

14 Umsetzung des ersten Maßnahmenprogramm und Stand der Umweltzielerreichung

14.1 Nicht umgesetzte Maßnahmen und Begründung

Hinweis

Dieser Abschnitt wird 2015 noch einmal überarbeitet und mit dem Stand der Maßnahmenumsetzung im Jahr 2015 vervollständigt

Die Maßnahmen des Bewirtschaftungsplans 2009 waren im Grundsatz bis Ende 2012 umzusetzen. Dies wurde im Jahr 2012 durch den ersten Zwischenbericht überprüft, die Ergebnisse wurden in elektronischer Form der europäischen Kommission berichtet. Zusätzlich wurde die Öffentlichkeit mit einem eigenständigen Bericht über den Stand der Umsetzung informiert (MKULNV 2013). Das Maßnahmenprogramm des Bewirtschaftungsplans 2009 enthält ca. 15.000 Programmmaßnahmen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass darin bereits eine Vielzahl von Maßnahmen enthalten ist, die aus technischen, finanziellen oder sonstigen Gründen über die gesamte Laufzeit der Wasserrahmenrichtlinie eingeplant wurden. Diese Maßnahmen gehen, soweit sie nicht bis 2015 umgesetzt werden, als Grundstock in die Maßnahmenplanung 2015 ein. Eine vollständige Maßnahmenumsetzung bis zum Jahr 2015 war von vorneherein nicht vorgesehen und kann daher auch nicht dargestellt werden.

14.1.1 Maßnahmen, deren Notwendigkeit entfallen ist

Das im Jahr 2009 vorgelegte Maßnahmenprogramm muss unter der Einschränkung gesehen werden, dass zu diesem Zeitpunkt noch nicht alle Zustandsbewertungen als stabil und valide angesehen werden konnten. Wiederholtes Monitoring und die Überarbeitung und Verbesserung der Untersuchungsmethoden haben mittlerweile zu einer verbesserten Einschätzung des Maßnahmenbedarfs geführt. Zudem wurde während der Aufstellung des ersten Maßnahmenprogramms eine größere Zahl von Wasserkörpern gruppiert und die jeweilige Gruppe mit Maßnahmen belegt.

Im Zuge der Umsetzung des Maßnahmenprogramms wurden die Voraussetzungen für die jeweiligen Maßnahmen überprüft. Dabei konnte für einen Bestand von etwa 700 von insgesamt circa 15.000 Maßnahmen festgestellt werden, dass die Notwendigkeit für ihre Umsetzung entfallen ist. Die wesentlichen Gründe dafür waren:

- Durch das fortgesetzte Monitoring konnte gezeigt werden, dass das jeweilige Bewirtschaftungsziel bereits erreicht ist.
- Die ausgewählte Maßnahme war für die Erreichung des Bewirtschaftungsziels nicht geeignet und wurde durch eine andere Maßnahme ersetzt.
- Bei der Auflösung der ursprünglichen Gruppierung wurde die Maßnahme einem Wasserkörper zugewiesen, für den diese Maßnahme nicht benötigt wird.

14.1.2 Maßnahmen mit verzögerter Umsetzung

Nicht alle im Maßnahmenprogramm 2009 festgelegten Maßnahmen konnten bis 2012 bzw. können bis 2015 umgesetzt werden. Zu betrachten sind dabei hier nur die Maßnahmen, für die eine Umsetzung im ersten Bewirtschaftungszyklus vorgesehen wurde, denn das Maßnahmenprogramm enthält bereits viele Maßnahmen, die darüber hinausgehen.

Etwa 6.850 Maßnahmen sollten bis 2015 umgesetzt werden, nach Abzug der Maßnahmen mit entfallener Notwendigkeit verbleiben davon noch 6.150. Die Abbildung 14-1 zeigt die Verteilung auf die Flussgebiete in NRW.

