

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik und zur Änderung der Richtlinie 2000/60/EG“

KOM(2006) 397 endg. — 2006/0129 (COD)

(2007/C 97/02)

Der Rat beschloss am 15. September 2006, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 175 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu obenerwähnter Vorlage zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 25. Januar 2007 an. Berichterstatter war Herr BUFFETAUT.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 433. Plenartagung am 15./16. Februar 2007 (Sitzung vom 15. Februar) mit 188 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 9 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Zweck einer Richtlinie zu den Umweltqualitätsnormen

1.1 Dieser Vorschlag ist im Prinzip ein Vorschlag für eine „Tochterrichtlinie“ der Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG). Mit der Rahmenrichtlinie wurde eine Strategie zur Bekämpfung der Wasserverschmutzung durch Chemikalien festgelegt. Chemikalien können die Wasserökosysteme schädigen und somit zu Artenrückgang und Zerstörung von Biotopen führen. Zudem können sich die Schadstoffe in der Nahrungskette anreichern, wobei die Menschen den Schadstoffen im aquatischen Milieu nicht nur durch den Genuss von Fisch und anderen aquatischen Nahrungsmitteln sowie Trinkwasser, sondern auch bei Sport- und Freizeitaktivitäten ausgesetzt sein können.

1.2 Zu erwähnen ist auch, dass die Schadstoffe noch lange nach ihrem gesetzlichen Verbot in der Umwelt verbleiben, über große Entfernungen transportiert werden und Gebiete erreichen können, die zunächst von der Verschmutzung nicht betroffen zu sein scheinen.

1.3 Die Schadstoffe stammen aus ganz unterschiedlichen Quellen: Haushalten, Landwirtschaft, Verbrennungsanlagen, Industrie usw.

1.4 In einer ersten Etappe hatte die Kommission eine Liste von 33 auf Gemeinschaftsebene als höchst bedenklich geltenden Substanzen vorgelegt (Entscheidung 2455/2001/EG). Ziel des aktuellen Richtlinienvorschlags ist die Gewährleistung „eines hochgradigen Schutzes“ vor den Gefahren, die von diesen 33 als höchst bedenklich geltenden Substanzen sowie von bestimmten anderen Schadstoffen für bzw. durch die aquatische Umwelt ausgehen.

1.5 Um dieses Ziel zu erreichen, werden in dem Richtlinien-vorschlag Umweltqualitätsnormen aufgestellt. Es wird darauf verwiesen, dass in den letzten Jahren bereits mehrere Rechtsakte der Kommission mit einer Reihe von Emissionsbegrenzungsmaßnahmen verabschiedet wurden, die zur Erfüllung dieser Normen erforderlich sind.

1.6 Des Weiteren sollen verschiedene „Tochterrichtlinien“ aufgehoben werden, um insbesondere dem wissenschaftlichen und technischen Fortschritt sowie Schadstoffen Rechnung zu tragen, die bislang noch nicht erfasst waren.

2. Die Methode zur Festlegung der Umweltqualitätsnormen

2.1 Die Kommission schlägt vor, zwei Messkriterien miteinander zu verbinden:

- den Jahresdurchschnitt;
- die zulässige Höchstkonzentration.

2.2 Bei der Festlegung einer Umweltqualitätsnorm wird somit nicht nur die zulässige Höchstkonzentration zur Verhütung schwerer irreversibler kurzzeitiger Folgen für das Ökosystem aufgrund einer akuten Exposition zugrunde gelegt, sondern auch der Jahresdurchschnitt zum Schutz vor langfristigen irreversiblen Folgen bei chronischer Verschmutzung.

2.3 Die Kommission schlägt vor, für die meisten Stoffe Normen in Bezug auf die Schadstoffkonzentration in Oberflächengewässern aufzustellen. Die Kommission stellt jedoch fest, dass bei einigen Stoffen, die sich im Lauf der Nahrungskette anreichern können, nur für die Oberflächengewässer geltende Begrenzungen womöglich nicht ausreichen, um indirekte Wirkungen und eine Sekundärvergiftung zu vermeiden. Daher schlägt sie vor, dass die Mitgliedstaaten bei drei dieser Stoffe (Hexachlorbenzol, Hexachlorbutadien und Quecksilber) Umweltqualitätsnormen für Biota festsetzen.

3. Die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten

3.1 Die Kommission schlägt vor, die Umweltqualitätsnormen für Wasser auf europäischer Ebene festzulegen, um in allen Mitgliedstaaten das gleiche Umweltschutzniveau zu gewährleisten und allen Wirtschaftsteilnehmern gleiche Bedingungen zu bieten. Generell ist die Kommission der Ansicht, dass die vorhandenen Umweltschutzsysteme ausreichen müssten, um den Mitgliedstaaten die Einhaltung der Qualitätsnormen zu ermöglichen. Sollten zusätzliche Maßnahmen erforderlich sein, sollte es den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, in dem Maßnahmenprogramm, das gemäß Artikel 11 der Rahmenrichtlinie für jede Flussgebietseinheit festgelegt werden muss, geeignete Begrenzungsmaßnahmen vorzusehen.

4. Die vorgeschlagenen Maßnahmen

4.1 Die wichtigsten Elemente der Richtlinie sind:

- die Festlegung von Umweltqualitätsnormen mit Einführung einer Übergangszone für Überschreitungen;
- die Erstellung einer Bestandsaufnahme der Einleitungen, Emissionen und Verluste, um zu überprüfen, ob die Vorgaben in Bezug auf Reduzierung erfüllt werden;
- Aufhebung verschiedener „Tochtrichtlinien“;
- Identifizierung prioritärer gefährlicher Stoffe unter den gemäß der Entscheidung 2455/2001/EG zu prüfenden 14 Stoffen.

5. Allgemeine Bemerkungen

5.1 Das Ziel, die Verunreinigung von Gewässern durch gefährliche Substanzen, von denen potenziell schwere Gefahren mit irreversiblen Folgen ausgehen, zu verhindern, kann nur unterstützt werden.

5.2 Der EWSA hält es für wichtig, dass die Kommission auch weiterhin in der Lage bleibt, zuverlässig und auf wissenschaftlicher Basis umgehend jedwede Substanz zu erkennen, die Oberflächengewässer verschmutzen könnte, und vorsichtig formulierte Qualitätsnormen für die zulässigen Höchstkonzentrationen solcher Stoffe — einzeln oder in Kombination — aufzustellen. Der EWSA befürwortet die im vorliegenden Vorschlag enthaltenen vorläufigen Listen der prioritären Stoffe und Normen. Er schlägt vor, jährlich eine umfassende, wissenschaftliche und transparente Bewertung durchzuführen, um festzustellen, ob zu der Liste neue Stoffe hinzugefügt oder für einen der Stoffe neue zulässige Höchstkonzentrationen festgelegt werden müssen. Im Rahmen dieser Bewertung sollten insbesondere andere Stoffe untersucht werden, die im OSPAR-Übereinkommen oder anderen einschlägigen internationalen Vereinbarungen als prioritär eingestuft werden.

5.3 Der EWSA bringt seine Besorgnis darüber zum Ausdruck, dass bisher noch keine endgültigen Normen für Blei, Nickel und deren Verbindungen festgelegt worden sind. Hieran sollte vorrangig gearbeitet werden und es sollten entsprechende Grenzwerte festgelegt werden — möglichst noch rechtzeitig, um in die vorliegende Richtlinie aufgenommen werden zu können, bevor diese verabschiedet wird.

5.4 Letztlich soll die Verbesserung der Wasserqualität dem Schutz der Biota und der Nahrungskette bis hin zum Menschen dienen. Wenn der Schadstoffgehalt aller Biota zuverlässig, durchgängig und effizient gemessen werden könnte, wäre es im Grunde besser, dementsprechend Normen festzulegen und zu überwachen. In der Regel gestaltet sich dies aber nach wie vor schwierig, und bei den meisten prioritären Stoffen ist es derzeit zweckmäßiger und normalerweise ausreichend sicher, eine Norm für die zulässige Höchstkonzentration in Oberflächengewässern aufzustellen. (Der Vorschlag, die Einhaltung der Umweltqualitätsnormen anhand der Jahresdurchschnittskonzentration und der zulässigen Höchstkonzentration zu überprüfen, ist realistisch, klar begründet und voll und ganz gerechtfertigt).

5.5 Doch gibt es toxische Stoffe, die sich im Verlauf der Nahrungskette anreichern. Bei diesen Stoffen können Normen für

Oberflächengewässer allein keinen ausreichenden Schutz gegen toxische Wirkungen gewährleisten. Für diese Stoffe wäre es wünschenswert, — wie von der Kommission vorgeschlagen — eine Norm auf der Grundlage der zulässigen Höchstkonzentration des jeweiligen Stoffes im Gewebe von Fischen, Weichtieren, Krebstieren und anderen Biota aufzustellen. Zu diesen Stoffen zählen Hexachlorbenzol, Hexachlorbutadien und Methylquecksilber. Möglicherweise kommen künftig noch weitere Stoffe hinzu. Es gibt noch keine unumstrittene Methode für die Festlegung von Normen auf diese Weise, weshalb die Kommission lediglich vorschlägt, den Mitgliedstaaten die Einführung solcher Normen für die drei bisher eindeutig ermittelten Stoffe zu gestatten.

5.6 Nach heutigem Kenntnisstand muss dies wohl so hingenommen werden. Dennoch drängt der EWSA die Kommission, auch künftig die weitere wissenschaftliche Untersuchung des Phänomens der Bioakkumulation bestimmter toxischer Stoffe zu fördern und sich bereit zu halten, auf eine flächendeckendere Anwendung von Normen für Höchstkonzentrationen von toxischen Stoffen in Biota hinzuwirken, sobald die wissenschaftlichen und methodologischen Grundlagen der Überwachung sicherer etabliert sind. Bis dahin sollte mit Hilfe der Überwachungsmaßnahmen auch dafür gesorgt werden, dass der Grad der Verunreinigung der Sedimente sowie der Flora und Fauna nicht etwa ansteigt.

5.7 Die Erstellung einer Bestandsaufnahme der durch menschliche Aktivität bedingten Einleitungen, Emissionen und Verluste, anhand derer bestimmt werden soll, ob die Vorgaben in Bezug auf Reduzierung oder Beendigung der Verschmutzung erfüllt werden, ist zu begrüßen. Obgleich eine vollständige Erfassung der natürlichen Verunreinigung schwierig ist, könnte es in bestimmten Fällen sinnvoll sein, das Verhältnis zwischen natürlicher Verunreinigung und vom Menschen verursachter Verunreinigung zu klären.

5.8 Hinsichtlich der Bestandsaufnahme sollte darauf geachtet werden, dass jegliche Inkohärenzen oder Überschneidungen mit anderen bestehenden Instrumenten zum Schutz der Oberflächengewässer vermieden werden.

5.9 Die Frage der Übergangszonen für Überschreitungen wird realistisch, jedoch in nicht ganz zufrieden stellender Form behandelt. Es erscheint im Übrigen schwierig, gewährleisten zu können, dass die Umweltqualität des restlichen Wassers nicht beeinträchtigt wird. Im Zuge der Umsetzung dieses Konzeptes der Übergangszonen wird es notwendig sein, eine genaue Methode zur Festlegung dieser Zonen sowie der Standorte zur Messung der Verschmutzung auszuarbeiten.

5.10 Nicht außer Acht gelassen werden dürfen die Drittstaaten in Nachbarschaft zur EU, auf deren Gebiet Flüsse entspringen, die durch EU-Staaten fließen oder deren gemeinsame Grenze mit einem EU-Mitgliedstaat durch einen See verläuft. Wenn sich diese Drittstaaten nicht um den Gewässerschutz kümmern, können die Bemühungen einzelner EU-Mitgliedstaaten unter Umständen vergeblich sein, und die für 2015 festgelegten Zielsetzungen können nicht erfüllt werden. Diese Umstände sollten bei der Beurteilung und bei der Umsetzung der Richtlinie berücksichtigt werden. Im Übrigen wird dieser Aspekt in Artikel 12 der Wasserrahmenrichtlinie thematisiert.

6. Besondere Bemerkungen und Beobachtungen

6.1 **Zeitplan:** in Artikel 4.5 des Richtlinienvorschlags wird das Jahr 2025 als Frist genannt, bis zu der die Emissionen eingestellt werden beziehungsweise die gefährlichen prioritären Stoffe vom Markt genommen sein müssen. Die Vorgaben für die Umweltqualität müssen dagegen im Einklang mit der Wasserrahmenrichtlinie bis 2015 erreicht sein. Die Einhaltung dieser Frist könnte sich in einigen Fällen als schwierig erweisen, umso mehr als sich die Verabschiedung dieser Tochterrichtlinie verzögert hat. Dennoch müssen die Mitgliedstaaten alles daran setzen, dieses Ziel zu erreichen, auch wenn unter bestimmten Umständen vorübergehende Ausnahmeregelungen getroffen werden können. Der EWSA empfiehlt der Kommission, die bei der Umsetzung erzielten Fortschritte zu überwachen und sich bereitzuhalten, weitere Maßnahmen vorzuschlagen, um bis zur vorgegebenen Frist eine möglichst flächendeckende Einhaltung mit einem Minimum an Ausnahmeregelungen zu unterstützen.

6.2 Die Rolle der Mitgliedstaaten

Es ist richtig, den Mitgliedstaaten die Verantwortung für die Festlegung zusätzlicher Maßnahmen zu überlassen, da die zu berücksichtigende Situation in vielen Fällen von den lokalen oder regionalen Gegebenheiten abhängig ist. Diese Flexibilität muss jedoch durch zuverlässige Informationssysteme, wie dies die Kommission unter Maßnahme 4 ihrer Mitteilung⁽¹⁾ befürwortet, ausgeglichen werden.

6.2.1 Die Kommission gibt sich in ihrer Begründung (Punkt 3 — Rechtliche Aspekte) jedoch zuversichtlich bei ihrer Bestandsaufnahme der Rechtsinstrumente, die den Mitgliedstaaten für die Erreichung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich der prioritären Substanzen zur Verfügung stehen, zumal weil bestimmte signifikante Schadstoffquellen nicht durch eine entsprechende Regelung erfasst werden; dies gilt zum Beispiel für diffuse Verschmutzung durch Haushalts- oder Dienstleistungsprodukte, wofür neue Produktrichtlinien geschaffen werden müssten.

6.2.2 Unter diesen Bedingungen ist es unrealistisch anzunehmen, dass die Mitgliedstaaten neue, nicht unbedingt aufeinander abgestimmte Bestimmungen auf einzelstaatlicher Ebene einführen könnten, insbesondere wenn es absehbar ist, dass diese durch neue europäische Rechtsvorschriften überlagert werden. Es sei darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten in Erwartung einer neuen Rechtsvorschrift davon absehen sollten, neue Bestimmungen auf einzelstaatlicher Ebene einzuführen, die nicht unbedingt aufeinander abgestimmt sind.

6.3 Schutz der Trinkwasserquellen

6.3.1 Die Annahme des Richtlinienvorschlags wird zur Folge haben, dass Richtlinie 75/440/EG zum Schutz von Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung, aufgehoben wird. Bei diesen Änderungen der Rechtsetzung ist darauf zu achten, dass die Kohärenz zwischen der neuen Richtlinie und der Trinkwasser-Richtlinie⁽²⁾ gewahrt bleibt.

6.4 Überwachung

6.4.1 Um für Fortschritte bei der Erfüllung der Ziele dieser Richtlinie zu sorgen und europaweit gleiche Wettbewerbsbedingungen sicherzustellen, sind konsistentere und zuverlässigere Überwachungsnormen erforderlich. Der EWSA ist gespannt auf die anstehenden neuen Vorschläge zu einem Wasserinformations- und Meldesystem für Europa und hofft, dass diese einer engen Überwachung der Umsetzung der Richtlinie über prioritäre Stoffe förderlich sein werden.

7. Kohärenz zwischen der Richtlinie zur Umweltqualität von Wasser und der REACH-Verordnung

7.1 Wenngleich die Kommission den Erfolg der Verhandlungen über die REACH-Verordnung und somit ihre Umsetzung bereits vorausgesetzt hatte, muss die Kohärenz zwischen den Bestimmungen der hier thematisierten Richtlinie und der REACH-Verordnung gewährleistet werden. Bei der Festsetzung der Umweltqualitätsnormen für Wasser muss der Markteinführung neuer chemischer Substanzen Rechnung getragen werden.

8. Schlussfolgerung

8.1 Der EWSA stimmt der vorgeschlagenen vorläufigen Liste prioritärer Stoffe und den in Verbindung damit vorgeschlagenen Normen zu. Er drängt jedoch darauf, die bei den Normen für Blei und Nickel bestehende Lücke zu schließen und ein solides Verfahren zur regelmäßigen Prüfung von Liste und Normen einzuführen, um sie gegebenenfalls unverzüglich und auf effiziente Weise aktualisieren zu können.

8.2 Der EWSA unterstützt den allgemeinen Tenor des Richtlinienvorschlags.

8.3 Es wird eine Herausforderung sein, die Umweltqualitätsziele bis 2015 zu erreichen. Der EWSA weist jedoch nachdrücklich darauf hin, dass die Mitgliedstaaten sich verstärkt um die Erreichung dieser Ziele bemühen müssen.

8.4 Der Ausschuss hebt hervor, dass zur Umsetzung dieser Richtlinie und der Verwirklichung ihrer Ziele ein Informationssystem sowie ein Verfahren zur Überwachung der einzelstaatlichen Maßnahmen erforderlich sind. Er begrüßt die Initiative der Kommission zur Entwicklung eines „Wasserinformationssystems für Europa“ („Water Information System for Europe“ (WISE)).

8.5 Der Ausschuss empfiehlt, darauf zu achten, dass der neue Vorschlag und die derzeit geltenden Vorschriften miteinander in Einklang gebracht werden, sowie eine entsprechende europäische Regelung für bestimmte, von den derzeitigen Rechtsvorschriften nicht erfassten Quellen der Verunreinigung (z.B. diffuse Verschmutzung durch Haushaltsprodukte) zu verabschieden.

Brüssel, den 15. Februar 2007.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ KOM(2006) 398 endg.

⁽²⁾ Richtlinie 98/83/EG.