



Bericht

der Landesregierung

Stand und Perspektive der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie

Drucksache 18/177

**Federführend ist das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt
und ländliche Räume**

Vorbemerkungen

Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie

Gemäß EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) hat das Land Schleswig-Holstein für die Flussgebietseinheiten Schlei/Trave, Eider und den schleswig-holsteinischen Teil der FGE Elbe je ein Maßnahmenprogramm aufgestellt. In den Programmen wurden Maßnahmen festgelegt, welche zum Erreichen der Umweltziele bis 2015 nach Art. 4 WRRL für Fließgewässer, Seen, Übergangsgewässer, Küstengewässer und das Grundwasser erforderlich sind. In 2009 sind die Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme in Kraft getreten.

In 2012 muss der EU-Kommission über die Fortschritte, die bei der Durchführung des Maßnahmenprogramms erzielt wurden, berichtet werden. Zu diesem „Zwischenbericht 2012“ wurde vom MELUR bereits eine Kabinettsvorlage vorgelegt, in der Maßnahmenschwerpunkte in Form von so genannten „Schlüsselmaßnahmen“ und Hindernisse bei der Umsetzung geschildert werden. Diese dient als Grundlage für diesen Bericht.

Inhalte der Maßnahmenprogramme

Ein Maßnahmenprogramm beinhaltet eine Auflistung der rechtlichen Regelungen des Bundes und der Länder als grundlegende Maßnahmen sowie eine Maßnahmentabelle mit den ergänzenden Maßnahmen. Die ergänzenden Maßnahmen wurden auf Ebene der Wasserkörper von den Arbeitsgruppen der Bearbeitungsgebietsverbände geplant und einvernehmlich festgelegt.

Grundsätzlich werden im Sinne der EG-WRRL in Schleswig-Holstein alle Maßnahmen ergriffen, die zur Verwirklichung der Ziele nach Art. 4 erforderlich und durchführbar sind. Es wird zwischen grundlegenden, ergänzenden und zusätzlichen Maßnahmen unterschieden.

Grundlegende Maßnahmen

Zu den grundlegenden Maßnahmen zählen gesetzliche und ordnungsrechtliche Vorgaben des Bundes und der Bundesländer, mit denen 2003 fristgerecht die Regelungen aus der WRRL in das nationale Recht umgesetzt wurden.

Ergänzende Maßnahmen

Die EG-WRRL berücksichtigt, dass allein durch die Erfüllung der grundlegenden Maßnahmen die Ziele der Richtlinie in vielen Fällen nicht erreicht werden können. Daher sieht sie ergänzende Maßnahmen vor, die geplant und ergriffen werden müssen, um die Ziele nach Art. 4 EG-WRRL zu erreichen. Solche Maßnahmen wurden daher ebenfalls in das Maßnahmenprogramm aufgenommen und werden entsprechend umgesetzt. Der Planung und Benennung von ergänzenden Maßnahmen lag ein deutschlandweit einheitlicher Maßnahmenkatalog zugrunde.

Umsetzungsstand der bestehenden Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme für die Gewässereinzugsgebiete

Für den Zwischenbericht 2012 zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms wurden bundesweit Schlüsselmaßnahmen ausgewählt, die folgende Maßnahmenschwerpunkte abbilden:

- Verbesserung der Gewässerstrukturen der Fließgewässer,
- Verbesserung der Längsdurchgängigkeit der Flüsse,
- Verminderung landwirtschaftlich bedingter Nährstoffeinträge durch Flächenextensivierung, Beratung für die Landwirtschaft zur Reduzierung der Düngesubstanz und die Umsetzung von Agrar-Umweltmaßnahmen,
- Anpassung von Kläranlagen, für die besondere Anforderungen gelten.

