

Sonderbericht

## Bekämpfung der Eutrophierung der Ostsee: Es sind noch weitere und wirksamere Maßnahmen notwendig



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-Mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet,  
Server Europa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4407-9	ISSN 1831-080X	doi:10.2865/883373	QJ-AB-16-005-DE-C
PDF	ISBN 978-92-872-4414-7	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/3146	QJ-AB-16-005-DE-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4365-2	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/568288	QJ-AB-16-005-DE-E

© Europäische Union, 2016  
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

**Sonderbericht****Bekämpfung der  
Eutrophierung der Ostsee:  
Es sind noch weitere und  
wirksamere Maßnahmen  
notwendig**

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Wirtschaftlichkeits- und Compliance-Prüfungen zu spezifischen Haushaltsbereichen oder Managementthemen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Compliance, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Zuständig für die Durchführung dieser Wirtschaftlichkeitsprüfung war Prüfungskammer II (spezialisiert auf die Ausgabenbereiche strukturpolitische Maßnahmen, Verkehr und Energie) unter Vorsitz von Henri Grethen, Mitglied des Hofes. Die Prüfung stand unter der Leitung von Ville Itälä, Mitglied des Hofes; Herr Itälä wurde unterstützt von Turo Hentilä, Kabinettchef; Outi Grönlund, Attaché im Kabinett; Alain Vansilliette, Leitender Manager; Maria del Carmen Jimenez, Aufgabenleiterin; Krzysztof Zalega, Nils Odins, Zuzana Gullova, Tomasz Plebanowicz, Jean-François Hynderick und Vivi Niemenmaa, Prüferinnen und Prüfer.



Von links nach rechts: T. Hentilä, V. Niemenmaa, A. Vansilliette, V. Itälä, M. d. C. Jimenez, T. Plebanowicz, K. Zalega, J.-F. Hynderick.

## Ziffer

### **Glossar und Abkürzungen**

### I – IX **Zusammenfassung**

### 1 – 14 **Einleitung**

### 1 – 5 **Die Ostsee und die Eutrophierung**

### 6 – 11 **EU-Rechtsinstrumente, die auf die Nährstoffbelastung von Gewässern ausgerichtet sind**

### 12 – 14 **EU-Haushaltsinstrumente, die auf die Nährstoffbelastung von Gewässern ausgerichtet sind**

### 15 – 17 **Prüfungsumfang und Prüfungsansatz**

### 18 – 112 **Bemerkungen**

### 18 – 41 **Umsetzung der Reduzierung des Nährstoffeintrags in die Ostsee durch die Mitgliedstaaten**

23 – 25 Geringe Fortschritte auf dem Gebiet der Reduzierung des Nährstoffeintrags in die Ostsee

26 – 31 Den Plänen der Mitgliedstaaten zur Reduzierung der Nährstoffbelastung fehlt es an Ehrgeiz und geeigneten Indikatoren

32 – 36 Die besuchten Mitgliedstaaten tragen den HELCOM-Empfehlungen in ihren Plänen oder Rechtsrahmen nur teilweise Rechnung

37 – 41 Die Zuverlässigkeit der Überwachungsdaten zu den Nährstoffeinträgen in die Ostsee ist nicht gewährleistet

### 42 – 69 **Wirksamkeit der Maßnahmen zur Reduzierung der Nährstoffbelastung durch kommunales Abwasser**

46 – 54 Die meisten Mitgliedstaaten halten die Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser noch nicht vollständig ein

55 – 57 Die von der EU kofinanzierten Abwasserbehandlungsanlagen sind effektiv, ihre Tragfähigkeit ist jedoch nicht immer sichergestellt

58 – 64 Die Kommission verfolgt die Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten nicht zügig genug weiter

65 – 69 Die EU-Unterstützung für Russland und Belarus ist potenziell kosteneffizient, doch ist ihr Umfang im Vergleich zum Bedarf sehr begrenzt, und die Umsetzung von Projekten dauert sehr lange

- 70 – 102 **Wirksamkeit der Maßnahmen zur Reduzierung der Nährstoffbelastung von Gewässern durch die Landwirtschaft**
- 75 – 83 Die Nitratrichtlinie wird trotz einer relativ erfolgreichen Weiterverfolgung seitens der Kommission nicht wirksam umgesetzt
- 84 – 90 Der Cross-Compliance-Mechanismus trägt zur Durchsetzung der Nitratrichtlinie und anderer Düngemittelanforderungen bei, ist jedoch nicht in vollem Umfang wirksam
- 91 – 102 Durch die EU kofinanzierte Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2007-2013 hatten geringfügige Auswirkungen auf die Reduzierung der Nährstoffbelastung in Wasserkörpern in den besuchten Mitgliedstaaten
- 103 – 112 **Mehrwert der EU-Strategie für den Ostseeraum (EUSBSR) im Hinblick auf die Reduzierung der Nährstoffeinträge in die Ostsee**
- 105 Ein komplexes Governance-Netz und ein Mehrwert, der schwer zu beurteilen ist
- 106 – 108 Vorzeigeprojekte tragen zwar zur Verbreitung von bewährten Verfahren bei, es konnte jedoch nicht nachgewiesen werden, dass sie Auswirkungen auf die Reduzierung der Nährstoffbelastung haben
- 109 – 112 Operationelle Programme müssen die EUSBSR stärker berücksichtigen
- 113 – 128 **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**
- Anhang I – Zielvorgaben für die Reduzierung des Nährstoffeintrags**
  - Anhang II – Tendenzen bei den Stickstoff- und Phosphoreinträgen in die Ostsee nach Land**
  - Anhang III – Erreichung der Eintragsobergrenze nach Teilgebiet**
  - Anhang IV – Nährstoffkonzentration im von Abwasserbehandlungsanlagen freigesetzten Abwasser in den Großstädten der an die Ostsee angrenzenden EU-Mitgliedstaaten (2013)**
  - Anhang V – Vorzeigeprojekte und andere Projekte mit Bedeutung für die Umsetzung der EUSBSR**

## **Antworten der Kommission**

**BSAP:** *Baltic Sea Action Plan* (Aktionsplan für den Ostseeraum) (siehe Ziffer 8).

**Einzugsgebiet:** Das Gebiet, aus welchem über Ströme, Flüsse und möglicherweise Seen der gesamte Oberflächenabfluss an einer einzigen Flussmündung, einem Ästuar oder Delta ins Meer gelangt. Die Flussgebietseinheit ist der Teil des Einzugsgebiets innerhalb eines bestimmten Mitgliedstaats.

**EUSBSR:** *EU Strategy for the Baltic Sea Region* (EU-Strategie für den Ostseeraum) (siehe Ziffer 11).

**HELCOM:** Helsinki-Kommission (siehe Ziffer 8).

**Maßnahmenprogramm:** Der Teil des Bewirtschaftungsplans für die Einzugsgebiete, der Maßnahmen enthält, die unter Berücksichtigung der Eigenschaften der jeweiligen Flussgebietseinheit notwendig sind, um einen guten Zustand der dortigen Wasserkörper herzustellen. Ähnliche Maßnahmenprogramme müssen zur Wiederherstellung der Qualität der Meeresgewässer erstellt werden.

**Schadstoffquellen:** Es gibt zwei Arten von Schadstoffquellen, durch die Gewässer verunreinigt werden: diffuse Quellen, bei denen es keinen spezifischen Punkt der Einleitung gibt. Land- und forstwirtschaftliche Aktivitäten und Wohngebäude, die an keine Kanalisation angeschlossen sind, sind für den größten Teil der Verschmutzung durch diffuse Quellen verantwortlich;

Punktquellen, bei denen es einen spezifischen Punkt der Einleitung gibt. Es handelt sich dabei um durch kommunale Abwasserbehandlungsanlagen sowie aus der Industrie und Fischzuchtbetrieben freigesetztes Abwasser.

**Verursacherprinzip:** Im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union festgelegtes Prinzip (Artikel 191 Absatz 2). In Bezug auf Abwasser bedeutet dies, dass Ableiter von Abwasser für die verursachte Verschmutzung zahlen sollten (Beispiele: Haushalte bezahlen die Behandlung über die Abwassergebühr, Abwasserbehandlungsanlagen zahlen eine Umweltverschmutzungsabgabe).

**Wasserkörper:** Ein einheitlicher und bedeutender Abschnitt eines Oberflächengewässers. Dazu gehören Seen, Speicherbecken, Ströme, Flüsse, Kanäle, Übergangsgewässer und Küstengewässerstreifen.

**Wasserzustand:** Die allgemeine Bezeichnung für den Zustand eines Binnenoberflächenwasserkörpers auf der Grundlage seines ökologischen und chemischen Zustands. Bei Meereswasser entspricht der Wasserzustand dem Umweltzustand, der auf anderen Kriterien basiert als der Status von Binnenoberflächenwasserkörpern.

I Acht Mitgliedstaaten der EU (Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Lettland, Litauen, Polen und Schweden) sowie Russland grenzen an die Ostsee an. Die Ostsee ist eines der am stärksten verschmutzten Meere der Welt. Die Bekämpfung der Eutrophierung wird als bedeutende Herausforderung angesehen. Die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie aus dem Jahr 2008 zielt darauf ab, bis 2020 einen guten Zustand der Meeresgewässer der EU zu erreichen. Gemäß dieser Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten innerhalb der Regionen und Teilregionen zusammenarbeiten, um die Ziele der Richtlinie zu erreichen – wo praktisch und angemessen beispielsweise unter Nutzung der aufgrund von regionalen Meeresübereinkommen bereits vorhandenen Strukturen. Das einschlägige Übereinkommen für die Ostsee ist das Helsinki-Übereinkommen (auf dessen Grundlage die Helsinki-Kommission (HELCOM) arbeitet) mit dem Aktionsplan für den Ostseeraum, durch das die Unterzeichnerstaaten zu einer Reduzierung der Nährstoffbelastung verpflichtet werden.

II Im Jahr 2009 hat der Europäische Rat mit der EU-Strategie für den Ostseeraum eine makroregionale Strategie verabschiedet, die insbesondere auf eine Unterstützung des Umweltschutzes einschließlich der Reduzierung der Nährstoffbelastung abzielt, indem sie eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Nachbarländern und innovative Lösungen fördert.

III Die Hauptquellen der Nährstoffbelastung, die zur Eutrophierung führt, sind die Landwirtschaft und kommunales Abwasser. Im Zeitraum 2007-2013 belief sich der Beitrag der EU zu Abwassersammelungs- und -behandlungsprojekten in den fünf Mitgliedstaaten, die an die Ostsee angrenzen und auf diesem Gebiet durch EU-Beihilfen unterstützt werden, auf 4,6 Milliarden Euro. Insgesamt wurden für Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, einschließlich des Gewässerschutzes, für alle acht an die Ostsee angrenzenden Mitgliedstaaten 9,9 Milliarden Euro ausgegeben.

IV Mit der Prüfung des Hofes wird die Frage beantwortet, ob die Maßnahmen der EU diese Mitgliedstaaten wirksam dabei unterstützt haben, die Nährstoffbelastung der Ostsee zu reduzieren. Die allgemeine Schlussfolgerung lautet, dass diese Maßnahmen nur zu geringen Fortschritten bei der Reduzierung der Nährstoffbelastung der Ostsee geführt haben.

V Die Pläne der Mitgliedstaaten zur von der HELCOM vorgesehenen Reduzierung der Nährstoffbelastung basieren auf ihren auf der Grundlage der Wasserrahmenrichtlinie erstellten Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete. Diesen Plänen mangelt es an Ehrgeiz, da sie sich auf „grundlegende Maßnahmen“ zur Umsetzung von EU-Richtlinien in Bezug auf die spezifischen Aktivitäten konzentrieren, die eine Nährstoffbelastung verursachen, hauptsächlich kommunale Abwässer und die Landwirtschaft. Auf Maßnahmen zur Kontrolle diffuser Nährstoffquellen und auf „ergänzende Maßnahmen“ gemäß der Wasserrahmenrichtlinie wird weniger Gewicht gelegt. Die Maßnahmen werden auf der Basis von unzureichenden Informationen festgelegt. Es fehlt ihnen außerdem an Zielvorgaben und geeigneten Indikatoren für die Bewertung der bei der Reduzierung der Nährstoffbelastung von Gewässern erzielten Erfolge.

**VI**

Maßnahmen zur Reduzierung der Nährstoffbelastung aus städtischen Ballungsräumen haben zu einer Nährstoffverminderung geführt. Mehrere Gemeinden behandeln kommunales Abwasser auf der Grundlage höherer Standards, als sie in der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser festgelegt sind. Trotz einer signifikanten Förderung durch die EU verzögert sich die Umsetzung der Richtlinie jedoch in den Mitgliedstaaten, die der EU im Jahr 2004 beigetreten sind. Darüber hinaus halten nicht alle an die Ostsee angrenzenden Mitgliedstaaten, die verpflichtet waren, die Vorgaben der Richtlinie bis 2012 zu erfüllen, die Richtlinie entsprechend ein. Die Kommission verfolgt die Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten nicht zügig genug weiter. In Russland und Belarus sind Maßnahmen der EU auf dem Gebiet des kommunalen Abwassers potenziell kosteneffizient, jedoch im Vergleich zum Bedarf sehr begrenzt, und die Umsetzung von Projekten dauert sehr lange.

**VII**

Die an die Ostsee angrenzenden Mitgliedstaaten setzten die Nitratrichtlinie nicht in vollem Umfang wirksam um. Die relevanten Gebiete sind nicht angemessen festgelegt, und die von den Mitgliedstaaten in ihren Aktionsprogrammen festgelegten Anforderungen sind nicht streng genug. In Bezug auf die Nährstoffanforderungen für Düngemittel ist die abschreckende Wirkung des Cross-Compliance-Mechanismus nicht ausreichend, da das Ausmaß der Nichteinhaltung weiterhin groß ist. Obwohl alle Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete ergänzende Maßnahmen umfassen, die auf die Senkung der Nährstoffbelastung durch die Landwirtschaft abzielen, sind sie unzureichend auf Gebiete ausgerichtet, in denen sie benötigt werden. Außerdem hat kein Mitgliedstaat von der in den EU-Rechtsvorschriften vorgesehenen Option Gebrauch gemacht, einige dieser Maßnahmen für die in diesen Gebieten befindlichen landwirtschaftlichen Betriebe verpflichtend zu machen.

**VIII**

Die EU-Strategie für den Ostseeraum trägt zu einer Steigerung der politischen Bedeutung des Umweltzustands des Ostseeraums sowie der regionalen Zusammenarbeit bei, jedoch ist ihr Mehrwert für die Reduzierung der Nährstoffbelastung bis dato schwer zu beurteilen.

**IX**

Der Hof spricht eine Reihe von Empfehlungen zur Verbesserung der Wirksamkeit der Maßnahmen zur Bekämpfung der Eutrophierung der Ostsee aus.

## Die Ostsee und die Eutrophierung

### 01

Die Ostsee ist eines der am stärksten verschmutzten Meere der Welt, und Eutrophierung gilt dabei als die größte Herausforderung<sup>1</sup>. Neun Länder grenzen an die Ostsee an: acht Mitgliedstaaten der EU (Dänemark, Deutschland, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Finnland und Schweden) sowie Russland. Belarus ist ein weiteres großes Land im Einzugsgebiet der Ostsee.

### 02

Eutrophierung ist der hauptsächlich durch menschliche Aktivität verursachte übermäßige Eintrag von Nährstoffen, vor allem Stickstoff und Phosphor, in einen Wasserkörper. Hohe Nährstoffkonzentrationen führen zu einer intensiven, potenziell toxischen Algenblüte (siehe **Foto 1**).

1 Europäische Umweltagentur, *Nutrients in transitional, coastal and marine waters (CSI 021)* (Nährstoffe in Übergangs-, Küsten- und Meeresgewässern (CSI 021)). Bewertung im März 2013 veröffentlicht.



Foto 1 – Eutrophes Meerwasser

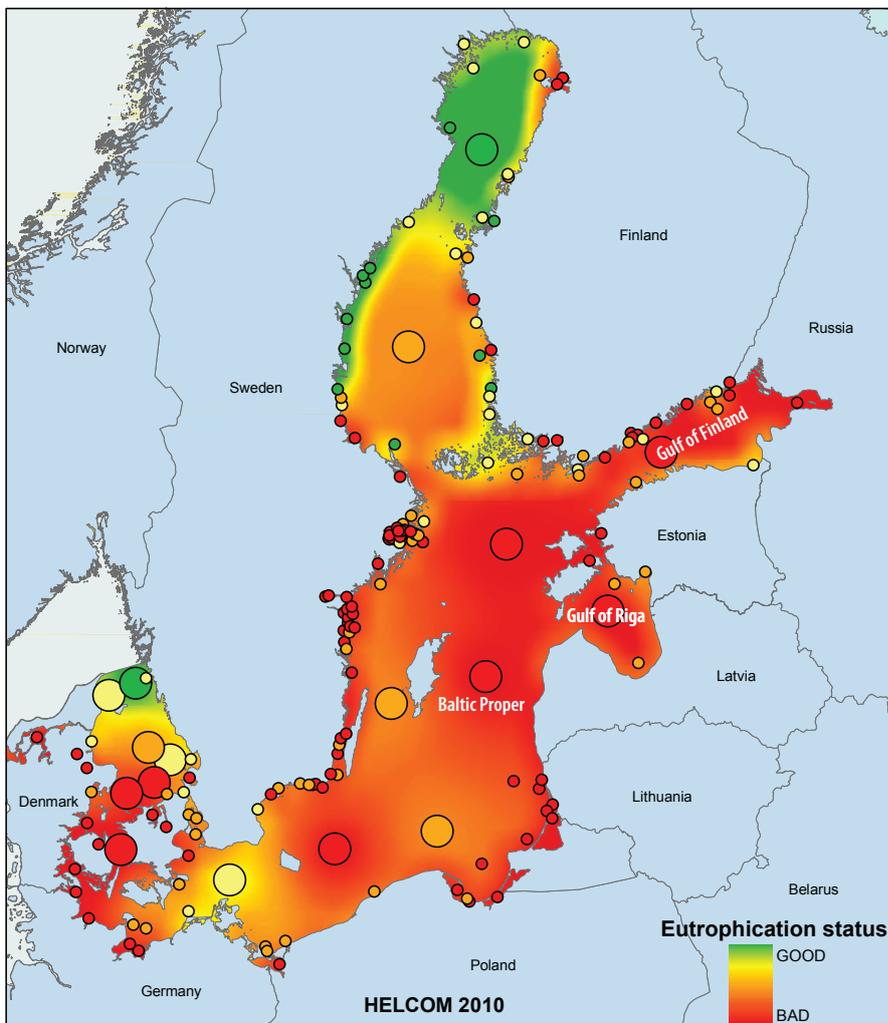
Quelle: HELCOM, Foto von Samuli Korpinen.

03

Durch Reduzierung der biologischen Vielfalt, Beeinträchtigung des Aussehens der Küste und Verringerung der Fischbestände kann Eutrophierung den Nutzen des Meeres deutlich mindern. Die am stärksten betroffenen Teilgebiete der Ostsee sind der Finnische Meerbusen, der Rigaische Meerbusen und der tiefste Teil der zentralen Ostsee, die eigentliche Ostsee (siehe **Abbildung 1**).

Abbildung 1

Die Eutrophierung der Ostsee



Quelle: HELCOM. What was the eutrophication status of the Baltic Sea in 2003-2007? (Welchen Eutrophierungsgrad hatte die Ostsee im Zeitraum 2003-2007?) Minna Pyhälä, Manuel Frias Vega, Maria Laamanen, Vivi Fleming-Lehtinen, Günther Nausch und Alf Norkko (2010).

## 04

Bei den Hauptquellen der Nährstoffeinträge ins Meer handelt es sich um Wasserbelastungen aus dem Inland über Flüsse und direkte Einleitungen von der Küste. Durch Wasserbelastungen gelangen 78 % der gesamten Stickstoff- und 95 % der gesamten Phosphoreinträge in die Ostsee<sup>2</sup>. Die beiden wichtigsten Quellen für die Gewässerverunreinigung durch Nährstoffe sind diffuse Quellen, hauptsächlich aus der Landwirtschaft (45 % der gesamten Belastung durch Stickstoff und 45 % der gesamten Belastung durch Phosphor), und Punktquellen, hauptsächlich in Form von kommunalem Abwasser (12 % des gesamten Stickstoffs und 20 % des gesamten Phosphors)<sup>3</sup>.

## 05

Aufgrund des Klimawandels kommen zwei weitere Herausforderungen hinzu. Erstens wird prognostiziert, dass kürzere und feuchtere Winter zu einer dünneren Schnee- und Eisdecke und somit zu einem verstärkten Abfluss aus den Einzugsgebieten der Flüsse führen werden. Dies wird immer höhere Nährstoffeinträge in die Ostsee und eine Verschlimmerung der Eutrophierung mit sich bringen<sup>4</sup>. Zweitens werden erhöhte Wassertemperaturen zu verbesserten Bedingungen für die Algenblüte sowie zu einer verlängerten Vegetationsperiode führen.

## EU-Rechtsinstrumente, die auf die Nährstoffbelastung von Gewässern ausgerichtet sind

## 06

Die Qualität der Meeresgewässer in der EU ist in der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie von 2008<sup>5</sup> geregelt, mit der bis 2020 ein guter Umweltzustand der Meeresgewässer der EU angestrebt wird. Die Richtlinie befindet sich noch in einer frühen Phase ihrer Umsetzung: Die Mitgliedstaaten mussten der Kommission bis Oktober 2012 auf der Basis der in der Richtlinie vorgeschlagenen Deskriptoren (zu denen auch die Eutrophierung gehört) ihre Beschreibung eines guten Umweltzustands für Meeresgewässer, eine Anfangsbewertung des Zustands ihrer Meeresgewässer sowie ihre Umweltzielvorgaben und die dazugehörigen Indikatoren vorlegen.

## 07

Für die Umsetzung der Richtlinie sind die Mitgliedstaaten zuständig. Bis Ende 2015 mussten sie jeweils ein Maßnahmenprogramm zur Erreichung eines guten Umweltzustands erstellen. Diese Programme müssen der Kommission bis März 2016 übermittelt werden. Grundsätzlich sollten die Mitgliedstaaten soweit möglich auf den im Rahmen der bestehenden regionalen Meeresübereinkommen festgelegten Zielen und Tätigkeiten aufbauen.

- 2 HELCOM, *Updated Fifth Baltic Sea Pollution Load Compilation* (Aktualisierte fünfte Aufstellung zur Schadstoffbelastung der Ostsee) (PLC-5.5) – 2015 (Daten aus dem Jahr 2010).
- 3 HELCOM, *Fifth Baltic Sea Pollution Load Compilation* (Fünfte Aufstellung zur Schadstoffbelastung der Ostsee) (PLC-5) – 2011 (Daten aus dem Jahr 2006).
- 4 *Second Assessment of Climate Change for the Baltic Sea Basin* (Zweite Bewertung der Auswirkungen des Klimawandels auf das Ostseebecken), BACC-II-Autorenteam, *Regional Climate Studies*, Springer International Publishing, 2015.
- 5 Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (ABl. L 164 vom 25.6.2008, S. 19).

## 08

Für die Ostsee wurde 1974 ein regionales Übereinkommen unterzeichnet: das Übereinkommen über den Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebiets (Helsinki-Übereinkommen). Die derzeitigen Unterzeichner sind Dänemark, Deutschland, Estland, die Europäische Union, Finnland, Lettland, Litauen, Polen, Russland und Schweden. Im Jahr 2007 schlug die Helsinki-Kommission (HELCOM), die auf der Grundlage des Übereinkommens arbeitet, den Aktionsplan für den Ostseeraum (*Baltic Sea Action Plan*, BSAP) zur Wiederherstellung des guten Umweltzustands der Ostsee bis 2021 vor. Dieser Plan wurde von den Unterzeichnern angenommen.

## 09

Für die Erzielung eines guten Umweltzustands der Meeresgewässer ist die gute Qualität des Wassers aus Flüssen, die in die Meere fließen, von entscheidender Bedeutung. Die Wasserrahmenrichtlinie von 2000<sup>6</sup> stellt einen Rahmen für den Schutz der Binnen-, Übergangs- und Küstengewässer dar. Ihr Ziel ist die Sicherstellung eines guten Zustands der Oberflächengewässer und des Grundwassers bis 2015 und in einigen Ausnahmefällen bis 2021 oder 2027. Die Mitgliedstaaten mussten zunächst bis Dezember 2009 Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete erstellen und darin die Wasserkörper ermitteln, bei denen das Risiko bestand, dass sie dieses Ziel bis 2015 nicht erreichen würden, sowie die signifikantesten Belastungen angeben, von denen diese Wasserkörper betroffen sind. Ähnlich wie die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie umfassen diese Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete auch ein Maßnahmenprogramm, das zur Umsetzung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie beitragen soll.

## 10

Diese Programme müssen mindestens die Maßnahmen umfassen, die für eine vollständige Umsetzung der bereits geltenden, auf den Schutz der Wasserqualität ausgerichteten Richtlinien erforderlich sind, sowie andere Maßnahmen, die gemäß der Wasserrahmenrichtlinie verbindlich sind (und insbesondere Maßnahmen zur Begrenzung diffuser Schadstoffquellen)<sup>7</sup>. Zu den bereits vorhandenen Richtlinien gehören

- die Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser von 1991<sup>8</sup> betreffend die Sammlung und die Behandlung von kommunalem Abwasser;
- die Nitratrichtlinie von 1991<sup>9</sup> betreffend die Verabschiedung von Maßnahmen zur Sicherstellung, dass Landwirte auf landwirtschaftlichen Flächen, von denen eine Nitratverunreinigung des Wassers ausgeht oder ausgehen könnte („nitratgefährdete Gebiete“), die Mindestanforderungen in Bezug auf die Verwendung von Stickstoffdüngern einhalten.

## 11

Schließlich verabschiedete der Europäische Rat im Jahr 2009 die EU-Strategie für den Ostseeraum (*EU Strategy for the Baltic Sea Region*, EUSBSR). Im Rahmen dieser Strategie werden unterschiedliche Ziele angegangen, die drei Themenbereichen zugeordnet sind: „Rettung der Ostsee“, „Anbindung der Region“ und „Steigerung des Wohlstands“. Eines der Unterziele des Themenbereichs „Rettung der Ostsee“, mit dem klares Wasser in der Ostsee angestrebt wird, umfasst die im BSAP festgelegten Zielvorgaben zur Reduzierung der Nährstoffbelastung. Die Maßnahmen der EU sollen die Zusammenarbeit zwischen Nachbarländern fördern, sowohl zwischen Mitgliedstaaten der EU als auch mit Drittstaaten.

- 6 Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. L 327 vom 22.12.2000, S. 1).
- 7 Artikel 11 Absatz 3 Buchstabe h der Wasserrahmenrichtlinie.
- 8 Richtlinie 91/271/EWG des Rates vom 21. Mai 1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser (ABl. L 135 vom 30.5.1991, S. 40).
- 9 Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (ABl. L 375 vom 31.12.1991, S. 1).

## EU-Haushaltsinstrumente, die auf die Nährstoffbelastung von Gewässern ausgerichtet sind

### 12

Im Rahmen der Kohäsionspolitik<sup>10</sup> können der Europäische Fonds für regionale Entwicklung und der Kohäsionsfonds für die Kofinanzierung von Infrastrukturprojekten im Bereich Abwasser als Teil der operationellen Programme der Mitgliedstaaten eingesetzt werden. Im Zeitraum 2007-2013 belief sich der Beitrag der EU zu Abwassersammlungs- und -behandlungsprojekten in den an die Ostsee angrenzenden Mitgliedstaaten<sup>11</sup> auf 4,6 Milliarden Euro: 3,4 Milliarden Euro in Polen; 0,6 Milliarden Euro in Lettland; 0,4 Milliarden Euro in Litauen; 0,2 Milliarden Euro in Estland und 0,04 Milliarden Euro in Deutschland.

