie finden sich im Anhang zum Bericht „Umweltziele und Ausnahmen – Praktische Beispiele aus den Mitgliedstaaten“, Entwurf. Bensheim/Berlin, 19. Mai 2005: **DE4** (Minderung der Auswirkungen des Braunkohleabbaus – Deutschland); **ES1** (Nitratbelastete Grundwasserkörper – Spanien); **ES2** (Hohe Chlorkonzentrationen in Fließgewässern – Spanien); **ES3** (Schiefersteinbruch im Gebiet des Flusses Casoyo – Spanien); **ES4** (Beeinträchtigung von Grundwasserkörpern durch Meeresinflüsse – Spanien); **UK1** (Vorläufige Beurteilung unverhältnismäßiger Kosten – Schottland, UK)