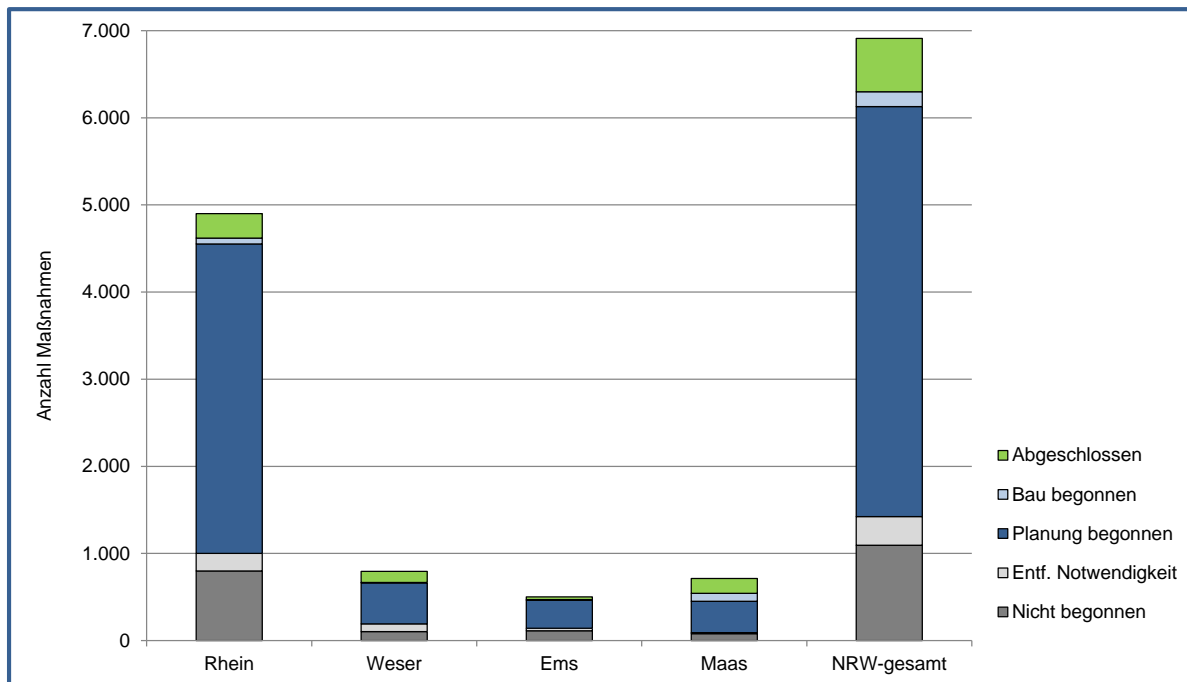


Abbildung 14-1: Umsetzungsstand der für den ersten Bewirtschaftungszyklus geplanten Maßnahmen, Quelle: Zwischenbericht 2012

Im Rahmen des Zwischenberichts 2012 wurden auch die Gründe dafür ermittelt, warum die Maßnahmen (noch) nicht umgesetzt wurden. Dabei zeigten sich vor allem zwei wesentliche Begründungen:

- mangelnde Flächenverfügbarkeit und
- finanzielle und personelle Engpässe.

Die Verfügbarkeit von Flächen behindert hauptsächlich die Umsetzung von Maßnahmen aus dem Programm „Lebendige Gewässer“. Für viele Wasserkörper ist es erforderlich, zusätzliche Flächen bereitzustellen, damit eine typkonforme Gewässerentwicklung möglich wird. Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie konkurriert dabei mit anderen wichtigen Interessensbereichen, wie der Landwirtschaft oder der Stadtentwicklung. Daher waren für die Bereitstellung der notwendigen Flächen entsprechende Strategien und Instrumente zu entwickeln, was zusammen mit zum Teil aufwendigen Verfahren einen erheblichen Zeitaufwand bedeutet. Für die Zukunft wird davon ausgegangen, dass der Flächenbedarf weiterhin ein erhebliches Hindernis bei der Umsetzung von Maßnahmen bedeutet, die Einschränkungen landesweit betrachtet aber geringer werden.

