

Die EU-Wasserrahmenrichtlinie: Grundlagen und Bewirtschaftungspläne

Jessica Dose

Bothkamper- Weg 4, 24582 Bisse; JessicaDose@web.de

1. Einleitung

„Wasser ist keine übliche Handelsware, sondern ein ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss... es ist erforderlich, eine integrierte Wasserpolitik in der Gemeinschaft zu entwickeln.“ (Auszug aus den Erwägungsgründen der europäischen Wasserrahmenrichtlinie)

Ein neues Gesetz als Herausforderung: Nach 12-jähriger Vorbereitung tritt am 22. Dezember 2000 die Richtlinie 2000/60/EG des europ. Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, kurz EU- Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), in Kraft. Als bedeutendes Kontrollorgan stehen die jeweiligen Länder an erster Stelle. Jedoch erst nach der vorgegebenen Frist der EU von drei Jahren erfolgt die Übernahme in nationales Recht.

Die WRRL gibt einen Rahmen für eine nachhaltige Nutzung der Wasserressourcen in Europa vor. Es ist der Anfang für eine zusammenhängende, europaweite Gewässerschutzpolitik gegeben, die sich auf eine koordinierte Bewirtschaftung der Gewässer innerhalb der Flusseinzugsgebiete konzentrieren wird, mit dem zentralen Ziel, einen guten ökologischen Zustand* aller EU- Gewässer zu erreichen (innerhalb von 15 Jahren).

Die Regelungen der WRRL, insbesondere die geforderte integrierte Bewirtschaftung der Gewässer nach Flussgebietseinheiten, dürften das allg. hohe Niveau des Gewässerschutzes in Deutschland noch verstärken.

Einen Überblick über die WRRL möchte ich anhand der Punkte

- ❖ Definition
- ❖ Ziele
- ❖ Aufgaben
- ❖ Umsetzung
- ❖ Beispiele und des
- ❖ Fazits geben.

*Der gute Zustand ist definiert als Zustand, der vom sehr guten (d.h. natürlichen) Zustand nur unwesentlich abweicht. Der gute Zustand beinhaltet auch die ausreichende Wasserversorgung der gewässer- bzw. grundwasserabhängigen terrestrischen Biotope

2. Definition

Wasserrahmenrichtlinie= WRRL

Als Basis für den Umsetzungsprozess gibt die WRRL den „Rahmen“ für einen gemeinsamen Ansatz, gemeinsame Ziele, Prinzipien, Definitionen und grundlegende Maßnahmen vor.

Die WRRL gründet sich auf vier „Schlüsselaktivitäten“:

- Informationsaustausch
- Verwaltung von Informationen und Daten
- Entwicklung von Leitlinien und techn. Fragen
- Anwendung, Überprüfung der Leitlinien

3. Ziele

Nachdem die von der WRRL geforderten Aufgaben erfolgreich in die Tat umgesetzt wurden, treten die Ziele der EU-Wasserrahmenrichtlinie auf, die im Artikel 1 festgeschrieben sind.

Es ist „die Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Schutz der Binnenoberflächengewässer, der Übergangsgewässer, der Küstengewässer und des Grundwassers zwecks...

- a) Vermeidung einer weiteren Verschlechterung sowie Schutz und Verbesserung des Zustands der aquatischen Ökosysteme und der direkt von ihnen abhängenden Landökosysteme und Feuchtgebiete im Hinblick auf deren Wasserhaushalt,
- b) Förderung einer nachhaltigen Wassernutzung auf der Grundlage eines langfristigen Schutzes der vorhandenen Ressourcen,
- c) Anstrebens eines stärkeren Schutzes und einer Verbesserung der aquatischen Umwelt, unter anderem durch spezifische Maßnahmen zur schrittweisen Reduzierung von Einleitungen, Emissionen und Verlusten von prioritären Stoffen und durch die Beendigung oder schrittweise Einstellung von Einleitungen, Emissionen und Verlusten von prioritären gefährlichen Stoffen,
- d) Sicherstellung einer schrittweisen Reduzierung der Verschmutzung des Grundwassers und Verhinderung seiner weiteren Verschmutzung,
- e) Minderung der Auswirkungen von Dürren und Überschwemmungen,....“