### 13

Der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums<sup>12</sup> kann für die Finanzierung einer Reihe von Maßnahmen im Rahmen von Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum eingesetzt werden, die entweder direkte oder indirekte Auswirkungen auf die Wasserqualität haben (hauptsächlich Maßnahmen zur „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“)<sup>13</sup>. Für diese Art von Maßnahmen wurden für alle acht Mitgliedstaaten, die Anrainer der Ostsee sind, im Zeitraum 2007-2013 9,9 Milliarden Euro bereitgestellt<sup>14</sup>. Es ist nicht bekannt, welcher Betrag speziell für den Gewässerschutz zur Verfügung gestellt wurde.

### 14

In Bezug auf Drittländer bietet die Europäische Nachbarschaftspolitik Russland und Belarus eine Reihe von Möglichkeiten zur Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Umwelt. Dazu gehören der Teil der Umweltpartnerschaft für die Nördliche Dimension, der nicht mit dem Nuklearsektor verbunden ist und zu dem die EU bisher 44 Millionen Euro beigetragen hat, die bilaterale/regionale Unterstützung und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, zu denen die EU im Zeitraum 2003-2013 14,5 Millionen Euro bzw. 3,5 Millionen Euro beigetragen hat<sup>15</sup>.

10 Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 25); und Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320).

11 Für die vier der EU 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten im Einzugsgebiet der Ostsee und die deutschen Bundesländer im Einzugsgebiet der Ostsee. Die übrigen drei an die Ostsee angrenzenden Mitgliedstaaten (Dänemark, Finnland und Schweden) haben keine EU-Mittel für Projekte im Bereich Abwasser erhalten.

12 Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (ABl. L 277 vom 21.10.2005, S. 1) und Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 487).

13 Schwerpunkt 2 der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum 2007-2013. Im Rahmen dieses Schwerpunkts gehören zu den wichtigsten Aspekten, die zu berücksichtigen sind, die biologische Vielfalt, die Bewirtschaftung der Natura-2000-Gebiete, mit der Wasserrahmenrichtlinie in Verbindung stehende Maßnahmen, der Schutz von Wasser und Boden sowie die Abschwächung des Klimawandels.

14 Polen (4,4 Milliarden Euro), Finnland (1,5 Milliarden Euro), Schweden (1,3 Milliarden Euro), Deutschland (1,1 Milliarden Euro), Litauen (0,6 Milliarden Euro), Lettland (0,4 Milliarden Euro), Dänemark (0,3 Milliarden Euro) und Estland (0,3 Milliarden Euro).

15 *Quelle:* Europäischer Rechnungshof. Höhe der EU-Mittel, die bis Ende 2013 über das Programm Tacis und das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) für Russland und Belarus zur Verfügung gestellt worden sind.

## 15

Im Rahmen dieser Prüfung untersuchte der Hof, inwieweit die Nährstoffbelastung der Ostsee reduziert worden ist, und bewertete die Wirksamkeit der durch die Mitgliedstaaten umgesetzten EU-Maßnahmen zur Erreichung einer Reduzierung der Nährstoffbelastung. Die Prüfungsfragen lauteten wie folgt:

- a) Haben die Mitgliedstaaten die Nährstoffbelastung der Ostsee insgesamt erfolgreich reduziert?
- b) Wurde mithilfe der Maßnahmen der EU auf dem Gebiet des kommunalen Abwassers die Nährstoffbelastung der Ostsee wirksam reduziert?
- c) Wurde mithilfe der Maßnahmen der EU auf dem Gebiet der Landwirtschaft die Nährstoffbelastung der Ostsee wirksam reduziert?
- d) Hat die EUSBSR im Hinblick auf laufende Maßnahmen zur Reduzierung des Nährstoffeintrags in die Ostsee einen Mehrwert geliefert?

## 16

Der Hof beantwortete diese Fragen auf der Grundlage von Nachweisen, die wie folgt zusammengestellt wurden:

- Untersuchung der EU-Maßnahmen zur Reduzierung der Belastung aus der Landwirtschaft in Finnland, Lettland und Polen sowie Untersuchung der EU-Maßnahmen zur Reduzierung der Belastung aus kommunalem Abwasser nur in Lettland und Polen (insbesondere drei Abwasserbehandlungsanlagen in Lettland und sieben in Polen), da Finnland keine EU-Mittel für diesen Zweck erhalten hat (siehe Fußnote 11). Die EU-Förderung für Projekte auf dem Gebiet des Abwassers in Russland und Belarus wurde auf der Grundlage von Dokumenten im Besitz der Kommission untersucht;
- Überprüfung von Leistungsdaten zu 18 zusätzlichen kommunalen Abwasserbehandlungsanlagen in Großstädten im Einzugsgebiet der Ostsee;
- Übermittlung von Fragebögen an fünf Mitgliedstaaten, die an die Ostsee angrenzen und nicht besucht wurden (Dänemark, Deutschland, Estland, Litauen und Schweden), mit Fragen zu den Plänen dieser Länder in Bezug auf die Durchsetzung der HELCOM-Ziele zur Reduzierung der Nährstoffbelastung;
- Analyse von Dokumenten und Befragungen von Kommissionsmitarbeitern, des HELCOM-Sekretariats und von Sachverständigen des Baltic Nest Institute<sup>16</sup>;
- Befragungen von Vertretern des estnischen Rechnungshofs, der eine ähnliche Prüfung in Estland durchgeführt hat.

## 17

Die zur Beantwortung der Fragen verwendeten Kriterien wurden auf der Grundlage von Rechtsvorschriften, Leitlinien der Kommission und der HELCOM-Übereinkommen entwickelt sowie auf der Grundlage der früheren Prüfungen des Hofes auf dem Gebiet des Gewässerschutzes<sup>17</sup>. Sie werden in den einzelnen Abschnitten dieses Berichts näher erläutert.

- 16 Das Baltic Nest Institute ist ein internationaler Forschungsverbund zwischen dem Baltic Sea Centre der Universität Stockholm, der schwedischen Agentur für Meeres- und Wasserbewirtschaftung, der Universität Aarhus und dem finnischen Umweltinstitut. In ihm sind Kompetenzen aller einschlägigen Fachrichtungen für die Bewirtschaftung von Meeresökosystemen gebündelt. Die Produkte des Instituts werden insbesondere in Zusammenarbeit mit der HELCOM entwickelt.
- 17 Insbesondere Sonderbericht Nr. 3/2009 „Wirksamkeit der Ausgaben im Rahmen von Strukturmaßnahmen für die Abwasserbehandlung während der Programmplanungszeiträume 1994-1999 und 2000-2006“; Sonderbericht Nr. 4/2014 „Integration der Ziele der EU-Wasserpolitik in die GAP: ein Teilerfolg“; Sonderbericht Nr. 2/2015 „EU-Finanzierung kommunaler Abwasserbehandlungsanlagen im Donaueinzugsgebiet: Die Mitgliedstaaten benötigen im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele der EU-Abwasserpolitik weitere Unterstützung“; sowie Sonderbericht Nr. 23/2015 „Die Wasserqualität im Einzugsgebiet der Donau: Fortschritte bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, aber noch Bedarf an weiteren Maßnahmen“ (<http://eca.europa.eu>).

## Umsetzung der Reduzierung des Nährstoffeintrags in die Ostsee durch die Mitgliedstaaten

### 18

Gemäß der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie müssen die Mitgliedstaaten bis Dezember 2015 ein Maßnahmenprogramm erstellen. Aus der Bewertung der Berichterstattung der an die Ostsee angrenzenden Mitgliedstaaten durch die Kommission<sup>18</sup> geht hervor, dass nur einer dieser Mitgliedstaaten (Finnland) quantitative Zielvorgaben in Bezug auf die Nährstoffbelastung, die Hauptursache der Eutrophierung, festgelegt hat (siehe Ziffer 6). In Ermangelung solcher Zielvorgaben erwägt die Kommission die Nutzung von HELCOM-BSAP-Zielen als bewährte Verfahren (siehe Ziffern 7-8). Der Hof hat den derzeitigen Umsetzungsstand dieses Übereinkommens untersucht, da es als Grundlage für zukünftige Maßnahmenprogramme dienen kann.

### 19

Im Jahr 2007 einigten sich die HELCOM-Unterzeichnerstaaten auf zwei Hauptinstrumente zur Bekämpfung der Eutrophierung:

- Der BSAP umfasst ein System zur Reduzierung der Nährstoffbelastung, durch das jedem Land Zielvorgaben zur Reduzierung der Nährstoffbelastung gemacht werden. Diese Zielvorgaben werden auf der Ebene der Teilgebiete und im Verhältnis zu den durchschnittlichen Nährstoffeinträgen während des Referenzzeitraums 1997-2003 festgelegt. Jedes Land musste bis Ende 2009 seinen eigenen Plan zur Reduzierung der Nährstoffbelastung vorlegen, um seine Zielvorgaben bis 2021 zu erreichen. Die als provisorisch betrachteten Werte wurden auf der Basis eines wissenschaftlichen Modells ermittelt<sup>19</sup>;
- die Umsetzung von Verfahren, die von der HELCOM zum Schutz von Gewässern vor der Belastung durch unterschiedliche Aktivitäten empfohlen werden, einschließlich der Sammlung und Behandlung von Abwasser, der Verwendung von Phosphaten in Detergenzien sowie der Verwendung von Düngemitteln in der Landwirtschaft.

### 20

Im Jahr 2013 wurde das BSAP-System zur Reduzierung der Nährstoffbelastung auf der Grundlage von neuen und vollständigeren Datensätzen sowie eines verbesserten Modellierungsansatzes überarbeitet<sup>20</sup>. Die Unterzeichnerstaaten einigten sich darauf, den jährlichen Eintrag von Stickstoff in die Ostsee um 13 % (118 134 Tonnen/Jahr) und den Eintrag von Phosphor um 41 % (15 178 Tonnen/Jahr) im Vergleich zu den Einträgen des Referenzzeitraums (910 344 Tonnen/Jahr bzw. 36 894 Tonnen/Jahr) zu senken. Außerdem einigten sie sich darauf, durch die Senkung ihrer eigenen Einträge von Stickstoff und Phosphor um 89 260 Tonnen/Jahr bzw. 14 374 Tonnen/Jahr, aufgeschlüsselt nach Teilgebieten, einen Beitrag zur Umsetzung dieser Zielvorgabe zu leisten, während die restlichen erforderlichen Reduzierungen hauptsächlich auf dem Gebiet der Schifffahrt und durch Staaten, die das Übereinkommen nicht unterzeichnet haben, erzielt werden sollten<sup>21</sup>.

- 18 SWD(2014) 49 final zum Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, *The first phase of implementation of the Marine Strategy Framework Directive (2008/56/EC) – The European Commission's assessment and guidance* (Erste Phase der Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (2008/56/EG) – Bewertung und Hinweise der Europäischen Kommission) vom 20. Februar 2014.
- 19 SANBALT-Modell, das im Rahmen des MARE-Forschungsprogramms in Schweden entwickelt wurde (Professor Wulff et al. vom Baltic Nest Institute, 2007).
- 20 Im Rahmen des HELCOM-Ministertreffens erstellte Erklärung, Kopenhagen, Oktober 2013.
- 21 Zu den Staaten, die das Übereinkommen nicht unterzeichnet haben, aber erheblich zur Nährstoffbelastung der Ostsee beitragen, gehören Belarus, die Tschechische Republik und die Ukraine. Die erwarteten Reduzierungen der Nährstoffbelastung durch diese Länder stützen sich auf das Göteborg-Protokoll.

## 21

Der Umfang der Anstrengungen, die die verschiedenen Länder unternehmen müssen, hängt stark von ihrer geografischen Lage ab (ob sie an Teilgebiete der Ostsee angrenzen, die stark oder weniger stark von Eutrophierung betroffen sind) sowie von den Reduzierungen, die bereits in der Vergangenheit erreicht wurden<sup>22</sup>. Die Reduzierungen, die Dänemark, Finnland und Schweden leisten mussten, waren daher begrenzt und konzentrierten sich insbesondere auf die Teilgebiete mit dem größten Bedarf an Reduzierungen, während Litauen, Polen und Russland erhebliche Reduzierungen durchführen mussten (siehe **Anhang I**).

## 22

Der Hof untersuchte, ob die Mitgliedstaaten

- Fortschritte auf dem Gebiet der Reduzierung ihrer Nährstoffeinträge in die Ostsee erzielten;
- geeignete Pläne zur Reduzierung der Nährstoffbelastung mit entsprechenden Indikatoren zur Überwachung ihrer Umsetzung verabschiedeten;
- die HELCOM-Empfehlungen zur Reduzierung der Nährstoffbelastung umsetzten;
- zuverlässige Überwachungsdaten aufbereiteten.

## Geringe Fortschritte auf dem Gebiet der Reduzierung des Nährstoffeintrags in die Ostsee

## 23

Aus den jüngsten Daten zu den jährlichen Einträgen in die Ostsee im Zeitraum 1995-2012<sup>23</sup> geht eine rückläufige Entwicklung bei den Stickstoff- (9 %) und Phosphoreinträgen (14 %) hervor. Die **Abbildungen 2** und **3** enthalten einen Vergleich zwischen den Stickstoff- und Phosphoreinträgen im Jahr 2012 und den Einträgen im Referenzzeitraum für jedes Land. In drei Ländern (Dänemark, Polen und Schweden) ist eine rückläufige Tendenz für beide Nährstoffe zu beobachten, während in zwei Ländern (Lettland und Russland) die Einträge beider Nährstoffe zunahmen. Bei den restlichen Ländern wurde eine rückläufige Tendenz für nur einen Nährstoff verzeichnet. Detaillierte Daten sind **Anhang II** zu entnehmen.

22 Im Rahmen des HELCOM-Ministertreffens 2013 erstellte Erklärung, *Summary report on the development of revised Maximum Allowable Inputs and updated Country Allocated Reduction Targets of BSAP* (Zusammenfassender Bericht über die Entwicklung der überarbeiteten maximal zulässigen Eintragsmengen und der aktualisierten Zielvorgaben hinsichtlich der Reduzierung nach Ländern im Rahmen des BSAP).

23 Die Daten wurden auf der 48. Sitzung der HELCOM-Delegationsleiter vom 10.6.2015-11.6.2015 in Tallinn vorgestellt. Der Datenverwalter sieht die Daten zu Nährstoffeinträgen im Jahr 2012 als unsicher an (Prüfwert).

Abbildung 2

**Vergleich zwischen den Stickstoffeinträgen im Referenzzeitraum und im Jahr 2012**

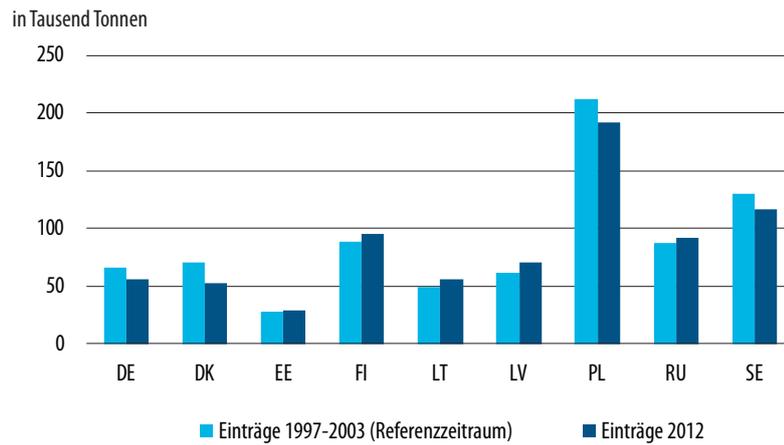
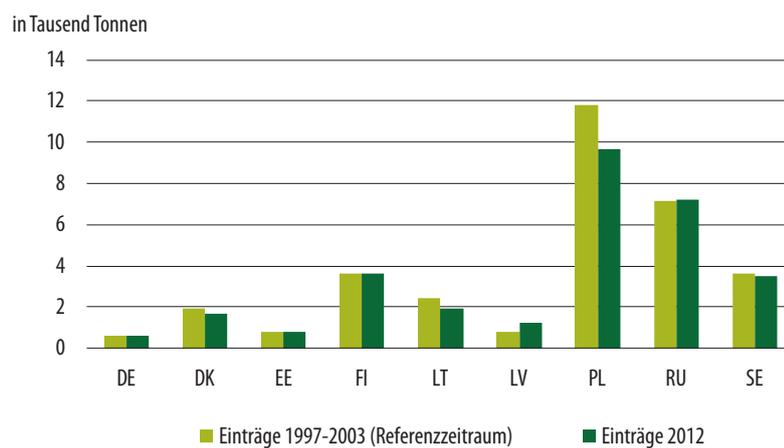


Abbildung 3

**Vergleich zwischen den Phosphoreinträgen im Referenzzeitraum und im Jahr 2012**



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Basis von Daten, die auf der 48. Sitzung der HELCOM-Delegationsleiter vom 10.6.2015-11.6.2015 in Tallinn vorgestellt wurden.

## Bemerkungen

### 24

Aus den HELCOM-Daten für 2012 geht jedoch hervor, dass keiner der Unterzeichnerstaaten bisher die erforderlichen Reduzierungen in allen Teilgebieten erreicht hat, die besonders stark von Eutrophierung betroffen sind (eigentliche Ostsee, Finnischer Meerbusen und Rigaischer Meerbusen), während ein Teil der Reduzierungen ihrer Nährstoffeinträge die Teilgebiete betraf, für die keine Reduzierungen vorgeschrieben waren (dänische Sunde und Belte und Bottnischer Meerbusen) (siehe **Anhang III**).

### 25

Laut der jüngsten Analyse der HELCOM war eine rückläufige Tendenz der Stickstoff- und Phosphoreinträge aus Punktschadstoffquellen zu beobachten, während die Stickstoff- und Phosphoreinträge aus landwirtschaftlichen Tätigkeiten im Zeitraum 1994-2008 entweder stabil blieben oder anstiegen<sup>24</sup>. Aktuellere Informationen, die dem Europäischen Parlament und dem Rat im Rahmen des letzten Berichts über die Umsetzung der Nitratrichtlinie (für den Zeitraum 2008-2011)<sup>25</sup> vorgelegt wurden, lassen auf eine Reduzierung der Nährstoffe auf landwirtschaftlichen Nutzflächen und eine geringe Reduzierung der Nitratkonzentration in Oberflächengewässern schließen<sup>26</sup>. Diese Verbesserung scheint jedoch noch keinen Einfluss auf die Eutrophierung der Küstengewässer gehabt und noch zu keiner Reduzierung der Nährstoffeinträge in die Ostsee geführt zu haben. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass eine Reduzierung der Nährstoffeinträge in den Boden möglicherweise erst nach mehreren Jahren auch zu einem geringeren Nährstoffeintrag in die Ostsee führt.

### Den Plänen der Mitgliedstaaten zur Reduzierung der Nährstoffbelastung fehlt es an Ehrgeiz und geeigneten Indikatoren

### 26

In allen drei besuchten Mitgliedstaaten war der Plan zur Reduzierung der Nährstoffbelastung ein auf hoher Ebene verfasstes Strategiepapier, in dem keine quantifizierten und nach Art der Schadstoffquelle, Aktivität und geografischem Gebiet aufgeschlüsselten Zielvorgaben hinsichtlich der Reduzierung festgelegt wurden. Die anderen fünf Mitgliedstaaten haben ähnliche Pläne zur Reduzierung der Nährstoffbelastung verabschiedet. Polen hat Vorbehalte in Bezug auf seine Zielvorgaben zur Nährstoffreduzierung auf nationaler Ebene geäußert und offiziell noch keinen spezifischen Plan verabschiedet<sup>27</sup>.

### 27

Alle an die Ostsee angrenzenden Mitgliedstaaten nutzen das gemäß der Wasserrahmenrichtlinie vorgeschriebene Maßnahmenprogramm im Rahmen ihrer Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete als wichtigstes Planungsinstrument zur Umsetzung der HELCOM-Ziele zur Reduzierung der Nährstoffbelastung. Tatsächlich erfordert die Erzielung eines guten Zustands der Binnengewässer in Übereinstimmung mit der Wasserrahmenrichtlinie eine deutliche Reduzierung der Nährstoffeinträge in die Flüsse, die in die Ostsee fließen, wodurch auch ein Beitrag zur Umsetzung der HELCOM-Ziele zur Reduzierung der Nährstoffbelastung geleistet wird.

- 24 HELCOM, *Fifth Baltic Sea Pollution Load Compilation* (Fünfte Aufstellung zur Schadstoffbelastung der Ostsee) (PLC-5) – 2011.
- 25 COM(2013) 683 final vom 4. Oktober 2013 „Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Umsetzung der Richtlinie 91/676/EWG des Rates zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen auf der Grundlage der Berichte der Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2008-2011“.
- 26 Der Nährstoffgehalt von landwirtschaftlichen Nutzflächen ist in allen an die Ostsee angrenzenden Mitgliedstaaten außer in Deutschland und Polen gesunken. Die Nitratkonzentration in Oberflächengewässern ist in allen an die Ostsee angrenzenden Mitgliedstaaten außer in Lettland gesunken oder stabil; allerdings deuten aktuellere Daten auch in Lettland auf einen Rückgang hin.
- 27 Das Nationale Umsetzungsprogramm für den Aktionsplan für den Ostseeraum (NIP BSAP) wurde 2010 von der polnischen Aufsichtsbehörde für Umweltschutz erstellt und 2013 aktualisiert, jedoch noch nicht von der polnischen Regierung verabschiedet.

## 28

Für einige Mitgliedstaaten reicht es nicht aus, einfach den gemäß der Wasserrahmenrichtlinie vorgeschriebenen guten Zustand zu erreichen, um die HELCOM-Ziele für Phosphor zu erreichen. Im Falle Polens erfordert die Umsetzung der HELCOM-Ziele laut Sachverständigen und den polnischen Umweltbehörden<sup>28</sup> die Reduzierung der Phosphorkonzentration in der Oder und der Weichsel auf 0,07-0,08 mg/l, was ungefähr dem natürlichen Niveau entspricht und bedeutet, dass überhaupt kein Phosphor in die Flüsse eingeleitet werden darf. Laut den nationalen Behörden gilt diese Analyse auch für Deutschland und Litauen. Daher werden zusätzliche Anstrengungen zur Reduzierung der Phosphoreinträge in die Ostsee notwendig sein, um die HELCOM-Ziele zu erreichen.

## 29

In Bezug auf Nährstoffeinträge umfassen die vom Hof untersuchten Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete von 2009 und die entsprechenden Maßnahmenprogramme<sup>29</sup> hauptsächlich grundlegende Maßnahmen für die Umsetzung von EU-spezifischen Richtlinien, wenn diese noch nicht vollständig umgesetzt worden waren. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung ihrer Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete hatten Estland, Lettland und Polen die Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser immer noch nicht vollständig umgesetzt (für sie galt eine Übergangszeit) (siehe Ziffer 44). Diese Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete umfassen außerdem Maßnahmen zur Begrenzung diffuser Schadstoffbelastung (siehe Ziffer 10), die allerdings bereits vor Annahme der Pläne vorhanden waren. Schließlich umfassen sie ergänzende Maßnahmen, die hauptsächlich aus dem EU-Haushalt kofinanziert werden sollen und über die Anforderungen dieser Richtlinien hinausgehen, sich jedoch fast ausschließlich auf die Landwirtschaft beziehen.

## 30

Diese Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete wiesen diverse Mängel auf:

- eine unvollständige Bestimmung der Schadstoffquellen und Klassifizierung des Wasserzustands; insbesondere unzureichende Quantifizierung von Nährstoffeinträgen auf der Ebene der Wasserkörper oder Teileinzugsgebiete. Das bedeutet, dass die Pläne unzureichende Grundlagen für die Festlegung von Zielen und die Ausrichtung von Maßnahmen bilden;
- keine systematische Definition von Abhilfemaßnahmen auf Ebene der Wasserkörper oder Teileinzugsgebiete, Fehlen spezifischer Output-Vorgaben für verschiedene Maßnahmen (Fläche, auf der die Maßnahme zur Anwendung kommen soll, in Hektar) sowie eine fehlende Aufschlüsselung der geschätzten Gesamtkosten auf der Ebene der einzelnen Maßnahmen. Diese Daten werden benötigt, um die Kosteneffizienz der Maßnahmen zur Reduzierung der Nährstoffeinträge in die Ostsee und zur Verwaltung von Finanzmitteln, insbesondere der Finanzmittel der EU, sicherzustellen;
- Fehlen von Zielvorgaben und Indikatoren in Bezug auf die im Zusammenhang mit verschiedenen Maßnahmen erwartete Reduzierung der Nährstoffbelastung, aufgeschlüsselt nach der Art der Schadstoffquelle, dem Tätigkeitsbereich und dem geografischen Gebiet, d. h. den Einzugsgebieten, Teileinzugsgebieten und Wasserkörpern<sup>30</sup>.

28 Die Oder und die Weichsel gehören zum Einzugsgebiet der Ostsee und ihre Einzugsgebiete umfassen ungefähr 93 % des polnischen Hoheitsgebiets. Das Sachverständigengutachten basiert auf einer Studie, die 2012 im Auftrag der polnischen Aufsichtsbehörde für Umweltschutz erstellt worden ist: *Verification of thresholds for assessing the ecological condition of rivers and lakes as regards physical-chemical elements taking into account characteristic conditions for particular types of water* (Prüfung von Grenzwerten zur Bewertung des ökologischen Zustands von Flüssen und Seen in Bezug auf physikalische und chemische Elemente unter Berücksichtigung von charakteristischen Bedingungen für bestimmte Arten von Gewässern), S. 180 (Garcia et al., 2012).

29 Kymijoki-Suomenlahti, Westliche Flussgebietsseinheit (Finnland), Düna, Lielupe, Venta und Gauja (Lettland) sowie Weichsel und Oder (Polen), die in die Ostsee-Teilgebiete Finnischer Meerbusen, Rigaischer Meerbusen und eigentliche Ostsee fließen.

30 Zielvorgaben und Indikatoren für die Reduzierung der Nährstoffbelastung wurden in Dänemark, in einem der deutschen an die Ostsee angrenzenden Bundesländer und im Rahmen eines Bewirtschaftungsplans für ein Einzugsgebiet in Finnland festgelegt. In Lettland enthalten alle Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete Angaben zur erwarteten Reduzierung der Nährstoffbelastung aus dem kommunalen Abwasser.

Die Kommission<sup>31</sup> und der Hof<sup>32</sup> haben bereits auf ähnliche Mängel anderer Bewirtschaftungspläne für Einzugsgebiete hingewiesen.

### 31

Der Hof stellte außerdem fest, dass die Mitgliedstaaten zwar ihre Fortschritte bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie auf der Basis des Prozentsatzes von Wasserkörpern mit gutem Wasserzustand in jedem Einzugsgebiet bewerten müssen, sie jedoch keine entsprechenden Zielvorgaben festlegen müssen, wie etwa die Reduzierung der Nährstoffbelastung (oder andere Vorgaben, die für diese Prüfung nicht relevant sind, wie etwa die Reduzierung einer spezifischen Schadstoffbelastung). Daher kann der Beitrag der im Rahmen der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete durchgeführten Maßnahmen zur Reduzierung des Nährstoffeintrags in die Ostsee nicht bewertet werden.

### Die besuchten Mitgliedstaaten tragen den HELCOM-Empfehlungen in ihren Plänen oder Rechtsrahmen nur teilweise Rechnung

### 32

Auf dem Gebiet der Behandlung von kommunalem Abwasser hat die HELCOM den Unterzeichnerstaaten gegenüber Empfehlungen ausgesprochen, die über die Anforderungen der EU-Richtlinien hinausgehen. Die wichtigsten Empfehlungen werden in **Kasten 1** vorgestellt.

#### Kasten 1

#### HELCOM-Empfehlungen auf dem Gebiet der Behandlung von kommunalem Abwasser, die über die Anforderungen der EU-Richtlinien hinausgehen

In der Empfehlung **28E/5** (aus dem Jahr 2007) werden bewährte Verfahren empfohlen für

- die Entwicklung und Instandhaltung von Kanalisationsnetzen und
- die Behandlung von Phosphor im kommunalen Abwasser, wobei abhängig von der Größe der Anlage beispielsweise ein Höchstwert von 0,5 mg/l im freigesetzten Abwasser für eine Abwasserbehandlungsanlage in Gemeinden von über 10 000 EW empfohlen wird, während der Normwert in der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser 1 mg/l beträgt.

