

**agw-Positionspapier anlässlich der
anstehenden Überprüfung der WRRL
und einer möglichen Revision
- Erfahrungen aus 17 Jahren Umset-
zungsprozess: Verbände für eine Fort-
führung der Richtlinie!**

2. Entwurf
(Stand 25.04.2017)

Jennifer Schäfer-Sack
Bergheim, 25.04.2017

Am Erftverband 6
50126 Bergheim

Tel. 02271 88-1278
Fax 02271 88-1365

www.agw-nw.de
info@agw-nw.de

Die Arbeitsgemeinschaft der Wasserwirtschaftsverbände NRW (**agw**) ist ein Zusammenschluss aus Aggerverband, Bergisch-Rheinischem Wasserverband, Emschergenossenschaft, Erftverband, Linksniederrheinischer Entwässerungs-Genossenschaft, Lippeverband, Niersverband, Ruhrverband, Wahnachtalsperrenverband, Wasserverband Eifel-Rur und dem Wupperverband im Bundesland Nordrhein-Westfalen (NRW) in Deutschland. Unsere Maxime: Wasserwirtschaft in öffentlicher Verantwortung. Die Verbände der **agw** decken etwa zwei Drittel der Fläche des Landes NRW ab. Sie betreiben 300 Kläranlagen mit rund 19 Mio. Einwohnerwerten sowie 37 Talsperren und sind für die Betreuung von rund 17.700 km Fließgewässer verantwortlich. Die Wasserwirtschaftsverbände praktizieren im Bundesland Nordrhein-Westfalen ganzheitliches Flussgebietsmanagement über kommunale Grenzen hinweg, ganz im Sinne der Wasserrahmenrichtlinie.

Vorbemerkung

Die **agw** begrüßt es, dass die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) 19 Jahre nach ihrem Inkrafttreten, d.h. im Jahre 2019, überprüft werden und gegebenenfalls angepasst werden soll. Wir möchten gerne mit unseren Vorschlägen unsere Erfahrungen bei der Umsetzung der Richtlinie in die anstehenden Beratungen einbringen. Der ökologische und chemische gute Zustand sind ein Teil der Nachhaltigkeitsstrategie und Daseinsvorsorge und damit eine der zentralen Prämissen der EU-Umweltpolitik. Auch kommende Generationen sollen damit die Gelegenheit erhalten, die Vielfalt und Schönheit der Gewässer zu erleben und ihre Ressourcen nutzen zu können.

Hauptziel der WRRL ist die Erreichung des guten ökologischen und chemischen Zustands in den Gewässern. Aus Sicht der **agw** ist es unstrittig, dass der gute ökologische Zustand bzw. das gute ökologische Potenzial in einem dicht besiedelten Industrieland wie Deutschland vorrangig über Maßnahmen am und im Gewässer zu verwirklichen ist, schwerpunktmäßig durch die Verbesserung der Gewässerstruktur und der Hydraulik sowie der Herstellung der ökologischen Durchgängigkeit. Hierbei ist zu beachten, dass in Deutschland die Belastungen mit anthropogenen Spurenstoffen wegen eines flächendeckend hohen Standards bei der kommunalen und gewerblichen Abwasserreinigung in der Regel nicht zustandsbestimmend für die ökologische Gewässergüte sind. Dies kann in anderen Mitgliedsstaaten der EU anders sein.

Mit Blick auf die seit Einführung der Wasserrahmenrichtlinie bereits sichtbaren positiven Entwicklungen unserer Gewässer ist es aus Sicht der **agw** sinnvoll, den begonnenen Prozess der WRRL in der EU kontinuierlich fortzuführen. Aufgrund unserer gewonnenen Erfahrungen aus dem Umsetzungsprozess vor Ort möchten wir uns frühzeitig in den Diskussionsprozess einbringen.