In Schleswig-Holstein verteilen sich diese Schlüsselmaßnahmen wie folgt:

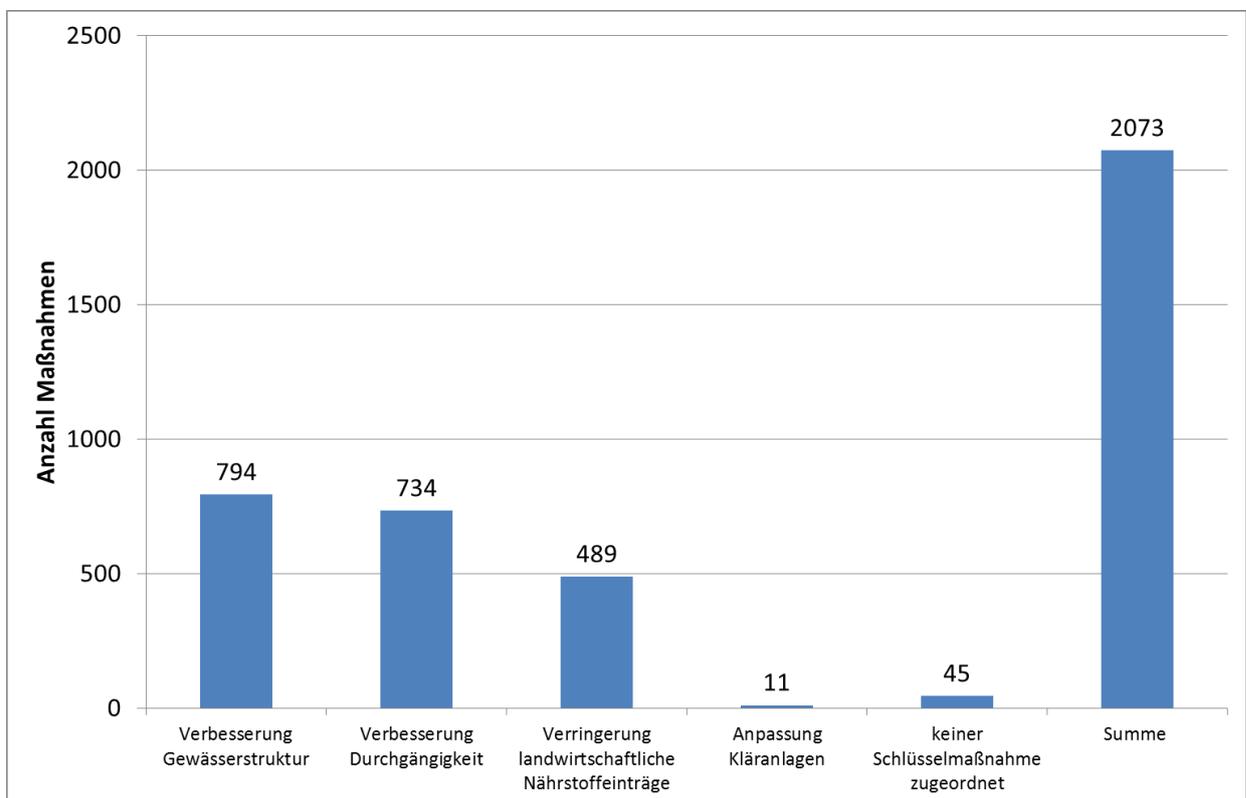


Abbildung 1: Einzelprojekte im Maßnahmenprogramm ohne konzeptionelle Maßnahmen in Schleswig-Holstein aggregiert nach Schlüsselmaßnahmen, Stand: 5.9.2012

Eine Auswertung der ergänzenden Maßnahmen unter Berücksichtigung des Umsetzungsstands bis Ende 2012 ergibt folgendes Bild:

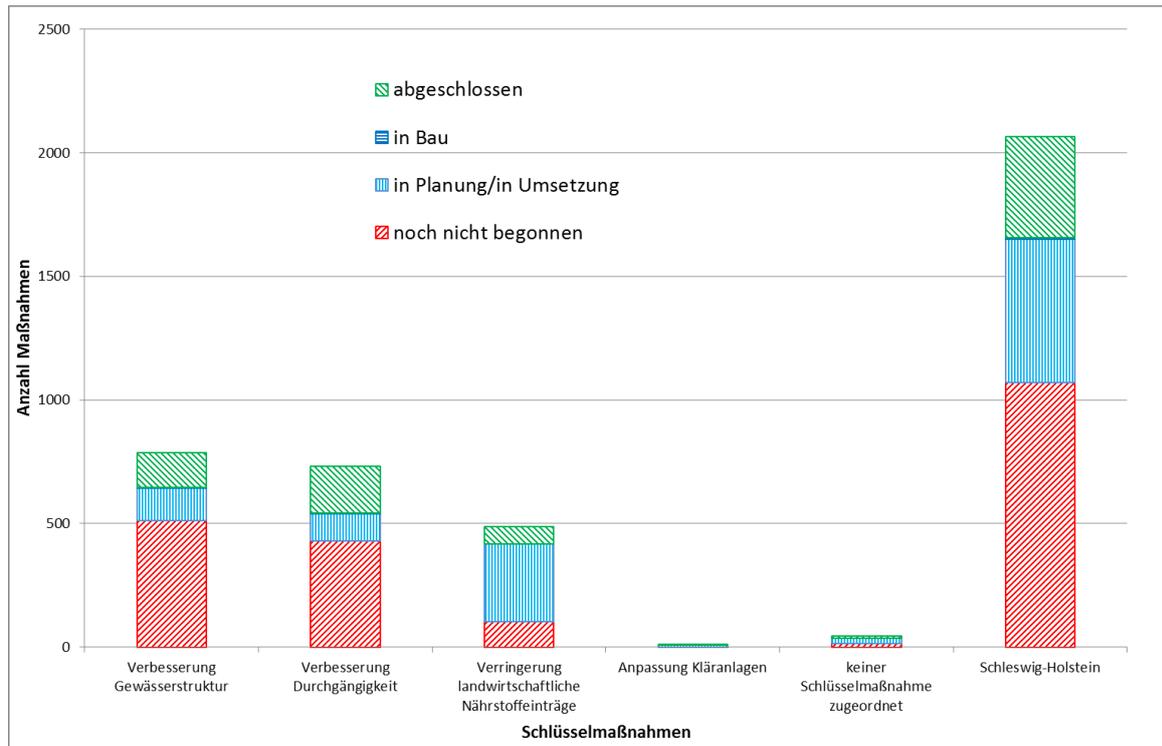


Abbildung 2: Umsetzungsstand der Schlüsselmaßnahmen nach Einzelprojekten ohne konzeptionelle Maßnahmen, Stand: 5.9.2012

Insgesamt sind in Schleswig-Holstein ca. 20% aller Maßnahmen (ohne konzeptionelle Maßnahmen) aus dem Maßnahmenprogramm 2009 abgeschlossen. Etwa ein Viertel der im Maßnahmenprogramm aufgeführten Maßnahmen befindet sich aktuell in der Durchführung. Etwa die Hälfte der im Maßnahmenprogramm aufgeführten Maßnahmen konnte noch nicht begonnen werden.

Vor dem Hintergrund, dass in SH 98% der Fließgewässer erhebliche Strukturveränderungen aufweisen und daher eine Vielzahl von Renaturierungsmaßnahmen notwendig ist, um den guten Zustand oder das gute Potenzial zu erreichen, war das sehr ambitionierte Maßnahmenprogramm von 2009 nicht bis 2012 umzusetzen. Daher war damals bereits vorgesehen, dass auch in den Jahren 2013 bis 2015 weitere ergänzende Maßnahmen zur Reduzierung der Gewässerbelastungen vorgenommen werden sollten. Bei Erstellung des Maßnahmenprogramms in 2008 waren die inzwischen eingetretene zusätzliche Flächenkonkurrenz durch die Errichtung von Biogasanlagen und deren großer Bedarf an Flächen für die Produktion von Energiemais noch nicht absehbar, so dass derzeit viele Planungen nicht mehr realisierbar sind.