„womit beigetragen werden soll

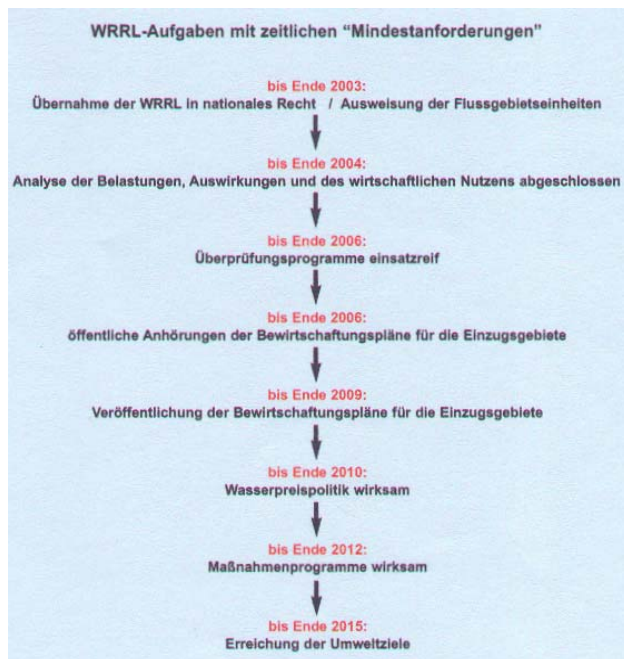
- zu einer ausreichenden Versorgung mit Oberflächen-und Grundwasser guter Qualität, wie es für eine nachhaltige ausgewogene und gerechte Wassernutzung erforderlich ist,
- zu einer wesentlichen Reduzierung der Grundwasserverschmutzung,....“

Die Umweltziele für Oberflächen-und Grundwasser werden im Artikel 4 der zentralen Vorschrift der Richtlinien genannt.

Bei oberirdischen Gewässern gilt:

- a) guter ökologischer und chemischer Zustand in 15 Jahren

4. Aufgaben



Eine Reihe von Aufgaben müssen innerhalb einer bestimmten Frist erfüllt werden.

Die aufgeführten Zeitspannen dienen in dem Sinne nicht als Zeitplan, sondern als rechtlich bindende Fristen. Eine zeitliche Abfolge ist nicht vorgegeben. Aufgrund der knapp bemessenen Zeit wird aber empfohlen, gleichzeitig an mehreren Aufgaben zu arbeiten.

Abb. 3: Die Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie:
Ein Leitfaden für die Praxis (aus: WWF et al. (2000/2001))

5. Umsetzung

Von der Umsetzung der WRRL werden folgende Vorteile erhofft:

1. bessere ökologische Qualität der europ. Süßwasser- und Küstenwasser- Ökosysteme
2. erhöhte Biodiversität (durch bessere Bewirtschaftung von aquatischen und Feuchtgebiets-Habitaten bzw. – Arten)
3. nachhaltigerer Wasserverbrauch (durch effizientere Nutzung und Bewirtschaftung der Wasserressourcen)
4. geringere Wasserverschmutzung
5. Linderung der Auswirkungen von Überschwemmungen und Dürren
6. verbesserte Effizienz und Wirksamkeit der Wasserpolitik mit zielgerichteteren Maßnahmen und geringen Kosten

Zur optimalen Umsetzung der geforderten Aufgaben sind die Bewirtschaftungspläne für die einzelnen Flussgebiete und das Maßnahmenprogramm von wichtiger Bedeutung. Beide zählen zu den zentralen Elementen bei der Umsetzung der Richtlinien.

Da sich in der Regel weder die Staatsgrenzen noch die Grenzen der einzelnen Verwaltungseinheiten mit den Flussgebietsgrenzen decken, erfordert die Erstellung der Bewirtschaftungspläne eine umfangreiche Koordinierungsarbeit zwischen den einzelnen Staaten und Verwaltungseinheiten. Es werden alle Mitgliedstaaten verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um das Umweltziel des „guten Zustands“ für alle EU-Gewässer bis 2015 zu erreichen. Die Mitgliedstaaten sind zudem aufgefordert, dem Prinzip kostendeckender Preise für die Wassernutzung zu folgen. Hierbei sind die sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen zu berücksichtigen. Als Grundlage sind ökonomische Analysen zu erstellen. Ebenso fordert die Richtlinie in Artikel 14 die

