

# INFORMATIONEN ZUR EG-WASSERRAHMENRICHTLINIE

GRÜNE LIGA E.V. BUNDESKONTAKTSTELLE WASSER AUSGABE 10 – JUNI 2005

## WRRL IN DEUTSCHLAND – DIE UMSETZUNG BEGINNT

Auch 18 Monate nach Fristablauf hat die Bundesrepublik Deutschland die EG-Wasserrahmenrichtlinie noch immer nicht flächendeckend rechtlich umgesetzt. Einige Bundesländer (Berlin, Sachsen-Anhalt) schlossen die Novellierung ihrer Landeswassergesetze erst Anfang 2005 ab. Es zeigt sich, dass die wasserrechtliche Kompetenz der Länder eine überflüssige bürokratische Hürde für die zügige 1:1-Umsetzung von EG-Wasserrecht insgesamt darstellt. Wenn die Länder auf ihrer Kompetenz beharren, sollten sie die EU-Vorgaben auch positiv im Sinne des Gewässerschutzes ausgestalten und nicht auf dem Niveau des schwächsten Partners im Einzugsgebiet ausnivellieren. Kontraproduktiv wirkt sich in diesem Zusammenhang der Abbau wasserwirtschaftlicher Vollzugsbehörden im Zuge von Verwaltungsreformen aus, wie sie in Niedersachsen und weiteren Bundesländern betrieben werden.

Dennoch gelang es, den Zeitplan für die erste Analyse der Flussgebiete (Bericht 2005) weitgehend einzuhalten. Die Ergebnisse blieben nicht vollständig von landespolitischer Einflussnahme verschont, stellen aber insgesamt eine wertvolle Übersicht über die Einschätzung der Zielerreichung und die vorhandenen Datenlücken dar. Eine bundesweite Übersicht enthält die Anfang 2005 erschienene Broschüre „Die Wasserrahmenrichtlinie -

## WRRL IN DEUTSCHLAND - DIE UMSETZUNG BEGINNT

### WIRTSCHAFTLICHE ANALYSE NACH WRRL

### ANMERKUNGEN ZUR WIRTSCHAFTLICHEN ANALYSE IM DEUTSCHEN ELBE-BERLICHT

### EU-GESETZGEBUNG ZUM GEWÄSSERSCHUTZ

### MELDUNGEN

### KONTAKT/IMPRESSUM

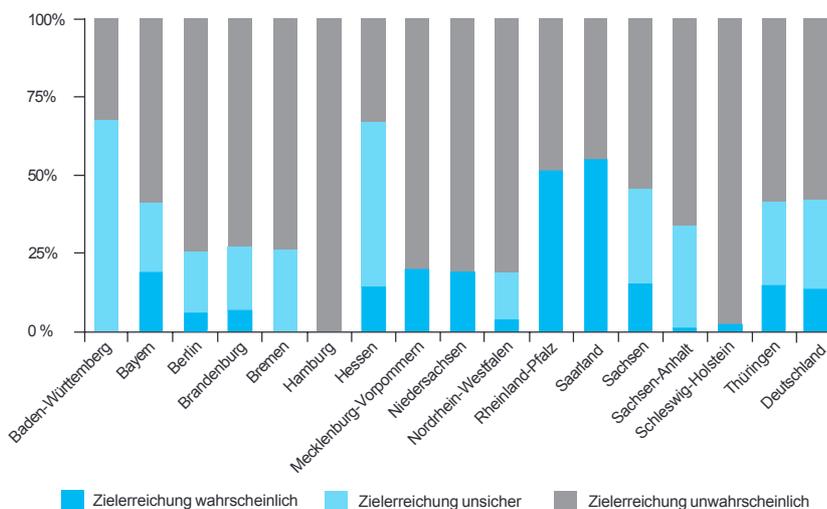
Ergebnisse der Bestandsaufnahme 2004 in Deutschland“, herausgegeben vom Bundesumweltministeriums. Sie ist unter [www.bmu.bund.de/gewaesserschutz](http://www.bmu.bund.de/gewaesserschutz) kostenlos erhältlich. In Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein war bereits die erste Analyse einer intensiven Beteiligung interessierter Stellen unterworfen, andere Bundesländer veröffentlichten die Ergebnisse im Internet, als Broschüre (die Flussgebietsgemeinschaft Elbe sogar als DVD!) und/oder stellten sie auf öffentlichen Veranstaltungen vor.

Insgesamt wird aber die Wasserrahmenrichtlinie außerhalb der Verbände-Landschaft, einschlägiger Interessenvertreter, der Wissenschaftsinstitutionen und natürlich der Behörden nur wenig wahrgenommen. Das

könnte sich ein wenig ändern, wenn sich neben den Bewirtschaftungsplänen auch die Inhalte der Maßnahmenprogramme deutlicher abzeichnen, die dann für Nutzer, Eigentümer und Anwohner mit Folgen verbunden sein können.

Bislang ist die Wasserrahmenrichtlinie noch nicht bei den Gewässern angekommen. Das gilt insbesondere auch für das im Artikel 4 mitgelieferte Verschlechterungsverbot, das zwar bereits seit der 10. WHG-Novelle 2002 bundesweit einheitlich gilt, aber in der wasserrechtlichen Genehmigungspraxis noch nicht die Rolle spielt, die ihm zukommt. Hier wird der eine oder andere Rechtsstreit zu einer hoffentlich anspruchsvollen Auslegungspraxis führen.

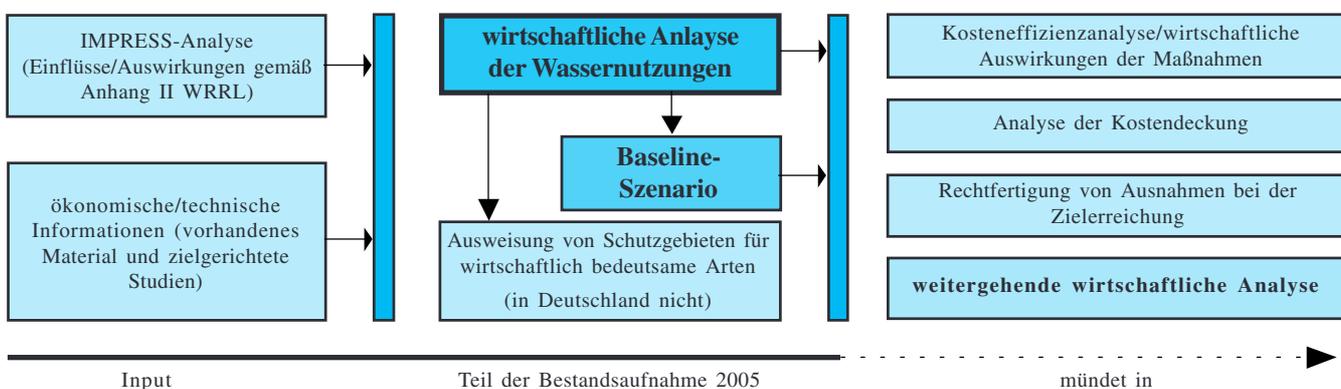
Michael Bender



Ergebnisse der Bestandsaufnahme für Oberflächengewässer  
Quelle: BMU, 2005

## DIE WIRTSCHAFTLICHE ANALYSE NACH WASSERRAHMENRICHTLINIE

Die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) ist die erste EU-weit verbindliche Regelung, die zur Umsetzung umweltpolitischer Zielsetzungen explizit auf ökonomische Instrumente Bezug nimmt. So wird von allen Mitgliedsstaaten die Anwendung des Kostendeckungs- und Verursacherprinzips für die so genannten Wasserdienstleistungen gefordert (Art. 9). Externe Umwelt- und Ressourcenkosten sind bei der Auswahl der effektivsten Maßnahmenkombinationen zur Erreichung der Umweltziele zu berücksichtigen (Art. 11). Preisinstrumente sollen Anreize zu einer effizienten Wassernutzung schaffen (Art. 9). Ausnahmen von der Pflicht, den guten ökologischen Zustand bis 2015 zu erreichen, müssen auch ökonomisch begründet werden (Art. 4). Welche Daten in die wirtschaftliche Analyse einfließen sollen und für welche weiteren Schritte sie die Grundlage darstellt, zeigt die nachstehende Abbildung.



Zusammenwirken verschiedener ökonomischer Elemente der WRRL (nach Drafting Group ECO 1: Information Sheet on River Basin Characterization: Economic Analysis of water uses; verändert)

Die **wirtschaftliche Analyse der Wassernutzungen** nach Art. 5 und Anhang III WRRL ist Teil der Bestandsaufnahmen in den Flussgebieten (Bericht 2005), die der EU-Kommission bis März 2005 vorzulegen waren. Auf EU-Ebene hat die CIS-Arbeitsgruppe „Water Economics“ (WATECO) einen Leitfaden für die Durchführung der wirtschaftlichen Analyse erarbeitet, an den sich auch die Arbeitshilfe der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) anlehnt. Die wirtschaftliche Analyse umfasst gemäß LAWA-Arbeitshilfe:

1. eine Beschreibung der wirtschaftlichen Bedeutung der Wassernutzungen
2. eine Analyse der Wasserdienstleistungen und deren Kostendeckung
3. ein „Baseline-Szenario“ zur wirtschaftlichen Entwicklung bis 2015
4. erste Überlegungen zur Kosteneffizienz von Maßnahmen
5. Informationen zu weiteren erforderlichen Arbeiten.

**Wassernutzungen** sind alle Handlungen „mit signifikanten Auswirkungen auf den Wasserzustand“. Ein Überblick über ihre sozio-ökonomische Bedeutung in Relation zu ihren Auswirkungen soll frühzeitig eventuelle Konflikte zwischen der wirtschaftlichen Entwicklung und dem Gewässerschutz aufzeigen. **Wasserdienstleistungen** sind – in der Interpretation

der LAWA – ausschließlich Maßnahmen, die der öffentlichen Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung dienen, sowie Nutzungen, die einen signifikanten Einfluss auf die Wasserbilanz haben. Dies betrifft Eigenförderungen und Direktleitungen durch die Industrie und die landwirtschaftliche Beregnung. Nach Art. 9 WRRL gilt für Wasserdienstleistungen der Grundsatz der Kostendeckung, ausdrücklich auch im Bezug auf umwelt- und ressourcenbezogene Kosten. Die Wassernutzungen sollen dazu „unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips einen angemessenen Beitrag leisten“.

Im so genannten **Baseline-Szenario** werden die Entwicklungen der wichtigsten Wassernutzungen bis 2015 abgeschätzt. Geplante Investitionen und Maßnahmen sollen dabei, sofern bereits verbindlich, berücksichtigt werden. Ziel ist es, Lücken

zwischen dem prognostizierten und dem für das Jahr 2015 geforderten guten Zustand der Gewässer zu erkennen; dies dient als Grundlage für die aufzustellenden Maßnahmenprogramme. Es soll zum einen die Entwicklung des Wasserdaranges, zum anderen die der Wassernachfrage bzw. der Wassernutzungen betrachtet werden.

Bereits im April 2003 räumte die LAWA in ihrer Arbeitshilfe ein, dass einige der für das Jahr 2004 vorgesehenen Arbeiten voraussichtlich nicht fristgerecht abgeschlossen werden können. Dies betrifft v.a. die Entwicklung einer praktikablen Methodik zur Ermittlung der Umwelt- und Ressourcenkosten. Zur Bewertung der Kosteneffizienz und zur Auswahl von Maßnahmen wurde in einem Forschungsvorhaben im Auftrag des Umweltbundesamtes inzwischen ein Handbuch erarbeitet (UBA-Texte Nr. 02/2004).

Nächster Schritt ist eine weitergehende Analyse zur genaueren Beschreibung der wichtigsten Wasserbewirtschaftungsfragen in den Flusseinzugsgebieten. Gemäß Art. 14 WRRL ist sie der Öffentlichkeit bis 2007, also noch vor dem Entwurf des Bewirtschaftungsplans, zur Information vorzulegen.

Stefanie Kralisch und Oliver Pielmann

## ANMERKUNGEN ZUR WIRTSCHAFTLICHEN ANALYSE IM DEUTSCHEN ELBE-BERICHT

Die wirtschaftliche Analyse im deutschen Elbe-Bericht liefert lediglich einen groben Überblick über die Wassernutzungen. Zwar lehnt sie sich an die LAWA-Arbeitshilfe und den WATECO-Leitfaden an, bleibt in Inhalten und Aussagekraft aber hinter deren Empfehlungen zum Teil zurück und blendet wichtige Aspekte aus.

Zu den **Wassernutzungen** zählt der deutsche Berichtsteil neben der Nutzung durch private Haushalte nur Landwirtschaft, Industrie und Schifffahrt. Anders als im tschechischen Berichtsteil finden Hochwasserschutz, Fischerei und Freizeitnutzungen als Wassernutzungen keine Erwähnung.

Die Entwicklungsprognose, das **Baseline-Szenario**, wird vorrangig auf Grundlage bundesweiter, nicht auf das Elbegebiet bezogener Daten entworfen. Eine Ausnahme hiervon bilden lediglich einige konkrete Zahlen zur Wasserver- und Abwasserentsorgung und zu bedeutenden industriellen Wassernutzungen (nach Koordinierungsräumen differenziert), zu Kühlwasserentnahmen (nur unterschieden in den Bereich Havel und die Elbe insgesamt) und zur Berechnungswassermenge (nur für das niedersächsische Elbegebiet).

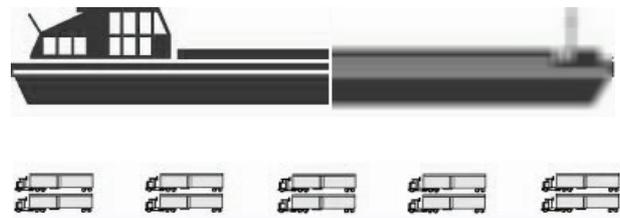
Es wird von einem gleichbleibenden Wasserdargebot ausgegangen, Szenarien zur Klimaentwicklung im Elbegebiet werden nicht diskutiert. Bei der **Wassernachfrage** durch Haushalte wird eine Stagnation prognostiziert, beim industriellen Bedarf ein Rückgang. Für einen Wiederanstieg beim landwirtschaftlichen Verbrauch werden keine Anzeichen gesehen – eine Annahme, die angesichts der deutlichen Zunahme der Bewässerung etwa in Brandenburg fragwürdig erscheint. Bei den **Stofffrachten** aus kommunaler Abwasserentsorgung und Landwirtschaft wird eine weitere Reduzierung angenommen.

Die Wasserschifffahrtsverwaltung ließ sich erst gegen Ende der Arbeiten an der wirtschaftlichen Analyse im Elbeinzugsgebiet zur Mitarbeit bewegen. Beim Seehafen Hamburg wird – insbesondere beim Containerverkehr – ein beträchtliches Wachstum konstatiert (2003 8,9 % gegenüber 2002). Laut einer Übersicht zur Binnen-Güterschifffahrt aus dem Jahre 2001 durchliefen 9,5 Mio. Tonnen Geesthacht und 1 Mio. Tonnen den Grenzübergang Schmilka. Auf die Frage, warum angesichts von 20.000 transportierten Tonnen bei Calbe die Beförderung der Saale-Schifffahrt durch den Bau eines Saalekanals vom Verkehrsministerium noch immer als vordringlicher Bedarf eingestuft wird, geht der Bericht lieber nicht ein.

In der Prognose für die **Binnenschifffahrt** geht der Elbebericht davon aus, dass sich das Wachstum auf den grenzüberschreitenden Verkehr konzentrieren wird. Damit kann aber nur der Verkehr auf dem Rhein gemeint sein, auf dem sich etwa 80 % dieses Güterverkehrs abspielt. Die Erwartung, die 2001 aufgestellten Entwicklungsprognosen bis 2015 zu erreichen bzw. gar zu übertreffen, klingt angesichts der derzeitigen Entwicklung sehr optimistisch, insbesondere hinsichtlich des Transitverkehrs in die Tschechische Republik. Interessanterweise

scheint der Bau der Kanalbrücke bei Magdeburg die Entwicklung der Elbeschifffahrt nicht in einer Weise zu beeinflussen, dass es eine Erwähnung im Bericht wert wäre. Überhaupt spielt die gesamte Ost-West-Relation keine Rolle.

Für die Gewässer spielt aber nicht nur die Entwicklung der Schifffahrt eine Rolle, sondern der Ausbau und die Unterhaltung von Gewässern. Den Stand der entsprechenden umstrittenen Planungen gibt der Bericht nicht ansatzweise wieder.



*Die im Hafen Halle/Saale umgeschlagene Gütermenge betrug im 1. Quartal 2005 nur 391 Tonnen. Das entspricht der Ladung von etwa 10 LKW oder einer halben Schiffsladung. In den Wasserstraßenausbau an der Saale sollen 80 Mio. Euro investiert werden.*

Zu den **Wasserdienstleistungen** werden ausschließlich Ver- und Entsorgung gezählt, andere Nutzungen mit signifikanter Auswirkung werden nicht berücksichtigt. Auf den Aspekt der Kostendeckung wird lediglich anhand dreier Untersuchungen Bezug genommen, in denen die Annahme überprüft wurde, dass die Kostendeckung überall in Deutschland bereits bei 100 Prozent liegen müsste. Eine Zusammenstellung zu Wasserentnahme- und Abwasserabgaben, die ein Instrument zur Integration von Umweltkosten darstellen können, fehlt.

Das Hauptproblem im Elbe-Bericht stellt sicher die Tatsache dar, dass Bestandsaufnahme und wirtschaftliche Analyse parallel erarbeitet und nicht verknüpft wurden. Aus der **Risikoanalyse** gehen diffuse Belastungen der Gewässer, die Frachtenabgabe an die Küstengewässer und die Auswirkungen von Veränderungen der Gewässerstruktur durch Landwirtschaft, Schifffahrt und Hochwasserschutz als wichtigste Wasserbewirtschaftungsfragen hervor – diese wurden in der wirtschaftlichen Analyse nur allgemein bzw. gar nicht betrachtet. Im äußerst kurzen Ausblick auf die weiteren Arbeiten fehlen u.a. Angaben dazu, welche Wassernutzungen in die vertiefte Analyse bis 2007 eingehen sollen.

Die wirtschaftlichen Überlegungen müssen in Zukunft noch deutlich präzisiert werden. Notwendig ist dies auch für die Bewertung der Kosteneffizienz von Maßnahmen, für die ökonomische Beurteilung möglicher Ausnahmen und vor allem für die stärkere Einbindung der Verursacher von Gewässerbelastungen bei der Finanzierung der erforderlichen Verbesserungsmaßnahmen.

Oliver Pielmann und Tobias Schäfer

## EU-GESETZGEBUNG ZUM GEWÄSSERSCHUTZ

Die Verhandlungen über die **Grundwasser-Tochtrichtlinie** (nach Art. 17 WRRL) schreiten voran. Zum Entwurf der Kommission vom September 2003 hat das EU-Parlament im April 2005 rund 90 Änderungsanträge beschlossen. Im weiteren Mitentscheidungsverfahren müssen nun Ministerrat und Parlament einen gemeinsamen Standpunkt finden, nötigenfalls im Vermittlungsausschuss. Zu den wichtigsten strittigen Fragen gehören die Maßnahmen zur Vermeidung der Grundwasserschmutzung und die Vorgaben zur Beurteilung des chemischen Zustands. Die Einstufung als „gut“ oder „schlecht“ soll – mit Ausnahme von Nitrat und Pestiziden – nicht anhand EU-weit einheitlicher, sondern anhand nationaler oder regionaler Grenzwerte erfolgen. Ausnahmeregelungen für die Landwirtschaft sowie Versuche, die Nitrat-Richtlinie aufzuweichen, sind im Parlament zunächst gescheitert.

Die ausstehenden Regelungen zu den **prioritären Stoffen** (nach Art. 16 WRRL) verzögern sich weiter. Für die prioritären Stoffe sollen europaweit Umweltqualitätsnormen und Emissionsbegrenzungen, für die so genannten prioritär gefährlichen Stoffe Maßnahmen zur Beendigung des Eintrags festgelegt werden. Die EU-Kommission konsultiert hierzu ein Expert Advisory Forum, dessen achte Sitzung im Frühjahr 2005 jedoch vertagt wurde. Bereits 2003 hätte ein Richtlinienentwurf vorliegen sollen. Auch die endgültige Einstufung von 14 der 33 Stoffe als prioritär oder prioritär gefährlich fehlt bislang.

Über die Änderung der **Badegewässer-Richtlinie** von 1976 wird derzeit zwischen EU-Parlament und Ministerrat beraten. Die EU-Kommission hatte hierzu im Oktober 2002 einen Entwurf vorgelegt.

Die EU-Kommission treibt das im Juli 2004 vorgelegte **Hochwasserschutz-Aktionsprogramm** weiter voran. Der Informationsaustausch, insbesondere zwischen Ober- und Unterliegern, soll verbessert werden. Die Generaldirektion Umwelt beabsichtigt ferner, eine bessere Koordinierung innerhalb der Gemeinschaft, insbesondere der gemeinsamen Agrarpolitik und der Kohäsionspolitik, zu erreichen und aus diesen Bereichen Fördermöglichkeiten für den Hochwasserschutz zu erschließen. Den Erlass einer neuen Richtlinie zur Aufstellung von Hochwasserschutzplänen und verbessertem Risikomanagement sehen einige Mitgliedsstaaten, allen voran Großbritannien, allerdings kritisch. Weniger umstritten ist das Ziel, die Hochwasserschutzforschung insgesamt zu befördern.

## INFORMATION ZUM PROJEKT

Dieser Rundbrief ist Bestandteil des Projektes „Grenzüberschreitende WRRL-NGO-Netzwerke“. Die GRÜNE LIGA Bundeskontaktstelle Wasser koordiniert den Gesprächskreis Wasser des Deutschen Naturschutzrings (DNR).



Das Projekt wird finanziell vom Bundesumweltministerium und vom Umweltbundesamt gefördert. Die Förderer übernehmen keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und die Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen der Förderer übereinstimmen.

Diese Fragen berät die Kommission seit Anfang 2005 in dem Expert Advisory Forum on Flood Protection mit Delegationen aus den Mitgliedsstaaten und europaweit tätigen Interessenvertretern aus verschiedenen Bereichen, einschließlich Umweltverbänden. Die Umweltverbände fordern eine explizite Festlegung, dass Hochwasserrisikopläne in die Bewirtschaftungspläne nach WRRL zu integrieren sind. Weitere Informationen unter [www.wrrl-info.de](http://www.wrrl-info.de).

## MELDUNGEN

Die Ergebnisse der Bestandsaufnahme im Elbegebiet sind als **interaktiver Bericht der Flussgebietsgemeinschaft Elbe** auf DVD veröffentlicht worden. Neben den Berichtstexten enthält die DVD Kartensätze mit jeweils 18 thematischen Karten für das gesamte Elbegebiet (A-Bericht) und – für den deutschen Teil des Einzugsgebietes – die Koordinierungsräume (B-Berichte). Zwar sind zum detaillierten Nachvollziehen der Ergebnisse in vielen Fällen weitere Grundlagendaten der Länder notwendig, dennoch ist eine solche Zusammenstellung aller Berichtsergebnisse ein gelungener Beitrag zur Unterstützung der Öffentlichkeitsbeteiligung – auch im europäischen Vergleich. Bezug über [info@fgg-elbe.de](mailto:info@fgg-elbe.de).

EEB und WWF haben einen zweiten „**Snapshot**“ Report zur Umsetzung der WRRL veröffentlicht, der die Ergebnisse einer Umfrage unter Umweltverbänden zusammenfasst.

EEB/WWF (Hrsg.): EU Water Policy: Making the Water Framework Directive work. The quality of national transposition and implementation of the Water Framework Directive at the end of 2004. A second „Snapshot“ Report. Bearbeitet von Stefan Scheuer und Eva Royo-Gelabert. Brüssel, Februar 2005. Download unter [www.eeb.org](http://www.eeb.org).

Im Rahmen der Common Implementation Strategy hat auf EU-Ebene eine **Strategic Steering Group on WFD and Agriculture** damit begonnen, Empfehlungen zur Verknüpfung von Gemeinsamer Agrarpolitik und WRRL zu erarbeiten.

## KONTAKT / IMPRESSUM

GRÜNE LIGA e.V.  
Bundeskontaktstelle Wasser

Michael Bender  
Prenzlauer Allee 230  
10405 Berlin

Tel: +49/30/44 3391-44 Fax: -33

E-Mail: [wasser@grueneliga.de](mailto:wasser@grueneliga.de)

Internet: <http://www.wrrl-info.de>

Redaktion: Michael Bender, Tobias Schäfer

Layout: Oliver Pielmann, Tobias Schäfer

10. Ausgabe, Juni 2005 – Auflage 4.500 Stück