Eng mit der Flächenbereitstellung verbunden sind finanzielle und personelle Engpässe auf den verschiedenen Ebenen der Maßnahmenumsetzung. So führt der Engpass bei den verfügbaren Flächen zu einer erheblichen Steigerung der Flächenpreise, die für die Maßnahmenträger schwer abzusehen waren und oft die finanzielle Leistungsfähigkeit überschreiten. Zu benennen sind hier vor allem die Eigenanteile der Maßnahmenträger (in der Regel ca. 20 %), die vor allem von finanzschwachen Kommunen kaum aufzubringen sind. Es zeigt sich auch, dass für die Umsetzung der Maßnahmen und den damit verbundenen Planungsverfahren ein hoher Personalbedarf entsteht, die hohen Personalkosten aber oft die Einstellung zusätzlicher Arbeitskräfte verhindern. Nicht zuletzt sind in vielen Regionen mittlerweile kaum noch Fachkräfte verfügbar, sodass dadurch weitere Engpässe entstehen.

Weitere Gründe lagen unter anderem in der Verfahrensdauer von Maßnahmen (z. B. bei Verwaltungsverfahren zur Planfeststellung), rechtlichen Schwierigkeiten (z. B. der Abstimmung mit den Vorgaben der FFH-Richtlinie) oder Akzeptanzproblemen bei potenziellen Maßnahmenträgern und der Öffentlichkeit.

14.2 Zusätzliche einstweilige Maßnahmen

Seit Veröffentlichung des Bewirtschaftungsplans und des Maßnahmenprogramms 2009-2015 wurden keine weiteren Maßnahmen gemäß § 82 Abs. 5 WHG (Art. 11 Abs. 5 WRRL) festgelegt.

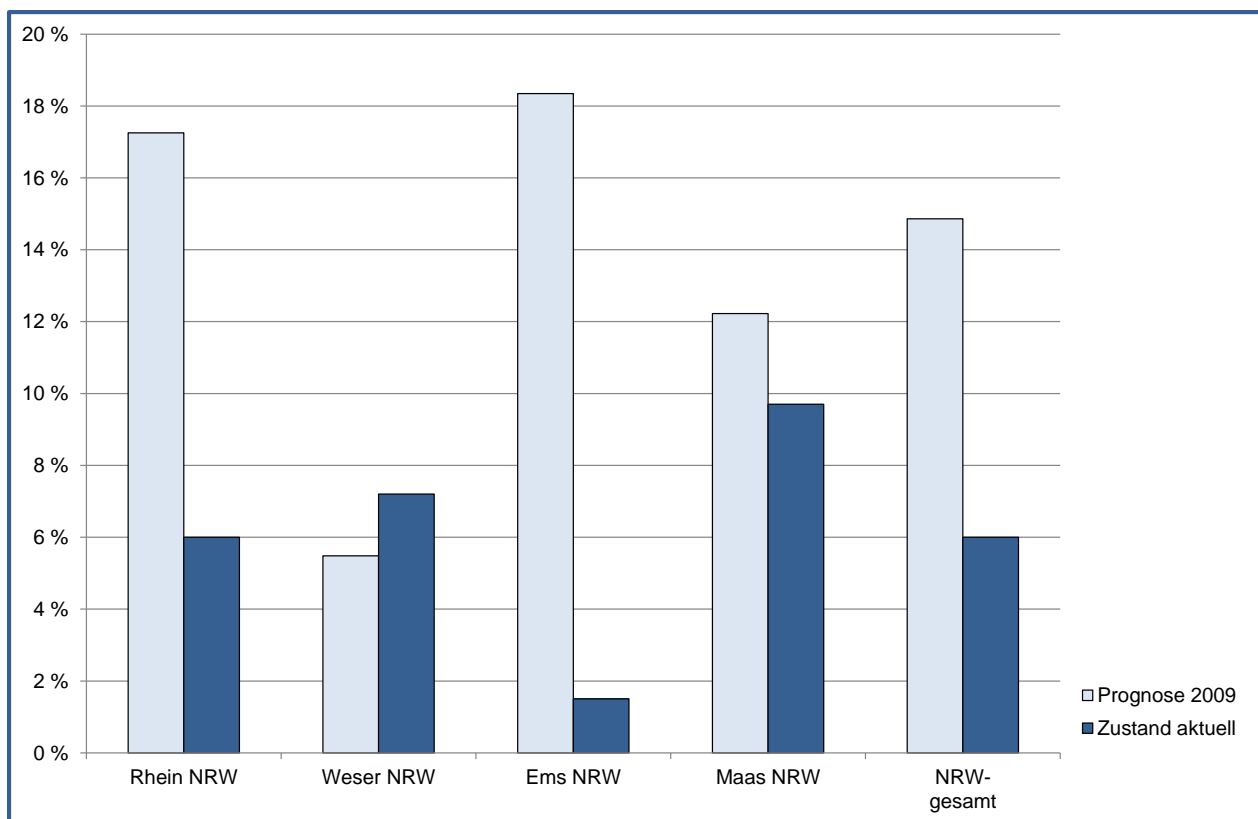
14.3 Bewertung der Fortschritte zur Erfüllung der Umweltziele

Die Ergebnisse der aktuellen Zustandsbewertung und ein Vergleich mit den Befunden des ersten Bewirtschaftungsplans 2009 sind ausführlich in den Kapiteln 4 und 13 niedergelegt. Daher erfolgt in diesem Kapitel nur eine kurze Darstellung der Erreichung der Umweltziele.

14.3.1 Oberflächengewässer

Ökologischer Zustand und ökologisches Potenzial

Im Bewirtschaftungsplan 2009 wurden insgesamt 1.897 Oberflächenwasserkörper betrachtet. Für die Mehrzahl dieser Wasserkörper konnte kein guter ökologischer oder chemischer Zustand gemeldet werden. Im Bewirtschaftungsplan 2009 wurde davon ausgegangen, dass durch die Maßnahmen der Anteil der Wasserkörper im guten ökologischen Zustand bzw. Potenzial um etwa 5 % ansteigt.



aktuelle Zustandsbewertung auf der Basis der Daten des zweiten Monitoringzyklus 2009-2011

Abbildung 14-2: Zustandsprognose 2009 und aktueller ökologischer Zustand der Oberflächengewässer

Die Betrachtung des Ist-Zustands zeigt, dass die 2009 gesteckten Ziele nicht erreicht werden konnten. Dafür sind verschiedene Faktoren verantwortlich zu machen, u. a.:

- Veränderungen von Untersuchungsmethoden und Bewertung,
- die lange Reaktionszeit der Biozönose,
- Verzögerungen in der Maßnahmenumsetzung
- sowie Änderungen im Zuschnitt einzelner Wasserkörper, die zu einer veränderten Bewertung führen.

Für den betrachteten Zeitraum sind vor allem die beiden zuerst genannten Faktoren relevant. Wie in Kapitel 2 dargestellt, haben sich bei einigen Untersuchungsmethoden deutliche Veränderungen ergeben, zudem wurden die Bewertungskriterien überarbeitet. Damit sind die heute vorliegenden Zustandsbewertungen verlässlicher, sie bilden aber auch Defizite ab, die mit den Methoden aus dem ersten Bewirtschaftungszyklus noch nicht klar erkennbar waren. Ebenso wurde bei den Planungen für den ersten Bewirtschaftungsplan, die Dauer biologischer Prozesse unterschätzt, sodass auch bei umgesetzten Maßnahmen die Veränderungen noch nicht in der biologischen Bewertung erkennbar werden. Darüber hinaus muss für die Bewertung der Fortschritte in NRW auch berücksichtigt werden, dass viele Maßnahmen des Strahlungskonzepts erst dann ihre endgültige Wirkung zeigen, wenn das Netz von Strahlursprüngen die notwendige Mindstdichte erreicht hat. Dies ist für einige Gewässersysteme erst im Lauf des zweiten oder dritten Bewirtschaftungszyklus zu erwarten.

In Nordrhein-Westfalen gibt es nur zwei als Seen betrachtete natürliche Wasserkörper. Darüber hinaus gibt es in NRW 23 künstliche Seen, die zumeist aus ehemaligen Abgrabungen entstanden sind.

Die WRRL-konformen Bewertungsverfahren für die künstlichen und erheblich veränderten Seen wurden erst während des ersten Berichtszeitraumes entwickelt. Damit ist ein quantitativer Vergleich der Zielerreichungsprognose 2009 mit dem aktuellen Zustand nicht möglich.

Stoffliche Belastungen

Für die Betrachtung der Fortschritte bei der Erreichung der Bewirtschaftungsziele für den chemischen Zustand muss zwischen der Betrachtung der Gesamtheit aller Stoffe entsprechend Anhang 7 OgewV und der Betrachtung ohne die ubiquitär verbreiteten Stoffe (s. Kapitel 4) unterschieden werden.

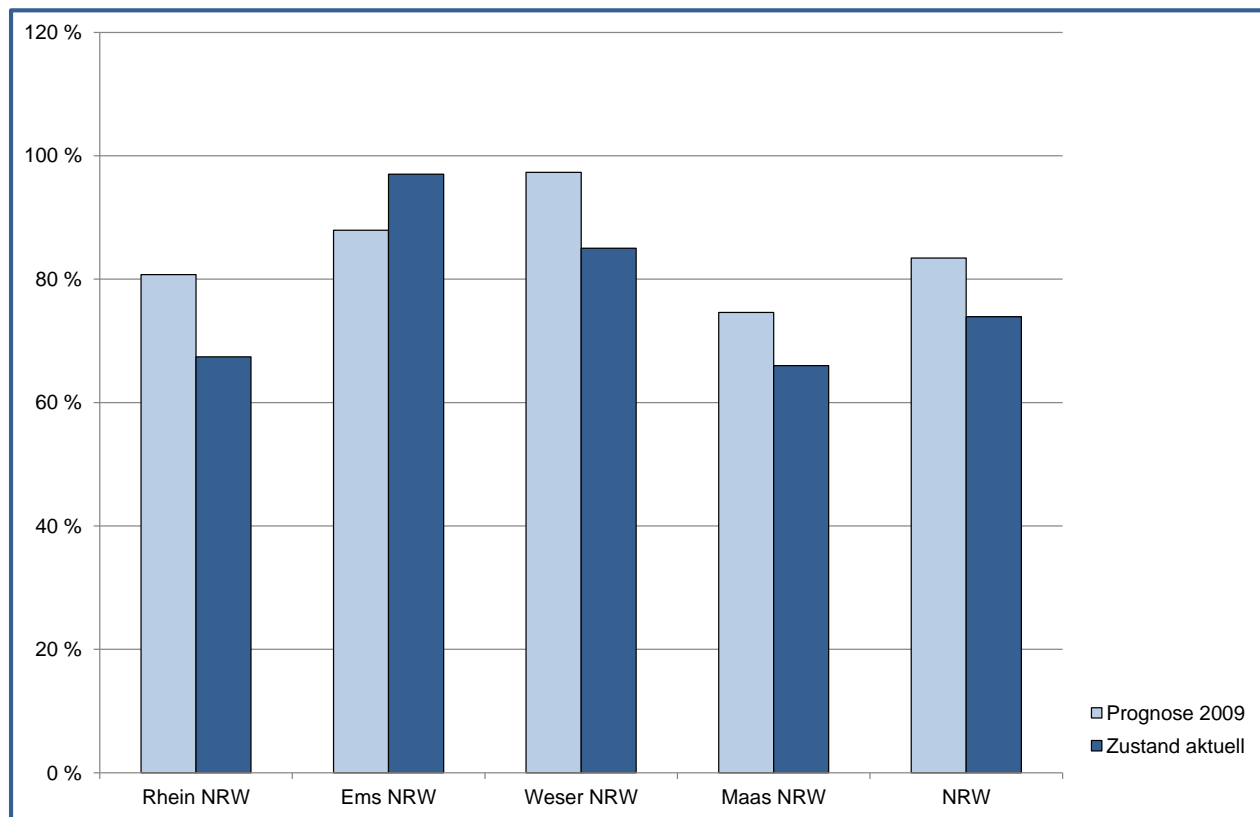
Die Bewertung und die Zielerreichungsprognose des ersten Bewirtschaftungsplans stützten sich ausschließlich auf die zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Monitoringdaten. Erst für den zweiten Bewirtschaftungszyklus wurde die Bedeutung bestimmter flächendeckend verbreiteter Stoffe wie Quecksilber und einige polycyclische aromatische Kohlenwasserstoffe (PAK) berücksichtigt. Dies führt aktuell dazu, dass alle Oberflächenwasserkörper den guten chemischen Zustand verfehlen und dieser Zustand voraussichtlich erst bis zum Jahr 2027 verbessert werden kann (vgl. Kapitel 5.2).

Eine differenzierte Betrachtung unter Ausschluss der als ubiquitär verbreitet betrachteten Stoffe zeigt die nachfolgende aktuelle Zustandsbewertung auf der Basis der Daten des zweiten Monitoringzyklus 2009-2011

Abbildung 14-3.

Unter Berücksichtigung der oben dargestellten Beschränkung des Stoffspektrums erreicht bereits heute der größte Teil der Fließgewässerswasserkörper einen guten chemischen Zustand. Die Prognosen des ersten Bewirtschaftungsplans wurden annähernd erreicht oder wie an der Ems sogar deutlich übertroffen. Die verbleibenden Differenzen sind vor allem darauf zurückzuführen, dass sich in einigen Fällen die Anforderungen durch die Berücksichtigung der überarbeiteten Richtlinie 2013/39/EG (Prioritäre Stoffe) verschärft haben.

Die verbleibenden Belastungen sind jedoch oft nur mit einem hohen technischen Aufwand zu verringern, sodass hier erwartet wird, dass eine Annäherung an die vorgesehene 100%-Quote erst bis 2027 möglich ist.



aktuelle Zustandsbewertung auf der Basis der Daten des zweiten Monitoringzyklus 2009-2011

Abbildung 14-3: Zustandsprognose 2009 und aktueller chemischer Zustand der Oberflächengewässer auf der Basis des Monitoringzyklus 2009-2011

14.3.2 Grundwasser

Mengenmäßiger Zustand

Im Bewirtschaftungsplan 2009 wurden in 18 Grundwasserkörpern Zielverfehlungen des mengenmäßigen Zustands festgestellt. In allen Fällen wurden diese Defizite durch menschliche Eingriffe verursacht, die nicht kurzfristig rückgängig zu machen sind (Braunkohle- und Kalkabbau, s. Kapitel 5.3). Es wurde daher von einem unveränderten Grad der Zielerreichung bis Ende 2015 ausgegangen, sodass sich eine Betrachtung der Fortschritte erübrigt.

Für die Grundwasserkörper, die schon im ersten Bewirtschaftungsplan einen schlechten mengenmäßigen Zustand aufwiesen, können keine Verbesserungen verzeichnet werden. Da in diesen Fällen der schlechte Zustand auf menschliche Einflüsse zurückzuführen ist, die erst langfristig beseitigt werden können und die deshalb für diese Wasserkörper zur Ausweisung weniger strenger Umweltziele geführt haben, war eine Änderung nicht zu erwarten.

Durch die Veränderungen der Untersuchungsmethodik (vgl. Kapitel 4.1) sind allerdings jetzt weitere Grundwasserkörper hinzugekommen, deren mengenmäßiger Zustand ebenfalls als schlecht bewertet werden muss, zudem zeigt die Risikoanalyse (vgl. Kapitel 3), dass bei weiteren Grundwasserkörpern die Gefahr besteht, dass sie zukünftig das Ziel verfehlen. Ursächlich für die Einschätzung ist vor allem die Betrachtung des Zustands der grundwasserabhängigen Landökosysteme. Hier wird in den kommenden Jahren eine intensive Beobachtung der weiteren Entwicklung notwendig sein, um natürliche Ursachen - die Niederschläge der letzten Jahre

lagen in NRW unter dem Durchschnitt - von anthropogen bedingten Beeinflussungen wie einer zunehmenden Wasserentnahme zu unterscheiden.

Zum jetzigen Zeitpunkt gilt allerdings weiterhin die Aussage, dass in NRW die Wasserentnahmen deutlich unter der Neubildungsrate liegen, sodass die beobachteten Defizite eher auf natürliche Veränderungen im Wasserhaushalt zurückzuführen sind.

Chemischer Zustand

Auch bei der Beurteilung des chemischen Zustands und der Prognose für die Zielerreichung wurde im Bewirtschaftungsplan 2009 festgestellt, dass die Bewirtschaftungsziele nicht innerhalb des ersten Bewirtschaftungszyklus erreicht werden können. Die Mehrzahl der Fälle wird dabei von Grundwasserkörpern mit Nitratbelastungen aus der Landwirtschaft gestellt, daneben sind aber auch signifikante Belastungen mit Sulfat, Schwermetallen, PSM und anderen Stoffen zu verzeichnen. In allen Wasserkörpern stellt dabei die Grundwassererneuerung einen limitierenden Faktor bei der Erreichung der Bewirtschaftungsziele dar, sodass bereits im ersten Bewirtschaftungsplan damit gerechnet wurde, dass die Ziele erst bis 2027 erreicht werden, oder - wie im Fall der vom Braunkohleabbau betroffenen Grundwasserkörper - weniger strenge Bewirtschaftungsziele nach § 30 WHG festgelegt werden müssen. Eine Beurteilung der Fortschritte auf der Ebene der Zielerreichung ganzer Grundwasserkörper ist daher zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich. Auch eine Beurteilung einzelner Messwerte ist zum jetzigen Zeitpunkt für eine Fortschrittsbewertung nicht zielführend, da in der Regel die Wirkung der eingeleiteten Maßnahmen aufgrund der Fließzeiten noch nicht zu signifikanten Veränderungen in den Grundwasservorräten geführt hat.

Sowohl die Risikoanalyse (s. Kapitel 3) als auch die Zustandsbewertungen (s. Kapitel 4) weisen bezüglich der Grundwassersituation - speziell beim Nitrat - keine Verbesserung des chemischen Zustands auf, im Gegenteil, es sind zum jetzigen Zeitpunkt mehr Grundwasserkörper im schlechten Zustand oder laufen Gefahr, ohne weitere Maßnahmen in einen schlechten Zustand zu gelangen. Dabei ist einerseits zumindest ein Teil der schlechten Zustandsbewertungen auf Veränderungen in der Bewertungsmethodik zurückzuführen. Andererseits ist trotz der in allen defizitären Bereichen eingeleiteten Maßnahmen nicht mit einer kurzfristigen Veränderung zu rechnen, denn die Reaktionszeiten der Grundwasserkörper sind in der Regel sehr lang.

Die WRRL-Maßnahmenräume überdecken alle Gebiete mit einer hohen Belastung bzw. einem hohen Belastungspotenzial. Mittlerweile arbeiten in vielen Maßnahmenräumen WRRL-Berater und Landwirte zum Nutzen der Landwirte und des Grundwassers eng zusammen. Vor allem im Rahmen der Intensivberatung erfolgt ein „Wissenstransfer vom Berater hin zum Landwirt“, der sich letztendlich durch deutlich reduzierte N_{\min} -Gehalte im Herbst, deutlich verminderte N-Hoftorbilanzen und schließlich durch fallende Nitratkonzentrationen in den Grundwässern bemerkbar machen wird.

Die Untersuchungsergebnisse haben bestätigt, dass der Anbau von Zwischenfrüchten ein geeignetes Instrument ist, um die Reststickstoffgehalte der Böden im Herbst zu minimieren bzw. den Stickstoff in der Pflanzenmasse zu konservieren und damit eine Verlagerung bzw. Auswaschung von Nitrat in das Grundwasser zu verhindern. Ein verstärkter Anbau von Zwischenfrüchten bzw. Winterbegrünungen verbunden mit einer intensiven landwirtschaftlichen Beratung wäre daher eine geeignete Maßnahme, um die Nitratinträge in das Grundwasser nachhaltig zu senken.

Trotz der intensiven Beratung und der beginnenden Veränderungen in der Landwirtschaft, ist nur mit sehr langsamen Veränderungen im chemischen Zustand zu rechnen, denn die gegenwärtige Struktur der Landwirtschaft (Veredelungswirtschaft im Münsterland, Intensivgartenbau betriebe im rheinischen Bereich) erlaubt kurzfristig nur geringe Veränderungen beim Stickstoffeinsatz. Hier sind in jedem Fall flankierende Maßnahmen erforderlich, die die bestehenden Bindungen an bestimmte Produktionsformen ohne Einbußen bei den landwirtschaftlichen Betrieben möglich machen.