In der Empfehlung **28E/7** (aus dem Jahr 2007) werden Normwerte für die Verwendung von Polyphosphaten in Detergenzien empfohlen, die von den Unterzeichnerstaaten gemäß nationalen Zeitplänen schrittweise eingeführt werden sollen. Die Unterzeichnerstaaten sollten

- den gesamten Phosphoranteil in Waschmitteln begrenzen und
- die Möglichkeit der Ersetzung von Polyphosphaten in Geschirrspülmitteln prüfen.

### 33

Keiner der drei besuchten Mitgliedstaaten hat diesen HELCOM-Empfehlungen in seinem Rechtsrahmen Rechnung getragen. Insbesondere hat keiner der drei Mitgliedstaaten vor dem für alle Mitgliedstaaten geltenden Datum (30. Juni 2013) obligatorische Obergrenzen für den Phosphoranteil in Waschmitteln eingeführt<sup>33</sup>. Keiner von ihnen hat bisher Obergrenzen für Geschirrspülmittel eingeführt (Empfehlung 28E/7).

### 34

In Finnland werden die Obergrenzen für Phosphor in Abwasserbehandlungsanlagen größtenteils über ein System von umweltrechtlichen Genehmigungen umgesetzt. Je nach ökologischem Zustand des Wasserkörpers, in den das Abwasser eingeleitet wird, können diese Genehmigungen in Bezug auf die Konzentration sowohl von Stickstoff als auch von Phosphor im von Abwasserbehandlungsanlagen freigesetzten Abwasser strenger sein als durch die Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser vorgeschrieben und sogar über die HELCOM-Empfehlung hinausgehen<sup>34</sup>. In Lettland und Polen wird der HELCOM-Empfehlung in den umweltrechtlichen Genehmigungen für die Betreiber von Abwasserbehandlungsanlagen nicht Rechnung getragen. In beiden Ländern wurden jedoch während der Prüfung Anlagen ermittelt, die die HELCOM-Empfehlung anwenden (eine von dreien in Lettland und vier von sieben in Polen).

### 35

In Bezug auf die Landwirtschaft hat die HELCOM empfohlen, dass für landwirtschaftliche Nutzflächen eine Obergrenze von 25 kg/ha/Jahr für Phosphor aus Dung festgelegt wird (HELCOM-Empfehlung 28E/4 aus dem Jahr 2007). In allen besuchten Mitgliedstaaten umfassen jedoch weder die Rechtsvorschriften noch die Mindestanforderungen für Düngemittel und Pestizide<sup>35</sup> im Rahmen bestimmter Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums noch die Maßnahmen zur Begrenzung diffuser Schadstoffbelastung in den Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete eine derartige Obergrenze für die Nutzung von Phosphor in Düngemitteln (siehe Ziffer 29). Von den anderen an die Ostsee angrenzenden Mitgliedstaaten haben nur Estland, Schweden und Deutschland Gesetze verabschiedet, durch die die Verwendung von Phosphor in Düngemitteln begrenzt wird, jedoch sind diese Gesetze nicht so streng wie von der HELCOM empfohlen<sup>36</sup>.

- 31 SWD(2012) 379 final vom 14. November 2012 zum Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG) – Bewirtschaftungspläne für Flusseinzugsgebiete.
- 32 Sonderbericht des Hofes Nr. 4/2014 und Sonderbericht Nr. 23/2015.
- 33 Verordnung (EU) Nr. 259/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2012 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 648/2004 in Bezug auf die Verwendung von Phosphaten und anderen Phosphorverbindungen in für den Verbraucher bestimmten Waschmitteln und Maschinengeschirrspülmitteln (ABL. L 94 vom 30.3.2012, S. 16).
- 34 Im Rahmen aller im Jahr 2014 erteilten umweltrechtlichen Genehmigungen für Abwasserbehandlungsanlagen für Gemeinden zwischen 160 und 16 900 EW in Süd- und Südwestfinnland wurden Obergrenzen für Phosphor festgelegt, die mindestens so streng wie in der HELCOM-Empfehlung 28E/5 waren.
- 35 In Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums festgelegte Anforderungen, die (zusätzlich zu den obligatorischen Cross-Compliance-Standards) von Landwirten, die Agrarumweltzahlungen erhalten, eingehalten werden müssen.
- 36 F. Amery (ILVO) und O. F. Schoumans (Alterra Wageningen UR), *Agricultural Phosphorus legislation in Europe* (Landwirtschaftliche Gesetzgebung zu Phosphor in Europa), April 2014.

## Bemerkungen

### 36

Dass die drei besuchten Mitgliedstaaten diese Empfehlung nicht umsetzen, begründen sie mit der Phosphorarmut ihrer Böden oder der durchschnittlich eher geringen Verwendung von Phosphor auf landwirtschaftlichen Nutzflächen. Anhand von Daten zur Verwendung von Phosphor stellte der Hof jedoch fest, dass die verwendeten Mengen an einigen Orten möglicherweise über den von der HELCOM empfohlenen Mengen liegen, dass einige Böden phosphorreich sind und dass es einen erheblichen Phosphorabfluss gibt<sup>37</sup>. Die HELCOM-Empfehlung 28E/4 bezieht sich auch auf umweltrechtliche Genehmigungen für landwirtschaftliche Betriebe mit mehr als 40 000 Einheiten Geflügel, 2 000 Schweinen, 750 Sauen oder 400 Rindern. In allen an die Ostsee angrenzenden Mitgliedstaaten ist zum Betrieb eines Schweine- oder Geflügelzuchtbetriebs eine umweltrechtliche Genehmigung notwendig, da dies auch eine Anforderung der Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung<sup>38</sup> ist; in Polen ist eine derartige Genehmigung für Rinderzuchtbetriebe mit mehr als 400 Großvieheinheiten jedoch nicht erforderlich. In Finnland und Lettland ist eine derartige Genehmigung dagegen für alle Viehzuchtbetriebe vorgeschrieben, bei denen die Zahl der Tiere deutlich unter der von der HELCOM empfohlenen Obergrenze liegt.

### Die Zuverlässigkeit der Überwachungsdaten zu den Nährstoffeinträgen in die Ostsee ist nicht gewährleistet

### 37

Nährstoffeinträge in die Ostsee aus Flüssen, Strömen und direkten Einleitungen werden von den nationalen Behörden der einzelnen Unterzeichnerstaaten überwacht und einmal im Jahr an die HELCOM übermittelt. Die Messungen werden an den Mündungen der Flüsse, die in die Ostsee fließen, gemäß einer von der HELCOM entwickelten Standardmethode durchgeführt. Aus diesen jährlichen Daten geht die gesamte Wasserverschmutzung des Meeres hervor, ohne Bezugnahme auf die Art der Schadstoffquelle oder das Ursprungsland der Belastung. Die grenzüberschreitenden Nitrat- und Phosphoreinträge aus dem jeweiligen Land werden alle sechs Jahre gemeldet.

### 38

Die nach Schadstoffquelle und Tätigkeitsbereich aufgeschlüsselten Nährstoffeinträge werden ebenfalls alle sechs Jahre gemeldet<sup>39</sup>. Diese Daten sind bei der Bewertung der Entwicklung der Nährstoffeinträge, die von den verschiedenen Tätigkeitsbereichen verursacht werden, besonders nützlich und für die Aufstellung kosteneffizienter Maßnahmen, die in jedem Bereich umzusetzen sind, von grundlegender Bedeutung.

### 39

Die Prüfung zeigte, dass die im Zusammenhang mit den HELCOM-Zielen vorgenommenen Schätzungen der diffusen Schadstoffbelastung auf nationaler Ebene anhand einer einheitlichen Methode durchgeführt werden, jedoch nicht auf den Ebenen darunter, wie etwa auf Ebene der Einzugsgebiete, Teileinzugsgebiete oder Wasserkörper. Der Hof stellte außerdem fest, dass die HELCOM-Zahlen nicht mit den Schätzungen der jeweiligen Mitgliedstaaten übereinstimmen, die diese bei der Festlegung ihrer Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete im Rahmen der Wasserrahmenrichtlinie mithilfe anderer Methoden vornehmen.

37 In Finnland beträgt die durchschnittliche Menge des ausgebrachten Phosphors ungefähr 10 kg/ha/Jahr, wobei sie in einigen Gebieten 25 kg/ha/Jahr überschreitet (Quelle: *Report on the implementation of HELCOM Recommendations within the competence of HELCOM LAND adopted since HELCOM BSAP* (Bericht über die Umsetzung der HELCOM-Empfehlungen im Zuständigkeitsbereich von HELCOM LAND, die nach dem HELCOM-BSAP verabschiedet worden sind) (2007), Seite 10). In Polen wurde in Bezug auf die Verwendung von phosphorhaltigen Mineraldüngern eine steigende Tendenz beobachtet, die sich bei ungefähr 25 kg/ha/Jahr stabilisiert hat (Quelle: *Report on the state of the environment in Poland in 2008* (Bericht über den Zustand der Umwelt in Polen im Jahr 2008), GIOS 2010). Mindestens 20 % der genutzten landwirtschaftlichen Flächen wiesen Böden mit einem hohen oder sehr hohen durchschnittlichen Phosphorgehalt auf (Quelle: *Monitoring of the chemistry of Polish arable soils* (Überwachung der chemischen Beschaffenheit des polnischen Ackerlands), Regional Agrochemical Station Lublin, 2005).

38 Richtlinie 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (ABl. L 24 vom 29.1.2008, S. 8), ersetzt durch die Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industriemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) (ABl. L 334 vom 17.12.2010, S. 17).

39 Diese detaillierte Bewertung der verschiedenen Schadstoffquellen wird als Ansatz zur Quellenzuordnung (*Comprehensive Waterborne Pollution Load Compilations*, PLC) bezeichnet. Dabei werden Einleitungen aus Punktquellen (Gemeinden, Industrie und Fischzuchtbetriebe) und diffusen Schadstoffquellen (Landwirtschaft, Forstwirtschaft, atmosphärische Ablagerungen, verstreute Behausungen und Regenwasser) sowie natürliche Hintergrundverluste in oberirdische Binnengewässer quantifiziert.

## Bemerkungen

### 40

So sind etwa die Werte in Bezug auf die diffuse Schadstoffbelastung im lettischen Bewirtschaftungsplan für die Einzugsgebiete geringer als die entsprechenden Werte in der HELCOM-Datenbank aus demselben Jahr. Diese Abweichungen sind auch bei den grenzüberschreitenden Werten zur Schadstoffbelastung festzustellen. Darüber hinaus geht aus den Überwachungsdaten zu den Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete eine Verbesserung der Nährstoffkonzentration in Oberflächengewässern im Zeitraum 2006-2013 hervor, während aus den HELCOM-Daten eine steigende Tendenz der Nährstoffeinträge von diesem Land in die Ostsee hervorgeht. Im Falle Polens geht aus der Bewertung der Küsten- und Übergangsgewässer im Zusammenhang mit den Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete zwischen 2010 und 2013 keine Verbesserung der Nährstoffkonzentrationen hervor, wohingegen die an die HELCOM übermittelten Daten auf eine kontinuierliche Senkung des Nährstoffeintrags schließen lassen.

### 41

Diese offenkundigen Widersprüche werfen Fragen über die Zuverlässigkeit der Überwachungsdaten auf, insbesondere im Hinblick auf die Zahlen zur grenzüberschreitenden Schadstoffbelastung und zur diffusen Schadstoffbelastung. Dies hat auch eine HELCOM-Sachverständigengruppe beobachtet, die die Mitgliedstaaten zum Vorlegen von Informationen zur erwarteten Reduzierung des Nährstoffeintrags aufgrund der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie aufgefordert hat<sup>40</sup>.

## Wirksamkeit der Maßnahmen zur Reduzierung der Nährstoffbelastung durch kommunales Abwasser

### 42

Ungefähr 90 % aller Punktschadstoffquellen sind auf kommunales Abwasser zurückzuführen. Ein Teil dieser Nährstoffbelastung hat ihren Ursprung in Russland und Belarus, die nicht dem EU-Recht unterliegen.

### 43

In den Mitgliedstaaten wird durch die Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser festgelegt, dass Gemeinden<sup>41</sup> mit mehr als 2 000 EW<sup>42</sup> mit einer Kanalisation ausgestattet sein müssen oder über individuelle Systeme oder andere geeignete Maßnahmen verfügen müssen, die das gleiche Umweltschutzniveau gewährleisten, falls die Einrichtung einer Kanalisation nicht gerechtfertigt ist (Artikel 3). Abwasser muss vor dem Einleiten in Gewässer einer Zweitbehandlung unterzogen werden, durch die die Konzentration der organischen Belastung<sup>43</sup> unter einen bestimmten Grenzwert gesenkt wird (Artikel 4). Darüber hinaus muss Abwasser in empfindlichen Gebieten einer weitergehenden Behandlung unterzogen werden. Ist der Umstand, dass das Gebiet empfindlich ist, auf eine Eutrophierung oder ein diesbezügliches Risiko zurückzuführen, können die Mitgliedstaaten zwischen zwei Optionen wählen: Sie müssen entweder sicherstellen, dass das in empfindliche Gebiete eingeleitete kommunale Abwasser aus Abwasserbehandlungsanlagen von Gemeinden mit mehr als 10 000 EW unterhalb der in der Richtlinie festgelegten Grenzwerte für Stickstoff und/oder Phosphor liegt (Artikel 5 Absätze 2 und 3), oder die Gesamtbelastung aus allen kommunalen Abwasserbehandlungsanlagen in diesem Gebiet sowohl von Phosphor als auch von Stickstoff insgesamt um einen festgelegten Prozentsatz verringern (Artikel 5 Absatz 4).

40 LOAD 7-2014, 3-2. *Minutes of the meeting of the expert group on follow-up of national progress towards reaching BSAP nutrient reduction targets* (Protokoll der Sitzung der Sachverständigengruppe zur Weiterverfolgung der nationalen Fortschritte hinsichtlich der Erreichung der BSAP-Ziele auf dem Gebiet der Reduzierung der Nährstoffbelastung) (Riga, Lettland, 12.-14. März 2014).

Die Sachverständigen erkannten die Wichtigkeit der Informationen zu der erwarteten Nährstoffreduzierung nicht nur in Bezug auf die Weiterverfolgung des BSAP an, sondern auch in Bezug auf die Sicherstellung verbesserter Synergien zwischen der Wasserrahmenrichtlinie und der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie.

41 Ein Gebiet, in welchem die Besiedlung und/oder wirtschaftlichen Aktivitäten ausreichend konzentriert sind für eine Sammlung von kommunalem Abwasser und eine Weiterleitung zu einer kommunalen Abwasserbehandlungsanlage oder einer Einleitungsstelle.

42 Einwohnerwert: Maß für die im Abwasser enthaltene Schmutzfracht, ausgedrückt als „entsprechende“ Anzahl von Personen, die Abfall von gleicher Stärke erzeugen würden. Ein Einwohnerwert entspricht der Schadstoffbelastung durch Abwasser, das von einem Einwohner erzeugt wird.

43 Biochemischer Sauerstoffbedarf (BSB<sub>5</sub>), chemischer Sauerstoffbedarf (CSB) und Gesamtmenge suspendierter Schwebstoffe.

### 44

Den an die Ostsee angrenzenden Mitgliedstaaten, die der EU 2004 beigetreten sind (Estland, Lettland, Litauen und Polen), wurde für die Umsetzung der Richtlinie eine Übergangszeit gewährt. Ende 2012 (d. h. dem Jahr, für das die neuesten Daten zur Einhaltung der Richtlinie gemeldet wurden) war diese Übergangszeit für Litauen und Estland bereits abgelaufen, während Lettland und Polen die Richtlinie noch nicht vollständig einhalten mussten, da ihre Übergangszeit erst am 31. Dezember 2015 endet.

### 45

Der Hof untersuchte, ob

- die Mitgliedstaaten die Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser einhalten;
- die von der EU kofinanzierten kommunalen Abwasserbehandlungsanlagen effektiv und tragfähig sind;
- die Kommission geeignete Maßnahmen ergriffen hat, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten die Richtlinie einhalten;
- die EU-Unterstützung für Russland und Belarus zu einer signifikanten Reduzierung der Nährstoffbelastung durch Abwasser geführt hat.

### **Die meisten Mitgliedstaaten halten die Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser noch nicht vollständig ein**

#### **Mitgliedstaaten, die die Richtlinie vor 2012 umsetzen mussten**

### 46

**Tabelle 1** ist der Umsetzungsstand der Richtlinie Ende 2012 für Mitgliedstaaten zu entnehmen, für die die endgültige Frist zur Einhaltung der Anforderung hinsichtlich der Zweitbehandlung und einer weitergehenden Behandlung abgelaufen war. Deutschland und Finnland hatten die Anforderungen hinsichtlich der Zweitbehandlung und einer weitergehenden Behandlung gemäß Artikel 4 und 5 der Richtlinie fast vollständig erfüllt.

Tabelle 1

### Die wichtigsten Daten zur Einhaltung der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser bezüglich der Abwasserbehandlung

	DK	DE	EE	LT	FI	SE
Gesamtbelastung im Mitgliedstaat (EW)	11 607 945	112 878 422	1 642 766	2 757 900	5 239 700	12 672 633
<b>Zweitbehandlung<sup>1</sup></b>						
Gesamtbelastung, auf die diese Behandlung angewendet werden muss (EW)	11 232 613	112 672 240	1 579 138	2 757 900	5 070 800	12 404 389
Gesamtbelastung, auf die diese Behandlung angewendet wird (EW)	11 153 597	112 561 974	1 510 498	2 757 900	5 054 100	12 095 484
Anteil der Gesamtbelastung, auf die diese Behandlung angewendet wird	99,3 %	99,9 %	95,7 %	100,0 %	99,7 %	97,5 %
<b>Weitergehende Behandlung<sup>2</sup></b>						
Gesamtbelastung, auf die diese Behandlung angewendet werden muss (EW)	10 358 176	Artikel 5 Absatz 4 wird eingehalten <sup>3</sup>	1 466 475	2 582 700	4 583 900	11 657 155
Gesamtbelastung, auf die diese Behandlung angewendet wird (EW)	10 235 632		1 310 525	2 497 700	4 567 200	10 366 880
Anteil der Gesamtbelastung, auf die diese Behandlung angewendet wird	98,8 %		89,4 %	96,7 %	99,6 %	88,9 %

- 1 Die Anforderung hinsichtlich der Zweitbehandlung gilt nicht für Gemeinden < 10 000 EW, die ihr Abwasser direkt in Küstengewässer einleiten.
- 2 Alle Mitgliedstaaten bis auf Deutschland führen auf der Ebene der Gemeinden eine weitergehende Behandlung gemäß Artikel 5 Absatz 2 durch. In diesem Fall gilt die Anforderung der weitergehenden Behandlung nicht für Gemeinden < 10 000 EW oder für Gemeinden außerhalb von empfindlichen Gebieten.
- 3 Deutschland führt eine weitergehende Behandlung gemäß Artikel 5 Absatz 4 durch. Dies bedeutet, dass die Gesamtnährstoffbelastung aus allen Abwasserbehandlungsanlagen des Landes um 75 % verringert werden muss. Bis 2012 reduzierte Deutschland die Stickstoffbelastung aus Abwasserbehandlungsanlagen insgesamt um 82 % und die Phosphorbelastung insgesamt um 90 %.

Quelle: Daten der Kommission von Dezember 2012.

## 47

Die Kommission ist der Auffassung, dass alle Mitgliedstaaten ungeachtet des Anteils des Abwassers, der in individuellen Systemen oder durch andere geeignete Maßnahmen behandelt wird, die Anforderung bezüglich der Abwasserkanalisation einhalten. Dieser Anteil ist in Litauen und Estland mit 10,2 % bzw. 3,6 % des Abwassers aus Gemeinden mit mehr als 2 000 EW am höchsten.

## 48

Die gemäß der Richtlinie für diese Systeme festgelegten Bedingungen sind vage: Sie sollten das gleiche Umweltschutzniveau gewährleisten wie zentralisierte Kanalisationen. Die Kommission hat die Mitgliedstaaten erst vor Kurzem aufgefordert, ihre individuellen Systeme zu erklären. Auch der Hof hat bereits auf dieses Problem hingewiesen<sup>44</sup>.

44 Sonderbericht des Hofes Nr. 2/2015.

## Bemerkungen

### 49

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Anforderung in Bezug auf eine Kanalisation erfüllt ist, wenn 98 % des Abwassers aus jeder Gemeinde in einer zentralisierten Kanalisation oder im Rahmen von individuellen Systemen gesammelt oder durch eine andere Maßnahme behandelt werden und es sich bei den verbleibenden 2 % um Gemeinden mit weniger als 2 000 EW handelt. In der Praxis förderte die Kommission das Erreichen dieses Prozentsatzes im Rahmen der Genehmigung der operationellen Programme für 2014-2020 durch Investitionen in zentralisierte Kanalisationen.

### Mitgliedstaaten, die die Umsetzung der Richtlinie bis Ende 2015 abgeschlossen haben müssen

### 50

Die beiden besuchten Mitgliedstaaten, die sich hinsichtlich der Umsetzung noch in der Übergangszeit befanden, hatten entweder ihre Zwischenziele nicht eingehalten (Lettland) oder noch keine vollständigen und zuverlässigen Daten übermittelt (Polen).

### 51

Im Falle Polens wird die Richtlinie bis Ende 2015 nicht eingehalten worden sein. Eine weitergehende Behandlung war nur in Abwasserbehandlungsanlagen mit einer Kapazität von über 15 000 EW geplant, da der Mitgliedstaat sich zur Anwendung der zweiten Option der Richtlinie entschieden hatte. Diese Option sieht die Reduzierung des Stickstoffs und Phosphors in der Gesamtbelastung aus allen kommunalen Abwasserbehandlungsanlagen in den empfindlichen Gebieten um durchschnittlich 75 % vor (siehe Ziffer 43). Diese Entscheidung war jedoch nicht angemessen, da der Beitrittsvertrag Polens nur im Rahmen der ersten Option (Reduzierung der Nährstoffbelastung auf das Standardniveau in allen Gemeinden über 10 000 EW) einen Übergangszeitraum zur Gewährleistung der Einhaltung der Richtlinie vorsieht, nicht im Rahmen der zweiten Option. Die Kommission reagierte erst im Jahr 2010 auf dieses Problem (siehe Ziffern 59-60).

### 52

Bis Ende 2015 wird Polen laut den von den polnischen Behörden zur Verfügung gestellten Daten seinen Haushalt für die Abwassersammlung um 95 % und seinen Haushalt für die Abwasserbehandlung um 79 % überschreiten. Beide Haushalte werden hauptsächlich von der EU kofinanziert. Trotz Investitionen in erheblicher Höhe ist das Land jedoch noch weit entfernt davon, eine Einhaltung der Richtlinie sicherzustellen. Die nationalen Behörden Polens prognostizieren, dass 1 029 von 1 559 Gemeinden, die 63 % der Abwasserbelastung des Landes ausmachen, die Richtlinie bis Ende 2015 nicht vollständig einhalten werden. Zu den Gründen für die erheblichen Verzögerungen gehören eine fehlerhafte Umsetzung des Beitrittsvertrags und die ungenaue und wechselnde Definition von Gemeinden<sup>45</sup>.

45 2002: 1 378 Gemeinden und 41 Millionen EW. 2006: Die Zahl der Gemeinden und die Belastung sind um 26 % bzw. 12 % gestiegen. 2013: Die Zahlen sind im Vergleich zu 2006 um 10 % bzw. 16 % gesunken.

## Bemerkungen

### 53

Im Falle Lettlands könnte bis Ende 2015 eine vollständige Umsetzung der Richtlinie erreicht werden. Allerdings sollen den Erwartungen der Behörden für das Jahr 2020 zufolge fünf Jahre nach der Erweiterung des Netzes 93 % der Bevölkerung abgedeckt, jedoch nur 85 % angeschlossen sein. Im Jahr 2014 hat die lettische Regierung ein Gesetz vorgeschlagen, durch das der Anschluss von Haushalten an die Kanalisation gefördert werden soll, indem den Gemeinden ermöglicht wird, Personen, die angeschlossen werden möchten, einen Zuschuss zu gewähren.

### 54

In einigen Großstädten Polens und Lettlands schließlich wurden von der EU kofinanzierte Investitionen in Technologien zur Behandlung von Abwasser getätigt, die über die Anforderungen der Richtlinie betreffend die Entfernung von Phosphor hinausgehen (siehe Ziffer 34). Derartige Investitionen wurden auch in den lettischen Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete für kleinere Städte<sup>46</sup> in Gebieten vorgeschlagen, in denen kein guter Wasserzustand in Wasserkörpern erreicht wird. Diese Investitionen waren zum Zeitpunkt der Prüfung jedoch noch nicht vorgenommen worden. In den polnischen Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete waren keine derartigen Investitionen enthalten.

### Die von der EU kofinanzierten Abwasserbehandlungsanlagen sind effektiv, ihre Tragfähigkeit ist jedoch nicht immer sichergestellt

### 55

Ende 2013 erfüllten alle zehn untersuchten Abwasserbehandlungsanlagen (drei in Lettland und sieben in Polen) die EU-Standards in Bezug auf das freigesetzte Abwasser, außer einer Anlage in Lettland, die die Standards jedoch vor Ablauf der Frist für den Mitgliedstaat im Dezember 2015 einhalten sollte. Eine Anlage in Lettland und vier in Polen erfüllten außerdem die strengeren HELCOM-Empfehlungen für Phosphor (siehe Empfehlung 28E/5 in **Kasten 1**).

### 56

Im Hinblick auf die Behandlungskapazität der besuchten Anlagen wurde eine Anlage in Lettland (Ogre) als zu groß befunden, da die Behandlung organischer Belastungen nur 29 % ihrer Kapazität ausmachte. Der Hof stellte außerdem fest, dass die erforderliche Kapazität in vier polnischen Anlagen (Warschau, Łódź, Stettin und Gdynia) hätte geringer sein können, da auch sauberes Wasser aus der Infiltration von Grundwasser, das zwischen 21 und 26 % des Gesamtvolumens ausmachte, behandelt wurde. Auf ähnliche Probleme wurde in einem Sonderbericht des Hofes jüngerer Datums über das Donaeinzugsgebiet hingewiesen<sup>47</sup>.

46 Investitionen in die Abwasserbehandlung in 15 Städten mit mehr als 10 000 Einwohnern (die Einzugsgebiete der Flüsse Dūna und Gauja) und in mehreren Gemeinden mit weniger als 2 000 Einwohnern.

47 Siehe Ziffern 65-67 des Sonderberichts Nr. 2/2015.

## Bemerkungen

### 57

Die Gebühren für die Wasserversorgung werden in den betroffenen Gemeinden von den Gemeindeverwaltungen in Übereinstimmung mit nationalen Vorschriften festgelegt und müssen von der nationalen Regulierungsbehörde genehmigt werden. Die Prüfung des Hofes ergab, dass die Gebühren einen Teil der Abschreibungskosten der Vermögenswerte in Lettland nicht abdecken. Derselbe Mangel wurde auch in einer der sieben besuchten Abwasserbehandlungsanlagen in Polen festgestellt; daher werden die in diesen Fällen erwirtschafteten Einnahmen nicht ausreichen, um die Vermögenswerte zum Ende ihrer Lebensdauer zu ersetzen. Dieser Mangel könnte auch auf die Unterauslastung der Abwasserbehandlungsanlagen zurückzuführen sein. In allen untersuchten Gemeinden liegt der Preis für Wasserdienstleistungen unter dem allgemein akzeptierten Erschwinglichkeitsniveau für Haushalte (4 % des Haushaltseinkommens, wie von der Kommission in ihren Leitlinien genannt)<sup>48</sup>. Der Hof veröffentlichte bereits früher ähnliche Bemerkungen<sup>49</sup>.

### Die Kommission verfolgt die Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten nicht zügig genug weiter

### 58

Im Rahmen der Weiterverfolgung überprüft die Kommission im ersten Schritt, ob die Bestimmungen der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser korrekt in die Rechtsrahmen der jeweiligen Mitgliedstaaten aufgenommen worden sind; hierbei stützt sie sich auf Konformitätsstudien. Diese Überprüfungen begannen unmittelbar nach der Verabschiedung der Richtlinie und führten zu einer Klage gegen Dänemark, Deutschland und Schweden. Bei den an die Ostsee angrenzenden Mitgliedstaaten, die der Union 2004 beigetreten sind, ist es nicht zu einer Klage gekommen.

