

Brüssel, den 10.12.2019
SWD(2019) 440 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EIGNUNGSPRÜFUNG (ZUSAMMENFASSUNG)
der

**Wasserrahmenrichtlinie, der Grundwasserrichtlinie, der Richtlinie über
Umweltqualitätsnormen und der Hochwasserrichtlinie**

**Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines
Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik**

**Richtlinie 2006/118/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz des
Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung**

**Richtlinie 2008/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über
Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik und zur Änderung und
anschließenden Aufhebung der Richtlinien des Rates 82/176/EWG, 83/513/EWG,
84/156/EWG, 84/491/EWG und 86/280/EWG sowie zur Änderung der Richtlinie
2000/60/EG**

**Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewertung
und das Management von Hochwasserrisiken**

{SEC(2019) 438 final} - {SWD(2019) 439 final}

Zusammenfassung

Bei dieser Eignungsprüfung handelt es sich um eine umfassende Bewertung der politischen Maßnahmen

- der Wasserrahmenrichtlinie,
- der Richtlinie über Umweltqualitätsnormen,
- der Grundwasserrichtlinie
- und der Hochwasserrichtlinie.

Dabei wurde bewertet, ob die Richtlinien ihren Zweck erfüllen, indem ihre Wirksamkeit anhand von fünf Kriterien geprüft wurde, die in der Agenda für bessere Rechtsetzung der Kommission festgelegt sind: Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz, Relevanz und EU-Mehrwert.

Die Ergebnisse für die Wasserrahmenrichtlinie, ergänzt durch die Richtlinie über Umweltqualitätsnormen und die Grundwasserrichtlinie, sind gemischt. Einerseits wurde mit der Wasserrahmenrichtlinie erfolgreich ein Steuerungsrahmen für die integrierte Wasserbewirtschaftung der mehr als 110 000 Wasserkörper in der EU geschaffen, wodurch die Verschlechterung des Gewässerzustands verlangsamt und die chemische Verschmutzung (hauptsächlich durch Punktquellen) verringert wurde. Andererseits wurde kein wesentlicher Fortschritt in Bezug auf den Gesamtzustand der Wasserkörper zwischen dem ersten und zweiten Bewirtschaftungszyklus für Einzugsgebiete erzielt. Die Umsetzung der Richtlinie hat sich erheblich verzögert, und weniger als die Hälfte der Wasserkörper in der EU befinden sich in einem guten Zustand, obwohl die Frist für die Erreichung dieses Ziels – mit Ausnahme von hinreichend begründeten Fällen – im Jahr 2015 abgelaufen ist. Für die Hochwasserrichtlinie ist es zu früh, um Schlussfolgerungen zu ziehen, da der erste Umsetzungszyklus erst 2016 begonnen hat. Im Rahmen dieser Eignungsprüfung wurde jedoch festgestellt, dass mit der Richtlinie das Hochwasserrisikomanagement verbessert wurde.

Eine gute Wasserbewirtschaftung ist wichtig für den Planeten, die Menschen und die Wirtschaft

Wasser stellt ein Grundbedürfnis der Gesellschaft. Die Ziele der Richtlinien sind heute ebenso relevant wie zum Zeitpunkt ihrer Annahme, wenn sie nicht noch an Bedeutung gewonnen haben. Die Richtlinien tragen zur Erreichung einer Reihe von Zielen für nachhaltige Entwicklung bei. Auch für die Wirtschaft der EU hat Wasser einen großen Wert. Auf die wasserabhängigen Sektoren der EU entfallen 3,4 Bio. EUR bzw. 26 % der jährlichen Bruttowertschöpfung der EU; rund 44 Millionen Menschen sind in diesen Sektoren beschäftigt. Die Wasserpolitik der EU ist den europäischen Bürgerinnen und Bürgern sehr wichtig. Bei der öffentlichen Konsultation gingen insgesamt mehr als 370 000 Antworten ein – eine außergewöhnliche hohe Zahl.

