



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 9.3.2015
COM(2015) 120 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND
DEN RAT**

**Wasserrahmenrichtlinie und Hochwasserrichtlinie - Maßnahmen zum Erreichen eines
guten Gewässerzustands in der EU und zur Verringerung der Hochwasserrisiken**

{SWD(2015) 50 final}

{SWD(2015) 51 final}

{SWD(2015) 52 final}

{SWD(2015) 53 final}

{SWD(2015) 54 final}

{SWD(2015) 55 final}

{SWD(2015) 56 final}

1. EINLEITUNG

Zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (WRR)¹ aus dem Jahr 2000 müssen die Mitgliedstaaten auf transparente und partizipative Weise eine Reihe kostenwirksamer Maßnahmen durchführen. Sie müssen diese (in ihren „Maßnahmenprogrammen“ verankerten) Maßnahmen in ihre Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete (im Folgenden „Bewirtschaftungspläne“) integrieren, die alle sechs Jahre aktualisiert werden. Im Jahr 2012 hat die Kommission die Ergebnisse ihrer Prüfung der damals vorliegenden Bewirtschaftungspläne veröffentlicht².

Effiziente Wasserbewirtschaftung, wie sie in der Wasserrahmenrichtlinie vorgesehen ist, hilft den Mitgliedstaaten, sich auf Wetterextreme einzustellen, die aufgrund des Klimawandels immer häufiger werden und enorme Schäden verursachen.³ Ergänzend zur Wasserrahmenrichtlinie wurde im Jahr 2007 die Hochwasserrichtlinie (HWR) erlassen, die die Mitgliedstaaten verpflichtet, Hochwasserrisiken und -gefahren zu ermitteln, zu kartieren und mithilfe von Hochwasserrisikomanagementplänen unter Kontrolle zu bringen⁴.

Bei beiden Richtlinien wurde inzwischen ein Meilenstein im Durchführungsprozess erreicht. Die vorliegende Mitteilung evaluiert die bisherigen Fortschritte, wobei berücksichtigt wird, dass die beiden Richtlinien miteinander verflochten sind und koordiniert umgesetzt werden sollten. Die Evaluierung beruht auf den ersten Berichten über konkrete Aktionen der Mitgliedstaaten zur Durchführung der in ihren Bewirtschaftungsplänen vorgesehenen Maßnahmen. Sie stützt sich auf die von der Kommission vorgenommene Prüfung der Bewirtschaftungspläne⁵ aus dem Jahr 2012 und erfüllt die Anforderungen von Artikel 18 Absatz 4 der Wasserrahmenrichtlinie, der die Kommission verpflichtet, im Jahre 2015 einen Zwischenbericht über die Durchführung der geplanten Maßnahmenprogramme der Mitgliedstaaten zu veröffentlichen.

Die Prüfung der Maßnahmenprogramme der Mitgliedstaaten durch die Kommission und deren Evaluierung der vorläufigen nationalen Hochwasserrisikobewertungen bilden die Grundlage für die im letzten Teil des vorliegenden Dokuments enthaltenen Empfehlungen, auf die im Kontext dieser Mitteilung eingegangen wird, weil die Mitgliedstaaten die zweiten Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete und die ersten Hochwasserrisikomanagementpläne (im Folgenden „Managementpläne“) bis

¹ 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, ABl. L 327 vom 22.12.2000.

² Siehe <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52012DC0670>.

³ Bei Beibehaltung des Status Quo (d. h. bei Fortführung der gegenwärtigen Hochwasserschutzpolitik, die von einem Wiederkehrintervall von 100 Jahren ausgeht) werden die Schäden für die EU aufgrund der kombinierten Wirkung klimatischer und sozioökonomischer Veränderungen bis zu den 2020er Jahren voraussichtlich von 6,9 Mrd. EUR/Jahr auf 20,4 Mrd. EUR/Jahr, bis zu den 2050er Jahren voraussichtlich auf 45,9 Mrd. EUR/Jahr und bis zu den 2080er Jahren voraussichtlich auf 97,9 Mrd. EUR/Jahr ansteigen. Siehe Rojas et al. (2013), *Climate change and river floods in the European Union: Socio-economic consequences and the costs and benefits of adaptation*, *Global Environmental Change* 23, 1737–1751, abrufbar über <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378013001416#>.

⁴ Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken, ABl. L 288 vom 6.11.2007.

⁵ Siehe http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/impl_reports.htm#third.

Ende 2015 verabschieden müssen und die Pläne zur Zeit Gegenstand öffentlicher Konsultationen sind.

Dieser Mitteilung liegen sieben Arbeitsdokumente der Kommissionsdienststellen bei. Zwei davon beinhalten eine eingehendere Bewertung des Stands der Durchführung der Wasserrahmenrichtlinie und der Hochwasserrichtlinie⁶. Die fünf anderen Dokumente betreffen Bewertungen der Bewirtschaftungspläne Belgiens, Griechenlands, Spaniens, Portugals und Kroatiens⁷, die im Jahr 2012 noch nicht angenommen waren.

2. NUTZUNG DER MÖGLICHKEITEN DER EUROPÄISCHEN WASSERPOLITIK

Die Wasserrahmenrichtlinie und andere wasserbezogene Richtlinien⁸ haben dazu beigetragen, dass Gewässer in der EU heute besser geschützt sind. Grundsätzlich können Europäer unbedenklich Leitungswasser trinken und EU-weit in Tausenden von Küstengebieten, Flüssen und Seen schwimmen. Abwassereinleitungen aus städtischen, industriellen und landwirtschaftlichen Quellen sind gesetzlich geregelt.

Der „Fitness-Check“ der europäischen Süßwasserpolitik aus dem Jahr 2012⁹ hat bestätigt, dass der derzeitige wasserpolitische Rahmen den Herausforderungen, mit denen Europas Süßwasser konfrontiert sind, durchaus gerecht wird. Aufgrund der jahrzehntelangen Verunreinigung und anhaltend ineffizienten Bewirtschaftung muss jedoch noch viel getan werden, bevor der Zustand europäischer Gewässer generell für gut befunden werden kann: Nach dem „Blueprint für den Schutz der europäischen Wasserressourcen“ der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2012¹⁰ muss davon ausgegangen werden, dass ungefähr 50 % der europäischen Oberflächengewässer im Jahr 2015 keinen guten ökologischen Zustand erreichen. Auch war die Überwachung des chemischen Zustands der Oberflächengewässer derart lückenhaft, dass er im Jahr 2012 bei über 40 % der Wasserkörper nicht bekannt war und keine Basisdaten ermittelt

⁶ Bericht über den Stand der Durchführung der in der Wasserrahmenrichtlinie vorgesehenen Maßnahmenprogramme; Bericht über den Stand der Durchführung der Hochwasserrichtlinie.

⁷ Berichte über den Stand der Durchführung der in der Wasserrahmenrichtlinie vorgesehenen Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete.