### 59

Im Falle Polens hat die Konformitätsstudie von 2005 keine rechtlichen Fragen aufgeworfen, es wurde jedoch klar festgestellt, dass Polen das alternative Abfallbehandlungsverfahren gemäß Artikel 5 Absatz 4 der Richtlinie 91/271/EWG angewandt habe. Daher gälten die Übergangsbestimmungen aus dem Beitrittsvertrag hinsichtlich der Anforderung der Reduzierung der Gesamtbelastung durch Stickstoff und Phosphor um 75 %. Wie bereits in Ziffer 51 erläutert, wird Polen laut dem Beitrittsvertrag jedoch nur ein Übergangszeitraum zur Umsetzung von Artikel 5 Absätze 2 und 3 (erste Option der weitergehenden Behandlung), jedoch nicht von Artikel 5 Absatz 4 (zweite Option) gewährt.

### 60

Die Kommission reagierte erst im Jahr 2010 auf dieses Problem, als sie Projektanträge für kommunale Abwasserinfrastrukturen genehmigen musste, die nicht mit dem Beitrittsvertrag des Landes in Einklang standen. Der Hof ist der Auffassung, dass die Maßnahmen der Kommission nicht zügig genug erfolgten.

48 Der neue Programmplanungszeitraum 2007-2013: Methodologische Leitlinien der Kommission zur Durchführung der Kosten-Nutzen-Analyse für Großprojekte und zu Einnahmen schaffenden Projekten, Arbeitsdokument 4, August 2006.

49 Sonderbericht des Hofes Nr. 2/2015.

## 61

Im Januar 2012 forderte die Kommission den Mitgliedstaat auf, als Bedingung für eine Kofinanzierung durch die EU nachzuweisen, dass alle Projekte betreffend Gemeinden über 10 000 EW mit den Anforderungen von Artikel 5 Absätze 2 und 3 der Richtlinie übereinstimmen. Infolgedessen muss Polen seinen Plan zur Umsetzung der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser ändern und zusätzliche Investitionen vorsehen, um die Richtlinie einzuhalten, auch wenn das Land die im Beitrittsvertrag gesetzte Frist nicht einhalten können wird.

## 62

Im zweiten Schritt überwacht die Kommission auf der Basis der von den Mitgliedstaaten alle zwei Jahre vorgelegten Informationen (Artikel 17) kontinuierlich die im Rahmen der nationalen Pläne zur Umsetzung der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser erzielten Fortschritte. Der Kommission zufolge waren die eingeholten Informationen nicht ausreichend, um eine wirksame Weiterverfolgung zu ermöglichen. Aus diesem Grund führte die Kommission 2014 neue Formblätter für die Mitteilung der einzelstaatlichen Programme ein<sup>50</sup>. Die Maßnahmen der Kommission in diesem Zusammenhang reichen jedoch nicht aus, um die derzeitigen Mängel zu überwinden, da keine Informationen zu den Outputs und Ergebnissen (Länge der Abwasserkanäle in Kilometern oder zu sammelnder Anteil der Abwasserbelastung einer Gemeinde) angefordert werden, die aufgrund der vorgeschlagenen Investitionen erwartet werden.

## 63

Die Kommission fordert von den Mitgliedstaaten außerdem Informationen zu ihrer Einhaltung der Richtlinie im Hinblick auf die Abwassersammlung und -behandlung (Artikel 15 Absatz 4). Dies kann zu Mitteilungen im Rahmen des Verfahrens „EU-Pilot“<sup>51</sup> sowie zu späteren rechtlichen Schritten führen, falls sich Verstöße bestätigen. Die Maßnahmen der Kommission in diesem Zusammenhang erfolgten jedoch nicht zügig genug. Sie hat erst lange nach Ablauf der in den Beitrittsverträgen festgelegten Fristen im Rahmen von „EU-Pilot“ Mitteilungen an Mitgliedstaaten übermittelt, die an die Ostsee angrenzen (im Falle Litauens Ende 2014 für Gemeinden, deren Frist 2008 abgelaufen ist; im Falle Lettlands Ende 2014 für Gemeinden, deren Frist 2010 abgelaufen ist). Sie leitete außerdem im Jahr 2002 Vertragsverletzungsverfahren gegen Schweden und Finnland ein, weil diese Länder in bestimmten Küsten- und Binnengebieten nur die Phosphorbelastung (nicht jedoch die Stickstoffbelastung) gesenkt haben. Der Gerichtshof der Europäischen Union entschied zugunsten Finnlands, Schweden jedoch musste die Stickstoffbelastung im Abwasser aus 36 Gemeinden reduzieren<sup>52</sup>. Den bei der Kommission verfügbaren Informationen zufolge hatten acht dieser Gemeinden die Richtlinie im Jahr 2015 immer noch nicht vollständig umgesetzt.

- 50 Durchführungsbeschluss 2014/431/EU der Kommission vom 26. Juni 2014 über die Formblätter für die Mitteilung der einzelstaatlichen Programme zur Durchführung der Richtlinie 91/271/EWG des Rates (ABl. L 197 vom 4.7.2014, S. 77).
- 51 Das Verfahren „EU-Pilot“ ist ein erster Schritt zur Lösung von Problemen, damit formale Vertragsverletzungsverfahren wenn möglich vermieden werden können.
- 52 Rechtssache C-438/07 – Anhänge 2 und 3 zu den Unterlagen der schwedischen Verteidigung, die dem Gerichtshof der Europäischen Union vorgelegt wurden.

### 64

Schließlich stellte der Hof fest, dass die Möglichkeit, sich für die weitergehende Behandlung zu entscheiden, dazu führt, dass die Mitgliedstaaten die Richtlinie möglicherweise umsetzen, während gleichzeitig die Gemeinden die Nährstoffbelastung unterschiedlich stark reduzieren. Der Hof stellte fest, dass die Nährstoffkonzentration im freigegebenen Abwasser der 28 untersuchten Abwasserbehandlungsanlagen an der Ostsee erheblich schwankte (siehe **Anhang IV**). Unter Berücksichtigung der Abwasserbehandlungsanlagen, in denen die Richtlinie 2013 eingehalten wurde, liegt die Stickstoffkonzentration zwischen 16,4 mg/l in Espoo und 3,7 mg/l in Helsinki. Die Phosphorkonzentration liegt zwischen 0,9 mg/l in Riga und 0,1 mg/l in Stockholm.

**Die EU-Unterstützung für Russland und Belarus ist potenziell kosteneffizient, doch ist ihr Umfang im Vergleich zum Bedarf sehr begrenzt, und die Umsetzung von Projekten dauert sehr lange**

### 65

Die EU-Förderung von Abwasserprojekten in Russland und Belarus ist sehr gering. Im Zeitraum 2001-2014 wurden vom Unterstützungsfonds für die Umweltpartnerschaft für die Nördliche Dimension, einer Umweltinitiative zur Bekämpfung von Umweltproblemen mit grenzüberschreitenden Auswirkungen in Nordeuropa, im Rahmen seiner nicht mit dem Nuklearsektor verbundenen Tätigkeit Mittel in Höhe von 177 Millionen Euro für Umweltprojekte in Russland und Belarus bereitgestellt. Der EU-Beitrag belief sich auf 44 Millionen Euro. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren im Rahmen der Umweltpartnerschaft 18 Projekte auf dem Gebiet der Abwassersammlung und -behandlung sowie der Wasserversorgung genehmigt worden, davon 15 in Russland und drei in Belarus, die 71 % der gesamten durch die Umweltpartnerschaft gewährten Zuschüsse erhielten.

### 66

In einer der Versammlung der Beitragszahler durch die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) – dem Fondsverwalter der Umweltpartnerschaft – im Dezember 2013 vorgelegten Evaluierung wurde geschätzt, dass durch von der Umweltpartnerschaft genehmigte Projekte eine Reduzierung der Stickstoffbelastung um mehr als 7 600 t/Jahr und der Phosphorbelastung um 2 300 t/Jahr erreicht werden könnte. Dies entspricht rund 7 % bzw. 27 % der russischen Nährstoffeinträge und 9 % bzw. 21 % der belarussischen Nährstoffeinträge und würde daher einen spürbaren Beitrag zur erforderlichen Reduzierung der Nährstoffeinträge in die Ostsee bedeuten. Der Versammlung der Beitragszahler wurden jedoch keine Überwachungsdaten zu den erreichten Reduzierungen vorgelegt.

## Bemerkungen

### 67

Da der Beitrag der EU zum Fonds relativ gering und der durch die Behörden der Empfängerländer kofinanzierte Anteil bedeutend ist, ist die durch die EU-Mittel erzielte Hebelwirkung groß: Für jeden EU-Beitrag in Höhe von 2 Euro werden 98 Euro aus anderen Quellen gewonnen. In der EBWE-Evaluierung wird über Kosten in Höhe von 462 000 Euro für die Reduzierung der Phosphorbelastung um 1 Tonne durch Abwasserbehandlungsprojekte der Umweltpartnerschaft in Russland und Belarus berichtet, was ungefähr einem Fünftel der Kosten in Finnland, Schweden oder Deutschland entspricht.

### 68

Die Reduzierung der Nährstoffbelastung in Russland wurde hauptsächlich durch den Ausbau und die Modernisierung des Abwassersammelungs- und -behandlungssystems von Sankt Petersburg erreicht. Aus den jüngsten Daten, die der Betreiber des Systems zur Verfügung gestellt hat, geht hervor, dass die Phosphorkonzentration in elf von zwölf Behandlungsanlagen dem HELCOM-Standard entspricht (siehe **Kasten 1**) und in acht Anlagen den Stickstoffstandards der HELCOM.

### 69

Die Umsetzung von Projekten dauert jedoch lange. Langwierige Kreditverhandlungen, Änderungen der Umweltschutzgesetzgebung und die Zeitpläne für die Auftragsvergabe führen dazu, dass die Projekte erst mehrere Jahre nach ihrer Genehmigung abgeschlossen werden. Zum 31. Oktober 2014 waren nur vier von 18 Abwasserinfrastrukturprojekten abgeschlossen, was der Hälfte der erwarteten Ergebnisse für Russland entspricht. Das 2002 genehmigte Programm für kommunale Umweltinvestitionen in der Oblast Leningrad (*Municipal Environment Investment Programme in the Leningrad Oblast*) und das 2005 genehmigte Projekt bezüglich der Wasser- und Umweltdienste Kaliningrad (*Kaliningrad Water and Environmental Services*) waren von erheblichen Verzögerungen betroffen und wurden bisher noch nicht abgeschlossen. Das letztgenannte Projekt ist von großer Bedeutung für die Ostsee, da die Nährstoffbelastung der Stadt Kaliningrad die zweithöchste Nährstoffbelastung nach Sankt Petersburg darstellt. In Belarus wurden noch keine Projekte abgeschlossen. Daher muss noch viel getan werden, um die erforderliche Reduzierung der Nährstoffbelastung aus diesen Ländern zu erreichen.

## Wirksamkeit der Maßnahmen zur Reduzierung der Nährstoffbelastung von Gewässern durch die Landwirtschaft

### 70

Die Landwirtschaft ist die Hauptquelle der diffusen Nährstoffbelastung des Wassers (siehe Ziffer 4) und derzeit auch der gesamten Nährstoffbelastung, insbesondere in Ländern, in denen die Schadstoffbelastung des kommunalen Abwassers bereits deutlich reduziert worden ist. Beispielsweise verursacht die Landwirtschaft ungefähr zwei Drittel der Stickstoffbelastung des Wassers in Finnland, in Polen ist es jedoch nur ein Drittel.

## Bemerkungen

### 71

Die EU hat die Nitratrichtlinie 1991 mit dem Ziel verabschiedet, das Wasser in Einzugsgebieten von bereits belasteten oder von einer Belastung bedrohten Gewässern – den sogenannten „nitratgefährdeten Gebieten“, in denen Nitrat-Aktionsprogramme umgesetzt werden müssen – vor einer Belastung durch Nitrat aus der Landwirtschaft zu schützen. Die Mitgliedstaaten konnten sich auch für die Anwendung der Anforderungen der Richtlinie auf ihrem gesamten Hoheitsgebiet entscheiden.

### 72

Im Jahr 2005 wurde ein Cross-Compliance-Mechanismus eingeführt, der Zahlungen an Landwirte u. a. an ihre Einhaltung der Umweltschutzanforderungen knüpft. Diese Cross-Compliance-Anforderungen sollen systematisch in Übereinstimmung mit den EU-Vorschriften überprüft werden.

### 73

Wenn die grundlegenden Maßnahmen (die Umsetzung der Nitratrichtlinie und der anderen Maßnahmen zur Begrenzung diffuser Schadstoffbelastung) (siehe Ziffer 29) nicht ausreichen, um einen guten Wasserzustand sicherzustellen, sollten gemäß der Wasserrahmenrichtlinie in den Einzugsgebieten von Wasserkörpern, bei denen wie im Ostseeraum kein guter Wasserzustand erreicht wird, ergänzende Maßnahmen durchgeführt werden. Diese ergänzenden Maßnahmen müssen in die Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete aufgenommen werden. In den besuchten Mitgliedstaaten entsprechen diese Maßnahmen größtenteils den Maßnahmen in den Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums kofinanziert werden.

### 74

Der Hof untersuchte, ob

- die Umsetzung der Anforderungen der Nitratrichtlinie durch die Mitgliedstaaten wirksam und die Weiterverfolgung durch die Kommission angemessen sind;
- der Cross-Compliance-Mechanismus in Bezug auf den Gewässerschutz wirksam ist;
- die durch die EU kofinanzierten und auf den Gewässerschutz ausgerichteten Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums in Bezug auf die Reduzierung der Nährstoffbelastung wirksam sind.

## Bemerkungen

### Die Nitratrichtlinie wird trotz einer relativ erfolgreichen Weiterverfolgung seitens der Kommission nicht wirksam umgesetzt

#### Mängel bei der Ausweisung von gefährdeten Gebieten

##### 75

Nitratgefährdete Gebiete sollten alle zur Verunreinigung durch Nitrat beitragenden Einzugsgebiete von verunreinigten Gewässern (d. h. eutrophen Gewässern, Gewässern mit einer Nitratkonzentration von über 50 mg/l) oder von Verunreinigung bedrohten Gewässern umfassen. Die Mitgliedstaaten müssen dann in diesen Gebieten ein Aktionsprogramm umsetzen. Deutschland, Dänemark, Finnland und Litauen verfügen nicht über ausgewiesene nitratgefährdete Gebiete, da sie sich dafür entschieden haben, die Aktionsprogramme auf ihrem gesamten Hoheitsgebiet umzusetzen. Die anderen vier Mitgliedstaaten, insbesondere Polen, haben, obwohl sie fast vollständig in die Ostsee entwässern, nur einen kleinen Teil ihres Hoheitsgebiets als nitratgefährdete Gebiete ausgewiesen (Estland 7 %, Lettland 13 %, Polen 4,5 % und Schweden 22 %). Die Kommission hat die Angemessenheit der Ausweisung der gefährdeten Gebiete in diesen Ländern infrage gestellt und hat gegen Polen sogar Klage beim Gerichtshof der Europäischen Union erhoben (siehe Ziffer 82).

##### 76

Die Umsetzung des Aktionsprogramms auf dem gesamten Hoheitsgebiet, wie dies in Finnland geschieht, fördert die Akzeptanz der Vorschriften, da diese für alle Landwirte gleich sind. In Gebieten mit extensiver Bewirtschaftung mit einem geringen Einsatz von Düngemitteln, einem guten Zustand und einem geringen Belastungsrisiko der aufnehmenden Gewässer sind bestimmte Anforderungen der Aktionsprogramme jedoch überflüssig, die Verwaltungs- und Inspektionskosten aber erhöht. In Gebieten mit intensiver Landwirtschaft und Tierzucht sind die Anforderungen hingegen möglicherweise unzureichend, um die für die Erzielung eines guten Zustands der Binnengewässer und des Wassers in der Ostsee erforderliche Reduzierung der Nährstoffbelastung zu erreichen. So befindet sich etwa ein bedeutender Anteil der Wasserkörper in Südfinnland nach 20-jähriger Anwendung der Nitratrichtlinie in schlechtem Zustand. Außerdem hat Finnland in der jüngeren Vergangenheit seinen Stickstoffeintrag in die Ostsee nicht reduziert (siehe **Abbildung 2**).

##### 77

Bis zum Erreichen der Zielvorgaben auf dem Gebiet der Reduzierung des Phosphoreintrags ist es noch ein langer Weg (siehe **Anhang III**). Darüber hinaus konzentriert sich die Nitratrichtlinie auf Nitrat und umfasst keine Obergrenzen für die Verwendung von Phosphor<sup>53</sup>. Daher trägt die Anwendung eines Nitrat-Aktionsprogramms nicht notwendigerweise zur Lösung des Problems bei, wenn die Eutrophierung durch Phosphor ausgelöst wird, und die Mitgliedstaaten müssen möglicherweise zusätzliche Maßnahmen ergreifen. In den besuchten Mitgliedstaaten gab es keine Anforderungen hinsichtlich einer Begrenzung der Ausbringung von Phosphor auf Flächen (siehe Ziffer 35).

53 Dieses Problem wird in der Richtlinie im Rahmen der Anforderung „Begrenzung des Ausbringens von Düngemitteln auf landwirtschaftliche Flächen“ nur indirekt aufgegriffen, da Nitrat und Phosphor im Allgemeinen zusammen (mit anderen Nährstoffen) in Düngemitteln vorhanden sind. Diese Anforderung garantiert jedoch keine Begrenzung der Verwendung von Phosphor, da der Anteil der verschiedenen Nährstoffe in handelsüblichen Düngemitteln schwankt.

## Unterschiedliche Inhalte der Nitrat-Aktionsprogramme

### 78

Die Richtlinie enthält sowohl obligatorische als auch optionale Anforderungen an Landwirte. Es werden jedoch nur für einige wenige der obligatorischen Anforderungen genaue Obergrenzen festgelegt, die somit in allen Mitgliedstaaten einheitlich zur Anwendung kommen<sup>54</sup>. Im Hinblick auf die anderen obligatorischen Anforderungen werden genaue Vorschriften in den Nitrat-Aktionsprogrammen der Mitgliedstaaten festgelegt. In den drei besuchten Mitgliedstaaten unterscheiden sich diese Vorschriften in Bezug auf ihre Strenge, und sie waren weniger streng als Vorschriften in einer Studie, die im Auftrag der Kommission durchgeführt wurde, wie in **Tabelle 2** gezeigt wird.

### 79

In der Richtlinie wird eine genaue Obergrenze für die Verwendung von Stickstoff aus Dung festgelegt, jedoch nicht für die Verwendung von Stickstoff aus Mineraldüngern, die sich erhöht hat<sup>55</sup>. Die Richtlinie umfasst außerdem eine allgemeine Anforderung für alle Mitgliedstaaten, Beschränkungen im Hinblick auf die Gesamtmenge der verwendeten Stickstoffdünger einzuführen. Die Wirksamkeit einer solchen Anforderung kann am besten sichergestellt werden, indem Düngepläne von unabhängigen Experten erstellt und durch die zuständigen Behörden genehmigt werden. Im Rahmen der Nitratrichtlinie sind Düngepläne und eine Berichterstattung für Landwirte jedoch nicht vorgeschrieben. Das Aktionsprogramm Finnlands schreibt Landwirten nicht vor, Düngepläne anzuwenden. Polen hingegen schreibt Aufzeichnungen über die Verwendung von Düngemitteln vor sowie Düngepläne für landwirtschaftliche Betriebe von über 100 ha, d. h. für 1 % der Gesamtzahl der landwirtschaftlichen Betriebe in Polen. In diesen beiden Ländern sind diese Anforderungen nicht obligatorisch, sie werden jedoch auf freiwilliger Basis von Landwirten als Bedingung für den Erhalt von Agrarumweltzahlungen erfüllt<sup>56</sup>. Lettland schreibt für landwirtschaftliche Betriebe von über 20 ha (oder 3 ha im Fall von Gartenbaubetrieben), die 85 % der landwirtschaftlichen Nutzflächen in nitratgefährdeten Gebieten ausmachen, sowohl Düngepläne als auch das Führen von Aufzeichnungen über die Verwendung von Düngemitteln vor.

### 80

Wenn Aufzeichnungen über die Verwendung von Düngemitteln geführt werden müssten, könnte außerdem besser sichergestellt werden, dass bestimmte Anforderungen, die schwer zu überprüfen sind, weil sie vorsehen, dass zu bestimmten Zeitpunkten oder auf bestimmten Teilen der landwirtschaftlichen Flächen nicht gedüngt werden darf, umgesetzt werden (siehe **III.1.1**, **II.A.2** und **II.A.4** in **Tabelle 2**). Fehlen derartige Aufzeichnungen, können Verstöße kaum mit Sicherheit festgestellt (und Sanktionen vollstreckt) werden, es sei denn, der Landwirt wird auf frischer Tat ertappt.

54 Anhang III Abschnitt 2, Höchstmenge von 170 kg/ha/Jahr für die Ausbringung von Stickstoff aus Dung, sowie Anhang II Abschnitt A Nummer 3, Verbot der Ausbringung von Düngemitteln auf wassergesättigten, überschwemmten, gefrorenen oder schneebedeckten Böden.

55 Laut den Angaben von Eurostat ist die Gesamtausbringung von Stickstoff aus Mineraldüngern im Zeitraum 2004-2012 in Estland, Lettland und Polen im Jahresmittel um mehr als 4 % sowie in Polen und Schweden um einen etwas geringeren Wert gestiegen. In Deutschland, Finnland und Dänemark ist sie im Jahresmittel um 1 % gesunken.

56 In Finnland sind dies ungefähr 90 % der finnischen Landwirte und 97 % des Ackerlands. In Polen müssen Landwirte, die Agrarumweltzahlungen erhalten, auch Aufzeichnungen führen, jedoch sind Düngepläne nur für Landwirte vorgeschrieben, die Zahlungen im Rahmen von Agrarumweltregelungen für Biolandbau und nachhaltige Landwirtschaft erhalten. Dies betrifft 12 % des Ackerlands.

**Tabelle 2** Anforderungen der Nitrat-Aktionsprogramme, die Ende 2014 in Kraft waren

Bezugnahme auf Anhänge der Nitratrichtlinie	Obligatorische Anforderungen				
	Düngemittel				Dung
	III 1.1 Sperrfrist	III 1.3 Obergrenze für das Ausbringen auf Flächen (kg/ha/Jahr)	II.A.2 Stark geneigte Flächen	II.A.4 Entfernung zu Wasserläufen	III 1.2 Kapazität von Dunglagerbehältern
<b>LETTLAND</b> (in nitratgefährdeten Gebieten)	4,5 Monate für Dung 5 Monate für Mineraldünger	Kartoffeln < 150 Grasflächen von 50 bis 190 Sommergetreide und Ölsaaten von 110 bis 200	Alle Düngemittel verboten auf stark geneigten Flächen > 17,6 % (10°)	50 m, wenn geneigte Fläche > 10° 10 m von Wasserschutzgebieten	In einem Zeitraum von 6 Monaten erzeugter Festmist In einem Zeitraum von 7 Monaten erzeugte Jauche
<b>POLEN</b> (in nitratgefährdeten Gebieten)	Von 3,5 bis 4,5 Monaten Festmist 6,5 Monate Jauche und Mineraldünger	Kartoffeln von 100 bis 200 Grasflächen und Silage von 260 bis 300 Sommergetreide und Ölsaaten von 100 bis 240	Einige Düngemittel verboten auf geneig- ten Flächen > 10 %	Von 5 bis 20 m	In einem Zeitraum von 6 Monaten erzeugter Dung
<b>FINNLAND</b> (ganzes Land)	6 Monate	Kartoffeln < 130 Grasflächen, Silage < 250 Sommergetreide und Ölsaaten < 170	Dung verboten auf geneigten Flächen > 10 %	5 m 10 m, wenn geneigte Fläche > 2 % <sup>a</sup>	In einem Zeitraum von 12 Monaten erzeugter Dung
<b>Im Auftrag der Kommission durchgeführte Studie</b>	Finland 8 Monate Lettland und Polen 7 Monate (2 Monate weniger für Festmist beim Fehlen besonderer Risiken)	Kartoffeln < 130 in Finland < 90 in Lettland und Polen Grasflächen und Silage- Mais < 90 und < 210 in Finland < 100 und < 250 in Lett- land und Polen Sommergetreide und Ölsaaten < 70 in Finnland < 60-80 in Lettland und Polen	Alle Düngemittel ver- boten auf geneigten Flächen > 8 % und 100 m Länge	25 m an Wasserläufen in Gebieten mit eutro- phen, empfindlichen Wasserkörpern 50 m auf geneigten Flächen 3 bis 10 m an Gräben und Bächen	Finland: In einem Zeit- raum von 9 Monaten erzeugter Dung Lettland und Polen: In einem Zeitraum von 8 Monaten erzeugter Dung

- Gleich dem oder strenger als der Standard in der Studie
- Ähnlich dem Standard in der Studie
- Weit unter dem Standard in der Studie
- Sehr weit unter dem Standard in der Studie

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Im Auftrag der Kommission durchgeführte Studie *Recommendations for establishing Actions Programmes under Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agriculture sources* (Empfehlungen für die Aufstellung von Aktionsprogrammen im Rahmen der Richtlinie 91/676/EWG zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen) (DLO-Alterra Wageningen UR, DLO-Plant research International Wageningen UR, NEIKER Tecnalia, Derio, Spanien, Institute of Technology and Life Sciences (ITP), Warschau, Polen, Swedish Institute of Agricultural and Environmental Engineering (JTI), Uppsala), Dezember 2011.

### Die Weiterverfolgung durch die Kommission war relativ erfolgreich, jedoch zeitaufwendig

#### 81

Die Kommission sollte sicherstellen, dass die Nitratrichtlinie durch die Mitgliedstaaten korrekt umgesetzt wird<sup>57</sup>. Die Genehmigung der Ausweisung von nitratgefährdeten Gebieten oder von Nitrat-Aktionsprogrammen obliegt jedoch den Mitgliedstaaten. Alle vier Jahre müssen die Mitgliedstaaten der Kommission einen Bericht („Bericht nach Artikel 10“) vorlegen, der eine Begründung für die von ihnen ausgewiesenen nitratgefährdeten Gebiete, die Ergebnisse ihrer Überwachung der Gewässerverschmutzung durch Nitrat sowie eine Zusammenfassung ihrer Aktionsprogramme enthält. Wenn die Kommission der Auffassung ist, dass die Richtlinie nicht korrekt umgesetzt wurde, stehen ihr als Zwangsmaßnahme einzig rechtliche Schritte zur Verfügung.

#### 82

Seit 2010 pflegt die Kommission einen Dialog mit allen an die Ostsee angrenzenden Mitgliedstaaten, was im Allgemeinen dazu beigetragen hat, in den Rechtsvorschriften in Bezug auf Düngemittel Änderungen herbeizuführen. Die jüngsten Aktionsprogramme, die einige strengere Anforderungen enthalten, wurden Ende 2014 in Finnland und Lettland eingeführt. Im Jahr 2008 ersuchte die Kommission Polen, seine nitratgefährdeten Gebiete auszuweiten und seine Aktionsprogramme zu verbessern. Schließlich hat Polen nach einem Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union (C-356/13) aus dem Jahr 2014 ein Gesetzgebungsverfahren auf den Weg gebracht, um seine nitratgefährdeten Gebiete neu auszuweisen und seine Düngemittelgesetzgebung und seine Aktionsprogramme für 2016 zu ändern.

