



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 9. August 2013
(OR. en)**

13029/13

ENV 773

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der
Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Empfänger: der Generalsekretär des Rates der Europäischen Union,
Herr Uwe CORSEPIUS

Nr. Komm.dok.: COM(2013) 574 final

Betr.: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den
Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der
Regionen
Siebter Bericht über die Durchführung der Richtlinie des Rates über die
Behandlung von kommunalem Abwasser (91/271/EWG)

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2013) 574 final.

Anl.: COM(2013) 574 final



Brüssel, den 7.8.2013
COM(2013) 574 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Siebter Bericht über die Durchführung der Richtlinie des Rates über die Behandlung
von kommunalem Abwasser (91/271/EWG)**

{SWD(2013) 298 final}

INHALT

1.	Einleitung	3
2.	Gesamtbewertung der Einhaltung der Anforderungen	4
2.1.	Kanalisationen.....	5
2.2.	Zweitbehandlung.....	5
2.3.	Weitergehende Behandlung	5
2.4.	Große Städte/große Einleiter.....	8
2.5.	Empfindliche Gebiete.....	8
3.	Trends der Einhaltung der Anforderungen	8
4.	Bisherige und künftige Verringerung der Verschmutzung	9
5.	Verbesserung durch Kofinanzierung.....	10
6.	Bisherige Einhaltungsverfahren	11
7.	Das „neue Konzept“ zur Förderung der Einhaltung	12
8.	Schlussfolgerungen und Ausblick.....	12

1. EINLEITUNG

Die Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser¹ (im Folgenden „Abwasserrichtlinie“) zählt zu den maßgeblichen Instrumenten im Bereich der Wasserpolitik in Europa. Ihr Ziel ist es, die Umwelt vor den schädlichen Auswirkungen von Abwasser aus Wohngebieten (Städten) und biologisch abbaubarem industriellen Abwasser aus der Agrar- und Ernährungsindustrie (z. B. milchverarbeitende Industrie, Fleischindustrie, Brauereien) zu schützen. Die Abwasserrichtlinie schreibt vor, Abwässer in geeigneter Weise zu sammeln, und regelt die Einleitung von Abwässern; hierzu wurden Mindestvorgaben für die Art der Abwasserbehandlung sowie Emissionsobergrenzen für die wichtigen Schadstoffe (organische Belastung und Nährstoffe) festgesetzt.² Die vollständige Anwendung der Abwasserrichtlinie ist eine Voraussetzung für die Erreichung der Umweltziele, die in der EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)³ und der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie⁴ dargelegt sind.

Die Durchführung der Abwasserrichtlinie war eine Herausforderung, hauptsächlich wegen der finanziellen und planungstechnischen Aspekte, die mit großen Infrastrukturinvestitionen wie Kanalisationen und Kläranlagen verbunden sind. Niedrige Durchführungsniveaus können zu organischer Verschmutzung von Flüssen und Seen sowie zur Ansammlung überhöhter Nährstoffbelastungen (Eutrophierung)⁵ führen, die vor allem die besonders empfindlichen Seen, Küsten- und Meeresgewässer beeinträchtigen. Im jüngst veröffentlichten Bericht über die Durchführung der Wasserrahmenrichtlinie⁶ wird darauf hingewiesen, dass die Verschmutzung aus Punktquellen in 22 % der EU-Gewässer immer noch eine bedeutende Belastung darstellte. Über 30 % der Wasserkörper in 17 Mitgliedstaaten waren nach wie vor besonders gefährdet, eutroph zu werden. Die Einleitung unbehandelter oder unzureichend behandelter Abwässer trägt in erheblichem Umfang zu diesen Problemen bei.

Durch Abwasser verursachte Verschmutzung kann auch den Verlust der biologischen Vielfalt beschleunigen und eine Verschlechterung der Trinkwasserversorgung oder der Badegewässer bewirken, was wiederum Probleme für die Gesundheit der Bevölkerung mit sich bringt. Beispiele für derartige Probleme sind durch Wasser übertragene Krankheiten, die insbesondere bei knapper Wasserversorgung auftreten, und Krankheiten, die durch Exposition gegenüber verunreinigten Badegewässern (organisch verunreinigt oder durch Algenblüte, hervorgerufen durch ein Nährstoffüberangebot) oder durch den Verzehr verunreinigter Meeresfrüchte usw. verursacht werden. In der Folge können zudem Wirtschaftszweige wie der Fremdenverkehr oder die Schalentiererzeugung⁷ in Mitleidenschaft gezogen werden.

Die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Durchführung der Abwasserrichtlinie haben bereits deutliche Verbesserungen bei der Abwasserbehandlung gebracht. Dadurch hat sich die Wasserqualität in Europa in den vergangenen Jahrzehnten spürbar verbessert, und die

¹ Richtlinie 91/271/EWG, ABl. L 135 vom 30.5.1991.

² Näheres zu Anwendungsbereich, Zielen und Bestimmungen der Abwasserrichtlinie siehe: http://ec.europa.eu/environment/water/water-urbanwaste/index_en.html.

³ Richtlinie 2000/60/EG, ABl. L 327 vom 22.12.2000.

⁴ Richtlinie 2008/56/EG, ABl. L 164 vom 25.6.2008.

⁵ „Eutrophierung“ bedeutet „Anreicherung des Wassers mit Nährstoffen, insbesondere mit Stickstoff- und/oder Phosphorverbindungen, die zu einem vermehrten Wachstum von Algen und höheren Formen des pflanzlichen Lebens und damit zu einer unerwünschten Beeinträchtigung des biologischen Gleichgewichts und der Qualität des betroffenen Gewässers führt.“

⁶ Nähere Informationen siehe: http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/implrep2007/index_en.htm#third.

⁷ Nähere Informationen siehe: EEA (2010): The European Environment – State and Outlook 2010 – Freshwater Quality (Europäische Umweltagentur, 2010, Die Umwelt in Europa: Zustand und Ausblick 2010, Qualität des Süßwassers).

Auswirkungen von Schadstoffen sind zurückgegangen.⁸ Allerdings ist die Durchführung bei weitem noch nicht abgeschlossen, und verschmutzungsbedingte Probleme bestehen weiterhin.

Im Vorschlag der Kommission für ein 7. Umweltaktionsprogramm (7. UAP)⁹ und im neuen „Blueprint für den Schutz der europäischen Wasserressourcen“¹⁰ wird die Bedeutung dieser Richtlinie gewürdigt und betont, dass verstärkte Maßnahmen erforderlich sind, um ihre erfolgreiche Anwendung sicherzustellen.

Im vorliegenden Siebten Bericht über die Durchführung der Abwasserrichtlinie werden die Fortschritte vorgestellt, die bis Ende des Zeitraums 2009/2010 erzielt worden sind. In diesem Bericht werden auch Trends der Einhaltung der Anforderungen aufgezeigt und zudem das neue Konzept zur „Förderung der Einhaltung“ sowie die hierin vorgesehenen Schritte zur Unterrichtung der Öffentlichkeit und zur Berichterstattung vorgestellt. Zusätzlich zu diesem Bericht liegen noch ein Anhang mit Tabellen¹¹ und ein ausführlicherer technischer „Bericht“¹² vor. Die Lücken zwischen den übermittelten Daten und der Veröffentlichung dieses Berichts sind unmittelbar auf die Art der Datenverwaltung durch Kommission und Mitgliedstaaten in der Vergangenheit zurückzuführen. Die Dienststellen der Kommission schlagen daher ein „neues Konzept“ vor, das auch die Übermittlung von Daten über die Einhaltung der Anforderungen betrifft, und ersuchen die Mitgliedstaaten, auf nationaler Ebene online aktuellere Daten bereitzustellen (siehe Ziffer 7).

2. GESAMTBEWERTUNG DER EINHALTUNG DER ANFORDERUNGEN

Die Bewertung der Einhaltung der Anforderungen dient dazu, den Grad der Durchführung der Abwasserrichtlinie auf der Grundlage von Informationen der Mitgliedstaaten zu analysieren. Sie basiert auf der Anwendung der Leitlinien und der Methodik, die über das von der Europäischen Umweltagentur (EUA) eingerichtete Reportnet¹³ verfügbar sind. Die gemeldeten Daten zur Abwasserinfrastruktur können aus der Datenbank „Waterbase“ des Wasserinformationssystems für Europa (WISE) für die im Bericht berücksichtigten Siedlungen und ihre Kläranlagen abgerufen werden.¹⁴

Die Meldung von Daten über die Durchführung der Abwasserrichtlinie für den vorliegenden Bericht war erfolgreich. Erstmals haben hierzu 27 Mitgliedstaaten mit Informationen beigetragen, wobei die Übermittlung in allen Fällen weitgehend fristgerecht erfolgte. Der Bericht deckt nahezu 24 000 Städte mit mehr als 2 000 Einwohnern ab (die die einer Bevölkerung von 615 Mio. Menschen entsprechende Verschmutzung verursachen, die so genannten Einwohnerwerte¹⁵). Knapp 18 000 Städte (oder 81 % der Schadstoffbelastung) entfallen auf die 15 Mitgliedstaaten, die der EU vor 2004 angehörten. Die übrigen Städte befinden sich in den zwölf Mitgliedstaaten, die der EU 2004 bzw. 2007 beigetreten sind. Bei

⁸ Nähere Informationen siehe: EEA (2012): European Waters - Assessment of status and pressures (Europäische Umweltagentur, 2012, Die Gewässer in Europa: Bewertung des Zustands und der Belastungen).

⁹ COM(2012) 710 final. Näheres siehe: http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/7EAP_Proposal/en.pdf.

¹⁰ COM(2012) 673 final. Näheres siehe: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0673:FIN:DE:PDF>.

¹¹ SWD(2013) 298.

¹² 7th Technical assessment of information on the implementation of Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991 concerning Urban Waste Water Treatment as amended by Commission Directive 98/15/EC of 27 February 1998 (Siebte technische Bewertung der Informationen über die Durchführung der Richtlinie 91/271/EWG des Rates vom 21. Mai 1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser, geändert durch die Richtlinie 98/15/EG der Kommission vom 27. Februar 1998), Stand: 31. Dezember 2009 bzw. 31. Dezember 2010, Verfasser: Umweltbundesamt GmbH (Österreich) in der Funktion als Berater der Kommission.

¹³ Näheres siehe: <http://rod.eionet.europa.eu/obligations/613>.

¹⁴ <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/waterbase-uwatd-urban-waste-water-treatment-directive-3>

¹⁵ Der Begriff „Einwohnerwert“ (EW) wird in der Abwasserrichtlinie definiert und entspricht danach der organischen Belastung, die hauptsächlich von den Einwohnern einer Stadt verursacht wird, sowie aus anderen Quellen stammt, unter anderem von der nicht ortsansässigen Bevölkerung (Touristen) und der Agrar- und Ernährungsindustrie.

der Bewertung der Einhaltung der Anforderungen wurden 26 Mitgliedstaaten berücksichtigt, da im Falle Rumäniens 2010 keine der im Beitrittsvertrag vereinbarten Übergangsfristen für die Einhaltung abgelaufen war. Kroatien ist der EU am 1. Juli 2013 beigetreten und daher in diesem Bericht nicht berücksichtigt.

Für mehrere andere der EU 2004 bzw. 2007 beigetretene Mitgliedstaaten liefen während des Berichtszeitraums weitere Übergangsfristen ab. Für viele Städte in diesen Ländern laufen Fristen 2010 und später ab, so dass sie nicht in diesen Bericht einfließen.

Im Folgenden sind die wesentlichen Ergebnisse der Durchführungsanalyse zusammengefasst (nach Mitgliedstaaten aufgeschlüsselte Einzelheiten siehe Tabelle 1 im Anhang, der auch ausführliche Angaben zu den Fristen umfasst, die für die zwölf der EU 2004 bzw. 2007 beigetretenen Mitgliedstaaten abgelaufen sind).

2.1. Kanalisationen

Die meisten EU-Mitgliedstaaten können hinsichtlich der Abwassersammlung sehr hohe Werte vorweisen; im Durchschnitt beträgt die Einhaltungquote 94 % (gegenüber zuvor 92 %). In rund 15 Mitgliedstaaten liegt die Quote sogar bei 100 %. Alle Mitgliedstaaten haben entweder das zuvor erreichte Niveau gehalten oder haben sich gegenüber früheren Werten verbessert. Es gibt jedoch immer noch Länder, die keine Kanalisation haben oder nur einen Teil der Abwässer sammeln. Bei fünf Mitgliedstaaten lagen die Einhaltungquoten im Zeitraum 2009/2010 unter 30 % (BG, CY, EE, LV, SI).

2.2. Zweitbehandlung

Im Zeitraum 2009/2010 wurden insgesamt 82 % der Abwässer in der EU einer Zweitbehandlung zugeführt, die den Anforderungen der Abwasserrichtlinie entspricht; dies sind gegenüber dem Wert im vorangegangenen Bericht vier Prozentpunkte mehr. Vier Mitgliedstaaten erreichten eine Einhaltungquote von 100 %, weitere sechs kamen auf 97 % und mehr. Bei der Betrachtung dieses Aspekts liegen jedoch die neuen (12) Mitgliedstaaten mit nur 39 % der Abwässer, die einer geeigneten Zweitbehandlung zugeführt wurden, deutlich zurück. Nur CZ, HU, LT und SK erzielten Ergebnisse zwischen 80 und 100 %.

2.3. Weitergehende Behandlung

Diese Form der Abwasserbehandlung, auch Drittbehandlung genannt, wird erforderlichenfalls in Ergänzung zur Zweitbehandlung angewandt und soll in erster Linie Nährstoffe beseitigen, um Eutrophierung zu bekämpfen oder bakteriologische Verschmutzung zu mindern, die die Gesundheit von Menschen beeinträchtigen könnte (z. B. in Trinkwassergebieten oder Badegewässern).¹⁶ Die Einhaltungquote betrug insgesamt 77 %. In den neuen (12) Mitgliedstaaten waren aber, was die Anwendung der Drittbehandlung anbelangt, mit lediglich 14 % der Abwässer, die entsprechend behandelt wurden, besondere Verzögerungen festzustellen. Positiv zu vermerken ist, dass vier Länder eine 100-prozentige Einhaltung erzielten.

¹⁶ Technologien der Drittbehandlung (z. B. Ozonbehandlung, Chlorung, UV-Bestrahlung, Membrantechniken, Sandfilter) werden in der allgemeinen Diskussion zudem als eine der aussichtsreichsten Optionen für die Reduzierung von Mikroschadstoffen (neueren Schadstoffen, einschließlich Arzneimitteln und Körperpflegeartikeln, sonstigen Industriechemikalien), die in die aquatische Umwelt gelangen, gesehen.

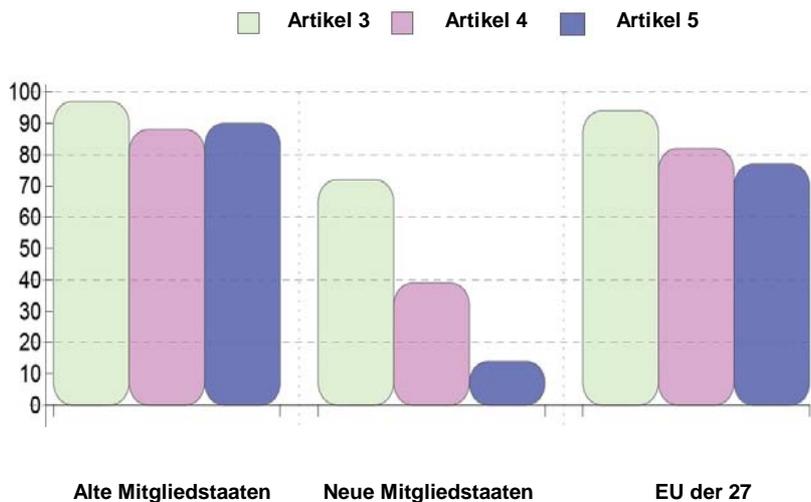


Abbildung 1: Einhaltungswerte für die EU der 27, für die alten (15) und neuen (12) Mitgliedstaaten in Bezug auf Artikel 3 der Abwasserrichtlinie (Kanalisation), grüner Balken, in Bezug auf Artikel 4 (Zweitbehandlung), rosa, und auf Artikel 5 (Drittbehandlung), blau. Durchschnittswerte sind nach Größe der Mitgliedstaaten gewichtet.

Die Ergebnisse für die EU der 27, für die alten und die neuen Mitgliedstaaten sind in Abbildung 1 dargestellt.¹⁷

Die Werte für die alten Mitgliedstaaten sind in der Regel hoch und im Falle Deutschlands, der Niederlande und Österreichs z. B. sogar sehr hoch. Die Ergebnisse der neuen Mitgliedstaaten sind recht niedrig, insbesondere bei der weitergehenden Behandlung.

Auch die Werte für die EU der 27 sind hoch und denen für die alten Mitgliedstaaten recht ähnlich (wenn auch geringfügig niedriger); dies hat folgende Gründe:

a) die relativ höhere Relevanz von Daten über die Sammlung und Behandlung in den alten Mitgliedstaaten. Für diese 15 Mitgliedstaaten gelten keine Übergangsfristen mehr, was dazu führt, dass die Abwassermenge groß ist, für die die Anforderungen der Abwasserrichtlinie eingehalten werden müssen, und auch die zugehörigen Werte für die Einhaltung der Anforderungen sind hoch.

b) die geringere Relevanz von Daten über die Sammlung und Behandlung in den neuen Mitgliedstaaten, in denen die Ergebnisse für die Einhaltung der Anforderungen nur für einen Teil der Städte vorliegen, d. h. der Städte, für die im Zeitraum 2009/2010 die Anforderungen eingehalten werden mussten.

¹⁷ Tabelle 1 (siehe Anhang) zeigt Ergebnisse aufgeschlüsselt nach den einzelnen Mitgliedstaaten und nach der EU der 27, den alten (15) und neuen (12) Mitgliedstaaten und klassifiziert nach Einhaltungsbereichen.

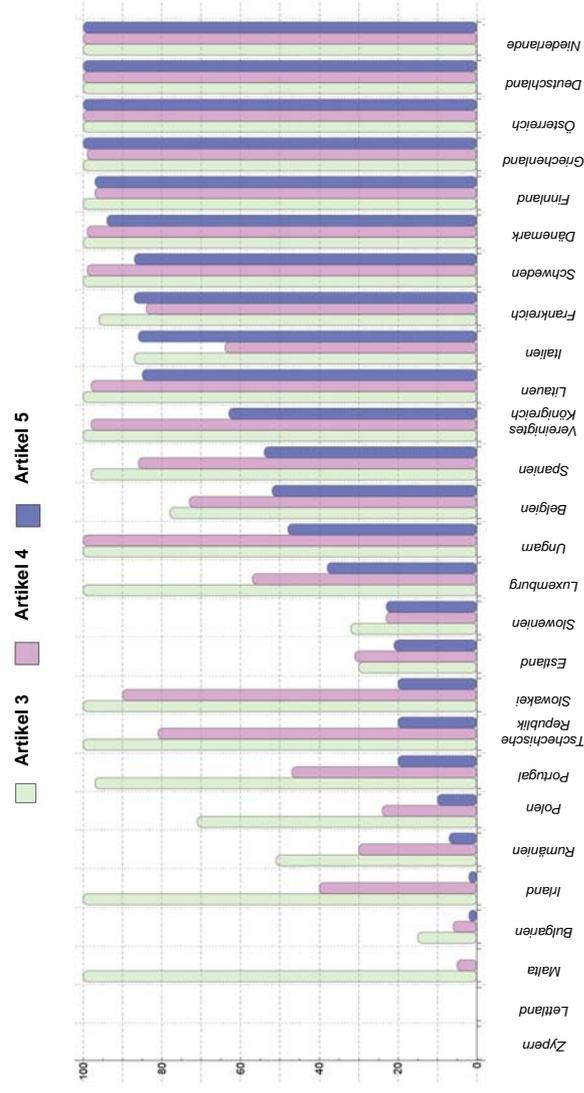


Abbildung 2: Ergebnisse für die Einhaltung nach Mitgliedstaaten in Bezug auf Artikel 3 der Abwasserrichtlinie (Kanalisation), grüner Balken, in Bezug auf Artikel 4 (Zweitbehandlung), rosa, und auf Artikel 5 (Drittbehandlung), blau. Die Länder sind zu Gruppen zusammengefasst und angefangen bei den Ländern mit dem niedrigsten Einhaltungsniveau in Bezug auf Artikel 5 in aufsteigender Reihenfolge bis zu den Ländern mit dem höchsten Niveau dargestellt. Bei der Slowakei (Artikel 5) und Rumänien (Artikel 3, 4 und 5) erfolgte die Einordnung nach dem Kriterium, ob Anlagen vorhanden sind, und nicht nach der Einhaltung, da die Übergangsfristen für diese Artikel im Berichtsjahr noch andauerten (Daten zur Einhaltung wurden nicht erfragt; die Mitgliedstaaten lieferten jedoch Angaben über das kanalisierte und behandelte Abwasser). Im Falle Zyperns und Lettlands lag die Einhaltung bei 0 %, da die Kanalisationen und Kläranlagen im Berichtsjahr (2009) noch nicht vollständig betriebsbereit waren; seither wurden jedoch deutliche Fortschritte erzielt, und die jüngsten Einhaltungsquoten sind sehr viel höher.

Die einzelstaatlichen Ergebnisse in Abbildung 2 beziehen sich auf die Daten und den Zustand des Jahres 2009 bzw. spätestens 2010. Den Dienststellen der Kommission ist bewusst, dass seither in vielen Mitgliedstaaten, insbesondere in den Ländern mit niedrigen Einhaltungquoten, deutliche Fortschritte erzielt wurden und die tatsächlichen Quoten oft (erheblich) höher sind (insbesondere im Falle Zyperns und Lettlands).

2.4. Große Städte/große Einleiter

In diesem Bericht sind 585 große Städte berücksichtigt, von denen jede die auf eine Bevölkerung von 150 000 Einwohnern entfallenden Abwässer (oder mehr) produziert. Die allein von diesen großen Städten ausgehende Schadstoffbelastung macht 45 % der Gesamtbelastung des kanalisierten Abwassers aus. Die Schadstofffracht von rund 91 % dieser 585 Städte wird einer Drittbehandlung (beste verfügbare Techniken) zugeführt. Dies ist eine Verbesserung im Vergleich zum vorangegangenen Bericht, der bei diesem Wert nur 77 % auswies. Der Grad der Einhaltung der Anforderungen weist jedoch innerhalb der Gruppe der großen Städte/großen Einleiter große Unterschiede auf.

Als Beispiel kann angeführt werden, dass 2010 nur elf der 27 Hauptstädte¹⁸ der EU-Mitgliedstaaten für sich die „vollständige Einhaltung“ auch der höchsten Anforderungen an die Abwasserbehandlung, falls zutreffend, in Anspruch nehmen können. (Nähere Einzelheiten zu den Hauptstädten in der EU siehe Tabelle 2 und Anmerkungen im Anhang).

2.5. Empfindliche Gebiete

Der als empfindliches Gebiet ausgewiesene bzw. geltende Anteil des Hoheitsgebiets der EU hat gegenüber dem vorangegangenen Bericht zugenommen und machte 2010 rund 75 % der Gesamtfläche aus. Die bedeutendsten Zunahmen entfallen auf Frankreich und Griechenland. Einzelheiten zu empfindlichen Gebieten in EU-Mitgliedstaaten können der Kartenanzeige auf der Website WISE entnommen werden.¹⁹

3. TRENDS BEI DER EINHALTUNG DER ANFORDERUNGEN

Bei einer Bewertung aller Mitgliedstaaten hinsichtlich der Fortschritte, die auf dem Weg zur vollständigen Einhaltung der Anforderungen gemacht wurden, ist zu unterscheiden zwischen den alten Mitgliedstaaten und den Mitgliedstaaten, die der EU 2004 bzw. 2007 beigetreten sind. Die Voraussetzungen für die Einhaltung waren oft Änderungen unterworfen, die hauptsächlich mit der Erweiterung der Union und dem Ablauf der in der Abwasserrichtlinie vorgesehenen gestaffelten Übergangsfristen zusammenhängen. Zum 31. Dezember 2005 waren für die alten Mitgliedstaaten alle Fristen abgelaufen; für die neuen Mitgliedstaaten hingegen gelten noch Fristen, von denen die letzte endgültig 2018 enden wird. Bis 2004 liegen nur Daten für die alten Mitgliedstaaten vor. Die Messung der Fortschritte in allen 27 Mitgliedstaaten ist daher erst seit dem fünften Bericht (2005/2006) möglich. Die Betrachtung aller in den vorangegangenen Kommissionsberichten enthaltenen Daten lässt einen Anstieg der Einhaltungquote erkennen. Mit einer Ausnahme: Der Rückgang der Quote zwischen dem fünften und dem sechsten Bericht ist darauf zurückzuführen, dass mehrere Mitgliedstaaten mit den schlechteren Durchführungsergebnissen nicht die für den fünften Bericht (2005/2006) benötigten Angaben übermittelt hatten. Trotzdem ist es als positiv zu bewerten, dass der Trend zwischen dem sechsten Bericht (2007/2008) und dem siebten Bericht (2009/2010) ansteigt, zu dem Zeitpunkt also, als die neuen Mitgliedstaaten erstmals

¹⁸ Amsterdam, Athen, Berlin, Bratislava, Kopenhagen, Helsinki, Madrid, Paris, Stockholm, Wien und Vilnius.

¹⁹ <http://www.eea.europa.eu/themes/water/interactive/soe-wfd/urban-waste-water-treatment-directive-viewer>

zur Einhaltung/zur Beachtung von Fristen verpflichtet waren, was aber keine Absenkung der insgesamt positiven Ergebnisse brachte.

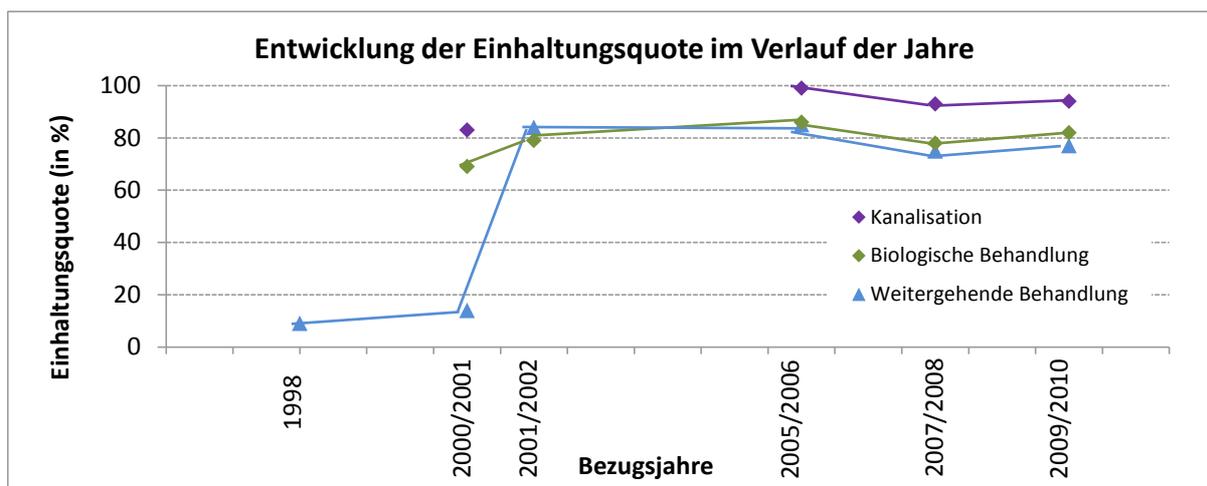


Abbildung 3: Entwicklung der Einhaltungsquote im Verlauf der Jahre. Diese Abbildung zeigt anhand der verschiedenen Durchführungsberichte (ab dem zweiten Bericht) für die jeweils erfassten Zeiträume (1998 bis 2009/2010), wie sich die Einhaltung in Bezug auf Kanalisation, biologische Behandlung oder Zweitbehandlung und weitergehende Behandlung entwickelt hat. Nicht alle Ergebnisse waren in allen Berichten enthalten; fehlende Daten können in der Abbildung nicht dargestellt werden, was sich in einer Unterbrechung der „Trendkurve“ niederschlägt.

4. BISHERIGE UND KÜNFTIGE VERRINGERUNG DER VERSCHMUTZUNG

Die Kommission hat auch geprüft, wie weit die Verschmutzung durch die Anwendung der Abwasserrichtlinie zurückgegangen ist und welche weiteren Minderungen in den kommenden Jahren unter den Bedingungen einer umfassenden Einhaltung der Anforderungen zu erwarten sind. Dies geschah im Rahmen des Projekts FATE²⁰ (zur Bewertung von Verbleib und Auswirkungen von Schadstoffen in terrestrischen und aquatischen Ökosystemen).

2011/2012 veröffentlichte die Gemeinsame Forschungsstelle der Kommission (Abkürzung „JRC“ der englischen Bezeichnung „Joint Research Centre“) zwei Berichte²¹, in denen sie untersuchte, wie sich die Schadstoffbelastungen und die Verringerung von Schadstoffen als Folge der Durchführung mehrerer politischer Strategien der EU (wie der Wasserrahmenrichtlinie, Nitratrichtlinie und Abwasserrichtlinie) in der Vergangenheit (1985 bis 2005) entwickelt hatten und welche Belastungen und Verringerungen (bis 2020 im Vergleich zum Bezugsjahr 2005) zu erwarten sind.

Hinsichtlich der bisherigen Reduzierung des Nährstoffeintrags konnten die punktuellen Nährstoffemissionen dank der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser erfolgreich zurückgeführt und so die Einträge in Oberflächengewässer in Europa reduziert werden. Dies wird in einem der genannten Berichte der JRC mit dem Titel „Long term nutrient loads entering the European Seas“ (Langfristige Nährstoffbelastung der europäischen Meere) beschrieben. Dieser Bericht enthält einen Vergleich der Schätzungen der Nährstoffbelastungen für das Jahr 2005 mit denen für 1991 für das Gebiet des europäischen Festlands, der zeigt, dass der Stickstoffaustrag um 9 % zurückgegangen war, während die Gesamtbelastung durch Phosphor um rund 15 % abgenommen hatte, hauptsächlich infolge eines Rückgangs der Emissionen aus punktuellen Quellen. Diesem Bericht zufolge war auch

²⁰ <http://fate.jrc.ec.europa.eu/rational/home>

²¹ <http://bookshop.europa.eu/en/scenario-analysis-of-pollutants-loads-to-european-regional-seas-for-the-year-2020-pbLBNA25159/> und <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/111111111/15938/1/lbna24726enc.pdf>.

der in der Nord- und Ostsee festzustellende Rückgang im Wesentlichen der Verringerung punktueller Emissionen infolge der Einführung einer weitergehenden Abwasserbehandlung zu danken.

Im Hinblick auf künftige Trends auf der Grundlage des Szenarios mit unveränderten Rahmenbedingungen (Annahme, dass keine Maßnahmen zur Nährstoffreduzierung ergriffen wurden) lautete eine der zentralen Schlussfolgerungen dieses Berichts, dass in diesem Fall bis 2020 mit einer Zunahme des Nährstoffeintrags aus landgestützten Quellen zu rechnen ist. Unter der Annahme der vollständigen Anwendung der Abwasserrichtlinie hingegen würde eine deutliche Reduzierung der Emissionen aus punktuellen Quellen erreicht. In einigen Teilen Europas könnte die umfassende Durchführung der Abwasserrichtlinie aber auch (zunächst) zu einem Anstieg der punktuellen Emissionen nicht kanalisierter Abwässer führen, insbesondere im unteren Donaubecken. Grund hierfür ist, dass für kleine Siedlungen ohne Entwässerungssysteme eine besser organisierte Sammlung und Entsorgung der Abwässer eingerichtet würde, so dass sich neue, bislang noch nicht vorhandene punktuelle Quellen ergeben würden. Trotz einer möglichen Beeinträchtigung der Wirksamkeit der Minderung des Nährstoffeintrags in das Schwarze Meer würden sich dennoch Umweltverbesserungen ergeben, z. B. in Form einer weniger starken Verunreinigung des Grundwassers, die im Rahmen der Studie nicht untersucht wurde.

Zur Vorbereitung dieses Durchführungsberichts wurden speziell die Schadstoffbelastungen berechnet, die von dem Teil städtischer Abwässer verursacht werden, bei dem die Anforderungen nicht erfüllt sind [Schätzung, wie weit der bisher erreichte Zustand noch vom Zustand der vollständigen Einhaltung der Anforderungen entfernt ist (Grad der Einhaltung)]. Bei dieser Berechnung blieben die Städte unberücksichtigt, für die noch keine Einhaltungspflichten gelten (d. h. Städte, für die die in den Beitrittsverträgen vereinbarten Übergangsfristen 2009 bzw. 2010, dem letzten Jahr, für das die Mitgliedstaaten Daten übermittelt haben, noch nicht abgelaufen waren). Diesen Schätzungen zufolge machten die jährlichen Gesamtbelastungen aus kommunalem Abwasser, das nicht den Anforderungen der Abwasserrichtlinie entsprach, bei Stickstoff rund 603 kt/Jahr²², bei Phosphor 78 kt/Jahr und bei der Gesamtfracht an organischen Schadstoffen²³ 3 900 kt/Jahr aus.

Ein Vergleich dieser Zahlen mit den im Bericht der JRC „Long term nutrient loads entering the European Seas“ angegebenen Schätzwerten für die jährliche Gesamtbelastung durch den Eintrag von Nährstoffen (Stickstoff und Phosphor) in die europäischen Meere ergab, dass der Stickstoff aus dem Teil der Abwässer, bei dem die Anforderungen der Abwasserrichtlinie nicht eingehalten wurden, 15 % des gesamten Stickstoffeintrags in die Meere entsprach. Für Phosphor ergibt sich mit 35 % der Gesamtmenge Phosphor sogar ein noch höherer Anteil. Diese Prozentsätze unterstreichen, wie wichtig die vollständige Anwendung der Abwasserrichtlinie in der gesamten EU ist.

Die JRC kommt in dem genannten Bericht generell zu dem Schluss, dass die *„Verringerung punktueller Nährstoffemissionen die wirksamste Option für eine Reduzierung des Nährstoffaustrags in die europäischen Meere darstellt. Ihre Machbarkeit ist jedoch eher gering, und eine weitere Minderung von Nährstoffemissionen aus punktuellen Quellen wird mit beträchtlichen Kosten verbunden sein“*.

²² Kilotonnen/Jahr.

²³ Auf der Grundlage des chemischen Sauerstoffbedarfs (CSB).

5. VERBESSERUNG DURCH KOFINANZIERUNG

Für die Unterstützung der Durchführung der Abwasserrichtlinie stehen EU-Mittel bereit, insbesondere aus dem Kohäsionsfonds und dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), die von Regionen mit Entwicklungsrückstand oder mit strukturellen Problemen für Projekte zur nachhaltigen Entwicklung in Anspruch genommen werden können. In mehreren Programmplanungszeiträumen haben diese Fördermittel den Mitgliedstaaten und Regionen in erheblichem Umfang bei Investitionen in die für die Abwasserbehandlung benötigte Infrastruktur geholfen. Im laufenden Programmplanungszeitraum 2007-2013 sind für die finanzielle Förderung von Investitionen in abwasserbezogene Arbeiten und Infrastrukturmaßnahmen in 21 Mitgliedstaaten rund 14,3 Mrd. EUR vorgesehen. Überwiegend, aber nicht ausschließlich die „neuen“ Mitgliedstaaten haben die größten Anteile ihrer Fördermittel für die Abwasserbehandlung eingesetzt. Im Berichtszeitraum 2009/2010 beliefen sich die kumulativen Mittelzuweisungen in der Kategorie „Abwasser“ auf insgesamt 3,5 Mio. EUR (2009) bzw. 9,7 Mio. EUR (2010). Die Mitgliedstaaten mit den höchsten kumulativen Mittelzuweisungen waren Polen (3,3 Mrd. EUR), Rumänien (1,2 Mrd. EUR) und Ungarn (0,6 Mrd. EUR).

Trotz der beträchtlichen Unterstützung durch EU-Fördermittel machte der „Fitnesscheck zur EU-Süßwasserpolicy“ deutlich, dass die meisten für die Erfüllung der Anforderungen der EU-Wasserpolicy benötigten Mittel in den Mitgliedstaaten aufgebracht werden müssen. Einer Untersuchung²⁴ von 22 Mitgliedstaaten zufolge klafft im Hinblick auf die Gewährleistung der künftigen Einhaltung der Anforderungen der Abwasserrichtlinie in diesen Mitgliedstaaten immer noch eine große Finanzierungslücke.

Hauptgrund für diese Finanzierungslücke ist die Tatsache, dass die meisten Mitgliedstaaten bei der Kostendeckung durch Wasserverbraucher und der in der Wasserrahmenrichtlinie vorgesehenen Umsetzung des Verursacherprinzips langsam und ungenügend vorangekommen sind. Zur Förderung dieser Wasserpreispolitiken hat die Kommission eine Reihe von Ex-ante-Bedingungen vorgeschlagen, unter anderem die Anforderungen der WRRL zur Wasserpreisbildung, die die Mitgliedstaaten im Rahmen der künftigen EU-Kohäsionspolitik (2014-2020) für die Finanzierung von Projekten im Wassersektor erfüllen müssen.

6. BISHERIGE EINHALTUNGSVERFAHREN

Die Kommission hat sich durch einen ständigen Dialog und, wenn nötig, auch durch die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren, die zum Teil ins Jahr 1997 zurückreichen, bemüht, die Einhaltung der Anforderungen zu gewährleisten. Gegenwärtig sind noch rund 20 horizontal zusammengefasste Fälle²⁵ gegen zehn der alten EU-Mitgliedstaaten anhängig.

Die jüngste Bewertung der politischen Strategien im Rahmen des „Fitnesschecks zur EU-Süßwasserpolicy“²⁶ ergab, dass die Vertragsverletzungsverfahren eine beschleunigte Durchführung bewirkt und somit die Wirksamkeit der Durchführung der Abwasserrichtlinie positiv beeinflusst haben. Obwohl Durchsetzungsmaßnahmen auf der Ebene der EU relativ langsam und zeitaufwändig sind, wurden die meisten Fälle im Vorverfahren beigelegt.

²⁴ COWI 2010: Compliance Costs of the Urban Wastewater Treatment Directive. Final report (COWI, 2010, Kosten der Einhaltung der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser, Schlussbericht) http://ec.europa.eu/environment/water/water-urbanwaste/info/pdf/Cost%20of%20UWWT-D-Final%20report_2010.pdf.

²⁵ Ein Verzeichnis der (bisherigen) wichtigsten Vertragsverletzungsverfahren und der Urteile seit 2009/2010 befindet sich im Anhang zum Bericht (Tabelle 3 bzw. 4).

²⁶ SWD(2012) 393.

Als erfolgreiche Beispiele können Frankreich (Verfahren, die 682 Städte betrafen, die die Anforderungen 1998 und 2000 nicht erfüllten) und Belgien (Einleitung eines Verfahrens im Jahr 1998, weil ursprünglich 175 Städte die Anforderungen nicht erfüllten) angeführt werden. In beiden Fällen halten nunmehr praktisch alle betroffenen Städte die Anforderungen ein. Auch in Italien verstießen 1998, als ein entsprechendes Verfahren eingeleitet wurde, 475 Städte gegen die Anforderungen; nach dem Urteil des Gerichts sind es mittlerweile nur noch 110 Städte. Außer diesen drei Ländern haben seit dem letzten Bericht Spanien und Griechenland von den Mitgliedstaaten, gegen die Vertragsverletzungsverfahren anhängig sind, insbesondere in Bezug auf die Pflichten zur Abwasserbehandlung die größten Fortschritte erzielt.

7. DAS „NEUE KONZEPT“ ZUR FÖRDERUNG DER EINHALTUNG

Trotz der ermutigenden Anzeichen für Fortschritte besteht immer noch ein erheblicher Handlungsbedarf vor allem in den Mitgliedstaaten, die der EU 2004 und später beigetreten sind. Es kristallisiert sich nunmehr heraus, dass sich die Durchführung in diesen „neuen“ Mitgliedstaaten ohne verstärkte Anstrengungen auf der Ebene der EU, auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene genauso lange oder sogar noch länger als bei den alten (15) Mitgliedstaaten hinziehen wird. Die Aussichten, die erforderlichen Fortschritte allein über Vertragsverletzungsverfahren zu erreichen, sind nicht ermutigend. In Anbetracht der derzeitigen Krise und der zunehmenden Haushaltszwänge in den Mitgliedstaaten hat die Kommission die Abwasserrichtlinie für eine mögliche Pilotinitiative zur Anwendung des „neuen Konzepts“ zur Förderung der Einhaltung der Anforderungen und der Durchführung ausgewählt.

Dieses „neue Konzept“ ist im Vorschlag für das 7. Umweltaktionsprogramm (UAP) und in der Mitteilung „Ein Blueprint für den Schutz der europäischen Wasserressourcen“ beschrieben. Als viertes prioritäres Ziel des 7. UAP werden unter dem Titel „Maximierung der Vorteile aus dem Umweltrecht der EU“ spezifische Maßnahmen²⁷ vorgeschlagen, insbesondere:

- Errichtung von Systemen auf nationaler Ebene zur Verbreitung von Informationen darüber, wie das Umweltrecht der EU angewendet wird, kombiniert mit einer EU-weiten Übersicht über die Leistung der einzelnen Mitgliedstaaten (ein so genanntes „Strukturiertes Anwendungs- und Informationskonzept“);
- Abschluss von partnerschaftlichen Durchführungsvereinbarungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission.

Im Wasser-Blueprint wurde das Ziel der „Verbesserung der Einhaltung der Vorschriften für die Abwasserbehandlung durch langfristige Investitionsplanung (einschließlich EU-Fonds und EIB-Darlehen)“ bis 2018 gesteckt. Konkret wird in dieser Mitteilung angekündigt, dass die Kommission mit den Mitgliedstaaten an der Erstellung von Durchführungsplänen, die als partnerschaftliche Durchführungsvereinbarungen ausgestaltet sein können, bis 2014 zusammenarbeiten wird.

Die Dienststellen der Kommission haben im Dezember 2012 einen Workshop²⁸ zur Einleitung entsprechender Maßnahmen ausgerichtet und werden in regelmäßigen Abständen über den Stand der Dinge berichten.

²⁷ Anhang VI (S. 102 ff) der Folgenabschätzung [SWD(2012) 397 final] mit näheren Einzelheiten zu Pilotmaßnahmen im Bereich des kommunalen Abwassers.

²⁸ <https://circabc.europa.eu/w/browse/340cea09-390f-4c11-8e99-712c519c21e4>

8. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK

Fast 20 Jahre nach der Verabschiedung der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser waren 2010 deutliche Fortschritte auf dem Weg zur vollständigen Durchführung zu verzeichnen. Für die alten EU-Mitgliedstaaten beträgt die durchschnittliche Einhaltungquote bei der Zweitbehandlung 88 % und bei der Kanalisation und der weitergehenden Behandlung sogar 97 % bzw. 90 %. An der Spitze liegen die Länder Österreich, Deutschland und die Niederlande, die die Abwasserrichtlinie weitgehend durchgeführt haben, sowie einige andere Länder, die nicht weit davon entfernt sind. In diesen Mitgliedstaaten wird es künftig vorrangig darauf ankommen, die bestehende Infrastruktur in Stand zu halten und zu erneuern. Ferner wurden seit 2010 in den alten Mitgliedstaaten, die mit der Einhaltung der Anforderungen im Rückstand waren, auch infolge der von der Kommission angestrebten Vertragsverletzungsverfahren weitere Investitionen getätigt. Bei anhaltenden Anstrengungen in den kommenden Jahren kann die Abwasserrichtlinie in diesen 15 Mitgliedstaaten bis 2015 oder 2016 (nahezu) vollständig umgesetzt sein. Damit wäre das Ziel zehn Jahre nach Ablauf der letzten in der ursprünglichen Abwasserrichtlinie festgesetzten Frist erreicht.

In den Mitgliedstaaten, die der EU 2004 und später beigetreten sind, stellt sich das Bild anders dar. Diese Länder weisen eine durchschnittliche Einhaltungquote von 72 % bei den Kanalisationen und von 39 % bzw. 14 % bei der Zweit- bzw. Drittbehandlung auf und sind damit immer noch weit von der Zielvorgabe entfernt. Ohne eine Verstärkung der Anstrengungen auf allen Ebenen ist davon auszugehen, dass die Durchführung ähnlich lange wie bei den alten Mitgliedstaaten oder noch länger auf sich warten lassen wird, so dass die letzten die Abwasserrichtlinie erst 2028 durchgeführt haben würden.

Ein weiteres Problemfeld ist die mangelhafte Einhaltung der Anforderungen in vielen „großen Städten“. Nur elf der 27 Hauptstädte in der EU verfügen beispielsweise über Kanalisationen und Kläranlagen, die den vor über 20 Jahren festgesetzten technischen Standards entsprechen. Dies bringt in Anbetracht der von diesen großen Einleitern verursachten hohen Schadstofffracht immer noch eine erhebliche Umweltverschmutzung mit sich.

Der vorliegende siebte Durchführungsbericht beinhaltet erstmals eine ausführliche Bewertung der Einhaltung der Anforderungen für 27 Mitgliedstaaten. Die innerhalb von WISE eingerichtete Berichtsinfrastruktur funktioniert gut. Das Verfahren wurde verbessert, und die Zeiten für Datenverarbeitung und Bewertung sind spürbar verkürzt worden. Dennoch ist in einigen Mitgliedstaaten noch eine weitere Verbesserung der Überwachungs- und Berichtsverfahren möglich. Dies erklärt zum Teil die niedrigen Durchführungsquoten bzw. die Unstimmigkeiten zwischen Daten im Verlauf verschiedener Berichtsrunden.

Im Vorschlag für das 7. Umweltaktionsprogramm und im Blueprint für den Schutz der europäischen Wasserressourcen wird die Bedeutung der Sammlung und Behandlung von kommunalem Abwasser betont. Die Kommission kündigte in diesen jüngsten politischen Initiativen an, ihre Unterstützung der Mitgliedstaaten bei ihren Durchführungsbemühungen weiter zu intensivieren und zu diesem Zweck ein „neues Konzept“ mit dem Ziel zu fördern, die Einhaltung der Anforderungen zu gewährleisten. Im Dezember 2012 begannen die Dienststellen der Kommission mit ersten Aktivitäten auf der Grundlage des „neuen Konzepts“, um die Mitgliedstaaten zu ermutigen, die Durchführungspläne bis spätestens 2014 zu erstellen oder zu überarbeiten.