Mitgliedstaaten auf, die aktive Beteiligung aller interessierten Stellen zu fördern und zu unterstützen. Daher sollen rechtzeitig die Zeitpläne und Arbeitsprogramme für die Aufstellung von Maßnahmenplänen (3 Jahre Vorlauf) sowie ein Überblick über die wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen (2 Jahre Vorlauf) veröffentlicht werden. Der Entwurf des Bewirtschaftungsplans ist mit einem Jahr Vorlauf zu veröffentlichen. Es hat sich nämlich herausgestellt, dass eine aktive Beteiligung der Öffentlichkeit das Vertrauen zwischen Planung und Öffentlichkeit fördert.

5.1. Bewirtschaftungsplan

Um die Ziele der WRRL zu verwirklichen, haben die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass die Anforderungen der Richtlinie, und insbesondere die Maßnahmenprogramme, für die gesamte Flussgebietseinheit koordiniert werden. Bei internationalen Flussgebieten sorgen die beteiligten Staaten gemeinsam für die Koordination. Für nationale und internationale Flussgebietseinheiten soll ein einziger Bewirtschaftungsplan aufgestellt werden. Die Aufstellung einzelner nationaler Bewirtschaftungspläne kommt nur in Betracht, wenn die Koordination nicht erfolgreich sein sollte. Soweit Nichtmitgliedstaaten beteiligt sind, sollen sich die Mitgliedstaaten zumindest darum bemühen, einen einzigen Bewirtschaftungsplan zu erreichen. Für jede Flussgebietseinheit wird ein Bewirtschaftungsplan erstellt, der folgende Aspekte enthalten muss:

- Aussagen über die Datenerhebung und Analyse
- Definition der Ziele für das Flussgebiet
- Übersicht über die Maßnahmen, die erforderlich sind, um diese Ziele zu erreichen
- Bewirtschaftung und Koordination in Flussgebieten

Zur Aufstellung eines Bewirtschaftungsplans bedarf es einer vielfältigen Sammlung von Daten, wie z.B. eine allgemeine Beschreibung des Flussgebietes (gebildet aus mehreren Teileinzugsgebieten und Nebenflüssen) einschließlich des Grundwassers, eine Zusammenfassung aller signifikanten Belastungen und menschlichen Einwirkungen auf die Gewässer, eine Kartierung der Schutzgebiete und des Überwachungsnetzes, eine Liste der Umweltziele für die Gewässer, eine Zusammenfassung der wirtschaftlichen Analyse und aller Maßnahmen zur Information und Anhörung an der Erstellung des Bewirtschaftungsplanes zu beteiligende Öffentlichkeit. Somit werden Programme aufgestellt, die geeignet sein müssen, die Ziele innerhalb der vorgegebenen Fristen zu erreichen.

Mit dem Bewirtschaftungsplan für Flusseinzugsgebiete entsteht erstmals eine flächendeckende wasserwirtschaftliche Planung in Deutschland. Innerhalb des Bewirtschaftungsplans ist zum einen der Stand der Umsetzung zu dokumentieren und zum anderen ist die Handhabung mit neuen Entwicklungen darzustellen. Ebenso enthalten ist der zu erwartende Erfolg oder der spätere Misserfolg der Maßnahmen und die evtl. Inanspruchnahme von Ausnahmeregelungen.

Weitere wichtige Aspekte bei der Erarbeitung und Veröffentlichung der Bewirtschaftungspläne sind

- die genaue Unterscheidung zwischen „Planung“ und „Bewirtschaftung“ während des gesamten Prozesses
- die Zusammenführung bereits bestehender Strukturen zur Umsetzung der WRRL-Anforderungen (bezogen auf andere Teile Europas)
- den Bewirtschaftungsplan als Grundlage für eine verbesserte Kohärenz sektoraler und struktureller Politik zu sehen

- bestehende EU- Finanzinstrumente zu nutzen (vor allem Beitrittsländer in Mittel- und Osteuropa)
- die Sicherheit, dass der Bewirtschaftungsplan als Mittel zur Förderung einer nachhaltigen Wasserbewirtschaftung im Rahmen sektoraler und struktureller Politik eingesetzt wird

Der Bewirtschaftungsplan wird somit zum Kontrollinstrument für alle Beteiligten wie auch für die Europäische Kommission.

Alle sechs Jahre muss der Bewirtschaftungsplan aktualisiert werden. Ebenso wird drei Jahre nach Inkrafttreten des Bewirtschaftungsplanes ein Zwischenbericht über die Maßnahmenfortschritte gefordert, welcher der Öffentlichkeit frühzeitig zugänglich gemacht werden muss, damit diese Stellung nehmen kann.

5.2. Maßnahmenprogramm

Ebenso wie bei dem Bewirtschaftungsplan liegt die Kompetenz in der Handhabung des Maßnahmenprogramms in der Hand der jeweiligen Behörde bzw. des Staates. Das Prinzip der Erarbeitung läuft von „unten“ nach „oben“, d.h. von der kleineren Einheit zur nächst größeren. Die speziellen Vorschläge sollten mit den Betroffenen und der Öffentlichkeit rechtzeitig abgestimmt werden. Die festgelegten zentralen materiellen Vorgaben sind ebenso wie die operativen Ziele der Richtlinie von den Mitgliedstaaten mit einer starken Verbindlichkeit versehen.

Folgende Teile umfassen das Maßnahmenprogramm:

- Umsetzung vorhandener Richtlinien, z.B. Nitratrichtlinie, Kommunalabwasserrichtlinie,...
- Verfolgung des Ziels zur Einführung von kostendeckenden Wasserpreisen
- Einführung einer Genehmigungspflicht für
 - Entnahmen und Aufstauungen einschließlich der Aufstellung eines Registers
 - Grundsätzliches Verbot der Einleitung von Schadstoffen in das Grundwasser
 - Zusätzliche Schutz- und Sanierungsmaßnahmen,...

Um möglichst effektiv zu handeln, wird es von Bedeutung sein, den Umfang auf das zur Erreichung der Ziele notwendige Maß zu beschränken. Nur so kann in der sehr engen Zeitspanne eine zur Umsetzung der Richtlinie zufrieden stellende Lösung gefunden werden. Es empfiehlt sich, mit einem nicht komplett durchdachten Ansatz anzufangen und auf bereits bestehendes aufzubauen. Zudem sollten frühzeitig positive Effekte dargestellt werden, um Vertrauen aufrecht zu erhalten. Mögliche Maßnahmen müssen nach einem Grad der Realisierbarkeit gefiltert werden. Damit lassen sich Ressourcen gezielter einsetzen. Das Wissen und die Meinung der Betroffenen/ Öffentlichkeit sollten ebenso so früh wie möglich mit einbezogen werden. Die entsprechende Koordinierung ist daher in erster Linie eine Managementaufgabe, die eine Einrichtung im Sinne einer „Kommandozentrale“ benötigt. Die Umsetzung und die inhaltliche Arbeit finden in den wasserwirtschaftlichen Behörden statt. Andere Planungsprozesse und Finanzierungsmechanismen im Bereich der Wasser- und Landnutzung sollten mit dem Maßnahmenprogramm koordiniert werden. Dadurch kommt es zu einer verstärkten Umsetzung der WRRL und zu finanziellen Ersparnissen.

Die Maßnahmenprogramme sind ebenso wie die Bewirtschaftungspläne alle sechs Jahre zu aktualisieren.

Es liegt im Interesse der BRD, dass die sich aus der Richtlinie ergebenden Pflichten auch bei einer flussgebietsbezogenen Vorgehensweise dennoch national gleichartig und vergleichbar umgesetzt werden. Deshalb ist es erforderlich, sich zunächst innerhalb Deutschlands auf bundeseinheitliche Vorgaben zu einigen. Dabei gilt der Grundsatz, dass die Kriterien und Prinzipien bundesweit (teilweise auch EU-weit) erarbeitet und festgelegt werden und konkrete Durchführung dann im Flussgebiet geschieht.

Zur Unterstützung der WRRL-Umsetzung haben die EU-Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission eine gemeinsame Umsetzungsstrategie „CIS“ (Community Information System) entwickelt. Diese wurde erstmals am 03. Dezember 1981 durch den Ratsentschluß gegründet. Als gemeinsame Initiative der Europäischen Kommission und der Mitgliedstaaten geht sie über den Ansatz bei der Umsetzung anderer EU- Umweltschutzgesetze hinaus. Seit Mai 2001 steht diese tatkräftig beiseite und baut auf folgende Elemente auf:

- die Notwendigkeit des Informationsaustausches zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission
- die Notwendigkeit der Unterrichtung und Beteiligung der Öffentlichkeit und ihrer Sensibilisierung für die Schlüsselemente der WRRL sowie mit ihrer Umsetzung zusammenhängende Elemente
- die Notwendigkeit, eine Kohärenz zwischen der Umsetzung der WRRL und anderen sektoralen und Strukturpolitiken herzustellen
- die Notwendigkeit der Integration verschiedener übergreifender Bereiche zur wirkungsvollen Entwicklung von Bewirtschaftungsplänen für die Flusseinzugsgebiete und die Umsetzung der WRRL
- die Notwendigkeit , eine Kohärenz zwischen der Umsetzung der WRRL und anderen Wasserrichtlinien sowie prozess- und produktorientierten Richtlinien herzustellen
- die Notwendigkeit, die für eine wirkungsvolle Umsetzung der WRRL erforderlichen Kapazitäten in den Mitgliedstaaten zu schaffen
- die Notwendigkeit, Betroffene und die zivile Gesellschaft an der Umsetzung der WRRL zu beteiligen
- die Notwendigkeit der Förderung einer gemeinsamen Haltung gegenüber den EU-Beitrittsländern Mittel- und Osteuropas im Hinblick auf ihre Einbindung (vor allem bei gemeinsamen internat. Flussgebietseinheiten)
- die Notwendigkeit der Einrichtung von Arbeitsgruppen und der Entwicklung informeller Leitlinien zu wesentlichen Aspekten der WRRL

6. Beispiele

6.1. IKSÖ

Die Internationale Kommission zum Schutz der Oder gegen Verunreinigung (IKSÖ) ist eine von vielen internationalen Kommissionen zum Schutz von Flüssen oder Seen, deren Einzugsgebiet über das Territorium eines Staates hinausgeht. Die IKSÖ wurde auf der Basis eines Vertrages zwischen den Regierungen der Republik Polen, der Tschechischen Republik, der BRD sowie der Europäischen Union gegründet. Der Vertrag trat am 26. April 1999 in Kraft. Die Arbeit der IKSÖ findet in

entsprechenden Arbeitsgruppen statt. Die BRD ist Mitglied der Europäischen Union, während die Tschechische Republik und Die Republik Polen Kandidaten für den Beitritt zur EU sind.

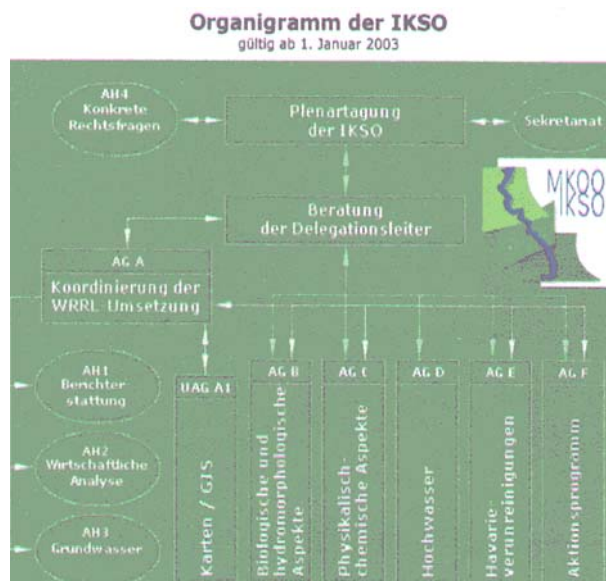


Abb. 4: Organigramm der IKSO
Quelle: (2)

Ziele der IKSO sind:

1. der Belastung der Oder sowie der Ostsee mit Schadstoffen vorzubeugen
2. möglichst naturnahe aquatische (zum Wasser gehörende) und damit zusammenhängende terrestrische (zur Erde gehörende) Ökosysteme mit einer entsprechenden Artenvielfalt zu erreichen
3. die Nutzung der Oder, vor allem bei der Gewinnung von Trinkwasser aus Uferfiltrat und der landwirtschaftl. Verwendung des Wassers und der Sedimente, zu ermöglichen, vorzubeugen bzw. nachhaltig zu verringern

4. die Umsetzung der WRRL im Odereinzugsgebiet zu koordinieren

6.2. „Vater Rhein“ auf dem Wege der Besserung

Mit der Umsetzung der EU- WRRL und dem Rheinprogramm 2020 ist der Rahmen für eine ganzheitliche Schutzpolitik des Flusses geschaffen worden. Die bisher erzielten Erfolge basieren auf einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die beispielgebend für andere Flussgebiete in Europa steht. Das „Aktionsprogramm Rhein“ wurde 1987 nach dem Chemieunfall in Sandoz aufgestellt. Seitdem sind die punktuellen Einleitungen der gefährlichen Schadstoffe um 70 bis 100% gesunken, die Einträge von Schwermetallen wurden erheblich reduziert und auch die Fischfauna ist fast wieder komplett. Der Schwerpunkt der Gewässerschutzaufgaben im Rheineinzugsgebiet wird für die EU-Staaten vorrangig auf der Umsetzung der WRRL liegen. Diese Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten und Rheinanlieger, einen Bewirtschaftungsplan für das gesamte Einzugsgebiet zu erarbeiten. Die IKSR unterstützt diese Arbeiten.

Abb. 5:
Schifffahrt auf dem Rhein
(Microsoft Encarta 2002)



7. Fazit

Zum Schluss lässt sich sagen, dass intensive Bemühungen auf allen Ebenen erforderlich sind, um die komplexen Ziele der WRRL zu erreichen. Die vollständige und rechtzeitige Umsetzung der WRRL muss mit allem Nachdruck verfolgt werden. Ein wesentlicher Schwachpunkt der WRRL ist der, dass die Planungen hinsichtlich der Zeitvorgabe sehr fiktional gehalten sind und eine hundertprozentige Garantie nicht erfolgen kann. Die Maßnahmen müssen nach ihrem Grad der Realisierbarkeit geordnet werden, damit nicht soviel Zeit verloren geht. Wird fortschrittlich gearbeitet, so lassen sich positive Auswirkungen auf die Umweltqualität eines Bereiches aufgrund der Bewirtschaftungsziele bzw. den Maßnahmen verzeichnen.

8. Literatur

- Ecologic, Institut für Internationale und Europäische Umweltpolitik (2001): Ökonomische Anforderungen der EU-WRRL, Analyse der relevanten Regelungen und erste Schritte zur Umsetzung, Berlin
- Stefan G.(2003): Die europ. WRRL. In: Raumplanung 107, April 2003, 57-61
- Interwies,E.,Kramer,R.A.(2001):Ökonomische Anforderungen der EU-WRRL.Analyse der relevanten Regelungen und erste Schritte zur Umsetzung .Endbericht an das Umweltbundesamt Berlin
- Norbert K. (2001): Die WRRL der EU. In: Naturschutz und Landschaftsplanung, 33.Jhg, (8), 2001, 246-248
- Umweltbundesamt (2002): Konsequenzen der EU-WRRL für den Vollzug, die Grundwasserüberwachung und Berichterstattung in Deutschland, 11, 2002
- Vereinigung deutscher Gewässerschutz e.V. (2002): Die EU-WRRL- Chance für den Gewässerschutz, Vorträge der gästeoffenen Mitgliederversammlung der Vereinigung Deutscher Gewässerschutz e.V. am 25. Juni in Essen
- WWF et al. (2000/2001): Bewährte Praktiken bei der integrierten Bewirtschaftung von Flusseinzugsgebieten- Die Umsetzung derEU-WRRL: ein Leitfaden für die Praxis
- (1) Bundesministerium...:<http://www.bmu.de/de/1024/js...>: 01.02.04, 14.03.2004
- (2) Intern. Kommission...: <http://www.mkoo.pl/wydruk.php?mid=1&aid=4&gid=&s=1&spis=...>: 14.03.2004
- <http://www.giub.uni-bonn.de/seminare/wasser/euwrrl/Bewirtschaftungsplan.html>: 19.03.2004
- <http://www.wasser.rlp.de/wrrl/start.html>: 01.02.04
- http://www.umweltbundesamt.de/wasser/themen/5_99_wrrl.htm: 14.03.2004
- <http://www.NABU-SH.de>: 12.03.2004