#### 83

Das Weiterverfolgungsverfahren der Kommission ist zeitaufwendig, was teilweise darauf zurückzuführen ist, dass die Anforderungen der Richtlinie allgemein formuliert und daher detaillierte Umsetzungsvorschriften in den Mitgliedstaaten notwendig sind. Die Kommission benötigt außerdem wissenschaftliche Fachkompetenz, um beurteilen zu können, ob die Vorschriften der Mitgliedstaaten streng genug sind, um das im Rahmen der Richtlinie vorgesehene Niveau des Gewässerschutzes sicherzustellen. Der in **Tabelle 2** genannten Studie sowie zusätzlichen wissenschaftlichen Belegen zufolge hat die Kommission ihre Maßnahmen verstärkt, jedoch werden die Empfehlungen dieser Studie teilweise von den Mitgliedstaaten infrage gestellt. Zum Zeitpunkt der Prüfung dauerten Diskussionen mit Estland und Schweden an, und ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Estland war noch offen. Die Kommission stimmte zu, dass Lettland statt der Ausweitung der nitratgefährdeten Gebiete Vorschriften betreffend den Einsatz von Nitrat außerhalb dieser Gebiete einführt. Diese beiden Optionen sind jedoch möglicherweise nicht gleichermaßen wirksam: Während die in den nitratgefährdeten Gebieten anwendbaren Anforderungen über einen EU-Mechanismus durchgesetzt werden, sind die Anforderungen außerhalb dieser Gebiete nicht sämtlich Gegenstand ähnlicher Überprüfungen (siehe Ziffer 85).

57 Gemäß Artikel 258 des Vertrags von Lissabon hat die Kommission für die Anwendung dieses Vertrags sowie der von den Organen aufgrund dieses Vertrags getroffenen Bestimmungen Sorge zu tragen.

### Der Cross-Compliance-Mechanismus trägt zur Durchsetzung der Nitratrichtlinie und anderer Düngemittelanforderungen bei, ist jedoch nicht in vollem Umfang wirksam

#### Nicht alle Anforderungen in Bezug auf die Verwendung von Düngemitteln fallen unter die Cross-Compliance

##### 84

Die Nitratrichtlinie enthielt keine spezifischen Bestimmungen zur Durchsetzung der in dieser Richtlinie enthaltenen Anforderungen. Seit der Einführung des Cross-Compliance-Systems müssen die auf nitratgefährdete Gebiete anwendbaren Anforderungen im Rahmen der Cross-Compliance überprüft werden. Das bedeutet, dass ein Landwirt bestraft werden kann, wenn er die Anforderungen nicht einhält. Während die sektorbezogenen Rechtsvorschriften und ihre Durchsetzungsmechanismen jedoch für alle Landwirte gelten, können mit der Cross-Compliance zusammenhängende Sanktionen nur auf Empfänger von GAP-Zahlungen angewendet werden.

##### 85

Außerdem müssen die Mitgliedstaaten für Aspekte, die in EU-Rechtsvorschriften festgelegt sind, Standards festlegen, die als GLÖZ-Standards bekannt sind, um sicherzustellen, dass der Boden in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten wird. Der für die Wasserqualität relevante GLÖZ-Standard, im Rahmen dessen Düngemittelanforderungen festgelegt werden müssen, ist der GLÖZ-Standard „Schaffung von Pufferzonen entlang von Wasserläufen“<sup>58</sup>.

##### 86

Es fallen jedoch nicht alle nationalen Anforderungen in Bezug auf die Verwendung von Düngemitteln außerhalb von nitratgefährdeten Gebieten unter die GLÖZ-Standards, weshalb nicht alle der Cross-Compliance unterliegen<sup>59</sup>. Anforderungen, die nicht der Cross-Compliance unterliegen, werden von nationalen Umweltschutzbehörden überprüft und können bei einer Nichteinhaltung Sanktionen gemäß dem nationalen Recht unterliegen. Diese Überprüfungen wiesen jedoch Mängel bei den Verfahren zur Bestimmung der Kontrollstichprobe auf (Polen) sowie aufgrund der Tatsache, dass nicht alle anwendbaren Anforderungen überprüft wurden (Lettland). In Lettland deckten zusätzliche Überprüfungen nur Anforderungen zur Lagerung von Dung und zur Dungbewirtschaftung ab.

##### 87

Darüber hinaus ergab die Prüfung des Hofes, dass mit dem GLÖZ-Standard zu Pufferzonen eher ein niedriges Niveau festgelegt wurde (siehe **Kasten 2**).

58 Ackerbau und Weidewirtschaft sind erlaubt, jedoch mit Einschränkungen, wie etwa im Hinblick auf den Einsatz von Düngemitteln.

59 Beispiele für nationale Anforderungen zur Verwendung von Düngemitteln außerhalb von nitratgefährdeten Gebieten sind Zeiträume, in denen das Ausbringen von Düngemitteln verboten ist (Polen), die Obergrenze von 170 kg Stickstoff aus Dung pro Hektar, das Verbot des Ausbringens von Düngemitteln auf wassergesättigten, überschwemmten, gefrorenen oder schneebedeckten Böden sowie des Ausbringens von Düngemitteln auf stark geneigten landwirtschaftlichen Flächen (Polen und Lettland).

Kasten 2

**Beispiele für Anforderungen gemäß dem GLÖZ-Standard zur Schaffung von Pufferzonen entlang von Wasserläufen**

Der seit 2013 für alle Landwirte geltende GLÖZ-Standard musste mindestens den Anforderungen für Landwirte in nitratgefährdeten Gebieten entsprechen. Aus **Tabelle 2** (Anforderung II.A.4) geht bereits eine große Bandbreite an Definitionen für diese Anforderung hervor.

In Finnland wurde im Rahmen des GLÖZ-Standards zusätzlich festgelegt, dass auf der Pufferzone bis zu einer Entfernung von 0,60 m von der Grenze des Wasserlaufs kein Ackerbau erlaubt ist. Lettland und Polen nutzten die GLÖZ-Standards nicht, um die Anforderung einer Pufferzone mit einer unbewirtschafteten Fläche einzuführen.

**Cross-Compliance-Kontrollen zeigen, dass ein erheblicher Anteil der Anforderungen für den Schutz des Wassers vor einer Nährstoffbelastung nicht eingehalten wird**

88

In allen drei besuchten Mitgliedstaaten wurden die spezifischen Risiken in Bezug auf die Nährstoffbelastung bei der Auswahl der Stichproben nicht berücksichtigt (siehe **Tabelle 3**).

60 Ziffer 69 des Sonderberichts Nr. 8/2008 „Ist die Cross-Compliance-Regelung wirksam?“ und Ziffer 136 des Sonderberichts Nr. 23/2015.

Tabelle 3

**Mit der Nährstoffbelastung verbundene Faktoren, die bei der Auswahl von Stichproben für Cross-Compliance-Kontrollen berücksichtigt wurden**

Landwirtschaftliche Betriebe, die in Bezug auf die Wasserbelastung durch Nährstoffe ein höheres Risiko darstellen	LV	PL	FI
Lage in der Nähe von Wasserläufen	NEIN	JA	NEIN
Lage auf stark geneigten landwirtschaftlichen Flächen	NEIN	JA	NEIN
Hohe Viehdichte > 1,7 Großvieheinheiten/ha	NEIN	NEIN	NEIN

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

89

Die Kontrollanweisungen in den Mitgliedstaaten sind nicht immer genau genug, um zu verhindern, dass einige wichtige Kontrollen inkorrekt durchgeführt werden. Beispielsweise ergab die Prüfung, dass die Anweisungen keine Vorschrift dahin gehend enthielten, dass die Zuverlässigkeit der Aufzeichnungen zu Düngemitteln durch einen Abgleich mit den Rechnungen (Polen) und dem Düngerbestand (Polen und Lettland) zu bestätigen ist. Der Zeitpunkt der Kontrollen (hauptsächlich von Juli bis Oktober) ist für eine Überprüfung der Einhaltung der Anforderungen in den Wintermonaten ungeeignet. Der Hof hat bereits auf dieses Problem hingewiesen<sup>60</sup>.

## 90

In den drei besuchten Ländern wird ein großer Anteil der für nitratgefährdete Gebiete geltenden Anforderungen nicht eingehalten; bei den im Jahr 2013 kontrollierten Landwirten liegt der Prozentsatz zwischen 17 und 32 %. Die meisten Fälle der Nichteinhaltung betrafen nicht vorhandene oder ungeeignete Einrichtungen zur Dunglagerung, mit der Analyse des Stickstoffgehalts von Dung verbundene Probleme (Finnland), die Nichteinhaltung der Obergrenze für das Ausbringen von stickstoffhaltigem Dung (Polen), mangelhafte Düngepläne sowie das Fehlen von Aufzeichnungen zu Düngemitteln (Lettland). Dies deutet darauf hin, dass das Kontrollsystem eine geringe abschreckende Wirkung hat, wie bereits in früheren Berichten des Hofes festgestellt wurde<sup>61</sup>.

### **Durch die EU kofinanzierte Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2007-2013 hatten geringfügige Auswirkungen auf die Reduzierung der Nährstoffbelastung in Wasserkörpern in den besuchten Mitgliedstaaten**

## 91

Die ergänzenden Maßnahmen im Rahmen der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete von 2009 waren auf die Reduzierung der Nährstoffbelastung durch die Landwirtschaft ausgerichtet und entsprachen größtenteils den Maßnahmen im Rahmen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums für 2007-2013, d. h. Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe im Zusammenhang mit der Dunglagerung sowie Maßnahmen zur Verbesserung des Zustands der Umwelt und des ländlichen Lebensraums<sup>62</sup>. Im Rahmen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums sollten durch diese Maßnahmen jedoch mehrere Umweltziele erreicht werden, und im Allgemeinen können alle Landwirte sie auf freiwilliger Basis ungeachtet des Standorts des landwirtschaftlichen Betriebs anwenden, während sie in den Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete als wichtige Instrumente zur Verbesserung des Wasserzustands dargestellt werden, die in spezifischen Gebieten zur Anwendung kommen sollen.

## 92

Ferner war zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete<sup>63</sup> bereits ein bedeutender Teil der Mittel für die Entwicklung des ländlichen Raums gebunden, insbesondere für Agrarumweltregelungen, jedoch nicht notwendigerweise in den Gebieten, die in den Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete angegeben waren. Um diese Regelungen in den angegebenen Gebieten umzusetzen, wäre eine bessere Koordinierung zwischen den für die Entwicklung des ländlichen Raums zuständigen Behörden und den Wasserbehörden erforderlich gewesen, und/oder es hätte zusätzlicher Mittel bedurft. Beides war nur selten gegeben<sup>64</sup>.

61 Sonderberichte Nr. 8/2008, Nr. 4/2014 und Nr. 23/2015.

62 Artikel 36 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005.

63 Die 2009 verabschiedeten Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete betreffen die Jahre 2010-2015, wohingegen die 2006 verabschiedeten Programme für die ländliche Entwicklung die Jahre 2007-2013 betreffen.

64 Im Rahmen der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete in Lettland wurden die zwei Maßnahmen „Grünflächen als Pufferzonen“ sowie „Erstellung von Düngeplänen“ vorgeschlagen, die mit nationalen Mitteln finanziert werden sollten, die jedoch einen beschränkten Umfang hatten oder nicht umgesetzt wurden.

### **Durch EU-Mittel kofinanzierte Investitionen haben Landwirten dabei geholfen, Dung besser zu bewirtschaften, sie richteten sich jedoch nur zum Teil an die landwirtschaftlichen Betriebe, von denen die stärkste Nährstoffbelastung ausging**

#### 93

Das Fehlen geeigneter Einrichtungen zur Dunglagerung wurde als großes Problem erkannt, das fast alle landwirtschaftlichen Betriebe in nitratgefährdeten Gebieten in Polen betrifft. Auch in Lettland stellte es ein bedeutendes Problem dar. Dieses Problem wurde im Rahmen der ersten Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums in Polen und Lettland mit unterschiedlichem Erfolg angegangen (2004-2006)<sup>65</sup>. Darüber hinaus wurden die Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete für das Jahr 2009 davon ausgehend erstellt, dass eine Verbesserung der Einrichtungen zur Dunglagerung in nitratgefährdeten Gebieten und in bestimmten Einzugsgebieten von Wasserkörpern weiterhin notwendig war. Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete in Finnland umfassen diese Maßnahme ebenfalls.

#### 94

Dennoch priorisierte bei der Umsetzung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013 keiner der drei besuchten Mitgliedstaaten Zuschüsse für die Verbesserung von Einrichtungen zur Dunglagerung in landwirtschaftlichen Betrieben, die in nitratgefährdeten Gebieten liegen oder ein höheres Risiko für den Gewässerschutz darstellen, wie etwa Betriebe mit einer hohen Viehdichte oder Betriebe in Einzugsgebieten von Wasserkörpern mit schlechtem Wasserzustand.

### **Mehrere Faktoren begrenzten die Wirksamkeit der auf den Gewässerschutz ausgerichteten Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums**

#### 95

Im Zusammenhang mit der Reduzierung der Nährstoffbelastung des Wassers waren die wichtigsten Agrarumweltregelungen geografisch nicht auf die in den Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete angegebenen problematischen Gebiete ausgerichtet. Dabei handelt es sich oft um Gebiete mit einer intensiven Landwirtschaft und/oder nitratgefährdete Gebiete sowie Flächen, die der Erosion unterliegen und von denen daher eine bedeutende Menge an Nährstoffen abfließt. Selbst in den Fällen, in denen einige Agrarumweltregelungen und Aufforstungsmaßnahmen zielgerichtet waren, trafen sie auf eine geringe Nachfrage der Landwirte. So erreichten etwa in Finnland die Programme „Schaffung von Pufferzonen (in Uferbereichen)“ und „Effiziente Reduzierung der Nährstoffbelastung (Phosphor)“ 57 % bzw. 15 % ihrer jeweiligen Zielvorgaben (Hektarzahl). In Lettland wurden im Rahmen des Programms „Stoppelfelder im Winter“ annähernd 59 % erreicht und in Polen im Rahmen der Aufforstungsmaßnahme 50 %. Den nationalen Behörden zufolge waren diese geringen Werte auf die Komplexität der Maßnahmen und die geringe Höhe der Zuschüsse zurückzuführen, insbesondere für intensiv wirtschaftende Betriebe, die im Allgemeinen in diesen Gebieten angesiedelt sind.

<sup>65</sup> In Lettland haben die Investitionen in Einrichtungen zur Dunglagerung 50 % der landwirtschaftlichen Betriebe mit 80 % der Großvieheinheiten in nitratgefährdeten Gebieten erreicht. In Polen war die Förderung von Einrichtungen zur Dunglagerung nur wenig erfolgreich.

96

Als Folge davon werden die wichtigsten Agrarumweltregelungen in Gebieten, die von einer Nährstoffbelastung bedroht sind, in den geprüften Mitgliedstaaten unzureichend umgesetzt. In Lettland und Polen beispielsweise handelt es sich bei den meisten Flächen, auf denen Maßnahmen wie Biolandbau, Schutz von Boden und Wasser und Grasflächen als Pufferzonen durchgeführt werden, um landwirtschaftliche Flächen außerhalb von nitratgefährdeten Gebieten (siehe **Tabelle 4**).

Tabelle 4

**Umsetzung von Agrarumweltregelungen mit Relevanz für den Gewässerschutz in nitratgefährdeten Gebieten**

Agrarumweltregelungen mit Relevanz für den Gewässerschutz	% des geförderten Gebiets, das in nitratgefährdeten Gebieten liegt	
	LV	PL
Ökologischer/biologischer Landbau	5,2	1,6
Integrierte/nachhaltige Landwirtschaft	28,8	11,6
Schutz des Bodens und des Wassers	10,9	7,5
Grasflächen als Pufferzonen	0,0	2,4

*Hinweis:* Finnland wurde in dieser Tabelle nicht berücksichtigt, da das gesamte Land als nitratgefährdetes Gebiet gilt.

*Quelle:* Europäischer Rechnungshof.

97

Darüber hinaus waren die Anforderungen einiger Agrarumweltregelungen nicht anspruchsvoll genug, da sie manchmal nur geringfügig strenger waren als die Grundanforderungen, d. h. die Cross-Compliance-Anforderungen und die Mindestanforderungen für Düngemittel und Pestizide<sup>66</sup>. In Polen beispielsweise ist im Rahmen der Agrarumweltregelung für die Schaffung von unbewirtschafteten Flächen mit Gräsern und heimischen Sträuchern an Wasserläufen ein 5 m breiter Streifen vorgeschrieben, während die vorgeschriebene Mindestbreite in anderen Mitgliedstaaten viel größer ist, z. B. 15 m. In Finnland hätten die Anforderungen in Bezug auf Düngepläne und die Vegetationsbedeckung von Böden im Winter in die Grundanforderungen aufgenommen werden können. Dies wurde in Lettland bei beiden Anforderungen (siehe Ziffer 79) und in Polen für die zweite Anforderung (siehe Ziffer 86 und Fußnote 59) getan.

66 Die Mindestanforderungen für Düngemittel und Pestizide müssen von den Mitgliedstaaten festgelegt werden und sind auf bestimmte Maßnahmen im Rahmen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums anwendbar. In den drei besuchten Mitgliedstaaten gehen sie nicht über die Cross-Compliance-Anforderungen für Düngemittel hinaus und umfassen keine Obergrenzen für die Ausbringung von Phosphor, außer in Finnland, wo die Obergrenze jedoch eher großzügig ist.

## 98

Die Prüfung zeigte außerdem, dass keiner der an die Ostsee angrenzenden Mitgliedstaaten die Maßnahme „Zahlungen im Zusammenhang mit der Wasser-rahmenrichtlinie“ in seine Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums für 2007-2013 oder 2014-2020 aufgenommen hat (außer Dänemark für 2007-2013). Dies wurde durch die Tatsache erklärt, dass durch diese Maßnahme nur Aktionen unterstützt werden können, die über die Grundanforderungen hinausgehen und für Landwirte in den im Rahmen der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete ausgewiesenen Bereichen obligatorisch sind. Solche Maßnahmen waren in den ersten Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete der meisten an die Ostsee angrenzenden Mitgliedstaaten nicht enthalten.

## 99

Einerseits wenden die landwirtschaftlichen Betriebe, von denen die stärkste Nährstoffbelastung ausgeht, Agrarumweltregelungen nicht in ausreichendem Maße an, da im Rahmen dieser Programme nur geringe Ausgleichszahlungen angeboten werden, andererseits verhängen die Mitgliedstaaten gegen diese landwirtschaftlichen Betriebe auch nicht die zum Zwecke des Gewässerschutzes notwendigen Sanktionen. Im Sonderbericht Nr. 23/2015 (Ziffern 154-161) wird die Schwierigkeit der praktischen Anwendung des Verursacherprinzips auf die Landwirtschaft beschrieben.

### **Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 sind Instrumente verfügbar, mit denen sich die Wirksamkeit von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Bereich Gewässerschutz verbessern lässt, doch wurden diese noch nicht in vollem Umfang eingesetzt**

## 100

In der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013<sup>67</sup> ist vorgesehen, dass dem Gewässerschutz in den Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums Priorität eingeräumt werden soll. Daneben sind Ex-ante-Konditionalitäten vorgeschrieben, die im Hinblick auf die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie und die für die Landwirtschaft geltende Umweltschutzgesetzgebung erfüllt werden müssen.

## 101

Bei der Bewertung und vor der Genehmigung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums für 2014-2020 bestand die Kommission darauf, dass die Mitgliedstaaten ihre Maßnahmen auf die Gebiete ausrichten, in denen der größte Bedarf besteht. Sie forderte außerdem eine stärkere Kohärenz zwischen den Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete (die Entwürfe lagen Ende 2015 zur Genehmigung vor) und den Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, insbesondere im Hinblick auf die geografische Ausrichtung<sup>68</sup>. Darüber hinaus forderte sie strengere Grundanforderungen und anspruchsvollere Anforderungen speziell für Agrarumweltregelungen sowie die Vermeidung einer Überschneidung von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und neu eingeführten Ökologisierungsmethoden<sup>69</sup>. In der Praxis hat die Diskussion mit der Kommission zu einigen Verbesserungen bei den auf den Gewässerschutz ausgerichteten Maßnahmen im Rahmen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums geführt<sup>70</sup>.

- 67 Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005.
- 68 So hatte die Kommission gefordert, dass im Rahmen des lettischen Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums Ausgleichsmaßnahmen für kofinanzierte Investitionen in die Dränage von land- und forstwirtschaftlichen Flächen eingeführt werden, wie in den Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete festgelegt.
- 69 Landwirte, die für flächenbezogene Zahlungen infrage kommen, müssen eine Reihe von „Ökologisierungsmethoden“ anwenden, die dem Klima- und Umweltschutz in ihren landwirtschaftlichen Betrieben förderlich sind. Diese Methoden bestehen in einer Anbaudiversifizierung, im Erhalt von Dauergrünland und in der Verwendung von 5 % der Anbauflächen für ökologisch wertvolle Elemente. Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 608).
- 70 Die geografische Ausrichtung des finnischen Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums wurde mithilfe verschiedener Mechanismen verbessert. Im Rahmen des polnischen Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums wurde die Anforderung der Erstellung eines Düngeplans auf mehrere Agrarumweltregelungen ausgeweitet. Im lettischen Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums wurden die Anforderungen der Programme für Stoppelfelder und den integrierten Gartenbau gegenüber dem vorherigen Programm verschärft.

## Bemerkungen

### 102

Als Folge davon wurden einige der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums für 2014-2020 jedoch nur teilweise oder bedingt genehmigt, da die Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt der Genehmigung noch dabei waren, ihre Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete für 2015 auszuarbeiten und in diesem Zusammenhang die rechtlichen Basisanforderungen zu ändern oder Ökologisierungsmethoden festzulegen. Das wird zu Verzögerungen bei der Umsetzung einiger Maßnahmen führen.

### Mehrwert der EU-Strategie für den Ostseeraum (EUSBSR) im Hinblick auf die Reduzierung der Nährstoffeinträge in die Ostsee

### 103

Die EU-Strategie für den Ostseeraum wurde 2009 als wegbereitende Maßnahme zur Umsetzung des makroregionalen Ansatzes<sup>71</sup> in Bezug auf die regionale Entwicklung und unter anderem zur Herstellung von Verknüpfungen zwischen Umwelt- und Landwirtschaftsbehörden eingeleitet. Im Rahmen des EUSBSR-Unterziels „Klares Wasser in der Ostsee“ wurden die HELCOM-BSAP-Ziele zur Reduzierung des Nährstoffeintrags angenommen. Daher sollte der Mehrwert der Strategie auf diesem Gebiet darin bestehen, die Umsetzung des HELCOM-BSAP durch eine neue Governance zu fördern und zu beschleunigen, indem verschiedene Sektorstrategien und Ressourcen unter Beteiligung einer großen Bandbreite an (öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen) Akteuren zusammengebracht sowie die internationale Zusammenarbeit gestärkt werden<sup>72</sup>.

### 104

Der Hof untersuchte, ob

- die EUSBSR auf dem Gebiet der Reduzierung der Nährstoffbelastung spürbare Auswirkungen hat;
- innovative Projekte entwickelt und die daraus hervorgehenden bewährten Verfahren verbreitet wurden;
- die Kommission sich dafür eingesetzt hat, sicherzustellen, dass operationelle Programme und Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums auf das EUSBSR-Ziel der Reduzierung der Nährstoffbelastung abgestimmt sind.

71 Eine „makroregionale Strategie“ ist ein vom Europäischen Rat gebilligter Gesamtrahmen, um gemeinsame Probleme in einem abgegrenzten geografischen Gebiet in Bezug auf in demselben geografischen Gebiet gelegene Mitgliedstaaten und Drittstaaten anzugehen, wodurch Letzteren eine verstärkte Zusammenarbeit zugutekommt, die zur Verwirklichung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts beiträgt (Quelle: InfoRegio).

72 SWD(2013) 233 final vom 27. Juni 2013 zum Bericht der Kommission zum Mehrwert makroregionaler Strategien. Außerdem COM(2014) 284 final vom 20. Juni 2014 „Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Governance makroregionaler Strategien“.

### Ein komplexes Governance-Netz und ein Mehrwert, der schwer zu beurteilen ist

#### 105

Die EUSBSR ist auf dem Prinzip der „drei Neins“ aufgebaut: nein zu neuen Rechtsvorschriften, nein zu neuen Mitteln und nein zu neuen Institutionen. Obwohl die Absicht bestand, keine neuen Institutionen zu schaffen, umfasst die EUSBSR in der Praxis ein großes Netz an Gruppen und Akteuren. Diese sind zu den zahlreichen bereits im Ostseeraum tätigen Akteuren hinzugekommen. Praktisch ist der Mehrwert der EUSBSR für die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Reduzierung des Nährstoffeintrags jedoch nur schwer zu bewerten, da es keinen Überwachungsrahmen gibt, um die Ergebnisse der Strategie von den Ergebnissen der bereits vorhandenen Maßnahmen unterscheiden zu können.

### Vorzeigeprojekte tragen zwar zur Verbreitung von bewährten Verfahren bei, es konnte jedoch nicht nachgewiesen werden, dass sie Auswirkungen auf die Reduzierung der Nährstoffbelastung haben

#### 106

Es wurde erwartet, dass Akteure wie die Behörden der Mitgliedstaaten, Partner aus dem Unternehmensbereich, Hochschulen und NRO mithilfe bewährter Verfahren innovative Projekte entwickeln und diese Verfahren weiterentwickeln würden. Die wichtigsten EUSBSR-Vorzeigeprojekte, ihre Ziele, Kosten und Finanzierungsquellen sind in **Anhang V** dargestellt.

#### 107

Die Vorzeigeprojekte *Baltic Manure* und *Baltic Deal* haben zur Verbreitung von bewährten Verfahren auf dem Gebiet der Landwirtschaft beigetragen. Einige Vorzeigeprojekte umfassen jedoch sehr geringe Direktinvestitionen in die Reduzierung der Nährstoffbelastung. Andere Projekte, die nicht als Vorzeigeprojekte anerkannt wurden, sind auf dem Gebiet der Reduzierung der Nährstoffbelastung ebenso wichtig, wie etwa die Projekte *Baltic Compass* und *Baltic Compact*, die auf die Nährstoffbelastung durch die Landwirtschaft ausgerichtet sind, sowie PURE, das auf die Behandlung von phosphorhaltigem kommunalen Abwasser ausgerichtet ist.

#### 108

Der Beitrag von Vorzeigeprojekten und anderen im Rahmen des Programms für den Ostseeraum finanzierten Projekten zur Reduzierung der Nährstoffbelastung ist schwer zu bestimmen. Die meisten Vorzeigeprojekte führen nicht sofort und allein zu konkreten Ergebnissen, da sie oft als Pilotbeispiel für gewünschte umfassendere Maßnahmen auf einem bestimmten Gebiet dienen. In einigen Fällen sind sie teilweise überflüssig, da bereits durch andere EU-finanzierte Forschungsprojekte Ergebnisse erzielt und Bewertungen durch die Kommission durchgeführt worden sind.

## Operationelle Programme müssen die EUSBSR stärker berücksichtigen

### 109

Eines der drei Prinzipien der EUSBSR lautet: nein zu neuen Mitteln. Stattdessen sollen sowohl die EU-Kohäsionsmittel als auch die nationalen Mittel zielgerichteter eingesetzt werden, um die makroregionale Ziele effizienter zu unterstützen. Da die EUSBSR 2009, also mitten im Programmplanungszeitraum 2007-2013, formuliert wurde, war es von Anfang nur begrenzt möglich, die Zuweisung von Mitteln auf die einzelnen Prioritäten der operationellen Programme durch die makroregionale Strategie zu beeinflussen.

### 110

Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 bieten sich mehr Möglichkeiten, die Gestaltung der Kohäsionspolitik und der Entwicklung des ländlichen Raums im Sinne der EUSBSR zu beeinflussen<sup>73</sup>. Aus der Prüfung ging hervor, dass die Kommission die Programmplanungsdokumente für 2014-2020 (Partnerschaftsvereinbarungen und operationelle Programme) in einem strukturierten und standardisierten Verfahren bewertete und genau auf die Verknüpfungen zwischen der EUSBSR und den Prioritäten in den Programmen sowie die Koordinierungsmechanismen zwischen den Strukturen zur Verwaltung von EU-Mitteln und der EUSBSR achtete.

