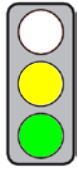


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission bewertet die EU-Gewässerschutzpolitik, identifiziert Mängel und schlägt Verbesserungsmöglichkeiten vor.

Betroffene: Gesamte Volkswirtschaft.



Pro: (1) Die Festsetzung der Wassergebühren auf Basis des Verursacherprinzips führt zur bestmöglichen Verwendung der knappen Ressource Wasser.

(2) Grenzwerte für Industrieemissionen auf Basis der besten verfügbaren Technik sind wichtig, um Binnengewässer vor chemischen Belastungen zu schützen und Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt zu verhindern.

Contra: EU-weite Verbrauchsstandards etwa für Wasserhähne, die zugleich für wasserarme und -reiche Regionen gelten, sind verfehlt. In wasserreichen Regionen sind sie ggf. sogar schädlich.

INHALT

Titel

Mitteilung COM(2012) 673 vom 14. November 2012: Ein Blueprint für den **Schutz der europäischen Wasserressourcen**

Kurzdarstellung

Soweit nicht anders angegeben, verweisen Seitenangaben auf die Mitteilung COM(2012) 673.

► Hintergrund und Ziele

- Die Kommission bewertet in ihrem „Blueprint“ die EU-Politik für den Schutz von Binnengewässern, identifiziert Mängel und schlägt Verbesserungsmöglichkeiten vor.
- Binnengewässer (Flüsse, Seen, Grundwasser, Übergangs- und Küstengewässer) und ihre Wassereinzugsgebiete unterliegen vielfältigen Belastungen insbesondere durch Schadstoffverschmutzung, übermäßige Wasserentnahme, physische Veränderungen der Gewässerkörper (z. B. Dämme, Stauseen, Flussvertiefungen) und zunehmende Klimaextreme (Hochwasser, Dürre).
- Die EU-Gewässerschutzpolitik soll langfristig sicherstellen, dass „qualitativ hochwertiges Wasser in ausreichender Menge zur Verfügung steht“ (S. 4), damit Binnengewässer
 - ihre natürlichen Funktionen erfüllen („Ökosystemfunktionen“) und
 - von Menschen genutzt werden können („Ökosystemleistungen“).
- Die EU will bis 2015 einen „guten Zustand“ der Binnengewässer erreichen (Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Nr. 18 und 20, Anhang V Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG). In einem „guten Zustand“
 - sind derzeit nur 43% der Binnengewässer,
 - werden 2015 schätzungsweise nur 53% der Binnengewässer sein.
- Laut Kommission muss die EU-Gewässerschutzpolitik allgemein
 - besser in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden,
 - stärker in andere EU-Politikbereiche integriert werden, insbesondere in die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), die Kohäsions- und Strukturpolitik, die Förderung erneuerbarer Energien, die Verkehrspolitik und den Katastrophenschutz.

► Physische Veränderungen von Gewässerkörpern

- Physische Veränderungen von Gewässerkörpern stellen „die bei weitem größte Umweltbelastung“ dar. Von ihr sind EU-weit 40% der Binnengewässer betroffen. (S. 5)
- Die Kommission will die Durchgängigkeit von Flüssen sicherstellen, um z. B. Fischwanderungen zu ermöglichen.
- Ufer, Feuchtgebiete und Auen („grüne Infrastruktur“) speichern als „Pufferzonen“ Wasser, fangen Hochwasser und Dürren auf und fördern die biologische Vielfalt. Die Kommission will sie daher erhalten oder wiederherstellen und durch den Kohäsions- und Strukturfonds und durch Darlehen der Europäischen Investitionsbank fördern.
- Sie will physische Veränderungen von Gewässerkörpern bereits bei vorbereitenden Planungen im Rahmen von „Strategischen Umweltprüfungen“ berücksichtigen (Richtlinie 2001/42/EG) und nicht erst bei der Zulassung konkreter Vorhaben einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterziehen (Richtlinie 85/337/EWG).
- Die Strategie zur Durchführung der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG (Common Implementation Strategy, CIS) bindet die Mitgliedstaaten und „wichtige Interessenträger“ ein. In diesem Rahmen will die Kommission Leitfäden vorschlagen für
 - die Förderung der natürlichen Wasserrückhaltung und
 - den Schutz von Muschelgewässern.

► **Übermäßige Wasserentnahme**

- Übermäßige Wasserentnahmen stellen die „zweithäufigste Umweltbelastung“ dar (S. 7).
- Um legale übermäßige Wasserentnahmen im Rahmen behördlicher Genehmigungen zu verhindern, sollen die „ökologisch erforderlichen Mindestwassermengen“ (S. 7) ermittelt werden, damit Binnengewässer ihre „Ökosystemfunktionen“ in der Natur erfüllen und ihre „Ökosystemleistungen“ für Menschen erbringen können. Hierzu will die Kommission einen CIS-Leitfaden für eine EU-weite Definition und Berechnungsmethodik der „ökologisch erforderlichen Mindestwassermenge“ vorschlagen.
- Um illegale übermäßige Wasserentnahmen zu verhindern, sollen satellitengestützte Überwachungsprogramme eingesetzt werden (Global Monitoring for Environment and Security, GMES).

► **Wassereffizienz**

- Da laut Kommission bis 2030 knapp 50% aller europäischen Wassereinzugsgebiete von Wasserknappheit betroffen sein werden, sollen der Wasserverbrauch und der ggf. damit verbundene Energieverbrauch durch „Wassereffizienzmaßnahmen“ gesenkt werden.
- Die Mitgliedstaaten müssen seit 2010 sicherstellen (Art. 9 Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG), dass
 - Wassergebühren „angemessene Anreize“ setzen, „Wasserressourcen effizient zu nutzen“,
 - die verschiedenen Wassernutzer (u. a. Industrie, Haushalten und Landwirtschaft) auf Basis des Verursacherprinzips „einen angemessenen Beitrag leisten zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen“.
- Die Kommission kritisiert (S. 12), dass in einigen Mitgliedstaaten
 - keine transparente „Wassergebührenpolitik“ mit Preisanreizen besteht,
 - keine Messung des Wasserbrauchs erfolgt,
 - die Nichterhebung eines Preises für den Wasserverbrauch zu umweltschädlichen Subventionen führt.
- Die Kommission will für „wasserbezogene Produkte“ in Gebäuden (z. B. Wasserhähne, Duschköpfe)
 - freiwillige EU-weite Kriterien für Umweltzeichen und für die umweltverträgliche öffentliche Auftragsvergabe [s. [cepAnalyse](#) zu KOM(2011) 896] entwickeln und
 - verbindliche EU-weite Anforderungen an den Wasser- und Energieverbrauch festlegen [„Ökodesign“; s. [cepAnalyse](#) zu KOM(2008) 399].
- Außerdem will sie die Mitgliedstaaten dazu veranlassen, kostendeckende Wassergebühren zu erheben, indem sie dies zur Bedingung für Zahlungen aus dem Fonds zur Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und aus dem Kohäsionsfonds machen.

► **Chemischer Zustand von Binnengewässern**

- Die europäischen Binnengewässer sind zu 38% durch Schadstoffe aus „diffusen Quellen“ (z. B. Landwirtschaft) und zu 22% aus „Punktquellen“ (z. B. Industrieanlagen) belastet.
- Der chemische Zustand von ca. 40% der europäischen Binnengewässer ist aufgrund unzureichender Überwachung durch die Mitgliedstaaten unbekannt.
- Um chemischen Gewässerbelastungen entgegenzuwirken, will die Kommission
 - sicherstellen, dass die Genehmigungen für Industrieemissionen Grenzwerte enthalten, die den „besten verfügbaren Techniken“ (BVT) entsprechen und Gewässerschutzziele berücksichtigen (Richtlinie 2010/75/EU),
 - die Richtlinie über Umweltqualitätsnormen (2008/105/EG) und die Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG) ändern [s. Änderungsvorschlag KOM(2011) 876], um die Liste gewässerbelastender Stoffe („prioritäre Stoffe“, Art. 16 Abs. 2 i.V.m. Anhang X Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG) um weitere 15 Stoffe – einschließlich dreier Arzneimittel – zu ergänzen,
 - die Einhaltung der Richtlinie über den Einsatz von Pestiziden (2009/128/EG) zur Bedingung für Direktzahlungen an Landwirte machen („Cross-Compliance-Mechanismus“),
 - die Ausweisung nitratgefährdeter Gebiete ausweiten (Richtlinie 91/676/EWG).

► **Sonstige Vorschläge**

- Um das Wissen über Binnengewässer sowie deren Nutzung und Schutz zu verbessern, soll das Wasserinformationssystem für Europa (WISE) ausgebaut werden.
- Derzeit ist die Wiederverwendung von „Brauchwasser“ begrenzt, da EU-weite Umwelt- und Gesundheitsstandards fehlen. Dies behindert auch den grenzüberschreitenden Handel mit entsprechend bewässerten Agrarerzeugnissen. Die Kommission erwägt daher EU-weite Standards für Brauchwasser.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Da innerhalb der EU die Gegebenheiten für Wasserressourcen („Wassermilieu“) sehr unterschiedlich sind, will die Kommission unter Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip auf „Einheitslösungen“ verzichten (S. 2 f.).

Politischer Kontext

Zum Schutz von Binnengewässern sind seit den 1970er Jahre zahlreiche Richtlinien erlassen worden. Während in einer ersten Regulierungsphase bestimmte Nutzungen (z. B. Trinkwasser und Badegewässer) geschützt wurden, standen in einer zweiten Regulierungsphase spezifische Arten von Gewässerverschmutzungen (z. B. Abwasser, Nitrat) im Mittelpunkt. Um die Fragmentierung und Inkonsistenz des europäischen Gewässerschutzes zu überwinden, hat im Jahr 2000 die Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG) einen „Ordnungsrahmen“ für

Gewässerschutzmaßnahmen geschaffen, in dem ältere Gewässerschutzrichtlinien wie die Trinkwassergewinnungs-Richtlinie (75/440/EWG) und die Grundwasser-Richtlinie (80/68/EWG) aufgehoben, ersetzt und ergänzt wurden. Andere Gewässerschutzrichtlinien blieben weiterhin bestehen, etwa die Badegewässer-Richtlinie (76/160/EWG), die Trinkwasserqualität-Richtlinie (80/778/EWG) und die Nitrat-Richtlinie (91/678/EWG).

Die Wasserrahmenrichtlinie stellt ein anspruchsvolles und komplexes Regulierungsprogramm für die EU und ihre Mitgliedstaaten zur stetigen Weiterentwicklung und Aktualisierung des EU-Gewässerschutzrechts auf: Bis 2015 soll ein „guter Zustand“ von Oberflächengewässern und Grundwasser sowohl qualitativ als auch quantitativ erreicht werden (Art. 4). Dafür hatten im Rahmen von – mitunter grenzübergreifenden – „Flussgebietseinheiten“ (Art. 3), die sich an den ökologischen Gegebenheiten von Wassereinzugsgebieten orientieren, die Mitgliedstaaten bis 2004 eine umfassende Bestandsaufnahme des Gewässerzustands durchzuführen (Art. 5), auf deren Grundlage sie bis 2009 flussgebietsspezifische Maßnahmenprogramme (Art. 11) und Bewirtschaftungspläne (Art. 13) entwickeln mussten. Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie stellt alle Mitgliedstaaten vor große Herausforderungen, wie zahlreiche Vertragsverletzungsverfahren belegen (vgl. z. B. EuGH Rs. C-525/12 – Europäische Kommission / Bundesrepublik Deutschland). Auf Basis der Auswertung der Bewirtschaftungspläne für die Flussgebietseinheiten [COM(2012) 670], der Überprüfung der EU-Politik zur Bekämpfung von Wasserknappheit und Dürre [COM(2012) 672] sowie des Fitness-Check der Europäischen Süßwasserpolitik [SWD(2012) 393] ist die Kommission zu der Erkenntnis gelangt, dass „große zusätzliche Anstrengungen“ erforderlich sind (S. 3), um bis 2015 das Ziel des „guten Zustands“ der europäischen Binnengewässer zu erreichen.

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Umwelt (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Umwelt, Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (federführend), Berichterstatter: N.N.;
Bundesministerien:	Umwelt (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Umwelt (federführend)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Marktprozesse allein können die nachhaltige Nutzung von Wasserressourcen nicht gewährleisten. Denn Wirtschaftsakteure haben oft keine oder nur zu geringe Anreize, von sich aus auf gewässerbelastende Aktivitäten zu verzichten. Daher ist der Schutz der Binnengewässer eine hoheitliche Aufgabe. Das von der Kommission hervorgehobene Ziel der EU-Gewässerschutzpolitik, dass in der ganzen EU „qualitativ hochwertiges Wasser in ausreichender Menge“ zur Verfügung stehen soll, ist zu begrüßen, da Wasser eine wichtige knappe Ressource für Mensch, Industrie und Umwelt ist.

In der EU gibt es erhebliche regionale Unterschiede in der Gewässerschutzpolitik. In einigen Mitgliedstaaten erfolgt nicht einmal überall eine Verbrauchsmessung. Somit kann es auch keine verbrauchsbezogenen Preise geben. Das Bestehen der Kommission auf der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in allen Mitgliedstaaten, insbesondere **die Festsetzung der Wassergebühren auf Basis des Verursacherprinzips**, ist sachgerecht: Die Wassergewinnung, -aufbereitung und -versorgung ist mit Kosten verbunden. Nur deren umfassende Berücksichtigung bei der Preissetzung **führt** zu einem knappheitsgerechten Nachfrageverhalten und damit **zur bestmöglichen Verwendung der knappen Ressource Wasser**. Gleichzeitig werden dadurch die Rahmenbedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten angeglichen, sodass ein Standortwettbewerb stattfinden kann, der nicht von subventionierten oder anderweitig verzerrten Wasserverbrauchspreisen beeinflusst wird. Bemerkenswerterweise ist der Wasserpreis im wasserreichen Deutschland mehr als fünfmal so hoch wie im wasserarmen Portugal [Folgenabschätzung SWD(2012) 382, Teil 2, S. 71].

Die Berücksichtigung der „Ökosystemleistungen“ für Menschen bei der Wassergebührenberechnung kann dazu beitragen, die natürlichen „Ökosystemfunktionen“ von Binnengewässern zu schützen und gleichzeitig die Funktionsfähigkeit des Marktes zu erhalten. Denn dadurch werden die tatsächlichen Kosten der Wasserverwendung einbezogen. Allerdings ist die exakte Ermittlung dieser Kosten unmöglich. Daraus resultiert die Gefahr, dass die Politik über zu große Ermessensspielräume bei der Gebührensatzung verfügt (s. [cepAnalyse](#) zur Ressourceneffizienz).

In der EU gibt es sowohl wasserarme als auch wasserreiche Regionen. Der grundsätzliche Verzicht der Kommission auf eine EU-einheitliche und damit undifferenzierte Wasserpolitik ist daher sachgerecht. Umso verständlicher ist ihr Vorschlag, „wasserbezogene“ Produkte in Gebäuden – z. B. Wasserhähne und Duschköpfe – EU-einheitlich und damit undifferenziert über die Ökodesign-Richtlinie (Richtlinie 2009/125/EG; s. [cepAnalyse](#)) zu regulieren, um ihren Wasserverbrauch zu senken. Zwar würden EU-einheitliche Wasserverbrauchsvorschriften gegenüber möglichen national erlassenen Vorschriften den Binnenmarkt stärken, jedoch greift die Ökodesign-Richtlinie massiv in die Produktgestaltung und den Produktionsprozess ein, unabhängig davon, ob sich der Wasserverbrauch in einer Region nachteilig auswirkt oder nicht. **Übermäßiges Wassersparen kann in wasserreichen Regionen technische und hygienische Probleme** aufgrund zu geringer Durchflussmengen im Abwassersystem **verursachen**, die zu Kosten und zusätzlichem Wasserverbrauch, z. B. für das Spülen der Abwasserleitungen, führen. **Daher sollte die Ökodesign-Richtlinie nicht auf „wasserbezogene**

Produkte“ ausgeweitet werden. Umweltzeichen, die „wasserbezogene Produkte“ nach ihrer Wassereffizienz kennzeichnen, verbessern die Informationslage für Kaufentscheidungen. Diese Umweltzeichen sollten aber tatsächlich nur der Information dienen und keine Wertung implizieren, da je nach Region Wassereinsparungen geboten sind oder nicht.

Hoheitliche **Grenzwerte für Industrieemissionen** sowie Verwendungsbeschränkungen und -verbote für Stoffe, die Gefahren für die Gesundheit und die Umwelt bergen, **sind unerlässlich, um Binnengewässer vor chemischer Verunreinigung zu bewahren.** Daher ist auch die Berücksichtigung umweltschädlicher Gewässerverunreinigungen durch Arzneimittelrückstände sowie die Einbeziehung der Vorschriften der Pestizid-Richtlinie in die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) sachgerecht. **Die Bindung der nationalen Behörden an beste verfügbare Techniken** bei der Festlegung von Grenzwerten **für Genehmigungen von Industrieemissionen verhindert Wettbewerbsverzerrungen**, da Genehmigungsaufgaben, die in den Mitgliedstaaten auf unterschiedlichen Techniken basieren, zu unterschiedlichen Emissionsgrenzen führen können.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Wie die Kommission selbst feststellt, sind viele wasserbezogene Daten, etwa über den chemischen Zustand von Binnengewässern, nicht vorhanden. Der Ausbau des Wasserinformationssystems für Europa (WISE) verbessert die Datenlage und kann dadurch sowohl Innovationsaktivitäten unterstützen als auch zu besseren politischen Entscheidungen führen.

Die von der Kommission angeregte Entwicklung EU-weiter Standards für die Verwendung von Brauchwasser schafft Klarheit darüber, unter welchen Bedingungen Brauchwasser wiederverwendet werden darf, und kann so dazu führen, dass dieses vermehrt eingesetzt wird, ohne Umwelt und Gesundheit zu schädigen.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Vernachlässigbar.

Folgen für die Standortqualität Europas

Vernachlässigbar.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EU kann auf Grundlage ihrer allgemeinen umweltpolitischen Kompetenz (Art. 192 Abs. 1 AEUV) auch Maßnahmen zum Schutz des Wassers im Wege des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (Art. 294 AEUV) mit qualifizierter Mehrheit erlassen. Zwar unterliegt die Regulierung der mengenmäßige Bewirtschaftung von Wasser grundsätzlich einem besonderen Gesetzgebungsverfahren (Art. 192 Abs. 2 lit. b AEUV), das Einstimmigkeit verlangt. Dieses tritt jedoch dann hinter das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zurück, wenn die fraglichen Regelungen „im Wesentlichen“ dem Schutz und der Verbesserung der Gewässerqualität dienen (EuGH, Rs. C-36/98, Rn. 60 ff.). Dies ist bei Binnengewässern allein schon aufgrund der engen ökologischen Wechselwirkungen zwischen qualitativen und quantitativen Faktoren in der Regel der Fall.

Subsidiarität

Da die Wassereinzugsgebiete europäischer Binnengewässer zu einem großen Teil grenzübergreifend sind (S. 4), stellen die Regelungen des Gewässerschutzrechts auf EU-Ebene keine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips (Art. 5 Abs. 3 EUV) dar.

Nicht vereinbar mit dem Subsidiaritätsprinzip sind hingegen die Pläne der Kommission zu Wassereffizienzmaßnahmen für „wasserbezogene Produkte“ (z. B. Wasserhähne, Duschköpfe), soweit sie auf Wassereinsparungen abzielen. Da nicht in allen Regionen Europas Wasserknappheit herrscht, stünden derartige Regelungen im Widerspruch zu der Ankündigung der Kommission, mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip auf „Einheitslösungen“ verzichten zu wollen (S. 2 f.).

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Mögliche legislative Vorgaben auf EU-Ebene wären in Deutschland – im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung zwischen Bund und Bundesländern (Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG) – auf Bundesebene im Rahmen des Wasserhaushaltsgesetzes und auf Länderebene in den entsprechenden Landesgesetzen umzusetzen.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Festsetzung der Wassergebühren auf Basis des Verursacherprinzips führt zur bestmöglichen Verwendung der knappen Ressource Wasser. EU-einheitliche Wasserverbrauchsstandards für „wasserbezogene Produkte“ sind verfehlt, weil es in der EU sowohl wasserarme als auch wasserreiche Regionen gibt und weil übermäßiges Wassersparen in wasserreichen Regionen hygienische Probleme verursachen kann. Grenzwerte für Industrieemissionen, die auf der besten verfügbaren Technik basieren, sind wichtig, um Binnengewässer vor chemischer Verunreinigung zu bewahren und Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt zu verhindern.