Faktoren, die der Erreichung von Fortschritten zuträglich bzw. abträglich waren

Zu den Faktoren, die zur Wirksamkeit der Richtlinien in Bezug auf die Erreichung ihrer Ziele beigetragen haben, zählen

- die Liste der prioritären Stoffe,
- die (verbindlichen) Querverweise auf die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie in anderen Politikbereichen der EU,
- EU-Finanzierungen,
- das allgemein geltende Verschlechterungsverbot und
- die Überwachungsanforderungen der Richtlinien.

Einer der Faktoren, die bessere Ergebnisse behinderten, war die Tatsache, dass sich die Schaffung eines Steuerungsrahmens, der den spezifischen Bedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten Rechnung trägt, als schwieriger herausstellte als gedacht. Ferner ist der gute Zustand nicht nur von Maßnahmen zur Eindämmung der derzeitigen Belastungen abhängig,

sondern auch von Wiederherstellungsmaßnahmen zur Beseitigung von in der Vergangenheit entstandenen Belastungen wie hydromorphologischen Veränderungen und der chemischen Verschmutzung. Außerdem ist für den guten Zustand der Wasserkörper auch die vollständige Umsetzung anderer EU-Rechtsvorschriften wie der Nitratrichtlinie und der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser sowie eine bessere Integration von Wasser betreffenden Zielvorgaben in andere Politikbereiche wie Landwirtschaft, Energie oder Verkehr entscheidend. Dies wurde noch nicht im erforderlichen Umfang umgesetzt.

Der Mangel an finanziellen Mitteln ist ein weiterer Faktor, der besseren Ergebnissen entgegensteht. Die von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Maßnahmen werden oft eher danach festgelegt, was mit den vorhandenen Mitteln und bereits bestehenden Maßnahmen als im Rahmen eines integrierten Ansatzes erreicht werden kann. Die Mitgliedstaaten stützen sich in der Regel auf einfache technische Lösungen, mit denen die Verschmutzung durch Punktquellen bekämpft wird, während diffuse Verschmutzungsquellen weitgehend außer Acht gelassen werden. Dies führt zu einer unwirksamen Umsetzung, da der Ansatz nicht auf den Belastungen, Folgenabschätzungen und Überwachungsdaten beruht, die den Mitgliedstaaten dabei helfen würden, zu bestimmen, welche Maßnahmen erforderlich sind, um die Belastungen der Wasserkörper zu beseitigen, und den Umfang der erforderlichen Maßnahmen festzulegen. Für die Wasserrahmenrichtlinie haben Studien über den Wert von Ökosystemleistungen und die Sanierung von Flüssen ergeben, dass i) die Vorteile von Maßnahmen zur Verbesserung des Zustands der Wasserkörper die Kosten aufwiegen und ii) die Bürgerinnen und Bürger bereit sind, mehr als die laufenden Ausgaben für Wassermaßnahmen zu zahlen. Der Grundsatz der Kostendeckung wird nicht ausreichend genutzt, während Ausnahmen aufgrund unverhältnismäßiger Kosten nicht immer angemessen begründet werden. Für die Hochwasserrichtlinie zeigen Studien, dass das Kosten-Nutzen-Verhältnis von Hochwasserschutzmaßnahmen positiv ausfällt.

Konflikt zwischen ortsspezifischer Wasserbewirtschaftung und Durchsetzbarkeit

Die Analyse dieser Eignungsprüfung hat ergeben, dass der Konflikt zwischen der Flexibilität der Richtlinien, die erforderlich ist, damit die Mitgliedstaaten die kostenwirksamsten Maßnahmen umsetzen können, und der Komplexität, die sich aus dieser Flexibilität ergibt, ein Hindernis für die Durchsetzbarkeit und bessere Ergebnisse darstellt.

Viele Belastungen der Wasserressourcen und die zu ihrer Eindämmung erforderlichen Maßnahmen sind ortsspezifisch. Aus diesem Grund wurde mit den unter diese Eignungsprüfung fallenden Richtlinien im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip ein integrierter Ansatz für die Wasserbewirtschaftung eingeführt, der den Mitgliedstaaten einen erheblichen Ermessensspielraum bei der Festlegung ortsspezifischer Maßnahmen zur Erreichung der Ziele einräumt und zugleich eine ausreichende Harmonisierung und gleiche Wettbewerbsbedingungen gewährleistet. Gleichzeitig sind viele Wasserprobleme grenzübergreifend: Alle Mitgliedstaaten außer Malta und Zypern haben Anteil an internationalen Flusseinzugsgebieten, was bedeutet, dass Änderungen in einem Mitgliedstaat Auswirkungen auf die Hydrologie und Wasserqualität in anderen Mitgliedstaaten haben können.

Die Komplexität der Wasserrahmenrichtlinie ergibt sich aus der Notwendigkeit ortsspezifischer Maßnahmen. In der Praxis hat sich dies jedoch als ein Faktor herausgestellt, der ein Hindernis darstellt, wenn es um die Durchsetzbarkeit geht und darum, die Mitgliedstaaten für das unzureichende Ambitionsniveau ihrer Wasserpolitik zur Verantwortung zu ziehen. Die umfassenden Anforderungen, dass Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete erstellt und öffentliche Konsultationen durchgeführt werden, sind notwendig, um den in der Wasserrahmenrichtlinie vorgesehenen Ermessensspielraum zu wahren und die öffentliche Transparenz in Bezug auf die Wasserpolitik und Wasserschutzmaßnahmen zu gewährleisten. Es

gibt keinen Nachweis für einen übermäßigen Verwaltungsaufwand in Bezug auf die Überwachungsanforderungen und die Berichterstattungspflichten. Nach Angaben der Bürgerinnen und Bürger, der Vertreter der Mitgliedstaaten, der Umweltschutzgruppen und des Wassersektors besteht Verbesserungsbedarf, sowohl was die Zugänglichkeit der Informationen als auch ihre Ausführlichkeit anbelangt. Es werden Anstrengungen unternommen, um diese Probleme anzugehen, die Berichterstattungspflichten zu vereinfachen und den Verwaltungsaufwand zu verringern, beispielsweise durch eine verbesserte elektronische Berichterstattung.

Im Gegensatz zu den herkömmlichen Konzepten mit Vorgaben und Kontrollen bestand der innovative Ansatz der Wasserrahmenrichtlinie darin, die Anforderungen eines gesunden Ökosystems zum zu erreichenden Ziel zu machen und vorzuschreiben, dass in allen Sektoren in Bezug auf alle Belastungen das Notwendige zur kostenwirksamen Erreichung dieses Ziels unternommen wird. Der Steuerungsmechanismus der Wasserrahmenrichtlinie ist daher so konzipiert, dass die Mitgliedstaaten alle einschlägigen Kenntnisse, die auf der Überwachung und der Beteiligung der Interessenträger beruhen, zusammenführen, Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete erstellen und grenzübergreifend zusammenarbeiten können. Eine wichtige Errungenschaft ist, dass dadurch die Wissensbasis über die aquatischen Ökosysteme der EU, die auch als Informationsgrundlage für andere Maßnahmen dient, erheblich erweitert wurde. Durch die Überwachung der Entwicklungen bei bestimmten Schadstoffen standen den Mitgliedstaaten erstmals die erforderlichen Informationen zur Verfügung, um die Belastung von nicht oder nicht mehr genehmigten Schadstoffen in der Wasserumwelt, die beispielsweise aus der illegalen Verwendung oder Abflüssen stammen, kontrollieren zu können.

Zusammenfassung: die Richtlinien sind zweckmäßig, können aber verbessert werden

Auf der Grundlage einer Analyse der Nachweise und Rückmeldungen der Interessenträger kann der Schluss gezogen werden, dass die Richtlinien ihren Zweck weitgehend erfüllen. Die Richtlinien haben zu einem höheren Schutzniveau für Wasserkörper und einem besseren Hochwasserrisikomanagement geführt, was ohne diese Richtlinien wahrscheinlich nicht erreicht worden wäre. Die Tatsache, dass die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie noch nicht vollständig erreicht wurden, ist weitgehend auf die unzureichende Finanzierung, die langsame Umsetzung und die unzureichende Einbeziehung der umweltpolitischen Zielsetzungen in die Politikbereiche und nicht auf etwaige Mängel der Rechtsvorschriften zurückzuführen.

Künftige Aussichten – gewonnene Erkenntnisse

Auf der Grundlage der Ergebnisse kann davon ausgegangen werden, dass die Erreichung eines guten Zustands langsam aber stetig fortschreiten wird. Der langsame Fortschritt kann auf die oben genannten Faktoren zurückgeführt werden sowie darauf, dass viel Zeit vergeht, bis die Maßnahmen in der Natur greifen. Es ist auch schwierig, Fortschritte sichtbar zu machen, da sich der umfassende Schutz von Wasserkörpern und Ökosystemen auf den Grundsatz „one out, all out“ stützt, in dessen Rahmen kein guter Zustand bestätigt wird, wenn einer der relevanten Parameter mit weniger als gut bewertet wird. Im Hinblick auf künftige Herausforderungen wurde bei dieser Eignungsprüfung festgestellt, dass die Wasserrahmenrichtlinie in Bezug auf die zu verringernden Belastungen streng genug ist und gleichzeitig genügend Flexibilität bietet, um sie im Zusammenhang mit neuen Herausforderungen wie Klimawandel, Wasserknappheit und Schadstoffen, die zunehmend Anlass zu Besorgnis geben (z. B. Mikroplastik und Arzneimittel), gegebenenfalls konsequenter umzusetzen.

Ein wichtiger Bereich, in dem Verbesserungsbedarf besteht und bessere Ergebnisse erzielt werden könnten, betrifft Chemikalien. Zwar liegen Nachweise dafür vor, dass die Wasserrahmenrichtlinie, die Richtlinie über Umweltqualitätsnormen und die Grundwasserrichtlinie zu einer Verringerung der chemischen Verschmutzung der EU-Gewässer

geführt haben, die Analyse zeigt jedoch drei Bereiche auf, in denen der derzeitige Rechtsrahmen nicht optimal ist:

- Die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten sind viel größer, als dass sie nur auf nationale Unterschiede zurückgeführt werden könnten (Unterschiede bei den Listen der lokal wirkenden Schadstoffe, d. h. Schadstoffe, die spezifisch für das Einzugsgebiet sind, und Schadstoffe, die ein Risiko für Grundwasserkörper darstellen, sowie Grenzwerte, die nicht überschritten werden sollten);
- die Aktualisierung der Liste prioritärer Stoffe (d. h. die Aufnahme oder Streichung von Stoffen und der entsprechenden Qualitätsnormen) ist ein langwieriger Prozess, was teilweise auf die Zeit, die nötig ist, um die erforderlichen wissenschaftlichen Nachweise zu sammeln, und teilweise auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zurückzuführen ist;
- in der Richtlinie über Umweltqualitätsnormen und der Grundwasserrichtlinie wird das Risiko für die Menschen und die Umwelt vor allem in Bezug auf einzelne Stoffe bewertet, während die kombinierten Wirkungen von Gemischen nicht berücksichtigt werden und nur ein kleiner Anteil der Stoffe abgedeckt wird, die in der Umwelt vorhanden sind.

Die nächste Runde von Maßnahmenprogrammen wird maßgeblich sein, um den erforderlichen Fortschritt zur Erreichung der Umweltziele bis 2027 sicherzustellen. Da derzeit für mehr als die Hälfte der europäischen Wasserkörper eine Ausnahmeregelung gilt, sind die Herausforderungen für die Mitgliedstaaten erheblich. Nach 2027 wird es weniger Ausnahmemöglichkeiten geben, da Verlängerungen nach Artikel 4 Absatz 4 nur in Fällen genehmigt werden können, in denen zwar alle Maßnahmen ergriffen wurden, die Ziele sich aufgrund der natürlichen Gegebenheiten jedoch nicht bis 2027 erreichen lassen. Die Kommission wird weiterhin mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten und ihnen dabei helfen müssen, die Umsetzung der Richtlinien zu möglichst niedrigen Kosten zu verbessern, z. B. durch den Austausch bewährter Verfahren für die Kostendeckung, die Reduzierung von Schadstoffen an der Quelle, grüne Infrastruktur usw.