### 111

Der Hof stellte jedoch auch im Zusammenhang mit dem Unterziel „Klares Wasser in der Ostsee“ fest, dass die EUSBSR einen geringen Einfluss auf die Prioritäten der Mitgliedstaaten hatte<sup>74</sup>. So wird etwa in schwedischen und finnischen operationellen Programmen kaum auf dieses spezielle Unterziel der EUSBSR Bezug genommen, und die entsprechenden lettischen und polnischen Maßnahmen beziehen sich auf Abwasserinfrastrukturen, die ungeachtet der EUSBSR sowieso umgesetzt werden müssen, um die EU-Richtlinien einzuhalten. Die Mitgliedstaaten verfügen im Programmplanungszeitraum 2014-2020 nur über einen geringen Spielraum zur Erhöhung der Zuweisung von EU-Mitteln für den Gewässerschutz, da 50 % der EFRE-Mittel in Konvergenzregionen und 80 % in anderen Regionen für nur drei thematische Ziele zweckgebunden sind. Der Umweltschutz gehört nicht zu diesen drei Zielen.

### 112

Infolge der Empfehlungen der Kommission wurde in drei der vier untersuchten operationellen Programme Projekten mit Bezug zur EUSBSR besonderer Vorrang eingeräumt<sup>75</sup>. Bei keinem dieser Projekte werden jedoch Zielvorgaben oder Indikatoren für die Reduzierung des Nährstoffeintrags festgelegt, wodurch die Bewertung ihres Beitrags zum EUSBSR-Unterziel „Klares Wasser in der Ostsee“ erschwert wird. Die nationalen Strukturen der EUSBSR wurden in die Begleitausschüsse aller vier operationellen Programme integriert.

73 Siehe Artikel 15 (Inhalt der Partnerschaftsvereinbarung), Artikel 96 Absatz 3 Buchstabe d (Anforderung, dass in den operationellen Programmen die Vorkehrungen für interregionale und transnationale Maßnahmen angegeben sind) und Artikel 70 Absatz 2 (Erlaubnis einer Kofinanzierung von außerhalb des Programmgebiets durchgeführten Vorhaben) der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

74 Er untersuchte Partnerschaftsvereinbarungen und operationelle Programme in Schweden, Finnland, Lettland und Polen.

75 Das ist im polnischen nationalen operationellen Programm „Infrastruktur und Umwelt“ und in den schwedischen operationellen Programmen eindeutig festgelegt und wird im finnischen nationalen operationellen Programm allgemein erwähnt.

## 113

Die Umsetzung von EU-Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten hat nur zu geringen Fortschritten bei der Reduzierung von Nährstoffeinträgen in die Ostsee geführt. Die Investitionen in die Abwasserinfrastruktur waren nur teilweise wirksam, die landwirtschaftlichen Maßnahmen entsprechen in ihrem Umfang nicht der Belastung und sind nicht zielgerichtet genug, und der Mehrwert der EU-Strategie für den Ostseeraum ist schwer einzuschätzen.

**Den Plänen der Mitgliedstaaten fehlt es an Ehrgeiz sowie an geeigneten Indikatoren, und es wurden nur geringe Fortschritte in Bezug auf die Reduzierung der Nährstoffbelastung erzielt**

## 114

Ende 2012 waren nur geringe Fortschritte bei der Reduzierung von Nährstoffeinträgen zur Bekämpfung der Eutrophierung der Ostsee feststellbar. Die Nährstoffbelastung aus städtischen Ballungsräumen ist zwar zurückgegangen, jedoch ist die Nährstoffbelastung durch die Landwirtschaft entweder stabil geblieben oder hat sogar zugenommen (siehe Ziffer 25).

## 115

Die Pläne der Mitgliedstaaten zur Reduzierung der Nährstoffbelastung, mit denen die HELCOM-Ziele erreicht werden sollen, beschränkten sich auf die Umsetzung der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete gemäß der Wasserrahmenrichtlinie. Dies wird nicht immer ausreichen, um die erforderliche Reduzierung der Nährstoffbelastung der Ostsee zu erreichen. Ferner sind die Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete unzureichend, da die Mehrzahl der mit ihnen verbundenen Maßnahmen hauptsächlich der Umsetzung EU-spezifischer Richtlinien dient (siehe Ziffern 26-30).

## 116

Die Ziele der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete im Rahmen der Wasserrahmenrichtlinie werden mithilfe eines Wirkungsindikators ausgedrückt, des Prozentsatzes von Gewässern in einem guten Zustand. Dieser Indikator wurde jedoch nicht auf zugrunde liegende Zielvorgaben heruntergebrochen, wie etwa die Menge der jährlichen Nährstoffbelastung. Das gleiche Problem wurde auch bei den vorbereitenden Unterlagen für die Maßnahmenprogramme im Rahmen der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie festgestellt. Die HELCOM-Empfehlungen, die über die in den EU-Richtlinien festgelegten Standards für spezifische Maßnahmen hinausgehen, werden nur teilweise umgesetzt (siehe Ziffern 31-36).

## 117

Die Zuverlässigkeit der Überwachungsdaten zu den Nährstoffeinträgen in die Ostsee ist nicht gewährleistet. Dies gilt insbesondere für die Daten zur grenzüberschreitenden und diffusen Schadstoffbelastung, die für eine gerechte Zuteilung der Reduzierungszielvorgaben nach Ländern und für die Festlegung geeigneter Maßnahmen entscheidend sind (siehe Ziffern 37-41).

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

### Empfehlung 1

---

Die Kommission sollte

- a) die Mitgliedstaaten verpflichten, Maßnahmenprogramme festzulegen, die die Einhaltung messbarer Zielvorgaben für die Reduzierung der Nährstoffbelastung ermöglichen, damit die Ziele der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie und der Wasserrahmenrichtlinie erreicht werden;
- b) die Mitgliedstaaten verpflichten, die Nährstoffbelastung in ihren Einzugsgebieten sowie die Nährstoffeinträge in die Ostsee zuverlässig und konsequent zu bewerten und zu überwachen.

Die Mitgliedstaaten sollten

- c) Informationen zur Kosteneffizienz der Maßnahmen zur Reduzierung der Nährstoffbelastung sammeln, um über eine solide Analyse zur Schaffung zukünftiger Maßnahmenprogramme zu verfügen.

### Maßnahmen zur Reduzierung der Nährstoffbelastung des kommunalen Abwassers sind teilweise wirksam

#### 118

Nicht alle an die Ostsee angrenzenden Mitgliedstaaten, die die Richtlinie bis 2012 hätten umsetzen müssen, sind dieser Vorgabe nachgekommen. Nur in Deutschland und Finnland wurden die in den Artikeln 4 und 5 der Richtlinie festgelegten Anforderungen hinsichtlich einer Zweitbehandlung und einer weitergehenden Behandlung fast vollständig erfüllt. Was die Mitgliedstaaten betrifft, die die Richtlinie bis Ende 2015 vollständig umsetzen müssen, so wird die Richtlinie trotz bedeutender durch die EU kofinanzierter Investitionen in Polen bis zu diesem Zeitpunkt nicht vollständig umgesetzt sein, und der Anteil von Gemeinden, die nicht an eine Kanalisation angeschlossen sind, ist weiterhin hoch (siehe Ziffern 46-54).

#### 119

Die besuchten Abwasserbehandlungsanlagen sind wirksam und entsprechen den Bestimmungen der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser. Allerdings werden die strengeren Empfehlungen der HELCOM in Bezug auf Phosphor nur von einigen Anlagen eingehalten. Ihre finanzielle Tragfähigkeit ist nicht immer gewährleistet (siehe Ziffern 55-57).

### 120

Die Kommission verfolgte die Einhaltung der Bestimmungen der Beitrittsverträge durch die Mitgliedstaaten nicht zügig genug weiter. Ihre Weiterverfolgung der Umsetzung der entsprechenden Pläne ist nicht genau genug, da sie diese Arbeit auf der Grundlage mangelhafter Daten durchführt. Die Kommission hat nur langsam Maßnahmen zur Aufdeckung von Verstößen und zur Verfolgung von Fällen von Nichteinhaltung in den Mitgliedstaaten eingeleitet (siehe Ziffern 58-64).

### 121

Die EU-Unterstützung für Infrastruktur für die Sammlung und Behandlung von Abwasser in Russland und Belarus führt potenziell zu einer kosteneffizienten Reduzierung der Nährstoffbelastung durch Abwasser. Die Umsetzung dauert jedoch sehr lange, und es wird nur ein sehr geringer Teil des erforderlichen Umfangs erreicht. Ein besonderes Problem ist die Nährstoffbelastung aus der Region Kaliningrad in Russland (siehe Ziffern 65-69).

## Empfehlung 2

---

Die Kommission sollte

- a) die Mitgliedstaaten dazu anhalten, klare rechtliche Verpflichtungen zum Anschluss von Haushalten an bestehende Kanalisationen zu schaffen und deren Einhaltung durchzusetzen;
- b) die Mitgliedstaaten zur Umsetzung einer tragfähigen Abwassergebührenpolitik verpflichten, um eine ordnungsgemäße Instandhaltung und Erneuerung der Vermögenswerte zu ermöglichen. Bei dieser Politik sollten das Verursacherprinzip und die Erschwinglichkeit von Wasserdienstleistungen berücksichtigt werden;
- c) die für die Bewertung der Einhaltung der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser erforderliche Zeit verkürzen;
- d) weiterhin Projekte fördern, die auf die Reduzierung des Nährstoffeintrags in die Ostsee aus Russland und Belarus abzielen, indem sie einen stärkeren Schwerpunkt auf die durch die HELCOM festgestellten wichtigsten Verursacher der Nährstoffbelastung (wie die Region Kaliningrad) legt.

Die Mitgliedstaaten sollten

- e) ihre Abwasserinfrastruktur so effizient wie möglich planen und bauen und erforderlichenfalls die finanzielle Unterstützung von Privathaushalten erwägen, die sich einen Anschluss an die Kanalisation sonst nicht leisten könnten;
- f) für die Einzugsgebiete von Gewässern, die keinen mit den Nährstoffbedingungen der Wasserrahmenrichtlinie und der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie übereinstimmenden guten Zustand erreichen, strengere Nährstoffstandards für Abwasser festlegen als in der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser vorgesehen.

### **Die Mitgliedstaaten zögern, mögliche Maßnahmen auf dem Gebiet der Landwirtschaft in vollem Umfang umzusetzen, und es fehlt an einem gezielten Einsatz in den Gebieten, wo dies am dringendsten nötig ist**

#### **122**

Die gemäß der Nitratrichtlinie verpflichtenden Maßnahmen kommen in einigen Mitgliedstaaten auf einem unzureichenden Teil der Staatsgebiets zur Anwendung. Die Aktionsprogramme unterscheiden sich in Bezug auf ihre Strenge, und sie sind nicht immer so streng wie von der Kommission empfohlen. In der Richtlinie wird landwirtschaftlichen Betrieben nicht explizit vorgeschrieben, Düngepläne zu erstellen oder Aufzeichnungen zu den verwendeten Düngemitteln zu führen. Diese beiden Instrumente würden jedoch bei der Umsetzung und Kontrolle mehrerer Anforderungen der Nitratrichtlinie helfen. Die Kommission hat den Mitgliedstaaten Leitlinien an die Hand gegeben und die Umsetzung der Nitratrichtlinie kontinuierlich weiterverfolgt. Dies hat zu Verbesserungen bei der Ausweisung von nitratgefährdeten Gebieten und bei den Aktionsprogrammen geführt, jedoch ist das Verfahren sehr zeitaufwendig (siehe Ziffern 75-83).

#### **123**

Der Cross-Compliance-Mechanismus trägt zur Durchsetzung der Anforderungen in Bezug auf Nitrat und andere Düngemittel bei, ist jedoch nicht in vollem Umfang wirksam, da einige Anforderungen nicht sehr anspruchsvoll sind. Das Cross-Compliance-System von Kontrollen und Sanktionen weist hinsichtlich der Auswahl von Stichproben sowie in Bezug auf die Anweisungen Mängel auf. Der Anteil der nicht eingehaltenen Anforderungen in den nitratgefährdeten Gebieten ist hoch, was darauf hinweist, dass die Kontrollsysteme derzeit eine geringe Abschreckungswirkung haben. Es gibt Mängel bei den nationalen Kontrollen der Anforderungen außerhalb des Bereichs der Cross-Compliance (siehe Ziffern 84-90).

#### **124**

Durch die EU kofinanzierte Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums hatten nur geringfügige Auswirkungen auf die Reduzierung der Nährstoffbelastung in Wasserkörpern. Die Investitionen, die Landwirten helfen sollen, die Düngelagerung und -bewirtschaftung zu verbessern, wurden nur teilweise den relevanten landwirtschaftlichen Betrieben angeboten. Die Agrarumweltregelungen sind geografisch nicht auf Gebiete ausgerichtet, in denen kein guter Zustand der Wasserkörper erreicht wird. Die spezifische Maßnahme zur Umsetzung von Vorhaben im Zusammenhang mit der Wasserrahmenrichtlinie wurde nur selten durchgeführt. Das Verursacherprinzip kommt bei landwirtschaftlicher Tätigkeit nicht ausreichend zur Anwendung (siehe Ziffern 91-99).

### 125

Die Kommission hat anlässlich der Einführung neuer Instrumente, die während des Programmplanungszeitraums 2014-2020 anzuwenden sind, strengere Grundanforderungen sowie anspruchsvollere Agrarumweltmaßnahmen eingeführt. Sie forderte außerdem eine bessere geografische Ausrichtung von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und eine stärkere Kohärenz zwischen den Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und den Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete. Gespräche mit den Mitgliedstaaten haben zu Verbesserungen geführt. Mehrere Maßnahmen müssen jedoch noch neu definiert werden, sobald alle betreffenden nationalen Rechtsvorschriften und Pläne verabschiedet sind. Dies wird zu einer Verzögerung der Umsetzung bestimmter Maßnahmen führen und den mit den Programmen verbundenen Verwaltungsaufwand erhöhen (siehe Ziffern 100-102).

### Empfehlung 3

---

Die Kommission sollte

- a) die Mitgliedstaaten zur Ausweisung geeigneter nitratgefährdeter Gebiete verpflichten. Dabei sollten die Mitgliedstaaten die Informationen zur durch die Landwirtschaft verursachten Nährstoffbelastung berücksichtigen, die in den gemäß der Wasserrahmenrichtlinie erstellten Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete gesammelt sind.

Die Mitgliedstaaten sollten

- b) geeignete Obergrenzen für den Einsatz von Phosphor in der Landwirtschaft festlegen, wo dieser den guten Wasserzustand gefährdet;
- c) die Vorschriften in ihren Nitrataktionsprogrammen auf der Grundlage der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse festlegen;
- d) obligatorische Maßnahmen festlegen, die über die bestehenden Anforderungen für landwirtschaftliche Betriebe hinausgehen, von denen in Einzugsgebieten eutropher Gewässer eine Nährstoffbelastung ausgeht;
- e) die am besten geeigneten Agrarumweltregelungen zur Reduzierung der Nährstoffbelastung des Wassers anwenden und diese Programme und Aufforstungsmaßnahmen auf Gebiete ausrichten, in denen sie die hinsichtlich der Reduzierung der Nährstoffbelastung die größte Wirkung erzielen können.

### Der Mehrwert der makroregionalen EU-Strategie für den Ostseeraum im Hinblick auf die Reduzierung der Nährstoffbelastung ist schwer zu bewerten

#### 126

Die Governance-Struktur der EUSBSR ist komplex und fügt zu den bereits vorhandenen regionalen Governance-Institutionen zusätzliche Ebenen hinzu. Die Wirkung der EUSBSR auf die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Reduzierung des Nährstoffeintrags in die Ostsee ist schwer zu bewerten (siehe Ziffer 105).

#### 127

Von mehreren EU-Mitgliedstaaten und Drittländern in Zusammenarbeit durchgeführte Vorzeigeprojekte sind auf die Entwicklung bewährter Verfahren ausgerichtet, die weitflächig umgesetzt werden sollen. Manchmal gehen die so erzielten Ergebnisse jedoch nicht über bereits vorhandene Ergebnisse hinaus, und ihre praktische Wirkung ist eher gering (siehe Ziffern 106 und 108).

#### 128

Darüber hinaus war das erwartete Ergebnis der Abstimmung der Prioritäten von Programmen, die von der EU kofinanziert werden, mit dem Unterziel „Klares Wasser in der Ostsee“ sehr wenig ehrgeizig (siehe Ziffern 109-112).

Dieser Bericht wurde von Kammer II unter Vorsitz von Herrn Henri GRETHEN, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 27. Januar 2016 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Präsident*

### Zielvorgaben für die Reduzierung des Nährstoffeintrags

Land	Durchschnittlicher Stickstoffeintrag 1997-2003	Durchschnittlicher Phosphoreintrag 1997-2003	Zielvorgabe hinsichtlich der Reduzierung von N bis 2021	Zielvorgabe hinsichtlich der Reduzierung von P bis 2021	N: Reduzierung in %	P: Reduzierung in %
	t/Jahr	t/Jahr	t/Jahr	t/Jahr		
Dänemark	70 490	1 928	2 890	38	4	2
Estland	27 684	804	1 800	320	7	40
Finnland	88 005	3 609	3 030	356	3	10
Deutschland	65 672	627	7 670	170	12	27
Lettland	61 164	829	1 670	220	3	27
Litauen	48 689	2 463	8 970	1 470	18	60
Polen	212 412	11 787	43 610	7 480	21	63
Russland	87 122	7 142	10 380	3 790	12	53
Schweden	130 279	3 639	9 240	530	7	15
<b>Nährstoffeintrag mit Ursprung in HELCOM-Ländern</b>	<b>791 517</b>	<b>32 828</b>	<b>89 260</b>	<b>14 374</b>	<b>11</b>	<b>44</b>
Nährstoffeintrag aus Ländern, die das Übereinkommen nicht unterzeichnet haben <sup>1</sup>	21 421	1 979				
<b>Nährstoffeintrag in Ostsee durch HELCOM-Länder</b>	<b>812 938</b>	<b>34 807</b>				
Nährstoffbelastung aus anderen Quellen <sup>2</sup>	97 405	2 087				
<b>Ostsee insgesamt</b>	<b>910 343</b>	<b>36 894</b>	<b>118 134</b>	<b>15 178</b>	<b>13</b>	<b>41</b>

1 Grenzüberschreitende Nährstoffeinträge aus Flüssen aus der Tschechischen Republik, der Ukraine und Belarus.

2 Einträge aus der Schifffahrt und Luftverschmutzung mit Ursprung in allen EU-Ländern, die nicht zum Einzugsgebiet der Ostsee gehören.

Quelle: Europäischer Rechnungshof, basierend auf Daten aus dem *Summary report on the development of revised Maximum Allowable Inputs and updated Country Allocated Reduction Targets of BSAP* (Zusammenfassender Bericht über die Entwicklung der überarbeiteten maximal zulässigen Eintragsmengen und der aktualisierten Zielvorgaben hinsichtlich der Reduzierung nach Ländern im Rahmen des BSAP), HELCOM-Ministertreffen 2013.

**Tendenzen bei den Stickstoff- und Phosphoreinträgen in die Ostsee nach Land**

		(t/Jahr)								
		DE	DK	EE	FI	LT	LV	PL	RU	SE
<b>N</b>	<b>Einträge 1997-2003</b>	65 672	70 490	27 684	88 005	48 689	61 164	212 412	87 122	130 279
	<b>Einträge 2012 einschließlich Unsicherheit (Prüfwert)</b>	55 963	52 535	28 378	94 688	55 502	70 388	191 602	91 757	116 723
		DE	DK	EE	FI	LT	LV	PL	RU	SE
<b>P</b>	<b>Einträge 1997-2003</b>	627	1 928	804	3 609	2 463	829	11 787	7 142	3 639
	<b>Einträge 2012 einschließlich Unsicherheit (Prüfwert)</b>	630	1 663	782	3 608	1 929	1 242	9 680	7 230	3 509

Quelle: Preliminary assessment for following-up on progress towards the country-wise allocated reduction targets on nutrients (CART) adopted by the 2013 Copenhagen HELCOM Ministerial Declaration (Vorläufige Bewertung zur Weiterverfolgung der Fortschritte hinsichtlich der Erreichung der Reduzierungsziele nach Ländern (CART), die durch die im Rahmen des HELCOM-Ministertreffens 2013 in Kopenhagen erstellte Erklärung angenommen wurden).

Svendsen, L. M., Gustafsson, B., Pyhälä, M., Assessment for fulfilment of nutrient reduction targets of the HELCOM Nutrient Reduction Scheme (Bewertung der Erfüllung von Zielen zur Reduzierung der Nährstoffbelastung gemäß dem Programm zur Nährstoffreduzierung der HELCOM), 2015 (<http://helcom.fi/baltic-sea-action-plan/progress-towards-reduction-targets/key-message>).

Erreichung der Eintragsobergrenze nach Teilgebiet

(t/Jahr)

	Botten- wiek	Bottni- scher Meerbu- sen	Eigent- liche Ostsee	Finni- scher Meerbu- sen	Rigai- scher Meerbu- sen	Dänische Sunde und Belte	Kattegat	Insgesamt
<b>Stickstoffeintragsobergrenze unter Berücksichtigung des HELCOM-Reduzierungsziels</b>	57 622	79 372	325 000	101 800	88 418	65 998	74 001	<b>792 211</b>
<b>Einträge 2012 einschließlich Unsicherheit (Prüfwert)</b>	60 484	74 794	375 760	119 687	97 106	51 495	65 801	<b>845 127</b>
<i>Zusätzliche Reduzierung</i>		4 578				14 503	8 200	<b>27 281</b>
<i>Fehlende Reduzierung zur Erfüllung der HELCOM-Ziele für 2021</i>	<b>2 862</b>		<b>50 760</b>	<b>17 887</b>	<b>8 688</b>			<b>80 197</b>
<b>Phosphoreintragsobergrenze unter Berücksichtigung des HELCOM-Reduzierungsziels</b>	2 675	2 773	7 360	3 600	2 020	1 601	1 687	<b>21 716</b>
<b>Einträge 2012 einschließlich Unsicherheit (Prüfwert)</b>	2 787	2 490	15 145	7 536	2 775	1 418	1 591	<b>33 742</b>
<i>Zusätzliche Reduzierung</i>		283				183	96	<b>562</b>
<i>Fehlende Reduzierung zur Erfüllung der HELCOM-Ziele für 2021</i>	<b>112</b>		<b>7 785</b>	<b>3 936</b>	<b>755</b>			<b>12 588</b>

Quelle: Preliminary assessment for following-up on progress towards the country-wise allocated reduction targets on nutrients (CART) adopted by the 2013 Copenhagen HELCOM Ministerial Declaration (Vorläufige Bewertung zur Weiterverfolgung der Fortschritte hinsichtlich der Erreichung der Reduzierungsziele nach Ländern (CART), die durch die im Rahmen des HELCOM-Ministertreffens 2013 in Kopenhagen erstellte Erklärung angenommen wurde).

Svendsen, L. M., Gustafsson, B., Pyhälä, M., Assessment for fulfilment of nutrient reduction targets of the HELCOM Nutrient Reduction Scheme (Bewertung der Erfüllung von Zielen zur Reduzierung der Nährstoffbelastung gemäß dem Programm zur Nährstoffreduzierung der HELCOM), 2015 (<http://helcom.fi/baltic-sea-action-plan/progress-towards-reduction-targets/key-message>).

**Nährstoffkonzentration im von Abwasserbehandlungsanlagen freigesetzten Abwasser in den Großstädten der an die Ostsee angrenzenden EU-Mitgliedstaaten (2013)**



Quelle: Europäischer Rechnungshof, basierend auf Daten, die Ende 2013 von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt wurden. Die Werte für Kopenhagen und Stockholm beruhen auf Durchschnittswerten von zwei Abwasserbehandlungsanlagen in jeder dieser Städte.

**Vorzeigeprojekte und andere Projekte mit Bedeutung für die Umsetzung der EUSBSR**

(Millionen Euro)

<b>EUSBSR-Vorzeigeprojekte, mit Bezug zur Eutrophierung</b>		
<b>Schwerpunktbereich AGRI</b>		<b>Quelle und Höhe der Finanzierung</b>
<b>Baltic Manure</b>	Dieses Projekt ist auf die Entwicklung von Kompetenzen auf dem Gebiet innovativer Lösungen für die Düngbewirtschaftung ausgerichtet, wie etwa die Erzeugung erneuerbarer Energie und organischer Düngemittel.	OP Ostseeraum Insgesamt: 3,7 EFRE: 2,8
<b>Recycling von Phosphor</b>	Dieses Projekt zielt darauf ab, Phosphor aus den wichtigsten Quellen im Ostseeraum wiederzugewinnen, wie etwa aus Dung, Klärschlamm und Tierkörpern, sowie recycelte Düngemittel zu produzieren. Ein weiteres Ziel ist die Entwicklung von standortspezifischen Düngestrategien, um den Ostseeraum im Hinblick auf die Einträge von mineralischen Phosphordüngern zur ersten selbsttragenden Region zu machen.	
<b>Schwerpunktbereich NUTRI</b>		<b>Finanzierung</b>
<b>Verzicht auf Phosphate in Detergenzien</b>	Ziel dieses Projekts ist die Unterstützung der Ostseeanrainerstaaten bei der Umsetzung der HELCOM-Empfehlung 28E/7 (d. h. nationale gesetzgeberische Maßnahmen zur Begrenzung des Einsatzes von Phosphaten in Waschmitteln und in Maschinengeschirrspülmitteln) durch die Bereitstellung von Informationsmaterialien für politische Entscheidungsträger. Ein EU-weites Verbot von Phosphaten in Waschmitteln wurde 2011 verabschiedet.	Der kleine Projekthaushalt wurde von der schwedischen Chemikalienagentur finanziert.
<b>PRESTO</b>	Ziel dieses Projekts ist die Reduzierung des Nährstoffeintrags in die Ostsee durch Schulungsprogramme für auf dem Gebiet der Abwasserbehandlung tätige Betriebsmitarbeiter, Entwickler und wissenschaftliche Ausbilder sowie durch technische Studien und Investitionen in ausgewählte belarussische Abwasserbehandlungsanlagen (Baranovichi, Grodno, Molodechno und Witebsk).	OP Ostseeraum Insgesamt: 4,6 EFRE: 1,1 Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI): 2,8
<b>Baltic Deal</b>	Dieses Projekt zielt auf die Bekämpfung des Abfließens und Durchsickerns von Nährstoffen aus der Landwirtschaft ab. Es wurde auf freiwilliger Basis von fünf Bauernverbänden initiiert.	OP Ostseeraum Insgesamt: 3,8 EFRE: 3,0
<b>Bewertung der regionalen Nährstoffbelastung und Festlegung von vorrangigen Projekten zur Reduzierung des Nährstoffeintrags von Belarus in die Ostsee</b>	Ziel dieses Projekt ist die Bestimmung von vorrangigen Investitionen und der Aufbau von lokalen Kapazitäten zur Reduzierung der Nährstoffeinträge in die Ostsee im Zusammenhang mit der Umweltpartnerschaft für die Nördliche Dimension; dabei liegt ein besonderer Schwerpunkt auf Landwirtschaft, kommunalem Abwasser und Industrie, einschließlich der Produktion und des Einsatzes von Detergenzien, die Phosphor enthalten.	Finanziert durch den BSAP-Fonds, verwaltet durch NIB/NEFCO, Schweden und Finnland als Investoren: 0,25
<b>Horizontale Maßnahmen der Nachbarländer</b>		
<b>Wirtschaftliche und ökologische Nachhaltigkeit der Region Peipussee</b>	Dieses Projekt hat die Verbesserung des ökologischen Zustands des Einzugsgebiets des Peipussees durch die Renovierung vorhandener Abwasserbehandlungsanlagen in der Oblast Pskow und durch die Schaffung neuer Infrastruktur in kleinen Häfen auf der estnischen Seite des Peipussees zum Ziel.	OP Estland-Lettland-Russland

**Projekte des OP Ostseeraum (ohne Vorzeigeprojekte) mit Bezug zur Eutrophierung**

(Millionen Euro)

Projekte des OP Ostseeraum (ohne Vorzeigeprojekte) mit Bezug zur Eutrophierung		Quelle und Höhe der Finanzierung (OP Ostseeraum)
<b>Baltic Compass</b>	Dieses Projekt umfasst Maßnahmen auf dem Gebiet der Landwirtschaft und des Umweltschutzes, um der Notwendigkeit eines transnationalen Ansatzes zur Reduzierung der Eutrophierung der Ostsee Rechnung zu tragen.	Insgesamt: 6,6 EFRE: 4,6 ENPI: 0,5
<b>Baltic Compact</b>	Dieses Projekt umfasst Agrarumweltmaßnahmen.	Insgesamt: 1,9 EFRE: 1,5
<b>BERAS (Baltic Ecological Recycling Agriculture and Society – Ökologisches Recycling in Landwirtschaft und Gesellschaft des Ostseeraums)</b>	Dieses Projekt ist auf die Reduzierung der Eutrophierung, die Einstellung des Einsatzes von Pestiziden und die Reduzierung der Auswirkungen des Lebensmittelsektors auf die globale Erwärmung ausgerichtet.	Insgesamt: 4,4 EFRE: 3,4 ENPI: 0,05
<b>Waterpraxis</b>	Ziel des Projekts ist die Verbesserung des Zustands der Ostsee durch die Unterstützung der praktischen Umsetzung von Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete in der Region.	Insgesamt: 2,0 EFRE: 1,5
<b>PURE (Project on urban reduction of eutrophication – Projekt zur Reduzierung der Eutrophierung auf kommunaler Ebene)</b>	Ziel des Projekts ist die Vorbereitung und Umsetzung von Investitionen in Gemeinden mithilfe der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.	Insgesamt: 3,2 EFRE: 2,0 ENPI: 0,5

## Zusammenfassung

### V

Die Kommission hat diese Problematik bei der Prüfung der ersten Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete<sup>1</sup> und bei der Prüfung der ersten Maßnahmenprogramme<sup>2</sup> als wichtigen verbesserungsbedürftigen Bereich erkannt und die Mitgliedstaaten dringend ersucht, im Rahmen der zweiten Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete Abhilfe zu schaffen.