⁸ Richtlinie 2006/118/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung, ABl. L 372 vom 27.12.2006; Richtlinie 2008/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik, ABl. L 348 vom 24.12.2008; Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen, ABl. L 375 vom 31.12.1991; Richtlinie 91/271/EWG des Rates vom 21. Mai 1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser, ABl. L 135 vom 30.5.1991; Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABl. L 334 vom 17.12.2010; Richtlinie 98/83/EG des Rates vom 3. November 1998 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch, ABl. L 330 vom 5.12.1998; Richtlinie 2006/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Februar 2006 über die Qualität der Badegewässer und deren Bewirtschaftung, ABl. L 64 vom 4.3.2006; Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie), ABl. L 164 vom 25.6.2008; Richtlinie 2009/128/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über einen Aktionsrahmen der Gemeinschaft für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden, ABl. L 309 vom 24.11.2009.

⁹ SWD(2012) 393 final.

¹⁰ COM(2012) 673 final.

werden konnten. Beim Grundwasser scheint die Lage etwas besser zu sein, wenngleich bestimmte Einzugsgebiete noch immer mit erheblichen Problemen zu kämpfen haben.¹¹

Wie in ihrer Antwort auf die erste europäische Bürgerinitiative zum Recht des Menschen auf Wasser bereits angedeutet¹², wird die Kommission die Umsetzung ihrer Gewässergesetzgebung vorantreiben und sich dabei auf die im Siebten Umweltaktionsprogramm und im Gewässer-Blueprint eingegangenen Verpflichtungen stützen. Im Blueprint wurde eine breite Palette von Durchführungsinstrumenten vorgeschlagen, die in das Arbeitsprogramm 2013-2015 zur gemeinsamen Durchführungsstrategie im Rahmen der Wasserrahmenrichtlinie¹³ übernommen wurden. Darüber hinaus hat die Kommission ihren Dialog mit den Mitgliedstaaten seit 2012 verstärkt und ausgedehnte bilaterale Gespräche mit den Mitgliedstaaten geführt, um die Ergebnisse ihrer Prüfung der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete zu erörtern und mit Blick auf eine bessere Durchführung konkrete Maßnahmen zu vereinbaren.

Die gemeinsame Durchführungsstrategie und die bilateralen Prozesse haben den Mitgliedstaaten insofern geholfen, als die Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie präzisiert, neue Durchführungsinstrumente geschaffen und erfahrungsbasierte Lösungen vorgeschlagen wurden. Wenn die Mitgliedstaaten diese mit Erfolg in die aktualisierten Bewirtschaftungspläne für 2015 übernehmen und realisieren, dürften keine weiteren Durchsetzungsmaßnahmen erforderlich sein¹⁴. Die Kommission wird jedoch Verstöße in Schwerpunktbereichen¹⁵ weiterhin ahnden, wenn sich die Durchführung mit den genannten Mitteln nicht verbessern lässt.

Die europäische Wasserpolitik hat es der EU auch ermöglicht, eine weltweit führende dynamische Wasserindustrie zu schaffen, in der 9 000 kleine und mittlere Unternehmen tätig sind¹⁶ und die nahezu 500 000 Vollzeit Arbeitsplätze sichert.¹⁷ Sie ist daher sehr viel mehr als eine bloße Antwort auf eine Umweltschutzfrage: Sie ist für die EU ein Mittel zum Anstoß grünen und blauen Wachstums und fördert die Ressourceneffizienz. Wasserbewirtschaftungstechnologien beispielsweise stehen im Mittelpunkt der Ökoinnovation, und die Kommission hat im Jahr 2012¹⁸ die europäische

¹¹ Angesichts der unterschiedlichen Verhältnisse in den europäischen Einzugsgebieten verbergen sich hinter dem EU-Durchschnitt (bei rund 90 % der Wasserkörper wird davon ausgegangen, dass sie im Jahr 2015 einen guten mengenmäßigen Grundwasserzustand erreichen, und für 77 % der Wasserkörper wird 2015 ein guter chemischer Grundwasserzustand erwartet) dennoch erhebliche regionale Probleme. Aufgrund der in einigen Mitgliedstaaten gängigen, äußerst lücken- und mangelhaften Methoden für die Bewertung des Grundwasserzustands sollten diese Angaben zudem mit Vorsicht betrachtet werden.

¹² COM(2014) 177 final.

¹³ Die gemeinsame Durchführungsstrategie (*Common Implementation Strategy*, CIS) ist ein kooperativer und offener Prozess der Zusammenarbeit zwischen Kommission, Mitgliedstaaten und Interessenträgern. Sie wurde 2001 eingeführt und soll die Durchführung der Wasserrahmenrichtlinie erleichtern.

¹⁴ Der Anhang zum Bericht über den Stand der Durchführung der Maßnahmenprogramme zur Wasserrahmenrichtlinie enthält spezifische Empfehlungen für Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten durchführen sollten. Diese Empfehlungen spiegeln die Ergebnisse der Kommissionsbewertung und des bilateralen Prozesses wider.

¹⁵ Dazu zählen die Durchsetzung der Fristen für die Annahme der Bewirtschaftungspläne, für Überwachung und Bewertung, für Verunreinigungen aus diffusen landwirtschaftlichen Quellen, für nicht WRR-konforme Infrastrukturen usw. in Koordination mit der Durchsetzung der Richtlinien über Nitrate und über die Behandlung von kommunalem Abwasser.

¹⁶ COM(2012) 216 final.

¹⁷ *Potential for stimulating sustainable growth in the water industry sector in the EU and the marine sector — input to the European Semester*, Water Industry Final REPORT, Acteon — noch nicht veröffentlicht.

¹⁸ http://ec.europa.eu/environment/water/innovationpartnership/about_en.htm.

Innovationspartnerschaft (EIP) für Wasser ins Leben gerufen, um die Entwicklung innovativer Lösungen, die zu einer nachhaltigen Konjunkturbelebung beitragen können und gleichzeitig die Anpassung an den Klimawandel fördern, zu erleichtern.

3. PRÜFUNG DER WRR-MASSNAHMENPROGRAMME DURCH DIE KOMMISSION

Die Maßnahmenprogramme bestehen aus verbindlichen grundlegenden Maßnahmen, von denen einige auf Richtlinien aus der Zeit vor der Wasserrahmenrichtlinie zurückgehen, während andere (Kontrolle von Wasserentnahmen, Wassereinleitungen, Verunreinigungen aus diffusen Quellen oder die physikalische Veränderung von Wasserkörpern) WRR-spezifisch sind. Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, ergänzende Maßnahmen zu ergreifen, wenn dies zum Erreichen der Umweltziele erforderlich ist.

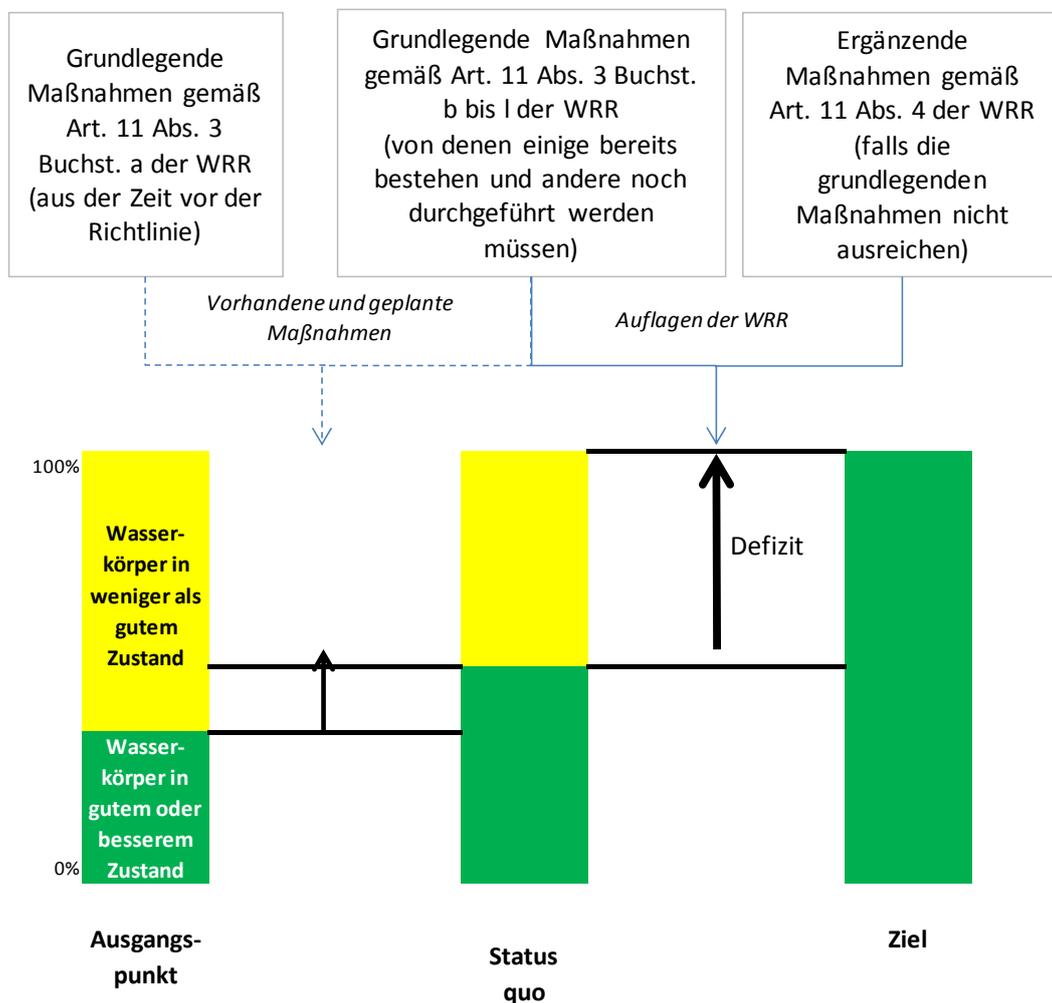


Abbildung 1. Vereinfachte Illustration eines Prozesses zur Identifizierung und Behebung des Defizits zwischen dem Status quo und dem Ziel des guten Wasserzustands für 2015.

Die Prüfung der Kommission ergab, dass viele Mitgliedstaaten ihre Maßnahmen danach ausrichten, „was bereits eingeführt und/oder geplant ist“ und „was machbar ist“, ohne den aktuellen Zustand der Wasserkörper und die in den Bewirtschaftungsplänen aufgezeigten Belastungen zu berücksichtigen, die das Erreichen eines „guten Zustands“ verhindern. Anstatt geeignete und kosteneffiziente Maßnahmen zu erarbeiten, die

gewährleisten, dass ein guter Gewässerzustand erreicht wird und das bestehende Leistungsdefizit behoben wird, haben sich viele Mitgliedstaaten oft damit begnügt, nur abzuschätzen, inwieweit bereits bestehende Maßnahmen zum Erreichen der Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie beitragen werden. Dies führt dazu, dass Ausnahmeregelungen zu allgemein sind und ohne triftigen Grund angewendet werden. In den meisten Fällen, in denen Ausnahmen gewährt werden und das Erreichen des „guten Zustands“ hinausgezögert wird, ist nicht klar, ob die Maßnahmen das angestrebte Ziel näherbringen, wie die Richtlinie dies vorsieht.

Die Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie sind quantifiziert und an feste Fristen gebunden. Der von vielen Mitgliedstaaten verfolgte Ansatz - sich (zumeist) ausgehend vom Status Quo in die richtige Richtung bewegen - reicht eindeutig nicht aus, um die Umweltziele für die meisten Wasserkörper zu erreichen.

3.1. Wasserverunreinigung durch Landwirtschaft, Industrie und Haushalte

Damit die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie durch Verringerung der Wasserverunreinigung erreicht werden können, müssen zunächst einige andere Richtlinien und Verordnungen korrekt umgesetzt werden. Dazu gehören die Richtlinie über die Behandlung kommunaler Abwässer, die Nitratrichtlinie, die Richtlinie über den nachhaltigen Einsatz von Pestiziden und die Richtlinie über Industrieemissionen, welche für die Bekämpfung von Verunreinigungen aus Punktquellen und diffusen Quellen eine wichtige Rolle spielen und daher in den Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete und in den Maßnahmenprogrammen berücksichtigt werden sollten.

Für den **Agrarsektor** wird im letzten Bericht über die Nitratrichtlinie¹⁹ darauf verwiesen, dass hinsichtlich der Nitratverunreinigung des Grundwassers eine leichte Verbesserung zu verzeichnen ist, gleichzeitig wurde jedoch hervorgehoben, dass weitere Maßnahmen zur Verringerung und Verhütung der Gewässerverunreinigung erforderlich sind. Die Analyse der von den Mitgliedstaaten übermittelten Maßnahmenprogramme bestätigt diese Aussagen. Ungeachtet der Tatsache, dass nach Meldungen aus 63 % der Flussgebietseinheiten die Durchführung der Nitratrichtlinie allein nicht ausreicht, um Verunreinigungen aus diffusen Quellen auf ein Niveau zu senken, das das Erreichen der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie gewährleistet, wurden keine erforderlichen zusätzlichen Maßnahmen zur Behebung der restlichen Mängel getroffen. Verunreinigungen aus diffusen Quellen belasten²⁰ EU-weit 90 % der Flussgebietseinheiten, 50 % der Oberflächengewässer und 33 % der Grundwasserkörper beträchtlich. Hauptquelle diffuser Verunreinigungen ist die Landwirtschaft. Wenngleich der Verbrauch mineralischer Dünger leicht zurückgegangen ist²¹, gibt es bei den von den Mitgliedstaaten eingeführten grundlegenden Maßnahmen zur Reduzierung der Belastungen durch die Landwirtschaft noch immer Defizite; außerdem fehlen Maßnahmen zur Bekämpfung der Phosphat- und Nitratemissionen außerhalb der gemäß der Nitratrichtlinie ausgewiesenen nitratgefährdeten Gebiete. Die aus der Landwirtschaft gemeldeten ergänzenden Maßnahmen sind weitgehend freiwilliger Art und betreffen unter anderem die von der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)

¹⁹ COM (2013) 638 final.

²⁰ Ist ein Wasserkörper stark belastet, besteht das Risiko, dass ein „guter Zustand“ mit den derzeitigen Maßnahmen nicht erreicht werden kann.

²¹ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agri-environmental_indicator_-_mineral_fertiliser_consumption.

vorgesehenen Beratungsdienste und Agrar-Umwelt-Maßnahmen wie die Extensivierung landwirtschaftlicher Betriebe und die ökologische Landwirtschaft.

Was die **Haushalte** betrifft, so hat sich die Durchführung der Richtlinie über die Behandlung kommunaler Abwässer als Herausforderung erwiesen, vor allem aufgrund der Finanzierungs- und Planungsaspekte größerer Investitionen in Infrastrukturen wie Kanalisationssysteme und Kläranlagen. In der EU-15²² ist die Durchführung gut vorangeschritten, und einige Mitgliedstaaten stehen kurz davor, alle Anforderungen der Richtlinie zu erfüllen. Für die meisten Länder der EU-13 jedoch laufen die in den Beitrittsverträgen ausgehandelten Übergangsfristen demnächst aus, und die meisten dieser Länder sind trotz intensiver Bemühungen im vergangenen Jahrzehnt noch immer weit von vollständiger Konformität entfernt. Die Hauptprobleme für die EU-15 betreffen die Erhaltung und Instandsetzung der Kanalisationen und Abwasserbehandlungssysteme, die neueren Mitgliedstaaten hingegen müssen weiterhin daran arbeiten, die Mindestinfrastrukturanforderungen zu erfüllen. Zudem sind Kanalisationsüberläufe²³ nach wie vor eine der Hauptverunreinigungsquellen in städtischen Gebieten, die in den kommenden Jahren EU-weit beträchtliche Investitionen erfordern werden. Im Interesse einer besseren Konformität wurden die Mitgliedstaaten 2014 gebeten, ausführliche Durchführungsprogramme vorzulegen, zusammen mit Infrastrukturinvestitionsplänen, die von der Kommission zur Zeit geprüft werden.

Verunreinigungen durch Industrietätigkeiten können hinsichtlich bestimmter Schadstoffe und Wasserkörper besondere Bedeutung haben. Die Richtlinie über Industrieemissionen gibt die Hauptmethoden für die Behebung dieses Problems vor und verpflichtet die Betreiber von Industrieanlagen insbesondere, die „besten verfügbaren Techniken“ anzuwenden, um auf allen Ebenen (Wasser, Luft und Boden) ein hohes Umweltschutzniveau zu gewährleisten. Die zuständigen nationalen Behörden tragen dafür Sorge, dass die in den Genehmigungen für Industrieemissionen vorgegebenen Emissionsgrenzwerte mit den „besten verfügbaren Techniken“ in Einklang stehen und maßgebliche Wasserschutzziele berücksichtigen. Obwohl diese Auflagen zum Teil erfüllt werden, geht aus den Maßnahmenprogrammen hervor, dass dies nicht systematisch geschieht oder, falls doch, nicht gemeldet wird²⁴.

Die meisten Mitgliedstaaten haben mit der Aufstellung ihrer Inventare von Emissionen **prioritärer Stoffe** begonnen, wie dies in der Richtlinie über Umweltqualitätsnormen vorgesehen ist. Sie nutzen diese Inventarisierung und ihre Belastungs- und Wirkungsanalysen, um Verschmutzungsquellen zu identifizieren. Der Anteil der Wasserkörper, die als aus Punktquellen oder diffusen Quellen verunreinigt identifiziert werden, ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich. Die meisten Mitgliedstaaten beziffern verschiedene diffuse Emissionen nach wie vor nicht für das Inventar. Die Zahl der Schadstoffe, die die Mitgliedstaaten als Schadstoffe von nationaler Bedeutung identifizieren²⁵, schwankt ebenfalls beträchtlich. Folglich sind die meisten Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der chemischen

²² Mitgliedstaaten, die der EU vor dem 1. Mai 2004 beigetreten sind. Die Länder der EU-13 wurden nach diesem Datum Mitgliedstaaten der EU.

²³ Sowohl Regenwasserüberläufe als auch Rohabwasserüberläufe durch Mischkanalisation (Rohabwässer + Regenwasser).

²⁴ Maßnahmen zur Nachrüstung oder Verbesserung von Anlagen zur Behandlung industrieller Abwässer werden in nur 29 Flussgebietseinheiten in acht Mitgliedstaaten als wichtige Maßnahmen mitgeteilt.

²⁵ Dabei handelt es entweder um für das Einzugsgebiet spezifische Schadstoffe in Oberflächengewässern oder um Grundwasserschadstoffe, für die die Mitgliedstaaten Schwellenwerte festlegen.

Gewässerverunreinigung einführen, zu allgemein und führen eher zu unbezifferten als zu stoff- oder quellspezifischen Ergebnissen.

3.2. Übermäßiger Wasserverbrauch durch übermäßige Wasserentnahme

Über die Erneuerungskapazität der Natur hinausgehende Wasserentnahmen belasten die europäischen Oberflächen- und Grundwässer sehr, vor allem aufgrund der Bewässerungstradition in den Anrainerstaaten des Mittelmeers und des Schwarzen Meers, aber auch aufgrund der Verstädterung und anderer Wirtschaftstätigkeiten in unterschiedlichen Teilen der EU. 10 % der Oberflächengewässer und 20 % der Grundwasserkörper sind stark von exzessiver Wasserentnahme betroffen. Für Einzugsgebiete, die aufgrund ihres hohen Wasserbedarfs schon jetzt durch eine übermäßige Wasserentnahme gekennzeichnet sind, verpflichtet die Wasserrahmenrichtlinie die Mitgliedstaaten, Maßnahmen einzuführen, die die langfristige Nachhaltigkeit der Wasserentnahme sichern (z. B. Überprüfung von Genehmigungen oder bessere Durchsetzung). Die ersten Maßnahmenprogramme zeigten jedoch, dass dieses Problem unsachgemäß angegangen wird, da für die betroffenen Wasserkörper zu viele Ausnahmen gewährt wurden, und dies oft ohne triftigen Grund.

Auch die ersten Bewirtschaftungspläne zeigten, dass die meisten Mitgliedstaaten den Wasserbedarf der Natur außer Acht gelassen haben, wozu sie verpflichtet sind, wenn die Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie erreicht werden sollen. Häufig wurde nur die für die Sommermonate erforderliche Mindestwasserführung berücksichtigt, nicht jedoch die anderen Faktoren²⁶, die für die Gesundheit der Ökosysteme und die Gewährleistung all ihrer Nutzfunktionen maßgeblich sind. Dies bedeutet, dass die durchgeführten Maßnahmen das Erreichen eines „guten Zustands“ für viele Wasserkörper, die Gegenstand erheblicher Wasserentnahmen oder einer Abflussregulierung sind (z. B. zum Zwecke der Bewässerung, der Erzeugung von Wasserkraft, der Trinkwasserversorgung, der Schifffahrt), nicht garantieren. Gleichzeitig jedoch haben sich die Mitgliedstaaten aktiv um ein gemeinsames Verständnis der ökologisch erforderlichen Mindestwasserführung und deren gebührende Berücksichtigung bei der Durchführung der Wasserrahmenrichtlinie bemüht. Dies hat zur Erarbeitung eines Leitfadens geführt, den die Mitgliedstaaten ab 2015 anwenden sollen.²⁷ Die gemeinsame Durchführungsstrategie zur Wasserrahmenrichtlinie hat es auch ermöglicht, bewährte Praktiken bei der Verwendung von Wasserbilanzen austauschen, die Umweltbedürfnisse berücksichtigen, um die Nachhaltigkeit der Wasserzuteilung zu gewährleisten²⁸, sowie beim Einsatz von Fernerkundungstechniken zur Erleichterung der Kontrollen illegaler Wasserentnahmen und der diesbezüglichen Nachkontrollen²⁹.

²⁶ Bei Hochwasserereignissen beispielsweise Strömungsstärke, Häufigkeit, Dauer, Zeitpunkt und Wassererneuerungsrate.

²⁷ Siehe CIS-Leitfaden zu ökologisch erforderlichen Wasserabflussmengen (zur Durchführung der Wasserrahmenrichtlinie, abrufbar über <https://circabc.europa.eu/w/browse/a3c92123-1013-47ff-b832-16e1caaafc9a>).

²⁸ Ein CIS-Leitfaden für die Wasserbilanzierung wird im Frühjahr 2015 erwartet.

²⁹ Siehe Studie über Erdbeobachtung zur Erleichterung des Nachweises unzulässiger Wasserentnahmen, abrufbar über <https://circabc.europa.eu/w/browse/fe1bf504-5dc4-4e12-a466-37c3a8c3eab4>.

3.3. Veränderung des Abflussverhaltens und der physikalischen Struktur von Wasserkörpern

Veränderungen des Abflussverhaltens und der physikalischen Struktur von Wasserkörpern („Hydromorphologie“) zählen zu den wichtigsten Faktoren, die das Erreichen eines guten Gewässerzustands verhindern. Die ersten Maßnahmenprogramme reichen in der Regel jedoch nicht aus, um diese Entwicklung aufzuhalten. Die Veränderungen sind meistens das Ergebnis des Baus grauer Infrastruktur wie Bodenentwässerungsrinnen, Irrigationdämme oder Staudämme für die Wasserkrafterzeugung, Aufstauungen zur Erleichterung der Schifffahrt, Kaimauern oder Deichen zum Hochwasserschutz usw. Nahezu alle Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete sehen ein Minimum von Maßnahmen zur Lösung dieses Problems vor, die jedoch oft zu allgemein sind, keine Schwerpunkte setzen und in keinerlei direktem Zusammenhang zu den bestehenden Belastungen oder erwarteten Auswirkungen stehen. Einige Mitgliedstaaten haben zudem keine Methoden für die Gewässerzustandsbewertung entwickelt, die empfindlich genug wären, um hydromorphologische Veränderungen festzustellen, weshalb sie zur wirksamen Lösung des Problems nur begrenzt geeignet sind.

4. DER BEZUG ZUR HOCHWASSERRICHTLINIE (HWR)

Es wird weithin anerkannt, dass große Teile Europas aufgrund des Klimawandels in zunehmendem Maße mit immer häufiger auftretenden Hochwasserereignissen rechnen müssen. Im Jahr 2007 wurde mit der Hochwasserrichtlinie ein gesamteuropäischer Rahmen geschaffen, der den Mitgliedstaaten die Ermittlung, Bewertung und Behebung von Hochwasserrisiken erleichtern kann.

Wie dies beim Risikomanagement grundsätzlich der Fall ist, wird die Hochwasserrichtlinie in iterativen Zyklen durchgeführt. Am Ende jedes Sechsjahreszyklus werden Hochwasserrisikomanagementpläne (im Folgenden „Managementpläne“) aufgestellt. Die ersten dieser Pläne dürften Ende 2015 vorliegen und sollten mit den in der Wasserrahmenrichtlinie vorgesehenen Bewirtschaftungsplänen³⁰ koordiniert werden, um Synergien zwischen den beiden Rechtsinstrumenten zu nutzen. Natürliche Wasserrückhaltungsmaßnahmen³¹ sind ein Beispiel für Maßnahmen, die durch Stärkung und Erhaltung der natürlichen Wasserrückhaltungs- und -speicherkapazität von Grundwasserleitern, Böden und Ökosystemen zur Verwirklichung der Ziele sowohl der Wasserrahmenrichtlinie als auch der Hochwasserrichtlinie beitragen können. Maßnahmen wie das Wiederanschießen von Flussauen an Flüsse, die Wiedermäandrierung von Flüssen und die Wiederherstellung von Feuchtgebieten können Flutwellen flussabwärts abschwächen oder aufhalten und gleichzeitig die Wasserqualität und Wasserverfügbarkeit verbessern sowie Lebensräume erhalten und klimaresistenter machen.

Als erste Schritte im Risikomanagementprozess sah die Hochwasserrichtlinie vorläufige Hochwasserrisikobewertungen bis Ende 2011 und die Identifizierung von Gebieten mit potenziell signifikantem Hochwasserrisiko vor, was es den Mitgliedstaaten ermöglichte, die Durchführung auf besonders gefährdete Gebiete zu konzentrieren. Die vorläufigen

³⁰ Siehe CIS-Arbeitsdokument „*Links between the Floods Directive (FD 2007/60/EC) and Water Framework Directive (2000/60/EC)*“, abrufbar über <https://circabc.europa.eu/w/browse/b91b99c7-835f-48fe-b0f5-57740b973d4c>.

³¹ Siehe CIS-Policy Document on Natural Water Retention Measures, abrufbar über <https://circabc.europa.eu/w/browse/2457165b-3f12-4935-819a-c40324d22ad3>.

Bewertungen stützten sich weitgehend auf verfügbare Informationen über vergangene signifikante Hochwasserfälle und auf Vorhersagen potenziell signifikanter künftiger Hochwasserereignisse.

Die meisten Mitgliedstaaten haben neue vorläufige Hochwasserrisikobewertungen erstellt, andere hingegen verlassen sich auf bisherige Bewertungen oder einen Mix aus neuen und alten Bewertungen. Flussüberschwemmungen sind die in der EU mit Abstand am häufigsten gemeldete Hochwasserursache, gefolgt von niederschlagsbedingten Überschwemmungen und Meereshochwasser. Die am häufigsten gemeldeten Folgen betreffen wirtschaftliche Schäden; menschliche Schäden stehen an zweiter Stelle.³² Die Kriterien für die Definition des Begriffs „signifikantes Hochwasser“ und die Festlegung von Methoden für die Quantifizierung der Auswirkungen sind vielfältig und in einigen Fällen nicht detailliert genug.

Nur ein Drittel der Mitgliedstaaten hat bei der Bewertung des Hochwasserrisikos ausdrücklich langfristige Entwicklungen (wie Klimaänderungen und sozioökonomische Veränderungen) berücksichtigt. Dies ist insofern überraschend, als hochwasserbedingte Verluste in Europa in den letzten Jahrzehnten beträchtlich zugenommen haben - vor allem aufgrund sozioökonomischer Faktoren (wie der zunehmenden Wohlstandskonzentration in Überschwemmungsgebieten) und des Klimawandels.

Der zweite Schritt im Risikomanagementprozess gemäß der Hochwasserrichtlinie besteht in der Erstellung bis Ende 2013 von Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten für Gebiete, die als Gebiete mit potenziell signifikantem Hochwasserrisiko identifiziert wurden. Die Kommission ist zurzeit dabei, die von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen auszuwerten.³³

Trotz der genannten Mängel führen alle Mitgliedstaaten erstmals gleichzeitig und nach ein und derselben Rahmenregelung Maßnahmen durch, um hochwasserbedingte soziale, wirtschaftliche und ökologische Schäden zu vermeiden oder zu reduzieren. Die Hochwasserrichtlinie bot den Mitgliedstaaten außerdem einen starken Anreiz, ihre Maßnahmen nicht nur auf den Schutz, sondern auch auf die Verhütung und Sensibilisierung zu konzentrieren.³⁴ Die Hochwassergefahren- und Hochwasserrisikokarten sollen politische Entscheidungsträger und Behörden nun dazu bewegen, Maßnahmen zu ergreifen, mit denen sich Hochwasserrisiken für Gewässer und Gesellschaft auf effiziente und nachhaltige Weise reduzieren lassen.