In Schleswig-Holstein konnten im Zeitraum 2010-2012 trotzdem insgesamt über 400 Einzelmaßnahmen (ohne Agrarumweltmaßnahmen und konzeptionelle Maßnahmen) zur Verbesserung des Zustands in den Oberflächengewässern und im Grundwasser

abgeschlossen werden. Darüber hinaus befinden sich derzeit 570 Einzelmaßnahmen, die teilweise mehrere Jahre andauern, in Umsetzung (Stand 5.9.2012).

Konzeptionelle Maßnahmen

Zu den ergänzenden Maßnahmen zählen so genannte konzeptionelle Maßnahmen. Dabei handelt es sich um Schulungs- oder Beratungsmaßnahmen:

Tabelle 1: Übersicht zu den konzeptionellen Maßnahmen

Konzeptionelle Maßnahme	Betroffene Wasserkörper
Optimierung der Gewässerunterhaltung	603 Wasserkörper (Fließgewässer)
Optimierung der nicht gewerblichen Fischerei	175 Wasserkörper (Fließgewässer)
Kommunale Kläranlagen – Betriebsoptimierung	339 Wasserkörper (Fließgewässer)
Maßnahmen zur Vermeidung unfallbedingter Einträge	719 Wasserkörper (Flüsse, Seen und Küstengewässer)

Die konzeptionellen Maßnahmen können auch ohne Flächenbedarf an den Gewässern umgesetzt werden und zeigen erhebliche Wirkungen zur Verbesserung der Gewässerbeschaffenheit. Die Maßnahmen werden großräumig angeboten und sind dabei sehr kosteneffizient, aber von der Akzeptanz der Betroffenen abhängig. Da es sich um dauerhafte Maßnahmen handelt, die auch in den nächsten Bewirtschaftungszeiträumen fortgeführt werden, erhalten sie den Status „in Umsetzung“, ohne erhebliche Verzögerung.

Zukünftige Anforderungen an Gewässerrandstreifen

Nährstoffproblematik in Oberflächengewässern

Monitoringergebnisse haben gezeigt, dass die physikalisch-chemischen Qualitätsnormen in den Fließgewässern und Seen vielfach nicht eingehalten werden. Die Grenzwerte für Phosphor werden in der überwiegenden Zahl von Fließgewässern und Seen überschritten.

Die notwendige Nährstoffreduzierung in den Küstengewässern erfordert Konzentrationen für Gesamtstickstoff bei der Einmündung der Fließgewässer in die Küstengewässer bis zu max. 2,8 mg/l. Auch dieser Wert wird in den Fließgewässern überwiegend überschritten. Daher müssen weitergehende Maßnahmen ergriffen werden, mit denen die Nährstoffkonzentrationen in Flüssen und Seen gesenkt werden können. Gewässerrandstreifen können Phosphor zurückhalten und je nach Breite und Bewuchs auch Stickstoffeinträge in die Oberflächengewässer reduzieren sowie strukturelle Verbesserungen an Fließgewässern ermöglichen.

Rechtliche Grundlagen für Gewässerrandstreifen

Nach § 38 (1) Wasserhaushaltsgesetz (WHG) dienen Gewässerrandstreifen der Erhaltung und Verbesserung der ökologischen Funktionen oberirdischer Gewässer, der Wasserspeicherung, der Sicherung des Wasserabflusses sowie der Verminderung von Stoffeinträgen aus diffusen Quellen.

Gemäß § 38 (3) WHG ist der Gewässerrandstreifen im Außenbereich generell fünf Meter breit.

Eigentümer und Nutzungsberechtigte sollen Gewässerrandstreifen im Hinblick auf ihre Funktionen erhalten. Im Gewässerrandstreifen ist verboten:

- die Umwandlung von Grünland in Ackerland,
- das Entfernen von standortgerechten Bäumen und Sträuchern, ausgenommen die Entnahme im Rahmen einer ordnungsgemäßen Forstwirtschaft,
- der Umgang mit wassergefährdenden Stoffen, ausgenommen die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln und Düngemitteln,
- die nicht nur zeitweise Ablagerung von Gegenständen, die den Abfluss behindern können.

Nach § 38a Landeswassergesetz-SH (LWG) sind derzeit abweichend von § 38, Abs. 4 WHG Gewässerrandstreifen nur an den Gewässern einzurichten, für die das Maßnahmenprogramm entsprechende Anforderungen enthält oder die Einrichtung und Erhaltung vertraglich vereinbart wurde.

Die Anlage von Gewässerrandstreifen ist eine geeignete Maßnahme, mit der die Nährstoffbelastungen der Oberflächengewässer reduziert werden können. Sie sind darüber hinaus auch geeignet, um hydromorphologische Verbesserungen an den Fließgewässern zu erreichen. Die Akzeptanz der Betroffenen, Flächen für Gewässerrandstreifen bereitzustellen, ist mit dem gestiegenen Flächenbedarf für landwirtschaftlich nutzbare Flächen weiter gesunken.

Über die künftigen Anforderungen an Gewässerrandstreifen in Schleswig-Holstein wird voraussichtlich im Rahmen der Novellierung des LWG-SH entschieden. Wegen der andauernden Gewässerbelastungen müssen alle geeigneten Maßnahmen ergriffen werden, weil sonst die Umweltziele der WRRL verfehlt werden.

Anstehende Umsetzungsschritte der Wasserrahmenrichtlinie

Fortsetzung der Umsetzung des Maßnahmenprogramms

In den kommenden Jahren werden weiterhin die Maßnahmen aus dem Maßnahmenprogramm umgesetzt, soweit dieses unter den aktuellen Randbedingungen möglich ist. Die Maßnahmenschwerpunkte werden sich dabei nicht wesentlich ändern.

Bericht an die EU-Kommission über die Fortschritte bei der Umsetzung der Maßnahmenprogramme (Zwischenbericht 2012)

Gemäß Artikel 15 WRRL sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, innerhalb von drei Jahren nach der Veröffentlichung jedes Bewirtschaftungsplans und des Maßnahmenprogramms einen Zwischenbericht mit einer Darstellung der Fortschritte vorzulegen, die bei der Durchführung des Maßnahmenprogramms erzielt wurden.

Aktualisierung der Bestandsaufnahme zum Gewässerzustand von 2004

Bis zum 22.12.2013 ist gemäß Art. 5 WRRL eine Aktualisierung der Bestandsaufnahme durchzuführen. Diese beinhaltet die Darstellung der aktuellen Monitoringergebnisse zu den Belastungen und zur Bewertung des aktuellen Zustands der Wasserkörper. Außerdem müssen die Einstufung der Gewässer als erheblich verändert, künstlich oder erheblich verändert sowie die Überprüfung und Darstellung der Belastungen aktualisiert werden. Dabei sind Veränderungen gegenüber 2004 darzustellen und Maßnahmen für den nächsten Bewirtschaftungszeitraum zu entwickeln. Für die Aktualisierung der Bestandsaufnahme wird auch eine Überprüfung erforderlich, ob besondere chemische oder prioritäre Stoffe in den Oberflächenwasserkörpern vorkommen und diese spezifizierte Grenzwerte überschreiten.

Weitere Schritte

Die weiteren formalen Umsetzungsschritte aus der WRRL sind folgende:

Bearbeitungsschritt	Termin
Veröffentlichung von Zeitplan und Arbeitsprogramm zum 2. Bewirtschaftungsplan	bis 22.12.2012
Stellungnahme der Öffentlichkeit zu Zeitplan und Arbeitsprogramm	bis 22.06.2013
Veröffentlichung wichtiger Bewirtschaftungsfragen für den 2. Bewirtschaftungsplan	bis 22.12.2013
Stellungnahme der Öffentlichkeit zu den Bewirtschaftungsfragen	bis 22.06.2014
Veröffentlichung des Entwurfes des 2. Bewirtschaftungsplanes	bis 22.12.2014
Stellungnahme der Öffentlichkeit zum 2. Bewirtschaftungsplan	bis 22.06.2015
Veröffentlichung des 2. Bewirtschaftungsplans	bis 22.12.2015

Umsetzung der Maßnahmen bis 2015

Erfolge bei der Maßnahmenumsetzung

Mit der Umsetzung des Maßnahmenprogramms hat eine der wichtigsten Etappen bei der Durchführung der Wasserrahmenrichtlinie begonnen. In 2012 ist etwa die Hälfte der im Maßnahmenprogramm vorgesehenen Maßnahmen begonnen oder fertiggestellt worden. Viele Fließgewässer wurden für Fische durchgängig gemacht und Gewässerstrukturen wurden verbessert, so dass Wanderfische wieder in den Kiesbetten der Oberläufe laichen können, um danach ohne große Hindernisse zu den Nahrungsquellen in das Meer schwimmen zu können. Die Verbesserungen wirken also nicht nur dort, wo die Maßnahmen umgesetzt werden, sondern sind für das gesamte

Einzugsgebiet von Bedeutung. Die Beratungsprogramme für die Landwirtschaft haben die Teilnehmer unterstützt, pflanzenbedarfsgerecht zu düngen und die Bodenbearbeitung zu optimieren. Die Agrarumweltmaßnahmen haben ebenfalls Fortschritte bei der Landbewirtschaftung gebracht.

Gründe für Verzögerungen bei der Maßnahmenumsetzung

Es ist bereits erkennbar, dass die Umsetzung der Maßnahmen nicht wie geplant erreicht werden kann. Erhebliche Verzögerungen bei der Umsetzung werden bei 22 % der Maßnahmen erwartet. Hierzu zählen solche Maßnahmen, die voraussichtlich erst nach 2015 (Ende des ersten Bewirtschaftungszeitraums) abgeschlossen werden können. Überwiegend handelt es sich dabei um technische Gründe wie:

- Schwierigkeiten bei Erwerb oder vertraglich geregelter Bereitstellung der erforderlichen Flächen an den Fließgewässern, die für Entwicklungsmaßnahmen erforderlich sind und
- die fehlende Akzeptanz der Landwirte zur Teilnahme an Beratungsmaßnahmen oder Nichtbeachtung der bedarfsgerechten Düngung.

Daneben führen lange Planungsphasen, umfangreiche Genehmigungsverfahren sowie die Förderbedingungen der EU, aber auch die beschränkte Personalausstattung der beteiligten Landes- und Kreisdienststellen zu Verzögerungen bei der Maßnahmenumsetzung.

Bei Erstellung des Maßnahmenprogramms in 2008 war die inzwischen eingetretene zusätzliche Flächenkonkurrenz durch Infrastrukturmaßnahmen, die wachsende Größe der landwirtschaftlichen Betriebe und den Bau von Biogasanlagen mit deren Flächenbedarf für die Produktion von Substraten (Energiermais) noch nicht absehbar, so dass viele Planungen nicht mehr realisierbar sind. Die Auswertung der Daten lässt aber erkennen, dass sich der Stand der Umsetzung bereits verzögert hat und nach derzeitiger Einschätzung auch nicht alle im Maßnahmenprogramm vorgesehenen Maßnahmen bis 2015 umgesetzt werden können. Die Gründe dafür liegen schwerpunktmäßig bei der begrenzten Flächenverfügbarkeit und der mangelnden Akzeptanz bei den Maßnahmenträgern.

Belastungsschwerpunkte werden in Schleswig-Holstein auch über 2015 hinaus die hohen landnutzungsbedingten Nährstoffeinträge in die Fließgewässer, Seen, Küstengewässer und in das Grundwasser sowie die Strukturdefizite in den Fließgewässern bleiben. Um wirksame Maßnahmen gegen die Belastungen umsetzen zu können, müssen mehr Flächen, insbesondere an den Gewässern, bereitgestellt werden.

Gewässerrenaturierung

Die Umsetzung von Strukturverbesserungsmaßnahmen erfolgt bislang freiwillig, hauptsächlich durch die Wasser- und Bodenverbände vor Ort. Durch die verschiedensten Flächenansprüche ist jedoch eine sehr hohe Konkurrenz um Flächen ent-

standen, so dass für die WRRL nur noch selten Flächen zu sichern sind. Die mangelnde Akzeptanz zeigt sich auch darin, dass z.B. Maßnahmen, die Wasserstandsanhebungen zur Folge haben, nur äußerst selten umzusetzen sind, da von den Landwirten negative Folgen für die Entwässerung von landwirtschaftlichen Flächen befürchtet werden. Die Entwässerung solcher gewässernahen Flächen wird, bedingt durch den verstärkten Maisanbau, eher noch intensiviert mit Auswirkungen selbst auf Flächen, die bereits für die Zielerreichung gesichert waren. Es ist damit zu rechnen, dass allgemein weniger Maßnahmen zur Strukturverbesserung umgesetzt werden können. Daraus folgt, dass bis 2015 der „gute Zustand“ und das „gute ökologische Potenzial“ voraussichtlich in weniger Gewässerabschnitten erreicht werden können als ursprünglich erwartet. Notwendig wäre, dass zumindest Gewässerrandstreifen festgelegt werden, auf denen die direkten Nährstoff- und Pflanzenschutzmitteleinträge vermieden und strukturelle Entwicklungen ermöglicht werden.

Reduzierung der Nährstoffüberschüsse

Die Maßnahmen zur Reduzierung der Nährstoffeinträge basieren bislang ebenfalls auf Freiwilligkeit, aber auch hier ist die Akzeptanz der Landwirte nicht ausreichend. Anstelle einer Reduzierung der Nährstoffeinträge ist trotz bisher umgesetzter Maßnahmen aufgrund agrarstruktureller Veränderungen eine Zunahme der Belastungen im Grundwasser und den Oberflächengewässern zu erwarten. Solange die Düngung nicht an den tatsächlichen Pflanzenbedarf angepasst wird, werden die Belastungen im Grundwasser und in den Oberflächengewässern anhalten und die Umweltziele verfehlt. Unabhängig davon, ob ein Wasserkörper als natürlich oder erheblich verändert eingestuft ist, müssen die chemisch-physikalischen Parameter eingehalten werden, um die Umweltziele erreichen zu können. In rd.70-80 % der Oberflächenwasserkörper besteht Handlungsbedarf, weil sonst die Qualitätsnormen verfehlt werden. Eine Reduzierung der diffusen Nährstoffeinträge ist bis 2015 nicht zu erwarten, so dass in den belasteten Wasserkörpern die Umweltziele nicht erreicht werden. Im Übrigen führt dieses Ergebnis notwendigerweise dazu, dass auch die Ziele der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie in Küsten- und Meeressgewässern nicht erreicht werden können.

Fazit

Bereits jetzt wird deutlich, dass die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie bis 2015 in weiten Teilen des Grundwassers und der Oberflächengewässer verfehlt werden. Alle Beteiligten und Betroffenen sollten dazu beitragen, dass in der verbleibenden Zeit bis zum Ende des ersten Bewirtschaftungszeitraums in 2015 noch messbare Fortschritte bei der Umsetzung des Maßnahmenprogramms erreicht werden. Anderenfalls wird die EU-Kommission voraussichtlich verlangen, dass verstärkt verpflichtende Maßnahmen ergriffen werden, um die Umweltziele zu erreichen. Sofern die Ziele verfehlt werden, müssen die Verzögerungen gegenüber der EU im Einzelnen plausibel begründet werden. Bei Verstößen gegen die Anforderungen der WRRL drohen Vertragsverletzungsverfahren.