### VI

Die Kommission ist der Auffassung, dass ihre Maßnahmen angemessen waren. Im Vertrag wie auch in der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union wird klar darauf hingewiesen, dass die Kommission hinsichtlich des Zeitpunkts der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren und der Verfolgung von Verletzungen in Einklang mit ihrer Rolle als Hüterin der Verträge über einen großen Ermessensspielraum verfügt. Es gibt Fälle, in denen alternative Instrumente oder politische Gespräche mehr bewirken können als Vertragsverletzungsverfahren.

Dennoch kann die Kommission bei den Bemühungen, für die Einhaltung der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser mithilfe des Vertragsverletzungsverfahrens zu sorgen, eine beachtliche Bilanz vorweisen.

### VII

Die Umsetzung der Nitratrichtlinie durch die Mitgliedstaaten ist in einigen Fällen auf eine Reihe von Schwierigkeiten gestoßen, während sie in anderen wirksam war. Insgesamt ist jedoch bei den durchschnittlichen Nitratkonzentrationen in der EU und in den baltischen Staaten eine Tendenz zur Verbesserung zu erkennen.

Die Cross-Compliance-Politik ist nicht dazu bestimmt, die Umsetzung europäischer Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten durchzusetzen. Bei mangelhafter Umsetzung ist das Vertragsverletzungsverfahren das geeignete Mittel.

Die Zahl der Fälle von Nichteinhaltung und Sanktionen aufgrund des Cross-Compliance-Mechanismus ist eher ein Beleg dafür, dass der Mechanismus funktioniert, als für seine Unzulänglichkeit. Die Cross-Compliance-Regelung findet nur auf Landwirte Anwendung, die Direktzahlungen erhalten oder die an einigen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums teilnehmen, z. B. an Agrarumweltmaßnahmen.

### VIII

Die Kommission ist der Auffassung, dass die EU-Strategie für den Ostseeraum (EUSBSR) erfolgreich zur Förderung des Umweltschutzes in der Ostsee beigetragen hat. Im Allgemeinen kann der neue makroregionale Ansatz als ein wertvolles Instrument für die Lösung regionaler Probleme und für die Intensivierung der Zusammenarbeit der Ostseeanrainerstaaten angesehen werden.

1 [http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/pdf/3rd\\_report/CWD-2012-379\\_EN-Vol2.pdf](http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/pdf/3rd_report/CWD-2012-379_EN-Vol2.pdf)

2 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0120&rid=1>

## Einleitung

### 09

Sowohl die Maßnahmenprogramme zur Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) als auch die zur Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie sind im Hinblick auf eine gemeinsame Berichterstattung im März 2016 gestrafft worden. Bei den von den Mitgliedstaaten gemeldeten Maßnahmenprogrammen zur WRRL und zur Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie sollten die aus dem HELCOM-Übereinkommen und aus internationalen Übereinkommen erwachsenden Verpflichtungen berücksichtigt werden.

### 13

Im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) wird Gewässerschutz sowohl im Programmplanungszeitraum 2007-2013 als auch im Zeitraum 2014-2020 als eines der Hauptziele der Entwicklung des ländlichen Raums definiert. Zur Erreichung dieser Ziele können verschiedene Maßnahmen ergriffen werden, unter anderem auch nicht gebietsbezogene Maßnahmen wie Investitionen und Schulungen.

Für den Zeitraum 2007-2013 liegen Informationen über die Finanzausstattung lediglich auf der Ebene der Schwerpunkte und Maßnahmen vor. Für den Zeitraum 2014-2020 sind diese Angaben für die Ebene der Maßnahmen und Schwerpunktbereiche (oder Prioritäten, wie im Fall der Priorität des Gewässerschutzes) verfügbar, so dass es möglich ist, Daten zu bekommen, die in unmittelbarem Zusammenhang zu den Zielen stehen.

## Bemerkungen

### 18

Die Kommission stellt fest, dass die von der Helsinki-Kommission (HELCOM) vorgegebenen Ziele für die Reduzierung der Nährstoffbelastung zwar als vorbildlich gelten, die Mitgliedstaaten im Ostseeraum aber nicht rechtlich verpflichtet werden konnten, ihre HELCOM-Ziele für die Reduzierung der Nährstoffbelastung, die im Oktober 2013 in der HELCOM-Ministerkonferenz verabschiedet wurden, bereits im Rahmen ihrer Berichterstattung gemäß der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie im Oktober 2012 mitzuteilen. In der Praxis würde es die Kommission jedoch begrüßen, wenn die im März 2016 vorzulegenden Maßnahmenprogramme der Mitgliedstaaten zur Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie auch einen Beitrag zur Umsetzung der HELCOM-Verpflichtungen der Mitgliedstaaten leisten würden.

### 28

Sowohl die WRRL als auch das HELCOM-Übereinkommen verfolgen dasselbe Ziel: eine nicht eutrophe Ostsee. Die Erreichung eines guten Zustands gemäß der WRRL sollte genügen, um auch das HELCOM-Ziel zu erreichen. Zusatzmaßnahmen sind in Polen erforderlich, allerdings nicht nur im Hinblick auf die Einhaltung der HELCOM-Ziele, sondern auch auf die Erreichung der Ziele der WRRL.

Bei den ersten Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete hat Polen keine hinreichend hohen WRRL-konformen, mit einem guten ökologischen Zustand gemäß der WRRL übereinstimmenden Phosphatstandards festgelegt (das Land verwendete bereits bestehende ältere Standards), weshalb es so scheinen mag, als seien die HELCOM-Ziele strenger. Diesen offensichtlichen Fehler sollte Polen berichtigen, indem es WRRL-konforme Phosphatstandards festlegt und diese bei der Erstellung von Maßnahmenprogrammen zu den zweiten Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete heranzieht, die zu einer Verringerung der Phosphatbelastung sowohl in Binnen- als auch in Meeressgewässern führen.

### 31

Da die Mitgliedstaaten für die Berichterstattung zu den zweiten Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete gehalten sind, eine Analyse der Nährstofflücke durchzuführen, dürfte die Kommission in den kommenden beiden Berichtszeiträumen die von den Mitgliedstaaten erreichte Nährstoffreduzierung besser rückverfolgen können.

Die Mitgliedstaaten müssen in den zweiten Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete angeben, inwieweit die Durchführung der Nitratrichtlinie als Maßnahme gegen die Nährstoffbelastung durch die Landwirtschaft ausreicht und welche zusätzlichen grundlegenden und ergänzenden WRRL-Maßnahmen zur Eindämmung dieser Eintragsquelle in die Programme aufgenommen werden. Diese Informationen werden den Mitgliedstaaten und der Kommission dabei helfen festzustellen, an welcher Stelle weitere Maßnahmen erforderlich sind.

### 34

Die Kommission erwartet, dass bestehende Genehmigungen für Abwasserbehandlungsanlagen im Rahmen der Maßnahmen des Bewirtschaftungsplans für die Einzugsgebiete überprüft und, wenn nötig, geändert werden, um die Absenkung der Belastung durch kommunale Abwässer auf ein Niveau zu gewährleisten, das es ermöglicht, in allen Gewässern einen guten Zustand zu erreichen. Dies kann in einigen Gewässern bei einem Wert von 1 mg/l für Phosphor der Fall sein, während in anderen aufgrund einer hohen Bevölkerungsdichte oder einer geringen Verdünnung ein strengerer Wert von z. B. 0,5 mg/l oder weniger erforderlich sein kann.

### 41

Die Programme der Mitgliedstaaten zur Verringerung der Nährstoffbelastung, die auf den nationalen Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete basieren, sind insofern nicht ehrgeizig genug, als sie überwiegend die „grundlegenden Maßnahmen“ beinhalten, die bereits zur Durchführung von EU-Richtlinien für die spezifischen Aktivitäten ergriffen wurden, die Nährstoffbelastung verursachen und die im Wesentlichen die Bereiche kommunales Abwasser und Landwirtschaft betreffen; in den Programmen wird jedoch nicht dargelegt, wie diese Maßnahmen verstärkt werden sollen, um mit einem guten Zustand vereinbare Nährstoffbedingungen zu erreichen. Neue Maßnahmen gemäß Artikel 11 Absatz 3 Buchstabe h der WRRL zur Begrenzung der Verschmutzung aus diffusen Quellen wurden in geringem Umfang aufgenommen (insbesondere fehlt es an Maßnahmen zur Eindämmung des Phosphateintrags aus diffusen Quellen), und „ergänzende Maßnahmen“ sind hinsichtlich ihres erwarteten Gesamtbeitrags vage. Die Kommission hat diese Problematik bei der Prüfung der ersten Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete<sup>3</sup> und bei der Prüfung der ersten Maßnahmenprogramme<sup>4</sup> als wichtigen verbesserungsbedürftigen Bereich erkannt und die Mitgliedstaaten dringend ersucht, im Rahmen der zweiten Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete Abhilfe zu schaffen.

Siehe auch Antwort der Kommission auf Ziffer 30.

### 46

Die Kommission ist der Auffassung, dass Deutschland und Finnland die Richtlinie einhalten, da diese Länder Einhaltungquoten von 99 % bzw. darüber vorweisen können, und stützt sich hierbei auf ihre Methodik für die Bewertung der Einhaltung. Die vier übrigen Ostseeanrainerstaaten, die aufgefordert wurden, die umfassende Einhaltung der Richtlinie bis 2012 sicherzustellen, haben hohe Einhaltungquoten von 89 % und darüber erzielt.

### 47

In der Tat erachtet die Kommission die Anwendung individueller Systeme oder anderer geeigneter Maßnahmen nicht automatisch als Verstoß, da die Richtlinie diese Möglichkeit vorsieht. Ein hoher Anteil an individuellen Systemen oder anderen geeigneten Maßnahmen kann jedoch ein Anhaltspunkt für Probleme mit der Abwasserkanalisation sein, und die Kommission wird diese Fälle weiterverfolgen/untersuchen. (Nähere Einzelheiten hierzu siehe Antwort auf Ziffer 48.)

3 [http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/pdf/3rd\\_report/CWD-2012-379\\_EN-Vol2.pdf](http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/pdf/3rd_report/CWD-2012-379_EN-Vol2.pdf)

4 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0120&rid=1>

### 48

Die Kommission untersucht zurzeit die Anwendung von individuellen Systemen oder anderen geeigneten Maßnahmen mithilfe des so genannten Pilotinstruments (z. B. in den Mitgliedstaaten vorhandene Arten von individuellen Systemen und anderen geeigneten Maßnahmen, ihre Registrierung, Genehmigung und Überprüfung). Die Kommission beobachtet die Anwendung dieser Systeme und Maßnahmen auch schon seit vielen Jahren und hatte sie zu diesem Zweck in die Berichtstabelle gemäß Artikel 15 aufgenommen. Zudem enthalten die seit 2007 vorliegenden Leitlinien zu Begriffen und Konzepten der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser, „Terms and Definitions of the Urban Waste Water Treatment Directive“, ein Kapitel über individuelle Systeme oder andere geeignete Maßnahmen.

### 49

Die Kommission hat beschlossen, dass eine Einhaltungsquote von 100 % als unwahrscheinlich oder unrealistisch anzunehmen ist, und deshalb durch Einführung der beiden vom Hof genannten Standards einen Grenzwert für die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren festgelegt. Diese Vorgehensweise hat der Gerichtshof der Europäischen Union gebilligt (siehe Rechtssache C-395/13, *Kommission gegen Belgien*, Randnrn. 33 bis 38).

### 51

Die Kommission weist darauf hin, dass sie Kenntnis von der Entscheidung Polens vor 2010 hatte, ihr jedoch eine rechtliche Handhabe für entsprechende Maßnahmen fehlte bzw. sie den Grad der Nichteinhaltung Polens vor 2010 nicht vorhersehen konnte. Gemäß der Richtlinie stehen den Mitgliedstaaten diese beiden Optionen eindeutig offen, und der Beschluss Polens, Artikel 5 Absatz 4 anzuwenden, war eine Möglichkeit, die das Land rechtlich hatte, wenn sie auch unrealistisch war, denn dies bedeutete, dass Polen die im Beitrittsvertrag mit dieser Entscheidung verbundene zusätzliche Frist nicht nutzen konnte.

### 52

Die Kommission hat die Durchführung dieser Richtlinie in Polen mit wachsender Besorgnis und Aufmerksamkeit verfolgt, als deutlich wurde, dass grundsätzlich eine klare Planung für die Durchführung der Richtlinie fehlte und immer noch fehlt. Die Wahl der Rechtsgrundlage ist in diesem Zusammenhang die geringste Sorge der Kommission und keine triftige Entschuldigung für diese mangelnde Koordinierung der Maßnahmen auf nationaler Ebene.

Seit 2011 hat die Kommission regelmäßig darauf hingewiesen, dass vorgesehene Investitionen nicht die Einhaltung der Vorschriften in Polen bewirken werden. Zudem hat das Land nur vorläufige Investitionspläne (Masterplan) vorgelegt und bis heute noch keine Maßnahmen in Bezug auf das entsprechende nationale Programm für die Behandlung von kommunalem Abwasser (Krajowy program oczyszczania ścieków komunalnych, 2010) ergriffen. Die Kommission hat bislang weder den vorläufigen Masterplan vom Februar 2014 noch die endgültige Fassung vom Mai 2015 gebilligt.

### 56

Kläranlagen sind langlebige Infrastrukturbauten, deren angemessene Größe nur auf kurze Sicht schwierig zu bestimmen ist. In der Regel können mehrere Faktoren Einfluss auf die Größe der Anlagen haben, unter anderem Sicherheitsreserven, die für saisonale Aktivitäten/Schwankungen, z. B. den Fremdenverkehr, benötigte Kapazität, Wasserzufluss aufgrund von starken Regenfällen oder Vorkehrungen für potenzielle künftige Anschlüsse aufgrund von Bevölkerungswachstum.

Ferner ist festzuhalten, dass eine geringe Menge sauberen Wassers nicht schädlich ist, da sie verhindert, dass das Abwasser fault und sich für die menschliche Gesundheit schädlicher Schwefelwasserstoff bildet.

### 58

Die Prüfungen der Rechtsvorschriften fanden im Falle der Beitrittsländer vor dem Beitritt statt und wurden in Einklang mit den vor dem Beitritt geltenden Anforderungen bezüglich des geltenden Besitzstands der EU, unter anderem der Richtlinie 91/271/EWG, für vollständig befunden.

### 59

Es steht den Mitgliedstaaten frei, sich entweder für die Verfahren gemäß Artikel 5 Absatz 2 oder Artikel 5 Absatz 4 zu entscheiden; sie sind bei dieser Entscheidung durch die Bestimmungen des Beitrittsvertrags nicht eingeschränkt.

### 60

Nach dem Beitritt Polens hat die Kommission nach und nach Probleme festgestellt, die das Land mit der Durchführung der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser hat; seit 2007 führt sie regelmäßige erweiterte Prüfungen der Projektanträge auf Kofinanzierung aus EU-Mitteln durch. 2010 hatte die Kommission hinreichende Informationen über schwerwiegende Probleme mit der Durchführung gesammelt und leitete die offizielle Kommunikation in dieser Angelegenheit mit den polnischen Behörden ein. Es muss erneut betont werden, dass die Probleme Polens weitreichender und tiefgreifender waren als die Entscheidung zwischen der Anwendung von Artikel 5 Absatz 2 oder Artikel 5 Absatz 4 und die nicht ordnungsgemäße Abgrenzung von Gemeinden betrafen, fehlende oder uneinheitliche Meldung von Daten über die Einhaltung, fehlende klare und kohärente Planung und willkürliche Begrenzung von Investitionen, die sich nur auf Anlagen für die Behandlung von Abwasser von mehr als 15 000 EW konzentrierten.

### 61

Trotz zahlreicher Mitteilungen der Kommission an Polen, in denen um Vorlage kohärenter Daten über den Stand der Durchführung und die künftige Planung zur Durchführung der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser ersucht wurde (einschließlich Daten über die Einhaltung entweder der Bestimmungen von Artikel 5 Absatz 2 oder der Bestimmungen von Artikel 5 Absatz 4), hat Polen diese Angaben nicht übermittelt. Die Kommission möchte betonen, dass Polen nach dem Schriftwechsel mit der Kommission selbst beschlossen hat, das Verfahren nach Artikel 5 Absatz 2 anzuwenden. 2012 ersuchte die Kommission Polen im Rahmen der Verhandlungen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020, einen Masterplan für die Durchführung der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser zu erstellen, den die Kommission prüfen würde, um sicherzustellen, dass EU-Kofinanzierungsmittel im Zeitraum 2014-2020 für Projekte gewährt würden, die mit der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser in Einklang stehen und den größten Beitrag zum Abbau des Rückstands bei der Durchführung leisten.

### 62

Die Kommission hat nun die Berichte gemäß Artikel 17 wieder eingeführt, um informiert zu sein, wann in einer bestimmten Gemeinde die Vorschriften eingehalten werden, sofern dies noch nicht der Fall sein sollte.

Bei dem neuen Formblatt für Berichte gemäß Artikel 17 ging es der Kommission darum sicherzustellen, dass sie bessere Informationen über die Situation in den Mitgliedstaaten erhält, ohne den Verwaltungsaufwand zu erhöhen. Die meisten Mitgliedstaaten reagierten positiv und verwendeten das neue Format für die Berichterstattung. Zudem haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die einzelnen Projekte in der Berichtstabelle zu beschreiben. Gemäß Artikel 15 kennt die Kommission den Prozentsatz der unbehandelt abfließenden Abwasserfracht und weiß daher, wie weit der Weg bis zur Einhaltung der Vorschriften noch ist („distance to compliance“). Es ist dann Sache der Mitgliedstaaten, ein überarbeitetes Projekt zu entwickeln, um die Einhaltung der Vorschriften so bald wie möglich sicherzustellen. Die Kommission hat nicht die Absicht, den Berichtsaufwand für die Mitgliedstaaten zu erhöhen, da detaillierte Angaben zur Länge der Abwasserkanäle in Kilometern je Gemeinde auf EU-Ebene nicht erforderlich sind.

### 63

Die Kommission verfügt in diesen Fragen über einen erheblichen Ermessensspielraum und muss die am besten geeignete Vorgehensweise wählen. In diesem Fall hat sie sich für Zusammenkünfte mit den Mitgliedstaaten zur Erörterung der Behandlung von kommunalem Abwasser entschieden und hat es vorgezogen, mit der Einleitung von formelleren Maßnahmen zu warten, bis eine hinreichend große Zahl von Fristen für eine hinreichend große Zahl von Mitgliedstaaten abgelaufen war. Mitteilungen im Rahmen von „EU-Pilot“ wären auf der Grundlage der ersten geprüften Frist (2004 bis Ende 2006) lediglich für drei Mitgliedstaaten einschließlich Polen in Betracht gekommen. Aus Effizienzgründen wurde daher beschlossen, die Ergebnisse der nächsten Berichterstattungsrunde abzuwarten, die in Bezug auf die erfassten Mitgliedstaaten und Gemeinden substantieller sein würde.

Die Kommission ist daher der Auffassung, dass ihre Maßnahmen angemessen waren. Im Vertrag wie auch in der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union wird klar darauf hingewiesen, dass die Kommission hinsichtlich des Zeitpunkts der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren und der Verfolgung von Verletzungen in Einklang mit ihrer Rolle als Hüterin der Verträge über einen großen Ermessensspielraum verfügt. Es gibt Fälle, in denen alternative Instrumente oder politische Gespräche mehr bewirken können als Vertragsverletzungsverfahren.

Schließlich hat die Kommission bei der Übermittlung von Mitteilungen im Rahmen von „EU-Pilot“ und der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren die unterschiedlichen Durchführungsfristen berücksichtigt (14 Jahre für die Mitgliedstaaten der EU-15 bzw. drei bis elf Jahre für die Mitgliedstaaten der EU-10, die der Union 2004 beigetreten sind).

Dennoch kann die Kommission bei den Bemühungen, für die Einhaltung der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser mithilfe des Vertragsverletzungsverfahrens zu sorgen, eine beachtliche Bilanz vorweisen (Beispiele sind Frankreich, Belgien, das Vereinigte Königreich).

### 64

Die Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser enthält in Tabelle 2 im Anhang zu erreichende Mindeststandards, stellt es den Mitgliedstaaten jedoch frei, strengere Standards festzulegen. Solche strengeren Standards können rechtlich erforderlich sein, um die Einhaltung der Bestimmungen der Wasserrahmenrichtlinie sicherzustellen.

### 69

Die Kommission möchte präzisieren, dass die vollständige Umsetzung der den Bereich Wasser betreffenden Teile des Projekts „Wasser- und Umweltdienste Kaliningrad“ im Laufe des Jahres 2016 erwartet wird.

### 76

Auch Gewässer in Gebieten mit extensiver Landwirtschaft, bei der geringe Mengen an Düngemitteln eingesetzt werden, können mit Nährstoffen belastet sein. Gemäß der Nitratrichtlinie müssen spezifische Maßnahmen auch für Gewässer ergriffen werden, bei denen die Gefahr einer Verunreinigung besteht.

In bestimmten Gebieten müssen Maßnahmen sowohl nach der Nitratrichtlinie als auch nach der Wasserrahmenrichtlinie ergriffen werden, um die Nährstoffbelastung so weit zu reduzieren, wie es für die Erreichung eines guten Zustands der Gewässer erforderlich ist.

### 79

Die Verwendung von Stickstoff aus Mineraldüngern kann für sich genommen nicht als Indikator für die mangelnde Wirksamkeit der Anforderungen herangezogen werden und ist mit Vorsicht zu interpretieren. Als Indikatoren sind die Gesamtheit der Stickstoffverluste oder die Gesamtheit der Stickstoffüberschüsse (aus allen Quellen) besser geeignet.

### 80

Die Kommission ist der Auffassung, dass sich Maßnahmen wie z. B. das Verbot des Düngemiteleinsatzes zu bestimmten Jahreszeiten wirksam kontrollieren lassen, sofern die Kontrollen zum richtigen Zeitpunkt stattfinden.

Düngepläne oder Aufzeichnungen über die Verwendung von Düngemitteln sind in mehreren Aktionsplänen gemäß der Nitratrichtlinie als übliche Praxis vorgesehen, um eine ausgewogene Düngung zu erreichen und Kontrollen zu ermöglichen.

### 84

Die Kommission betont, dass die Cross-Compliance-Regelung kein Mechanismus zur Durchsetzung europäischer Rechtsvorschriften ist, sondern unter anderem darauf abzielt, „die GAP mit den von der Gesellschaft gestellten Erwartungen besser in Einklang zu bringen“ (siehe Erwägungsgrund 54 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013). Bei der Cross-Compliance-Regelung werden Zahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) mit der Einhaltung bestimmter Regeln verknüpft, wobei Verstöße gegen diese Regeln eine Kürzung von GAP-Zahlungen zur Folge haben. Im Rahmen der Cross-Compliance-Regelung sollte grundsätzlich auf bestehende Kontrollsysteme zurückgegriffen werden. Dabei sollte jedoch auch ein Mindestkontrollsatz sichergestellt werden, wenn das in sektorbezogenen Rechtsvorschriften vorgesehene Kontrollsystem nicht wirksam genug ist.

### 86

Es ist Sache der Mitgliedstaaten, GLÖZ-Standards so festzulegen, dass das mit dem Standard verbundene Ziel erreicht wird. Der angeführte GLÖZ-Standard zur „Schaffung von Pufferzonen entlang von Wasserläufen“ zielt auf die Einrichtung von Pufferzonen und ihre Bewirtschaftung ab, nicht jedoch allgemein auf den Düngemiteleinsatz auf landwirtschaftlich genutzten Flächen. Infolgedessen ist der Geltungsbereich des genannten GLÖZ auf Pufferzonen sowohl innerhalb als auch außerhalb von nitratgefährdeten Gebieten beschränkt. Außerdem umfasst die Cross-Compliance-Regelung bestimmte Anforderungen aus der Nitratrichtlinie über die Grundanforderung an die Betriebsführung GAB 1 (früher GAB 4).

### 87

Der genannte GLÖZ-Standard zu Pufferzonen ist seit dem 1. Januar 2012 gültig (siehe Artikel 149 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009); er bezieht sich auf Anforderungen, die aus der Nitratrichtlinie erwachsen, und überträgt sie auf landwirtschaftliche Flächen außerhalb von nitratgefährdeten Gebieten, wobei gemäß Artikel 94 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 örtliche Bedingungen berücksichtigt werden. Somit ergibt sich die vom Hof festgestellte Bandbreite an Definitionen für diese Anforderungen aus der Nitratrichtlinie selbst und spiegelt die Vielfalt der von den Mitgliedstaaten berücksichtigten örtlichen Gegebenheiten wider.

### 90

Die Zahl der Fälle von Nichteinhaltung und Sanktionen, die aufgrund der Cross-Compliance-Regelung verhängt werden, ist eher ein Hinweis darauf, dass die Regelung ihren Zweck erfüllt, als auf ihre Unzulänglichkeit. Das Fehlen von Düngelagern ist z. B. in nitratgefährdeten Gebieten immer noch ein Problem, und dieser Verstoß wird im Rahmen der Cross-Compliance-Regelung weiterverfolgt, was die hohe Quote der Fälle von Nichteinhaltung erklärt (siehe auch Ziffer 93).

### 91

Die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013 sollten einen Beitrag zu den Zielen für die Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen mehrerer Schwerpunkte leisten. Einige der durchgeführten Maßnahmen und Vorhaben einschließlich im Agrarumweltbereich konnten auf die Erreichung eines Hauptziels ausgerichtet sein; viele waren jedoch auf die Erreichung mehrerer Ziele ausgerichtet, wodurch die Wirksamkeit dieser Maßnahmen nicht gemindert wird und eine höhere Kosteneffizienz bewirkt wird.

Die von einer großen Zahl von Landwirten in weiten Gebieten durchgeführten Agrarumweltmaßnahmen können ebenfalls zur Verbesserung des Wasserzustands in all diesen Gebieten beitragen.

Bei der Genehmigung der Programme für 2014-2020 hat die Kommission Stellung zu der Notwendigkeit genommen, dass die Mitgliedstaaten ihre Maßnahmen stärker auf bestimmte Bereiche, unter anderem den Wassersektor, ausrichten sollten.

### 92

Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 waren die unterschiedlichen Zeitpläne für die Genehmigung von Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete und von Programmen für die Entwicklung des ländlichen Raums einer der Gründe, weshalb der Anwendungsbereich von Agrarumweltmaßnahmen nicht immer mit den Gebieten übereinstimmte, für die die Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete aufgestellt wurden.