Die agw-Positionen im Einzelnen:

1. Überprüfung der zeitlichen Länge der Bewirtschaftungszyklen sowie der Zeitschiene für die Zielerreichung

Die Ergebnisse des 3. Monitoring-Zyklus haben gezeigt, dass sich Veränderungen bei der biologischen Gewässergüte i.d.R. nicht kurzfristig zeigen, sondern Beobachtungszeiträume von bis zu 10 Jahren und mehr erfordern. Die bestehende Richtlinie gibt mit den drei Bewirtschaftungszyklen den Mitgliedsstaaten ein enges Zeitkorsett vor, in dem diese über die Fortführung bestehender bzw. über neue Maßnahmen zu entscheiden haben.

Das Tempo des Umsetzungsprozesses wird – zumindest in Deutschland – aufgrund der benötigten Zeiträume für administrative Arbeiten, wie beispielsweise Planungen, Genehmigungen, Flächenerwerb und auch aufgrund einer begrenzten Flächenverfügbarkeit, reduziert. Aus diesem Grund sollte geprüft werden, die sechsjährigen Bewirtschaftungszyklen anzupassen und längere Zyklen zu wählen. Allerdings darf dies nicht dazu führen, die erforderlichen Maßnahmen in die ferne Zukunft zu verschieben bzw. das eigentliche Ziel der Richtlinie aus den Augen zu verlieren. Die WRRL sollte stringent weiter umgesetzt werden.

Vor diesem Hintergrund sind die Verbände der Ansicht, dass die Wiederherstellung der sehr stark geschädigten und verarmten aquatischen Ökosysteme und Biozönosen in Europa einen längeren Zeitbedarf hat, als die in Artikel 4 der Richtlinie ursprünglich vorgesehenen 15 Jahre beziehungsweise die im Rahmen der zweifachen Verlängerung veranschlagten 27 Jahre. Eine Wiederbesiedelung mit selten gewordenen aber notwendigen Arten lässt sich nicht "verordnen", wenn diese Arten im Umfeld nicht mehr vorkommen.

Vor dem Hintergrund des Verschlechterungsverbotes ist ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess anzustreben, wie er auch schon bei den chemischen Stoffen begonnen wurde, ohne überzogene zeitliche Anforderungen zu stellen.

2. Das Bewertungssystem „One out - all out“ - Fortschritte schwer vermittelbar

Das Bewertungssystem „One out - all out“ verhindert, dass Veränderungen im Gewässer – sprich i.d.R. Verbesserungen – im Rahmen der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie von Politik und Öffentlichkeit wahrgenommen werden. Dies könnte letztendlich dazu führen, dass der gesamte Prozess der Wasserrahmenrichtlinie grundsätzlich in Frage gestellt wird. Aus unserer Sicht ist eine differenzierte Darstellungsmöglichkeit in den Bewirtschaftungsplänen ein Schritt in die richtige Richtung, damit die positiven und mit großen Anstrengungen erreichten Verbesserungen entsprechend vermittelt und auch dargestellt werden können.

3. Betrachtung der ubiquitären Stoffe in der WRRL

Grundsätzlich ist bei ubiquitären Stoffen zu beachten, dass anzustrebende Verbesserungen hinsichtlich dieser Parameter, wie z.B. für Quecksilber oder polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe (PAKs), über rein wasserwirtschaftliche Maßnahmen nicht zu erreichen sind, sondern einen ganzheitlichen Ansatz unter Berücksichtigung aller Eintragspfade und aller Kompartimente (auch Boden und Luft) bedingen. Richtigerweise ist daher zu fordern, diese Stoffe getrennt darzustellen, ohne dabei einen Handlungsdruck auf die Wasserwirtschaft zu suggerieren.

Wir weisen an dieser Stelle darauf hin, dass auch für die ubiquitären Stoffe ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess anzustreben ist, ohne dabei überzogene zeitliche Anforderungen zu stellen.

4. Umweltqualitätsnormen für Prioritäre Stoffe müssen realistisch abgeleitet werden

Die **agw** sieht in der Festsetzung von Umweltqualitätsnormen für chemische Stoffe zur Beschreibung des guten chemischen Zustands der Gewässer durch die EU einen wesentlichen und notwendigen Beitrag für einen nachhaltigen Schutz der Gewässer in den Mitgliedsstaaten, der grundsätzlich beizubehalten ist. In diesem Zusammenhang wurde jedoch in der Vergangenheit für Prioritäre Stoffe, für die keine hinreichenden Informationen über das Verhalten in der aquatischen Umwelt vorlagen, unter Zuhilfenahme von sehr hohen Sicherheitsfaktoren Umweltqualitätsnormen (UQN) festgelegt. Dies hat dazu geführt, dass UQN in Konzentrationen eingeführt wurden, die nicht messbar und damit im Grunde auch nicht behördlich vollziehbar sind. Um dies in Zukunft zu vermeiden, sollten solche Werte nur auf wissenschaftlich fundierter Grundlage unter Berücksichtigung der Möglichkeiten von Vollzug, Analytik und Maßnahmen eingeführt werden. Die Einführung der „watchlist“ ist aus unserer Sicht ein Schritt in die richtige Richtung.

Die Richtlinie sieht vor, dass die Liste Prioritärer Stoffe alle 6 Jahre überarbeitet und ergänzt wird. In der Vergangenheit führte dies zu Verschärfungen bestehender Stoffe sowie zu einer Erweiterung der Liste aufgrund neu aufgenommener Stoffe. Hinsichtlich der Darstellbarkeit von positiven Entwicklungen bei einzelnen Stoffen und vor dem Hintergrund eines fixen Zeithorizontes ist dieses Vorgehen hinderlich.

5. Zugesagte ganzheitliche Arzneimittelstrategie notwendig, ansonsten drohen Alleingänge einzelner Mitgliedstaaten

Die Richtlinie 2013/39/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. August 2013 hat in Bezug auf prioritäre Stoffe im Bereich der Wasserpolitik bislang keine Arzneimittel mit einer abgeleiteten UQN in die Liste Prioritärer Stoffe aufgenommen. Stattdessen hat sich die Kommission für den Weg der „watchlist“ entschieden. Zudem ist in Art. 8 c der UQN-RL ein Auftrag an die Kommission enthalten, innerhalb von 2 Jahren eine Arzneimittel-

strategie vorzulegen. Dies ist bislang nicht erfolgt. Aus unserer Sicht ist dies wesentlich, da ansonsten die Wasserpolitik innerhalb der Europäischen Union zu zersplittern droht. Insbesondere mit Blick auf die regelmäßig zu erfolgende Novellierung der Liste Prioritärer Stoffe halten wir diese Strategie für dringend erforderlich, da ansonsten die Frage der Arzneimittelrückstände lediglich auf den Schultern der für die Gewässer zuständigen Institutionen lastet. Im Sinne des Verursacherprinzips halten wir einen ganzheitlicheren Ansatz für dringend geboten.

6. Stärkere Berücksichtigung eines prozessorientierten Ansatzes bei der Durchführung von Maßnahmen / Ergänzung der konzeptionellen Ausrichtung der für die Umsetzung der WRRL gewählten Messsysteme

Um die langfristige ökologische Entwicklung von Gewässern bewerten zu können, bedarf es aus unserer Sicht einer Erweiterung der bestehenden Bewertungssysteme (in Deutschland: PERLODES/ASTERICS, FIBS und PHYLIB). Diese erfassen lediglich die Anzahl und den Typus der gefundenen Arten, nicht jedoch die zugrunde liegenden Prozesse in einem Habitat.

Dem DPSIR-Ansatz folgend wird zwar der State (Zustand) gemessen, aber der Impact (Einfluss) der Pressures (Belastungen) wird in der Regel nur äußerst verkürzt betrachtet. In der Regel wird versucht, diesen direkt aus dem Zustand abzuleiten, statt ihn als eigenständigen Prozess zu messen. Dies führt zu Kurzschlüssen, bei denen versucht wird, die Maßnahme (Response) direkt aus dem Zustand (State) - häufig korrelativ - abzuleiten.

Für die Untersuchung der Prozesse im Gewässer und ihrer Störung, d.h. des Impact, gibt es eine Reihe von eigenständigen Messmethoden, die jedoch häufig noch keine allgemeine Anwendung erfahren und noch nicht standardisiert sind. Hierzu gehört im Fließgewässer z.B. die Untersuchung von Sauerstoff- und pH-Amplituden, die Untersuchung der realisierten Trophie in Abhängigkeit von Grazing und Belichtung, die Untersuchung der Sohlpermeabilität, der Geschiebeaktivität und Morphodynamik, der Wassertemperaturen, der Nahrungsqualität (z.B. N:C-Verhältnis) und weitere Methoden. Kennt man die relevanten Störungen der Prozesse, lassen sich erfolgreiche Verbesserungsmaßnahmen konkret ableiten.

Demgegenüber ist die Zusammensetzung der Biozöosen (der „State“) aufgrund bestehender großer Wissenslücken zu den genauen Lebensanforderungen der mehr als tausend betrachteten Arten nur indirekt und mit hohen Unsicherheiten durch konkrete Maßnahmen beeinflussbar. Sie ist z.B. abhängig von den möglichen Ausbreitungsgeschwindigkeiten der Arten, der Biotopvernetzung und ökosystemaren Einbindung und anderen möglichen Störgrößen, die auch außerhalb des Gewässers liegen können. Daher sollten die bisher ausschließlich auf der Analyse der Artenstruktur basierenden Bewertungsansätze aus unserer Sicht durch prozessorientierte Ansätze ergänzt und miteinander verknüpft werden. Dies gibt die WRRL auch direkt vor (Der gute Zustand ist der, „innerhalb dessen die Funktionsfähigkeit des typspezifischen Ökosystems.... gewährleistet ist“; 1.2.1. Begriffsbestimmungen). Intensive Grundlagenforschung zum Prozessverständnis und zur Entwicklung von ge-

normten Messmethoden ist hier nötig um die Maßnahmenfindung und die behördlichen Instrumente fachlich fundiert anzupassen.

7. Überprüfung der biologischen Gewässerbewertungssysteme

Die bisherigen Erfahrungen bei der Gewässerbewertung nach den bestehenden deutschen Vorgaben haben bei manchen Methoden Zweifel an deren Aussagekraft bzw. der Ergebnisinterpretation aufkommen lassen. Dies sei am Beispiel der Diatomeen (Kieselalgen) und deren Verknüpfung mit dem Parameter Phosphor näher ausgeführt: Die bundesweite Ausbringung von Dünger auf landwirtschaftliche Flächen hat die Parameter Gesamtposphor (TP) und ortho-Phosphat (o-P) in praktisch allen Gewässern Deutschlands bereits ab der Quelle weit über die natürlichen Bedingungen erhöht. Dies gilt auch für viele andere europäische Länder. Phosphat ist darüber hinaus in hohem Maße in den Böden gespeichert und wird auch weiterhin für die landwirtschaftliche Produktion benötigt. Es besteht Diskussionsbedarf darüber, ob die derzeit zur Ausweisung des „anthropogen wenig belasteten“ d.h. des „guten Zustands“ gewählten stark oligotrophen Kieselalgen unter diesen Randbedingungen als Zielzustand dienen können. Wir sehen hier Verbesserungsbedarf im Sinne einer breiteren Fachdiskussion und auf Basis einer verstärkten wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit den Wirkungen der Nährstoffe auf die pflanzlichen Qualitätskomponenten.

8. Einstufung des „guten ökologischen“ Potenzials“

Die Ausführungen des Anhangs V (WRRL) zur Einstufung des „guten ökologischen Potenzials“ sind zu weit gefasst und erfordern eine engere Formulierung. Aus dem derzeit weiten Spielraum resultieren länder- und staatspezifische Auslegungen, die z.T. weit voneinander abweichen. Das führt zumindest in NRW zu einem mangelnden Praxisbezug der Vorgaben.

9. Überprüfung des Einflusses von Neobiota auf die Gewässerbewertung

Durch die Zunahme des weltweiten Handels und der Verflechtung der internationalen Handelswege ist es zu einem verstärkten Auftreten invasiver Arten in den Gewässern der EU gekommen. Einige Gewässerökosysteme sind inzwischen z.T. stark mit Neobiota besiedelt (z.B. im Rhein). Deren Auftreten führt nach dem bestehenden Beurteilungssystem grundsätzlich zu einer schlechteren Bewertung der biologischen Gewässerqualität. Neobiota sind in der Regel als irreversible Veränderungen der Ökosysteme anzusehen und somit bei der Ableitung des "guten Zustands" nach der Rechtsgrundlage der WRRL als dessen Bestandteil zu berücksichtigen. Gewässersysteme, die stark durch Neobiota überprägt werden, sind bisher nicht angemessen in der Ableitung des "guten Zustandes" berücksichtigt, da dieser nach unserem Verständnis auch mit Neobiota erreichbar sein müsste. Dabei ist zu beachten, dass die aktuell schlechte Beurteilung selbst dann weiter Bestand hat, wenn das Gewässer sich hinsichtlich der übrigen Parameter bereits in dem von der Richtlinie geforderten „Guten Zustand“ befindet. In den von Deutschland gewählten Be-

wertungssystemen zur Umsetzung der WRRL (PERLODES/ASTERICS, PHYLIB, FIBS) sollte richtigerweise die Erreichung des guten Zustands auch bei Vorhandensein von Neobiota möglich sein.

Die nun folgenden Anmerkungen beziehen sich insbesondere auf die konkrete Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland und auf Landesebene (NRW).

10. Weitere Anstrengungen zur Thematik Nitrat

In den vergangenen Jahren haben die Wasserwirtschaftsverbände in NRW den Anforderungskatalog der EU für Punktquellen im Wassersektor weitgehend umgesetzt (100%ige Einhaltung der EU-Kommunalabwasserrichtlinie) und damit wesentlich zu einer Minderung der Nährstoffeinträge in die Gewässer beigetragen. Die Einträge aus diffusen Quellen, allen voran Nitrat aus der Landwirtschaft, bleiben hingegen im gesamten Bundesgebiet auf einem vergleichsweise hohen Niveau.

Aus unserer Sicht müssen die Anstrengungen zur Reduzierung des Nitratreintrags in die Gewässer aus diffusen Quellen deutlich verstärkt werden, da ansonsten alle anderen Bemühungen hinsichtlich der Zielerreichung ins Leere laufen.

11. Kostenwirksamkeit von Maßnahmen gegen die Wasserverschmutzung durch Einleitungen

Die WRRL berücksichtigt bereits den Gesichtspunkt der Kostenwirksamkeit u.a. bei der Definition der Umweltziele für Wasserkörper und der Definition von Grenzwerten für prioritäre Stoffe. Die Randbedingung zur Beurteilung der Kosteneffizienz einzelner Maßnahmen sollten jedoch klarer formuliert werden. Wenn z.B. aufgrund vorliegender Randbedingungen bestimmte Umweltziele nicht erreicht werden können (weil z.B. eine Verrohrung nicht zurück gebaut werden kann), dürfen auch keine über die allgemein anerkannten Regeln der Technik hinausgehende Anforderungen bei Einleitungen gestellt werden. Weitergehende Maßnahmen sollten nur dann von einer Aufsichtsbehörde gefordert werden können, wenn in einem Gesamtkonzept eine Zielerreichung – ebenfalls unter Kosteneffizienzgesichtspunkten – möglich ist.

12. Auswirkungen des EuGH-Urteils zum Verschlechterungsverbot – Einheitliche Rahmenbedingungen schaffen

Gemäß des Urteils des EuGH (C-461/13) sind die Mitgliedstaaten vorbehaltlich der Gewährung einer Ausnahme verpflichtet, die Genehmigung für ein konkretes Vorhaben zu versagen, wenn sich der Zustand mindestens einer Qualitätskomponente des Zustands der Oberflächengewässer im Sinne des Anhangs V der Richtlinie um eine Klasse verschlechtert. Aus unserer Sicht sind dafür verlässliche und bundeseinheitliche Rahmenbedingungen notwendig. Bislang sind dafür jedoch keine Prognoseverfahren verfügbar, die eine Vorhersage der

Auswirkungen einzelner Vorhaben auf einzelne biologische Qualitätskomponenten ermöglichen.

13. Fachkräftemangel, fehlendes Grundlagenwissen und nicht angepasste Behördenstruktur erschweren den Vollzug der Richtlinie

Es hat sich gezeigt, dass bei allen am Vollzug der Richtlinie beteiligten Institutionen (z.B. Behörden, Kommunen, Verbände) ein Mangel an Fachkräften besteht. Dies ist insofern von besonderer Bedeutung, da die Biologie die wesentliche wissenschaftliche Grundlage des Bewertungssystems für die Gewässergüte bildet.

Auch der derzeit immer noch vorhandene Mangel an Grundlagenwissen zur Funktion und Struktur verschiedener limnischer Ökosysteme macht eine zielgerichtete Maßnahmenausrichtung schwierig. Die mit einer erfolgreichen Umsetzung verbundenen zeitlichen und räumlichen Probleme bedeuten nicht, dass das Ziel, einen ökologisch guten Zustand anzustreben, falsch ist. Der Zeitbedarf ist nur höher als die vorgesehenen drei Bewirtschaftungszyklen.

In diesem Zusammenhang ist besonders auffällig, dass z.B. in Deutschland die Behördenstruktur nicht mit der geforderten ganzheitlichen Bewirtschaftung auf Ebene eines Flusseinzugsgebietes korreliert. In der Folge muss der erforderliche Sach- und Fachverstand in verschiedenen Behörden parallel aufgebaut bzw. gepflegt werden, was sich wegen der wenigen vorhandenen Fachleute als ein Problem erwiesen hat.

14. Beteiligung der Öffentlichkeit – Vermittelbarkeit der Erfordernisse gegenüber Politik, Medien und Behörden

Neben dem zu konstatierenden Mangel an Grundlagenwissen der Vollzugsebene ist nach dem 1. Bewirtschaftungszyklus weiterhin festzustellen, dass Öffentlichkeit, Politik und Medien wegen der Komplexität des Themas mit der Bewertung von Ergebnissen von Maßnahmen in den Gewässern, aber auch mit den Zielvorgaben insgesamt überfordert sind. So führt allein der Umfang von mehreren tausend Seiten an Grundlagen der anstehenden Bewirtschaftungsfragen sowie der daraus abgeleiteten Entwürfe von Bewirtschaftungsplanung und Maßnahmenprogramm dazu, dass selbst Fachleuten, geschweige denn der interessierten Öffentlichkeit, eine fundierte Bewertung kaum noch möglich ist.

Auch lassen dynamisierte Anforderungen in der Wasserrahmenrichtlinie durch erweiterte bzw. verschärfte Anforderungen – siehe z.B. die Liste Prioritärer Stoffe – in der Öffentlichkeit den Eindruck entstehen, dass sich die Situation in den Gewässern kontinuierlich verschlechtert, obwohl bereits zahlreiche bemerkenswerte Verbesserungen erreicht worden sind. Da eine erfolgreiche Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie ohne eine Unterstützung durch Medien und Öffentlichkeit nicht möglich ist, sollte dieser Punkt bei der Überprüfung der Richtlinie eine Rolle spielen.

15. Positive Effekte der WRRL auf andere Bereiche

Während der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hat sich gezeigt, dass sich die Auswirkungen der Verbesserungen nicht nur auf den Bereich Wasser beschränken. Durch eine verbesserte Qualität und Struktur/Hydromorphologie der Oberflächengewässer entsteht auch ein Mehrwert für Mensch und Natur, wie z.B. eine stärkere Identifikation des Menschen mit dem Gewässer oder Verbesserungen bei Artenvielfalt und Habitat-Strukturen im weiteren Gewässerumfeld.

Auch ein wesentlicher Bestandteil der europäischen Politik, die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen, in diesem Fall auch über den Wassersektor hinaus (z.B. im Tourismus), wurde durch die Umsetzung der WRRL erreicht.

Diese sogenannten weichen Effekte der Wasserrahmenrichtlinie können langfristig zu einer höheren Akzeptanz der Umsetzungsprozesse in der Gesellschaft führen.