5. VORGEHEN: NUTZEN VON INVESTITIONSMÖGLICHKEITEN UND FESTLEGEN EINER WASSERGEBÜHRENORDNUNG ZUR STEIGERUNG DER EFFIZIENZ

Es wird allgemein anerkannt, dass wasserpolitische Ziele besser realisiert und stärker in andere Politikbereiche, einschließlich Finanzierungsinstrumente wie die GAP und die europäischen Struktur- und Investitionsfonds, integriert werden müssen. Die Daten für den Finanzierungszeitraum 2007-2013 zeigen, dass die Mitgliedstaaten die von der EU gebotenen Möglichkeiten zur finanziellen Förderung der Ziele der

³² Etwa neun von zehn der über 8 000 Gebiete mit potenziell signifikantem Hochwasserrisiko, die von den Mitgliedstaaten gemeldet wurden, werden mit Flussüberschwemmungen assoziiert, und in den meisten Fällen werden hauptsächlich potenzielle wirtschaftliche Schäden gemeldet.

³³ Anfang Februar 2015 hatten drei Mitgliedstaaten noch keine Hochwassergefahren- und Hochwasserrisikokarten übermittelt.

³⁴ Risikomanagement ist ein neuer Förderbereich innerhalb der Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2014-2020; Ziel ist es, Projekte zur Vermeidung und zum Management wetterbedingter Risiken und Naturkatastrophen zu kofinanzieren.

Wasserrahmenrichtlinie nicht umfassend genutzt haben³⁵ (obwohl es durchaus einige gute Beispiele gibt³⁶). So wurde beispielsweise Artikel 38 der früheren Verordnung über die Entwicklung des ländlichen Raums³⁷, über den Maßnahmen im Rahmen der Wasserrahmenrichtlinie finanziert werden konnten, kaum in Anspruch genommen.³⁸ Mittel, die für den Bau städtischer Kläranlagen zur Verfügung stehen, wurden in einigen Fällen (zum Teil wegen schlechter Planung) nicht genutzt oder verspätet zugeteilt. Die Kommission hat die Mitgliedstaaten im Jahr 2014 auf der Grundlage von Artikel 17 der Richtlinie über die Behandlung kommunaler Abwässer verpflichtet, Durchführungsprogramme einschließlich detaillierter Investitionspläne vorzulegen, und wird die Durchführung dieser Programme und Pläne genau überwachen. Allgemein gesehen werden Fördergelder der EU, die zu den Zielen der Bewirtschaftungspläne beitragen könnten, für die Maßnahmenprogramme nicht immer in Anspruch genommen.

Die Maßnahmenprogramme bestätigen auch, dass Anreize für effiziente Wassernutzung und transparente Wassergebührenordnungen nicht in allen Mitgliedstaaten und wasserabhängigen Sektoren genutzt werden, was zum Teil auf fehlende Verbrauchsmessungen zurückzuführen ist. Um Preisanreize zu schaffen, sollte der Wasserverbrauch grundsätzlich auf Basis der tatsächlich verbrauchten Mengen bepreist werden. Dies setzt eine allgemeine Verbrauchsmessung voraus, vor allem in landwirtschaftlich genutzten Einzugsgebieten, in denen Wasser hauptsächlich zu Bewässerungszwecken verbraucht wird. Wenngleich einige Mitgliedstaaten bei der Anpassung ihrer Wassergebührenordnungen an die Auflagen der Wasserrahmenrichtlinie gut vorangekommen sind, werden Maßnahmen zur Deckung der Umwelt- und Ressourcenkosten nur begrenzt durchgeführt. Die fehlende Kostendeckung (auch bei Umwelt-, Ressourcen- und Infrastrukturkosten) verteuert lediglich die Rechnung, die für kommende Generationen in Gebieten anfallen wird, die mit extremer Wasserknappheit und veralteten Wasserinfrastrukturen konfrontiert sein werden.

Im Interesse einer korrekten Wasserpreisgestaltung wurden mit der Verordnung über die gemeinsamen Bestimmungen³⁹ Vorbedingungen für den Zugang zu ELER- und

³⁵ Siehe Sonderbericht 04/2014 des Rechnungshofs „Integration der Ziele der EU-Wasserpolitik in die GAP: ein Teilerfolg“, http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_04/SR14_04_DE.pdf.

³⁶ z. B. nicht produktive Investitionen *ex* Artikel 41 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 über die Entwicklung des ländlichen Raums, die getätigt wurden, um den Zustand der Uferstreifen von Wasserläufen (z. B. in Flandern) zu verbessern und Feuchtgebiete (z. B. in Dänemark) wiederherzustellen.

³⁷ Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABl. L 277 vom 21.10.2005.

³⁸ Für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 wurden wasserbezogene Maßnahmen im Rahmen von Artikel 38 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 über die Entwicklung des ländlichen Raums im Jahr 2010, als die ersten Maßnahmenprogramme im Rahmen der Wasserrahmenrichtlinie vorlagen, aktiviert. Was die Maßnahmen gemäß Artikel 30 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 über die Entwicklung des ländlichen Raums anbelangt, so sind die meisten der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum für den Zeitraum 2014-2020 noch nicht genehmigt und es bleibt abzuwarten, ob sie Wassermaßnahmen enthalten werden oder nicht.

³⁹ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.

Kohäsionsfondsmitteln festgelegt. Unter diesem Gesichtspunkt prüft die Kommission derzeit die Wassergebührenordnungen und Kostendeckungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten und schreibt für Fälle, in denen Mängel festgestellt werden, Aktionspläne vor. In einem jüngsten Urteil des Europäischen Gerichtshofs⁴⁰ wurde anerkannt, dass der Grundsatz der Kostendeckung - durch Bepreisung oder auf andere Weise - potenziell auf eine breite Palette von Wasserdienstleistungen Anwendung findet, die den Wasserzustand beeinflussen. Beschließt ein Mitgliedstaat, den Grundsatz der Kostendeckung auf eine bestimmte Wassernutzungstätigkeit nicht anzuwenden, so muss er genau erläutern, mit welchen anderen Maßnahmen er sicherstellt, dass die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie erreicht werden.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Auf der Grundlage der nachstehenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen soll mit den Maßnahmenprogrammen Folgendes erreicht werden:

- Abstimmung von Umwelt- und Wirtschaftszielen durch Priorisierung von Maßnahmen, die für Natur, Mensch und Gewerbe sauberes Wasser in ausreichenden Mengen sichern;
- Gewähr langfristiger Nachhaltigkeit und wirtschaftlicher Überlebensfähigkeit für die europäische Landwirtschaft und Aquakultur;
- Förderung von Energieerzeugung, nachhaltigem Verkehr und Tourismusentwicklung und eines wirklich grünen Wachstums der europäischen Wirtschaft.

Notwendigkeit einer soliden Grundlage für die Maßnahmenprogramme

Die Mitgliedstaaten müssen ihre Maßnahmenprogramme stärker an einer fundierten Bewertung der Belastungen und Wirkungen auf das aquatische Ökosystem und einer zuverlässigen Bewertung des Wasserzustands ausrichten. Denn eine mangelhafte Ausgangsbewertung der Belastungen stellt auch die gesamten Bewirtschaftungspläne auf eine schlechte Grundlage, und es besteht das Risiko, dass die Mitgliedstaaten ihre Maßnahmen weder an der richtigen Stelle noch kosteneffizient durchführen.

Die Überwachung sollte aufrechterhalten und/oder verstärkt werden. Insbesondere der Zustand von Oberflächengewässern sollte besser überwacht werden, vor allem in Hinblick auf prioritäre Stoffe. Die in bestimmten Mitgliedstaaten noch immer vorhandenen Mängel bei den Methoden für die Gewässerzustandsbewertung sollten dringend behoben werden. Besonders wichtig ist die Entwicklung von Methoden zur Feststellung hydrologischer und physikalischer Veränderungen der Wasserkörper; in einigen Mitgliedstaaten ist dies bereits geschehen. Die sich daraus ergebende erweiterte Wissensbasis dürfte gewährleisten, dass Maßnahmen gezielter auf das Erreichen der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie konzentriert werden.

Defizitanalyse: Was muss getan werden, um die Ziele zu erreichen?

Um ihre Maßnahmenprogramme korrekt ausrichten zu können, müssen die Mitgliedstaaten herausarbeiten, wie Maßnahmen am kostenwirksamsten kombiniert

⁴⁰ Urteil vom 11. September 2014 in der Rechtssache C-525/12 Kommission vs. Deutschland.

werden können, um die Lücke zwischen dem derzeitigen Gewässerzustand und dem angestrebten „guten Zustand“ zu schließen. Diese Defizitanalyse muss durchgeführt werden, um zu ermitteln, was im Hinblick auf die Zielerfüllung getan werden muss, wie viel Zeit dies in Anspruch nehmen wird und wer in welcher Höhe welche Kosten tragen wird. Auch lassen sich Ausnahmen wegen technischer Undurchführbarkeit oder unverhältnismäßig hoher Kosten nur auf Basis dieser Analyse ordnungsgemäß begründen. Und selbst wenn Ausnahmen gerechtfertigt sind, müssen die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass mit den Maßnahmen eine möglichst starke Annäherung an das Ziel erreicht wird.

Anpassung des Wasserverbrauchs an die Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie und Durchsetzung der Änderungen

Vorhandene Genehmigungen - z. B. für Wasserentnahmen (einschließlich Wasserrechte), Wassereinleitungen, die Wasserkrafterzeugung usw. - sollten überprüft und erforderlichenfalls aktualisiert werden, um sicherzustellen, dass sie mit den Zielen der Wasserrahmenrichtlinie vereinbar sind. In bestimmten Mitgliedstaaten ist dies bereits geschehen; andere sollten sich anschließen.

Nach Überprüfung der Genehmigungen müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Genehmigungsaufgaben eingehalten werden. Je nach Risiko der Nichteinhaltung sind dazu möglicherweise Kontrollen erforderlich, und es ist dafür Sorge zu tragen, dass angemessene Durchsetzungskapazitäten zur Verfügung stehen.

Bekämpfung der Gewässerverunreinigung

Die Mitgliedstaaten müssen ihre grundlegenden Maßnahmen zur Bekämpfung der Gewässerverunreinigung aus diffusen landwirtschaftlichen Quellen verbessern. Obwohl der „gute Zustand“ noch in weiter Ferne liegt und die vor Erlass der Wasserrahmenrichtlinie eingeführten Maßnahmen in vielen Flussgebietseinheiten nicht ausreichen, sehen viele Mitgliedstaaten nur freiwillige Maßnahmen vor. Diese können zwar einen kleinen Teil des verbleibenden Defizits ausgleichen, eine spürbare Verbesserung kann jedoch nur mit den verbindlichen grundlegenden Maßnahmen erreicht werden.

Die Mitgliedstaaten sollten Verunreinigungen an der Quelle bekämpfen, indem sie die Maßnahmen der Wasserrahmenrichtlinie und andere wasserbezogene Vorschriften (vor allem der Nitratrichtlinie, der Richtlinie über Industrieemissionen und der Richtlinie über die Behandlung kommunaler Abwässer) in allen Punkten anwenden. Dies ist, auch im Interesse des Umweltschutzes und zur Vermeidung hoher Behandlungskosten, einer kostspieligen Endaufbereitung vorzuziehen, die beispielsweise zur Gewährleistung einer hohen Trinkwasserqualität erforderlich ist. Die Mitgliedstaaten werden angehalten, weiterhin Wasserschutzgebiete auszuweisen, um Gebiete zu schützen, in denen vor allem aus Oberflächengewässern Wasser für die Trinkwassererzeugung entnommen wird. Sie müssen außerdem sicherstellen, dass ihre Maßnahmen konkret auf die Quellen und Chemikalien abzielen, die dafür verantwortlich sind, dass Wasserkörper keinen „guten Zustand“ erreichen.

Quantitative Aspekte und Qualitätsbezug

Die Bewertung der Maßnahmenprogramme durch die Kommission zeigt, dass der Zusammenhang zwischen Qualität und Quantität bei der Bewertung der Belastungen der aquatischen Ökosysteme stärker berücksichtigt werden muss und Maßnahmen zur Regelung der Wasserentnahme und der Wasserführung erforderlich sind.

Durch den Klimawandel bedingte Wasserknappheit und Dürren sind in zahlreichen Gebieten Europas (zumindest in bestimmten Jahreszeiten) ein zunehmendes Problem. Der Wassermangel trifft nach und nach immer mehr Flussgebietseinheiten der EU, und die Mitgliedstaaten müssen Präventivmaßnahmen ergreifen, um auf Dauer untragbare Wasserentnahmen zu vermeiden. Wo bereits zu viel Wasser entnommen wird, sollten die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen treffen, um den Wasserverbrauch auf ein nachhaltiges Niveau zu senken. Dies ist besonders bei Grundwasser und in den Fällen wichtig, in denen Grundwasserläufe an wichtige wasserabhängige Ökosysteme anschließen, bei denen es sich oft um Schutzgebiete (z. B. Feuchtgebiete) handelt. Jede Ausnahme von dieser Regel ist an die Bedingungen der Wasserrahmenrichtlinie gebunden und muss in den Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete ordnungsgemäß begründet sein.

Veränderungen des Abflussverhaltens und physikalische Veränderungen von Wasserkörpern

Ungeachtet der Tatsache, dass ein Drittel der europäischen Wasserkörper durch Abflussregulierungen (hydrologische Regulierungen) und physikalische (morphologische) Veränderungen signifikant beeinträchtigt wird, enthalten die Maßnahmenprogramme vieler Mitgliedstaaten keine klaren Vorgaben zur Berichtigung dieser Situation.

Die Mitgliedstaaten sollten in Einklang mit dem kürzlich angenommenen CIS-Leitfaden eine ökologisch erforderliche Mindestwasserführung vorgeben und Maßnahmen durchführen, die diese Fließmengen für vorhandene und neue Nutzungszwecke schützen und/oder wiederherstellen. Dies setzt voraus, dass die Mitgliedstaaten Überwachungs- und Bewertungsmethoden zur Aufdeckung von Situationen entwickeln, bei denen davon ausgegangen werden muss, dass hydrologische Veränderungen das Erreichen eines guten ökologischen Zustands verhindern. Die bedeutendsten Veränderungen können schon jetzt mit verfügbaren Instrumenten und Maßnahmen ermittelt und behoben werden, und die Reduzierung der Auswirkungen von Wasserentnahmen und Abflussregulierungen sollte in den nächsten Maßnahmenprogrammen Priorität erhalten.

Bei vielen Wasserkörpern sind die physikalischen Veränderungen das Ergebnis von Abflussregulierungen, weshalb die ökologisch erforderliche Mindestwassermenge möglicherweise nicht ausreicht und Wiederherstellungsmaßnahmen erforderlich sind, wenn die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie erreicht werden sollen.

Vernünftiger Einsatz wirtschaftlicher Instrumente und Anreize

Die Mitgliedstaaten sollten unangemessene Gebührenordnungen für Wasserressourcen anpassen - vor allem, jedoch nicht ausschließlich, in der Landwirtschaft, die noch immer für erhebliche Umwelt- und Wirtschaftsschäden verantwortlich ist, beispielsweise wegen ineffizienter Nutzung knapper Wasserressourcen oder wegen Verunreinigungen, die eine kostspielige Behandlung erforderlich machen. Folglich stehen für bestimmte Wirtschaftstätigkeiten weniger Wasserressourcen zur Verfügung,

und in bestimmten Regionen der EU werden künftige Wachstumsmöglichkeiten beeinträchtigt. Eine angemessene, auf Verbrauchsmessung und Kostendeckung basierende Wassergebührenordnung, die mit der Wasserrahmenrichtlinie in Einklang steht, würde bewirken, dass Wasser effizient genutzt wird, unnötigen Wasserkonsum vermeiden, Anbau- und Bewirtschaftungssysteme fördern, die die Produktionskosten senken und die Wirtschaftsbilanz landwirtschaftlicher Betriebe verbessern, sowie Mittel mobilisieren, die die langfristige Nachhaltigkeit von Infrastrukturinvestitionen sichern und versickerungsbedingte Wasserverschwendung verhindern.⁴¹

Vielfältige Vorteile durch koordinierte Durchführung

Zusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen ist wichtig und sollte auf vorhandenen, bewährten Strukturen beruhen, wenn die Maßnahmenprogramme Erfolg zeigen sollen. Dies gilt an erster Stelle für Flussgebietseinheiten, in denen Verwaltungs- oder nationale Grenzen kostenoptimalen Maßnahmen nicht im Weg stehen sollten. Es gilt auch für die für die Umsetzung verschiedener Umweltrechtsakte zuständigen Instanzen, denn die Maßnahmenprogramme zur Wasserrahmenrichtlinie beispielsweise sind für das Erreichen bestimmter Ziele der Hochwasserrichtlinie, der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie oder der Biodiversitätsstrategie der EU und der FFH-Richtlinie unerlässlich.

Die harmonisierten Fristen für die nach der Wasserrahmenrichtlinie und nach der Hochwasserrichtlinie aufzustellenden Managementpläne bieten eine gute Gelegenheit, vorhandene Informationen über Zustand und Belastungen parallel zu nutzen und Maßnahmenprogramme aufzustellen, die das Erreichen des „guten Zustands“ erleichtern und gleichzeitig das Hochwasserrisiko vermindern. Dieses Synergiepotenzial muss umfassend ausgeschöpft werden.

Bei der Entscheidung über Risikomanagementmaßnahmen im Rahmen der Hochwasserrichtlinie sollten die Mitgliedstaaten die vielfältigen langfristigen Vorteile von Maßnahmen berücksichtigen, die die natürliche Wasserrückhaltung fördern. Dies gilt auch für die Prüfung der besseren Umweltoptionen gemäß Artikel 4 Absatz 7 der Wasserrahmenrichtlinie für Projekte, die Wasserkörper physikalisch verändern.

Die bisherige Durchführung der Hochwasserrichtlinie schreitet gut voran. Angesichts des Rahmencharakters der Richtlinie wird ihr letztlcher Erfolg von den jeweiligen Ambitionen der Mitgliedstaaten und der robusten, messbaren Durchführung ihrer Pläne für 2015 abhängen.⁴² Die Methoden zur Vorhersage potenziell signifikanter künftiger Hochwasserereignisse und zur Quantifizierung potenzieller künftiger Auswirkungen sollten verbessert werden. Klima- und sozioökonomische Veränderungen (z. B. Zersiedelung und zu Bodenversiegelung führende Landnutzung) sollten stärker berücksichtigt werden, denn sie sind wichtige Elemente des Hochwasserrisikomanagements.

Der zweite Zyklus der Bewirtschaftungspläne ermöglicht auch Synergien mit dem ersten Maßnahmenprogramm zur Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie. Letztere Richtlinie und die Wasserrahmenrichtlinie ergänzen einander und sollten parallel durchgeführt werden.

⁴¹ Siehe Dokument über bewährte Praktiken zur Vermeidung von Versickerungen, abrufbar unter <https://circabc.europa.eu/w/browse/bb786001-ed42-416d-836e-4835481ba508>.

⁴² Für die Erfolgsmessung ist es wichtig, dass die Mitgliedstaaten Leitlinien für die Erfassung von Daten über Katastrophenverluste erarbeiten: <http://drj.jrc.ec.europa.eu/LossDataWorkshopOctober2014>.

Investitionsmöglichkeiten

Die Mitgliedstaaten sollten die zahlreichen Fördermöglichkeiten der EU für Maßnahmenprogramme nutzen. Bereit stehen Mittel zur Einführung von dem Klima- und Umweltschutz förderlichen Landwirtschaftsmethoden im Rahmen der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum, Finanzmittel aus dem Kohäsionsfonds im Rahmen von Zielen, die die Wasserpolitik und die Klimaanpassung betreffen, Mittel im Rahmen integrierter LIFE-Projekte, Fördermittel im Rahmen von Horizont 2020 für Innovationen im Wassersektor und für den Einsatz innovativer naturnaher Lösungen zur Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen im Zusammenhang mit der Gewässerbewirtschaftung und dem Hochwasserrisiko-management. Die Kommission hat sich bereits umfassend zu den Partnerschaftsvereinbarungen sowie den Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum und den operationellen Programmen geäußert, die die Mitgliedstaaten vorgeschlagen haben, um ihren Beitrag zur Verwirklichung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie und ihrer Umweltvorteile generell zu maximieren; die tatsächliche Verwendung der Mittel fällt jedoch in die Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten und Regionen.

Gleichermaßen sollten die Mitgliedstaaten die im Rahmen der europäischen Innovationspartnerschaften für Wasser und für landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit entwickelten Innovationen nutzen, auch um die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Durchführung der Wasserrahmenrichtlinie zu meistern.

Schließlich könnten die Mitgliedstaaten auch die Möglichkeiten der (von der Kommission vorgeschlagenen) EU-Investitionsoffensive⁴³ nutzen, um insbesondere die Entwicklung der Gewässerinfrastruktur zu fördern.

⁴³ http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/index_de.htm.