Darüber hinaus sollte nicht vergessen werden, dass die Einhaltung von obligatorischen Anforderungen, wie es bei Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete häufig der Fall ist, nicht durch Agrarumweltregelungen sichergestellt werden kann, die nur freiwillige, über obligatorische Anforderungen hinausgehende Projekte fördern können.

Zudem hatten die Mitgliedstaaten während des Programmplanungszeitraums die Möglichkeit, ihre Programme inhaltlich und/oder hinsichtlich der Finanzausstattung zu ändern. Die Änderungsvorschläge müssen in Einklang mit den Gesamtzielen und der Programmstrategie stehen. Dies hätte die Koordinierung mit dem Bewirtschaftungsplan für die Einzugsgebiete, sofern vorhanden, ermöglicht. Aufgrund des GAP-Gesundheitschecks und eines Europäischen Konjunkturprogramms wurde das Ziel des Gewässerschutzes als eine der Herausforderungen bei der Entwicklung des ländlichen Raums 2009 weiter verstärkt.

### 93

In den Jahren 2004-2006 wurden die neuen an die Ostsee angrenzenden Mitgliedstaaten (EE, LV, LT, PL) ersucht, die besondere Förderung für Dunglager einzuführen, um die Gewässerschutzstandards einzuhalten.

### 94

Die Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum 2007-2013 enthielten Maßnahmen für Investitionen in Dunglager.

Die Mitgliedstaaten hatten insbesondere die Möglichkeit, Investitionen in die Verbesserung von Dunglagern in landwirtschaftlichen Betrieben nur dann zu unterstützen, wenn diese auf die Einhaltung der neuen Gemeinschaftsstandards gemäß der in den Mitgliedstaaten umgesetzten Nitratrichtlinie abzielten, sowie für einen begrenzten Übergangszeitraum von 36 Monaten ab dem Zeitpunkt, zu dem die Standards verbindlich wurden.

### 95

Nach Auffassung der Kommission bedeutet die Vielfalt der Agrarumweltmaßnahmen, dass diese Maßnahmen sowohl einfache als auch komplexere Vorhaben beinhalten, die auf den Schutz und die Verbesserung der Umwelt ausgerichtet sind. Dies ermöglicht es Begünstigten, Vorhaben durchzuführen, die ihren besonderen Anforderungen und Umweltbelastungen Rechnung tragen.

Der Umfang der Unterstützung richtet sich stets nach den Verpflichtungen und gleicht Einkommensverluste und mit diesen Verpflichtungen verbundene zusätzliche Kosten aus.

Für die geringe Nutzung gibt es auch andere Erklärungen als die Komplexität der Vorhaben, z. B. unzureichende Information über die Förderung, unzureichende Vermittlung von Wissen oder Inanspruchnahme von Beratungsdiensten.

Die Problematik der geringen Nutzung von Agrarumweltmaßnahmen in Gebieten mit intensiver Landwirtschaft war einer der Gründe für die Kommission, 2011 die Ökologisierung der ersten Säule der GAP vorzuschlagen, um in diesen Gebieten einfache allgemeine außervertragliche Maßnahmen zu ermöglichen, deren Umweltauswirkungen durch gezieltere Agrarumweltmaßnahmen verstärkt werden sollten.

Für den Zeitraum 2014-2020 förderte die Kommission die gezielte Ausrichtung von Maßnahmen, was von Polen und Finnland umgesetzt wurde.

Siehe auch Antwort der Kommission auf Ziffer 92.

### 98

Die meisten Mitgliedstaaten haben sich in beiden Programmplanungszeiträumen für die Aufnahme anderer Maßnahmen, z. B. Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, entschieden, um die Ziele und Vorsätze im Zusammenhang mit der Priorität des Gewässerschutzes zu erreichen. Aus den Zielen und Indikatoren für die Wasserqualität und den Gewässerschutz in beiden Zeiträumen geht hervor, dass die Mitgliedstaaten ihre Programme auch ohne die Maßnahme „Zahlungen im Zusammenhang mit der Wasserrahmenrichtlinie“ im Hinblick auf die Erreichung dieser Ziele und Indikatoren ausgestalten.

Aufgrund fehlender obligatorischer Maßnahmen in Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete gehörten Probleme mit der Festlegung ihrer Maßnahmen zu den Haupthindernissen, die der Nutzung dieser Maßnahme im Zeitraum 2007-2013 im Wege standen.

### 99

Was die Strafen im Bereich Gewässerschutz anbelangt, ist es Sache der Mitgliedstaaten, diese Strafen (über die Cross-Compliance-Regelung hinaus), wenn nötig und wenn die individuelle Verantwortung für die Verschmutzung festgestellt werden kann, zu verhängen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Anwendung des Verursacherprinzips in der Landwirtschaft an sich nicht schwierig ist. Möglich wäre beispielsweise die Erhebung einer Düngemittel- oder Dungabgabe. Im Rahmen von ehrgeizigen Nitrat-Aktionsprogrammen und grundlegenden Maßnahmen zur WRRL könnten klare Kontrollen zur Verringerung der Verschmutzung an der Quelle festgelegt werden.

### 100

Die Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 sieht spezifische Ex-ante-Konditionalitäten für die Entwicklung des ländlichen Raums vor. Die Ex-ante-Konditionalität für die Wasserwirtschaft (die für Investitionen gilt, die unter Priorität 5 in das Programm aufgenommen werden) ist an die Voraussetzungen geknüpft, dass eine Wassergebührenpolitik besteht und die verschiedenen Wassernutzungen einen angemessenen Beitrag zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen in einer Höhe leisten, die in dem gebilligten Flussbewirtschaftungsplan für Investitionen, die durch die Programme gefördert werden, festgelegt ist.

Weitere für die Entwicklung des ländlichen Raums spezifische Ex-ante-Konditionalitäten im Umweltsektor betreffen den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand, Mindestanforderungen an die Verwendung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln, Energieeffizienz, erneuerbare Energie.

### 102

Solange die entsprechenden Rechtsgrundlagen nicht vorhanden sind, können bestimmte Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums nicht durchgeführt werden. Dies gilt für die Maßnahme „Zahlungen im Zusammenhang mit der Wasserrahmenrichtlinie“, die nur dann durchgeführt werden kann, wenn Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete und die zugehörigen Maßnahmenprogramme vorliegen. Die Mitgliedstaaten haben jedoch die Möglichkeit, ihre Programme während des gesamten Programmplanungszeitraums zu ändern.

In Bezug auf die Änderungen von Rechtsvorschriften zu den Basisanforderungen müssen die Mitgliedstaaten bei Änderungen der betreffenden Basisanforderung während der Durchführung der Maßnahmen entsprechende Anpassungen des Inhalts der Maßnahmen vornehmen (z. B. Umfang von Verpflichtungen und Prämien, falls sich die Änderungen auf diese Elemente auswirken).

### 105

In Bezug auf die EU-Strategie für den Ostseeraum (EUSBSR) haben sich die Mitgliedstaaten für eine äußerst reduzierte Governance-Struktur entschieden. Für die Arbeiten wurde ein Netzwerk von Koordinatoren für Politikbereiche und horizontale Maßnahmen eingerichtet. Sie sollen die Kohärenz zwischen allen Prioritäten der EUSBSR sicherstellen. Neue Institutionen oder Ratsformationen wurden nicht geschaffen. Die gewählte Governance-Struktur ist nicht zu kompliziert und zieht keinen zu hohen Aufwand nach sich.

Generell kann der makroregionale Ansatz als nützlicher Rahmen für die Lösung regionaler Probleme in einem gegenüber der Ebene der gesamten EU kleineren geografischen Gebiet betrachtet werden. Die Kommission ist der Auffassung, dass die EUSBSR erfolgreich zur Förderung des Umweltschutzes in der Ostsee beigetragen hat.

### 107

Es liegt im Ermessen jedes einzelnen Projektentwicklers, den Status als Vorzeigeprojekt zu beantragen. Der EUSBSR-Aktionsplan enthält eine Beschreibung des Verfahrens und ein Antragsformblatt. Für den Antrag muss der für den Politikbereich oder die horizontale Maßnahme zuständige Koordinator eine Kurzbewertung durchführen, für die unter anderem die Kriterien „makroregionale Auswirkungen des Vorzeigeprojekts“ und der jeweilige Beitrag „zu den Vorsätzen/Indikatoren/Zielen des EUSBSR“ gelten. Die Kommission führt zu jedem Antrag eine interne Beratung durch, und die Gruppe der nationalen Koordinatoren genehmigt schließlich den Status als Vorzeigeprojekt. Die für Politikbereiche und horizontale Maßnahmen zuständigen Koordinatoren ermutigen Projektentwickler dazu, den Status als Vorzeigeprojekt zu beantragen.

### 108

Die Kommission stellt bei Projektentwicklern ein großes Interesse am Status des Vorzeigeprojekts fest, das vermutlich darauf zurückzuführen ist, dass er die Mittelbeschaffung für makroregionale Projekte erleichtert und die Außenwirkung der Projektarbeiten erhöht.

Die Kommission ist der Auffassung, dass sich der Beitrag bestimmter Vorzeigeprojekte zur Reduzierung der Nährstoffbelastung bestimmen lässt. Vorzeigeprojekte sollten einer breiten Palette von Zwecken dienen, unter anderem dem Aufbau neuer Netzwerke, dem Erfahrungsaustausch, der Erbringung eines Beitrags zum Kapazitätsaufbau, der Erleichterung der mehrstufigen Governance und der Tötigung von Pilotinvestitionen. Ergebnisse und Auswirkungen auf die politischen Ziele lassen sich tatsächlich nur auf längere Sicht feststellen. Insofern können selbst kleine Projekte wichtige Impulse für die Entwicklung geben. Bei dem Projekt PRESTO beispielsweise wurden nicht nur Investitionen in Techniken der Abwasserreinigung getätigt; weitere Ergebnisse waren die Verbesserung der Kompetenz des Betriebspersonals der Abwasserbehandlungsanlagen, der Anlagenplaner und der Hochschulmitarbeiter, die künftige Abwassertechniker ausbilden.

### Gemeinsame Antwort der Kommission auf die Ziffern 111 und 112

Die Kommission hätte eine stärkere Einbindung der EUSBSR in die Programme der europäischen Struktur- und Investitionsfonds für den Ostseeraum bevorzugt. Sie nimmt zur Kenntnis, dass die Bedeutung der Strategie in den betreffenden Mitgliedstaaten und Regionen unterschiedlich groß ist und sich hierin die unterschiedlichen nationalen und regionalen Prioritäten widerspiegeln.

Dennoch bieten die Programme Möglichkeiten für die Finanzierung der Umsetzung der EUSBSR. Litauen beispielsweise gibt im Auswahlverfahren Projekten einen gewissen Vorrang, die einen Beitrag zur EUSBSR leisten (wobei der Schwerpunkt auf dem Aspekt der Zusammenarbeit/internationalen Partnerschaft liegt), und beabsichtigt, erforderlichenfalls spezielle Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen durchzuführen. Auch Schweden plant, Auswahlkriterien für Projekte mit Bedeutung für die EUSBSR zu verwenden und Ressourcen für Bereiche bereitzustellen, um Initiativen und/oder Projekte in Einklang mit der Definition im Aktionsplan zur Strategie durchzuführen. Der konkrete Prozess der Programmdurchführung wird zeigen, inwieweit diese Möglichkeiten angenommen werden.

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

### 115

Sowohl die WRRL als auch das HELCOM-Übereinkommen verfolgen dasselbe Ziel: eine nicht eutrophe Ostsee. Die Erreichung eines guten Zustands gemäß der WRRL sollte genügen, um auch das HELCOM-Ziel zu erreichen.

Die Programme der Mitgliedstaaten zur Verringerung der Nährstoffbelastung, die auf den nationalen Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete basieren, sind insofern nicht ehrgeizig genug, als sie überwiegend die „grundlegenden Maßnahmen“ beinhalten, die bereits zur Durchführung von EU-Richtlinien für die spezifischen Aktivitäten ergriffen wurden, die Nährstoffbelastung verursachen und die im Wesentlichen die Bereiche kommunales Abwasser und Landwirtschaft betreffen; in den Programmen wird jedoch nicht dargelegt, wie diese Maßnahmen verstärkt werden sollen, um mit einem guten Zustand vereinbare Nährstoffbedingungen zu erreichen. Neue Maßnahmen gemäß Artikel 11 Absatz 3 Buchstabe h der WRRL zur Begrenzung der Verschmutzung aus diffusen Quellen wurden in geringem Umfang aufgenommen (insbesondere fehlt es an Maßnahmen zur Eindämmung des Phosphateintrags aus diffusen Quellen), und „ergänzende Maßnahmen“ sind hinsichtlich ihres erwarteten Gesamtbeitrags vage. Die Kommission hat diese Problematik bei der Prüfung der ersten Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete<sup>5</sup> und bei der Prüfung der ersten Maßnahmenprogramme<sup>6</sup> als wichtigen verbesserungsbedürftigen Bereich erkannt und die Mitgliedstaaten dringend ersucht, im Rahmen der zweiten Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete Abhilfe zu schaffen.

### 116

Im Oktober 2012 meldeten die Mitgliedstaaten der Kommission ihre Umweltziele im Rahmen der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie. Einige Mitgliedstaaten waren bei der Festlegung der Ziele für die Reduzierung der Belastung in Form von Vorgaben für den Nährstoffeintrag weiter gegangen als andere (siehe auch Ziffer 17).

5 [http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/pdf/3rd\\_report/CWD-2012-379\\_EN-Vol2.pdf](http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/pdf/3rd_report/CWD-2012-379_EN-Vol2.pdf)

6 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0120&rid=1>

### Empfehlung 1 a)

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung, die ihrer Auffassung nach in Bezug auf die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) bereits umgesetzt ist und in Bezug auf die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie umgesetzt wird.

Bei der Berichterstattung zur WRRL für die zweiten Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete sind die Mitgliedstaaten gehalten anzugeben, inwieweit die Nährstoffbelastung reduziert werden muss, um mit einem guten Zustand gemäß der WRRL vereinbarte Nährstoffbedingungen zu erreichen (diese Angaben werden auch die Nährstoffbelastung beinhalten, die erforderlich ist, um die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie einzuhalten, wenn der Mitgliedstaat den richtigen Ansatz zugrunde legt).

In Bezug auf die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie wird die Kommission diese Empfehlung zusammen mit der Analyse der aktuellen Runde der Maßnahmenprogramme bei der Festlegung der Anforderungen für die nächsten Programme berücksichtigen.

### Empfehlung 1 b)

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung, deren Umsetzung bereits begonnen hat.

Im Zusammenhang mit der WRRL haben im Anschluss an die Feststellung der Überwachungs- und Bewertungslücken bei den ersten Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete bilaterale Gespräche mit den Mitgliedstaaten stattgefunden. Mit den Mitgliedstaaten wurden Maßnahmen zur Verbesserung der Situation bei der Überwachung und Bewertung vereinbart, und die Kommission wird dies im Rahmen der Prüfung der zweiten Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete im Laufe des Jahres 2017 berücksichtigen.

Nach der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie haben die Mitgliedstaaten Überwachungsprogramme aufgelegt, um die Fortschritte bei der Erreichung eines guten Umweltzustands und guter Umweltziele zu bewerten. Der Entwurf der Bewertung der Überwachungsprogramme für die Ostsee durch die Kommission zeigt, dass die meisten Mitgliedstaaten die Überwachung des Nährstoffeintrags aufgenommen haben (Beispiel: Eintragsmengen von Nährstoffen aus landseitigen Quellen, von Nährstoffen aus der Atmosphäre und von Düngemitteln und anderen stark stickstoff- und phosphorhaltigen Stoffen).

Ferner sind gegenwärtig Leitlinien in Vorbereitung, die 2018 für den Vergleich von Nährstoffstandards, die die Mitgliedstaaten zur Durchführung der WRRL und der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie festgelegt haben, herangezogen werden, um sicherzustellen, dass diese Standards in Einklang mit den biologischen Standards stehen, und um festzustellen, wie die Mitgliedstaaten sie bei der Ausgestaltung von Maßnahmenprogrammen verwenden.

### Empfehlung 1 c)

Die Kommission stellt fest, dass sich diese Empfehlung an die Mitgliedstaaten richtet.

### 118

Die Kommission ist der Auffassung, dass Deutschland und Finnland die Richtlinie einhalten, da diese Länder Einhaltungquoten von 99 % bzw. darüber vorweisen können, und stützt sich hierbei auf ihre Methodik für die Bewertung der Einhaltung. Die vier übrigen Ostseeanrainerstaaten, die aufgefordert wurden, die umfassende Einhaltung der Richtlinie bis 2012 sicherzustellen, haben hohe Einhaltungquoten von 89 % und darüber erzielt.

In Fällen, in denen Hinweise auf eine verspätete Umsetzung bzw. Einhaltung vorliegen, hat die Kommission Mitteilungen im Rahmen von „EU-Pilot“ verschickt und Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet; die Verfahren nehmen ihren üblichen Verlauf.

### 120

Die Kommission ist der Auffassung, dass ihre Maßnahmen angemessen waren. Im Vertrag wie auch in der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union wird klar darauf hingewiesen, dass die Kommission hinsichtlich

des Zeitpunkts der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren und der Verfolgung von Verletzungen in Einklang mit ihrer Rolle als Hüterin der Verträge über einen großen Ermessensspielraum verfügt. Es gibt Fälle, in denen alternative Instrumente oder politische Gespräche mehr bewirken können als Vertragsverletzungsverfahren.

Zudem hat die Kommission beschlossen, mit dem Versand von Mitteilungen im Rahmen von „EU-Pilot“ bis zum Ablauf einer hinreichend hohen Zahl von Übergangsfristen zu warten, um in Bezug auf die erfassten Mitgliedstaaten und Gemeinden aus Effizienzgründen eine substanziellere Ausgangslage zu haben.

Schließlich hat die Kommission bei der Übermittlung von Mitteilungen im Rahmen von „EU-Pilot“ und der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren die unterschiedlichen Durchführungsfristen berücksichtigt (14 Jahre für die Mitgliedstaaten der EU-15 bzw. drei bis elf Jahre für die Mitgliedstaaten der EU-10, die der Union 2004 beigetreten sind).

### Empfehlung 2 a)

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung, die ihrer Auffassung nach in Gemeinden ab 2 000 EW bereits umgesetzt ist. Für diese Gemeinden schreibt die Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser Kanalisationen oder individuelle Systeme oder andere geeignete Maßnahmen vor; die Kommission ist daher der Auffassung, dass der Rechtsrahmen – auf EU-Ebene – vorhanden ist. Sie betont jedoch, dass sie private Haushalte nicht zum Anschluss an die Kanalisation zwingen kann; dies fällt in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und ist eine nationale politische Entscheidung.

### Empfehlung 2 b)

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung, da sie sich auf die Auslegung von Artikel 9 der WRRL stützt. Die Kommission wird die Umsetzung dieser Empfehlung im Rahmen der Gesamtbewertung der zweiten Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete berücksichtigen, die die Mitgliedstaaten am 22. Dezember 2015 hätten annehmen sollen.

### Empfehlung 2 c)

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung; sie hat bereits mit der Verbesserung des Verfahrens für die Berichterstattung nach der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser, der Grundlage für die Bewertung der Einhaltung, begonnen.

### Empfehlung 2 d)

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung.

### Empfehlung 2 e)

Die Kommission stellt fest, dass sich diese Empfehlung an die Mitgliedstaaten richtet.

### Empfehlung 2 f)

Die Kommission stellt fest, dass sich diese Empfehlung an die Mitgliedstaaten richtet.

## 123

Die Kommission betont, dass die Cross-Compliance-Regelung kein Mechanismus zur Durchsetzung europäischer Rechtsvorschriften ist, sondern unter anderem darauf abzielt, „die GAP mit den von der Gesellschaft gestellten Erwartungen besser in Einklang zu bringen“ (siehe Erwägungsgrund 54 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013). Bei der Cross-Compliance-Regelung werden Zahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) mit der Einhaltung bestimmter Regeln verknüpft, wobei Verstöße gegen diese Regeln eine Kürzung von GAP-Zahlungen zur Folge haben. Im Rahmen der Cross-Compliance-Regelung sollte grundsätzlich auf bestehende Kontrollsysteme zurückgegriffen werden. Dabei sollte jedoch auch ein Mindestkontrollsatz sichergestellt werden, wenn das in sektorbezogenen Rechtsvorschriften vorgesehene Kontrollsystem nicht wirksam genug ist.

### 124

Die Kommission erinnert daran, dass die Einhaltung der obligatorischen Anforderungen der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete mittels Agrarumweltmaßnahmen, die lediglich freiwillige Vorhaben unterstützen, nicht sichergestellt werden kann. Dennoch beinhalteten viele Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum von Anfang an bestimmte Maßnahmen (Investitionen, Schulungen, Agrarumweltmaßnahmen), die auf die Erreichung von Zielen im Wassersektor ausgerichtet sind.

Im Zeitraum 2007-2013 war die Förderung obligatorischer Dunglager auf solche Dunglager beschränkt, die den neuen Gemeinschaftsstandards gemäß der von den Mitgliedstaaten umgesetzten Nitratrichtlinie entsprachen.

Im Zeitraum 2014-2020 ist in mehrere Programme die spezifische Maßnahme aufgenommen worden, die die Durchführung von Maßnahmen im Zusammenhang mit der Wasserrahmenrichtlinie betrifft.

Zudem hat die Kommission bei der Annahme der Programme 2014-2020 darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen verstärkt auf bestimmte Bereiche, unter anderem den Wassersektor, ausrichten sollten.

Was die Strafen im Bereich Gewässerschutz anbelangt, ist es Sache der Mitgliedstaaten, diese Strafen (über die Cross-Compliance-Regelung hinaus), wenn nötig und wenn die individuelle Verantwortung für die Verschmutzung festgestellt werden kann, zu verhängen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Anwendung des Verursacherprinzips in der Landwirtschaft an sich nicht schwierig ist. Möglich wäre beispielsweise die Erhebung einer Düngemittel- oder Dungabgabe. Im Rahmen von ehrgeizigen Nitrat-Aktionsprogrammen und grundlegenden Maßnahmen zur WRRL könnten klare Kontrollen zur Verringerung der Verschmutzung an der Quelle festgelegt werden.

Siehe auch Antworten der Kommission auf Ziffern 91 bis 99.

### 125

Die neue ökologisch ausgerichtete Architektur der GAP mit Anforderungen an die Umweltfreundlichkeit in Säule 1 hat Auswirkungen auf die Entwicklung des ländlichen Raums. Für Vorhaben, die gemäß diesen Ökologisierungsvorgaben unterstützt werden, sind keine Agrarumwelt- und Klimazahlungen möglich, um eine Doppelförderung zu verhindern.

Solange die entsprechenden Rechtsgrundlagen nicht vorhanden sind, können bestimmte Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums nicht durchgeführt werden. Dies gilt für die Maßnahme „Zahlungen im Zusammenhang mit der Wasserrahmenrichtlinie“, die nur dann durchgeführt werden kann, wenn Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete und die zugehörigen Maßnahmenprogramme vorliegen. Die Mitgliedstaaten haben jedoch die Möglichkeit, ihre Programme während des gesamten Programmplanungszeitraums zu ändern.

Obwohl solche Änderungen zusätzliche Verwaltungsmaßnahmen verursachen können, sollten sie vor dem Hintergrund des zusätzlichen Mehrwerts gesehen werden, den sie durch die Erreichung der Ziele und Prioritäten der Programme liefern.

### Empfehlung 3 a)

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung und hat bereits mit dem Prozess der Umsetzung begonnen. Die Kommission ersucht die Mitgliedstaaten, die WRRL-Informationen über die Nährstoffbelastung aus landwirtschaftlichen Quellen bei der Überprüfung der Ausweisung ihrer nitratgefährdeten Gebiete und ihrer Nitrat-Aktionsprogramme zu berücksichtigen. Dies ist für die Eindämmung von Verschmutzung an der Quelle entscheidend, insbesondere in Mitgliedstaaten, in denen die nationale Verordnung zur Umsetzung der Nitratrichtlinie das einzige Rechtsinstrument für die Verringerung von Nährstoffverlusten in der Landwirtschaft ist.

Die Mitgliedstaaten müssen in den zweiten Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete angeben, inwieweit die Durchführung der Nitratrichtlinie als Maßnahme gegen die Nährstoffbelastung durch die Landwirtschaft ausreicht und welche zusätzlichen grundlegenden und ergänzenden WRRL-Maßnahmen zur Eindämmung dieser Eintragsquelle in die

Programme aufgenommen werden. Diese Informationen werden den Mitgliedstaaten und der Kommission dabei helfen festzustellen, an welcher Stelle weitere Maßnahmen erforderlich sind.

### **Empfehlung 3 b)**

Die Kommission stellt fest, dass sich diese Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richten.

#### **126**

In Bezug auf die EUSBSR haben sich die Mitgliedstaaten für eine äußerst reduzierte Governance-Struktur entschieden. Neue Institutionen oder Ratsformationen wurden nicht geschaffen. Die Kommission ist der Auffassung, dass die EUSBSR erfolgreich zur Förderung des Umweltschutzes in der Ostsee beigetragen hat.

#### **127**

Die Kommission ist der Auffassung, dass sich der Beitrag bestimmter Vorzeigeprojekte zur Reduzierung der Nährstoffbelastung bestimmen lässt. Vorzeigeprojekte dienen einer breiten Palette von Zwecken, und selbst kleine Projekte können wichtige Impulse für die Entwicklung geben. Konkrete Ergebnisse und Auswirkungen auf die politischen Ziele können nur auf längere Sicht festgestellt werden.

#### **128**

Die Kommission pflichtet dem Hof in seiner Analyse bei und hätte eine stärkere Einbindung der EUSBSR in die Programme der europäischen Struktur- und Investitionsfonds für den Ostseeraum bevorzugt. Sie nimmt zur Kenntnis, dass die Bedeutung der Strategie in den betreffenden Mitgliedstaaten und Regionen unterschiedlich groß ist und sich hierin die unterschiedlichen nationalen und regionalen Prioritäten widerspiegeln.



## WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

### **Kostenlose Veröffentlichungen:**

- Einzelexemplar:  
über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mehrere Exemplare/Poster/Karten:  
bei den Vertretungen der Europäischen Union ([http://ec.europa.eu/represent\\_de.htm](http://ec.europa.eu/represent_de.htm)),  
bei den Delegationen in Ländern außerhalb der Europäischen Union  
([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_de.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm)),  
über den Dienst Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_de.htm](http://europa.eu/europedirect/index_de.htm))  
oder unter der gebührenfreien Rufnummer 00 800 6 7 8 9 10 11 (\*).

(\*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

### **Kostenpflichtige Veröffentlichungen:**

- über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Die Ostsee ist eines der am stärksten verschmutzten Meere der Welt. Die Bekämpfung der Eutrophierung, die in erster Linie durch Nährstoffbelastung aus der Landwirtschaft und kommunalem Abwasser verursacht wird, stellt eine bedeutende Herausforderung dar. Auf der Grundlage des Helsinki-Übereinkommens setzen sich sowohl alle an die Ostsee angrenzenden EU-Mitgliedstaaten und Drittstaaten als auch die EU für den Umweltschutz der Ostsee ein. Gemäß dem EU-Rechtsrahmen sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Maßnahmen zur Bekämpfung übermäßiger Nährstoffeinträge durchzuführen und einen guten Umweltzustand der Meeresgewässer zu erreichen. Die EU beteiligt sich an der Finanzierung einiger dieser Maßnahmen. Der Hof untersuchte, ob die Maßnahmen der EU die Mitgliedstaaten wirksam dabei unterstützt haben, die Nährstoffbelastung der Ostsee zu reduzieren. Er gelangte zu der Schlussfolgerung, dass diese Maßnahmen nur zu geringen Fortschritten bei der Reduzierung der Nährstoffbelastung der Ostsee geführt haben. Der Hof spricht eine Reihe von Empfehlungen zur Verbesserung der Wirksamkeit der Maßnahmen zur Bekämpfung der Eutrophierung der Ostsee aus.



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen