

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestanforderungen für die Wasserwiederverwendung (laufendes Programm)“

(COM(2018) 337 final)

(2019/C 110/18)

Berichterstatter: **Mindaugas MACIULEVIČIUS**

Befassung	Europäisches Parlament, 2.7.2018 Rat, 26.6.2018
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Beschluss des Präsidiums	19.9.2017
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	27.11.2018
Verabschiedung auf der Plenartagung	12.12.2018
Plenartagung Nr.	539
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	140/1/0

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Es handelt sich hier um eine aktuelle und sehr positive Initiative der Europäischen Kommission. Die vorgeschlagene Verordnung wird die Entwicklung sicherer, zusätzlicher Wasserressourcen für die landwirtschaftliche Bewässerung enorm fördern — dieses Wasser kann so aufbereitet werden, dass es für landwirtschaftliche Zwecke sicher ist und erforderlichenfalls auch bereits wertvolle, nützliche Nährstoffe sowie geeignete bodenverbessernde organische Substanzen enthält.

1.2. Der Zusatznutzen einer solchen Regelung besteht in erster Linie darin, dass der Druck auf die Trinkwasservorräte verringert wird. Zudem werden auch öffentliche und private Investitionen in die Bereitstellung dieser ergänzenden Wasserressourcen gefördert. Diese gesonderten, spezifischen Behandlungs- und Versorgungsinfrastrukturen für landwirtschaftliche Zwecke werden die vorhandenen Quellen und Versorgungsinfrastrukturen ergänzen, die, je nach Mitgliedstaat, als grundlegende Dienste von staatlichen, kommunalen oder privaten Unternehmen erbracht werden.

1.3. Der EWSA begrüßt diese vorgeschlagene Verordnung als nützliche Ergänzung zur Durchführung der Wasserrahmenrichtlinie sowie als Beitrag zum Paket zur Kreislaufwirtschaft. Durch sie wird eine nachhaltigere Nutzung der bestehenden Wasserressourcen gefördert und das Vertrauen der Verbraucher in die Sicherheit der betroffenen landwirtschaftlichen Erzeugnisse erhöht.

1.4. Die Verbraucher waren bisher nicht darüber im Bilde, dass es zwischen den Mitgliedstaaten Unterschiede bei den Standards für Wasserwiederverwendung gibt, und vielen von ihnen ist auch nicht klar, dass vielerorts aufbereitetes Wasser zur Bewässerung verwendet wird. Mit dieser Verordnung wird ein schlüssiger, wissenschaftlich fundierter Ansatz verfolgt, weshalb sie als entscheidender Beitrag zur Politik für Lebensmittelsicherheit gelten kann.

1.5. Entgegen dem Eindruck, der durch den allgemeinen Titel der Verordnung erweckt wird, liegt der inhaltliche Schwerpunkt des Vorschlags gezielt auf der Wiederverwendung von kommunalem Abwasser zu Bewässerungszwecken. Zwar wird dies in der Begründung der Verordnung erwähnt, doch wird empfohlen, dies deutlicher herauszustellen, um Bedenken, dass Wiederverwendungsmöglichkeiten in der Industrie und in den Haushalten ignoriert werden, gar nicht erst aufkommen zu lassen.

1.6. Eine mögliche Wasserwiederverwendung für die Grundwasseranreicherung ist zwar nicht Gegenstand des Verordnungsvorschlags, aber dennoch von Interesse. Es sollten weitere technische Untersuchungen angestrengt werden, um die in der Folgenabschätzung ermittelten komplexen Probleme zu lösen.

1.7. Der EWSA empfiehlt dringend, in allen Mitgliedstaaten die Wasserressourcen effektiv zu überwachen und Rechenschafts- und Durchsetzungsbestimmungen umzusetzen, damit die Verordnung ihre größtmögliche geplante Wirkung entfalten kann. Insbesondere müssen Verbote illegaler Wasserentnahmen konsequenter durchgesetzt werden.

1.8. Für die erforderlichen Kapitalinvestitionen in den Aufbau der nötigen Infrastruktur für die Wasserwiederverwendung sprechen triftige wirtschaftliche Gründe. Indes würde der Infrastrukturbau durch die Strukturfonds unterstützt, vor allem den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Kohäsionsfonds.

1.9. Obwohl davon ausgegangen wird, dass die Auswirkungen auf den Wettbewerb mit Einfuhren aus Drittländern neutral sein werden, fordert der EWSA die Kommission mit Nachdruck auf, die Entwicklung entsprechender Standards auf EU-Ebene als Gelegenheit zu nutzen, zusammen mit der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit in den internationalen Diskussionen über die Aufstellung von Standards für die Wasserwiederverwendung ein Zeichen zu setzen, damit Einfuhren aus Drittländern ebenfalls die Auflagen erfüllen. Der EWSA hat sich stets für einheitliche internationale Landwirtschaftsstandards eingesetzt, und mit dieser Verordnung kann ein weltweiter Maßstab für die Wiederverwendung von Wasser gesetzt werden ⁽¹⁾.

2. Einleitung

2.1. Aufgrund des Klimawandels und des zunehmenden Bedarfs erleben viele Teile der EU bereits Wasserstress ⁽²⁾, wobei ein Drittel des EU-Gebiets bereits das ganze Jahr über von Wasserknappheit und -qualitätsproblemen betroffen ist ⁽³⁾. In früheren Stellungnahmen des EWSA wurden diese Belange hervorgehoben, mit Nachdruck zu mehr Investitionen in die Abwasserbehandlung zur Wiederverwendung aufgefordert und darauf hingewiesen, dass das Ziel der Schließung des Wasserkreislaufs nicht länger unrealistisch erscheint ⁽⁴⁾. Ein Großteil der Wasserressourcen wird für die landwirtschaftliche Bewässerung genutzt, insbesondere in den südlichen Mitgliedstaaten, in denen die Agrarproduktion einen erheblichen Beitrag zur Wirtschaft leistet. Mit dieser Verordnung wird keine Ausweitung der bereits bewässerten Gebiete bezweckt, sondern die sicherere und effizientere Nutzung der vorhandenen Wasserressourcen.

2.2. Die Erhaltung des Vertrauens der Verbraucher in die Lebensmittelversorgung und das Regulierungs- und Aufsichtssystem, durch das ihre Sicherheit gewährleistet wird, ist verständlicherweise eine der höchsten Prioritäten in der Union. Mit dieser Verordnung wird die Sicherheit in diesem Bereich, in dem es derzeit große Unterschiede zwischen den Standards der Mitgliedstaaten gibt, erhöht. Durch diese Verordnung könnte die für Bewässerung verfügbare Wassermenge potenziell um 4,9 Mrd. m³ jährlich erhöht werden, wobei der Wasserstress insgesamt um über 5 % verringert würde. Sie wird die Sicherheit von aufbereitetem Wasser gewährleisten und ein hohes Schutzniveau für die menschliche und tierische Gesundheit und die Umwelt sicherstellen.

2.3. Diese Verordnung kann als Beitrag zur Stärkung der Kreislaufwirtschaft, zur Verbesserung der Lebensmittelsicherheit in der EU und zur Förderung der öffentlichen Gesundheit angesehen werden. Sie zielt direkt auf die Notwendigkeit ab, harmonisierte Mindestqualitätsanforderungen für aufbereitetes Wasser festzulegen, von dem der weitaus größte Teil in der Landwirtschaft eingesetzt wird. Für größere öffentliche Transparenz wird gesorgt, indem vorgeschrieben wird, dass angemessene und aktuelle Informationen über die Wiederverwendung von Wasser im Internet abrufbar sein müssen. Darüber hinaus wird mit der vorgeschlagenen Verordnung ein Beitrag zur Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDG) und insbesondere von Ziel 6 betreffend sauberes Wasser und Sanitärversorgung geleistet. Sie ergänzt den Vorschlag der Kommission für eine neue Gemeinsame Agrarpolitik, indem sie zu einer besseren Wasserbewirtschaftung in der Landwirtschaft beiträgt, da die Landwirte Zugang zu einer nachhaltigeren Wasserversorgung erhalten.

2.4. Es ist anzumerken, dass diese Verordnung als Teil eines laufenden Programms vorgelegt wird und langfristig beabsichtigt wird, andere Bereiche der Wasserwiederverwendung zu berücksichtigen. Der Schwerpunkt dieser spezifischen Verordnung ist jedoch sehr eng gefasst und bezieht sich fast ausschließlich auf die Aufbereitung von bereits behandeltem kommunalen Abwasser, damit es für verschiedene Formen der landwirtschaftlichen Bewässerung verwendet werden kann. Die Wiederverwendung in den Haushalten und in der Industrie geht über den Geltungsbereich des vorliegenden Vorschlags hinaus und ist zum Teil auch bereits abgedeckt, z. B. durch die Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser, die derzeit überarbeitet wird ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Stellungnahme des EWSA „Die Rolle der Landwirtschaft in multilateralen, bilateralen und regionalen Handelsverhandlungen im Lichte der WTO-Ministerkonferenz von Nairobi“ (Ziffer 4.3) (ABl. C 173 vom 31.5.2017, S. 20).

⁽²⁾ Wasserstress liegt vor, wenn die verfügbaren Wasserressourcen in einem bestimmten Zeitraum nicht ausreichen, um den Wasserbedarf zu decken, oder wenn ihre Nutzung aufgrund von mangelhafter Qualität eingeschränkt ist.

⁽³⁾ COM(2012) 672 final.

⁽⁴⁾ Stellungnahme des EWSA „Ein Blueprint für den Schutz der europäischen Wasserressourcen“ (ABl. C 327 vom 12.11.2013, S. 93).

⁽⁵⁾ 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).

3. Zusammenfassung des Kommissionsvorschlags

3.1. Die vorgeschlagene Verordnung ist Teil eines integrierten Wasserbewirtschaftungsansatzes zur Bewältigung der schwerwiegenden und zunehmenden Wasserstressproblematik in der gesamten EU. Neben Wassereinsparungen und Maßnahmen für einen sorgfältigeren Umgang mit Wasser kann mit behandeltem Wasser aus kommunalen Abwasserbehandlungsanlagen eine verlässliche alternative Versorgung ermöglicht werden.

3.2. Die Wiederverwendung von Wasser ist im Allgemeinen weniger umweltschädigend als andere alternative Formen der Wasserversorgung und kann eine Reihe von ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Vorteilen bieten. Der Schwerpunkt der Verordnung liegt auf der Wasserwiederverwendung in der landwirtschaftlichen Bewässerung, die derzeit etwa ein Viertel der Gesamtentnahme von Süßwasser in der EU ausmacht.

3.3. Die Verordnung gilt unmittelbar für die Mitgliedstaaten sowie für die Wirtschaftsbeteiligten und fördert möglicherweise die Entwicklung und Akzeptanz von Umwelttechnologie. In dem Vorschlag werden Mindestanforderungen an die Qualität und Überwachung von aufbereitetem Wasser festgelegt, die wesentlichen Risikomanagementaufgaben eingeführt und ein harmonisierter Ansatz für die Wasserwiederverwendung für Bewässerungszwecke in der EU formuliert. Konkret werden in dem Vorschlag festgelegt:

3.3.1. Mindestanforderungen an die Qualität von aufbereitetem Wasser und die Überwachung, einschließlich mikrobiologischer Elemente (z. B. Werte für *E. coli*-Bakterien) und Überwachungsanforderungen für die Routine- und Validierungsüberwachung. Dadurch wird garantiert, dass aufbereitetes Wasser, das gemäß der vorgeschlagenen Verordnung hergestellt wird, für die Bewässerung geeignet ist.

3.3.2. Wesentliche Risikomanagementaufgaben, durch die die Mindestanforderungen zusätzlich abgesichert werden, d. h. die Identifizierung von zusätzlichen Gefahren, die bewältigt werden müssen, damit die Wasserwiederverwendung sicher ist. Dies beinhaltet hauptsächlich die Aufstellung eines Risikomanagementplans für die Wasserwiederverwendung durch den Betreiber der Aufbereitungsanlage, welcher erforderlich ist, damit die zuständige Behörde eine Genehmigung erteilt, und welcher mindestens alle fünf Jahre zu überprüfen ist.

3.3.3. Größere Transparenz. Durch die neuen Transparenzvorschriften wird vorgeschrieben, dass die Öffentlichkeit online auf benutzerfreundliche Weise Informationen über die Wasserwiederverwendungspraktiken in ihrem jeweiligen Mitgliedstaat erhält. Zur Festlegung detaillierter Vorschriften über das Format und die Darstellung der bereitzustellenden Informationen ist ein Durchführungsrechtsakt erforderlich.

3.4. Es ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten mit Unterstützung der Europäischen Umweltagentur Datensätze mit Informationen über die Wasserwiederverwendung entwickeln. Letztere gibt regelmäßig einen Überblick über die Umsetzung der Verordnung auf Unionsebene. Die erste Evaluierung soll sechs Jahre nach dem Inkrafttreten der Verordnung vorgenommen werden.

3.5. Es ist anzumerken, dass die Mitgliedstaaten gemäß der vorgeschlagenen Verordnung nicht verpflichtet sind, eine Abwasserbehandlung zu Bewässerungszwecken durchzuführen. Ihr vorrangiger Zweck besteht darin, bei den zahlreichen Interessenträgern — Wasserbehörden, Landwirten, Investoren und Verbrauchern — das Vertrauen zu schaffen, dass bei der Bereitstellung des Wassers, das zu Bewässerungszwecken verwendet wird, durchgängig die höchsten Sicherheitsstandards angewandt wurden. Das wird gegenüber der aktuellen Praxis ein erheblicher Fortschritt sein.

3.6. In der Folgenabschätzung sowie unterstützenden Studien sind die technischen Aspekte, insbesondere Nachweise/Messung, Sicherheitsstandards und Schwellenwerte, eingehend analysiert worden.

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1. Der EWSA befürwortet diese Verordnung als Beitrag zur Minderung des Drucks des Klimawandels und als sinnvolle Ergänzung zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (WRR) und der Kreislaufwirtschaft allgemein. Er nimmt die positiven Beispiele für eine umfangreiche Wasserwiederverwendung im Zusammenhang mit der landwirtschaftlichen Erzeugung zur Kenntnis, insbesondere aus Zypern und Israel, wo derzeit fast 90 % des behandelten Abwassers wiederverwendet werden. Er wirft die Frage auf, ob in der Verordnung über die Wasserwiederverwendung nicht auch die Frage der Rückgewinnung von Wärme aus Wasser vor dessen Weiterleitung in die Abwasserbehandlungsanlagen hätte berücksichtigt werden sollen. Entsprechende Vorrichtungen sollten in Ein- und Mehrfamilienhäusern, Schwimmbädern und Hotels installiert werden.

4.2. In der vorgeschlagenen Verordnung wird der Vorrang von Wasserspar- und -rationalisierungsmaßnahmen in der Hierarchie der Wasserpolitik bestätigt. Die freiwillige Wiederverwendungsoption wird nur gewählt, wenn sie zweckdienlich, sicher und kostenwirksam ist. Für die Wasserwiederverwendung zu Bewässerungszwecken gibt es beträchtlichen Spielraum,

insbesondere in einigen der südlichen EU-Mitgliedstaaten, die diese Möglichkeit nur in geringem Umfang nutzen; so werden beispielsweise in Italien und Griechenland nur 5 % und in Spanien 12 % des behandelten Abwassers wiederverwendet, und es ist erfreulich, dass die Wasserwiederverwendung mittlerweile stetig zunimmt.

4.3. Der EWSA merkt an, dass mit der Verordnung ein einheitlicher Ansatz für Qualitätsstandards für zur Wiederverwendung bestimmtes Wasser festgelegt werden soll, an dem es bislang mangelt. Im Allgemeinen sind sich die Verbraucher der großen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Qualität des zur Bewässerung wiederverwendeten Wassers nicht bewusst. Durch einen gemeinsamen Mindeststandard werden Akzeptanz und Investitionen gefördert und die Sicherheit der Verbraucher in Gesundheitsfragen verbessert.

4.4. Der EWSA nimmt außerdem zur Kenntnis, dass Bedenken in Bezug auf Pathogene, neue Schadstoffe, Desinfektionsnebenprodukte und Antibiotikaresistenzen nun berücksichtigt worden sind (in Anhang 2), und zwar auf der Grundlage des technischen „Science for Policy“-Berichts der GFS, in dem das Gesundheits- und Umweltrisikomanagement bei der Wasserwiederverwendung zur landwirtschaftlichen Bewässerung ausführlich untersucht wird⁽⁶⁾. Dadurch sollte auf Einzelprojektbasis sichergestellt werden, dass die Böden, das Grundwasser, das Trinkwasser und die Lebensmittelzeugnisse geschützt werden.

4.5. Häufig ist der Preis für konventionelle Wasserressourcen allgemein zu niedrig angesetzt und berücksichtigt nicht die Umwelt- und Ressourcenkosten. Zudem findet immer noch eine beträchtliche illegale Entnahme aus Flüssen und über private Bohrlöcher statt. Damit die Verordnung ihre größtmögliche geplante Wirkung entfalten kann, müssen in allen Mitgliedstaaten die Wasserressourcen effektiv überwacht und Rechenschafts- und Durchsetzungsbestimmungen umgesetzt werden.

4.6. In der vorgeschlagenen Verordnung wird ein Genehmigungsverfahren für Wasserwiederverwendungsprojekte definiert, das eine klare Verteilung der Verantwortlichkeiten zwischen den verschiedenen Akteuren des Wasserzyklus für die Wasserwiederverwendung ermöglichen sollte.

4.7. Der EWSA begrüßt die durch die Verordnung gebotene Gelegenheit zur Förderung einer auf Wiederverwendung ausgerichteten Anpassung oder Auslegung von Abwasserbehandlungsanlagen, die Fertigation erleichtert. Dabei werden unter gebührender Berücksichtigung der Sicherheitsaspekte lösliche Düngemittel wie Stickstoff und Phosphor sowie geeignete bodenverbessernde organische Substanzen, die bei der Wassernutzung der privaten Haushalte und der Industrie in den Wasserkreislauf gelangt sind, aus dem Abwasser bereitgestellt. Diese zusätzlichen Vorteile sind indes gegenüber dem übergeordneten Ziel, durch Wiederverwendung neue Wasserressourcen zu erschließen, zweitrangig.

5. Besondere Bemerkungen

5.1. Es ist anzumerken, dass sich der Begriff „Wasserwiederverwendung“ auf die Nutzung von Wasser bezieht, das aus (vorwiegend kommunalem) Abwasser gewonnen wird und nach der Behandlung eine Qualität erreicht, die für den beabsichtigten Verwendungszweck angemessen ist.

5.2. Die Verordnung hebt vor allem darauf ab, die Qualität und Sicherheit wiederverwendeten Wassers aus kommunalen Abwasserbehandlungsanlagen zu gewährleisten. Sie betrifft nicht die Vorschriften für Trinkwasser oder direkte Maßnahmen für rationelle Wassernutzung. Der EWSA stellt jedoch fest, dass die wirksame Behandlung von Abwasser und seine Wiederverwendung im Vergleich zu anderen Optionen einen erheblichen Nutzen für die Umwelt aufweisen. 2017 beispielsweise beliefen sich Dürre-Schäden in der italienischen Landwirtschaft auf schätzungsweise 2 Mrd. EUR. Das Extremwetter im Sommer 2018, das viele Mitgliedstaaten betroffen hat, dürfte EU-weit noch größere Ausfälle verursachen. Mit der Wasserwiederverwendung könnten schätzungsweise 47 % des gesamten Bewässerungsbedarfs in Italien gedeckt werden, aber derzeit wird sie kaum genutzt.

5.3. Obwohl vor allem in den südlichen Mitgliedstaaten ein riesiges Potenzial für die Nutzung von aufbereitetem Wasser in der landwirtschaftlichen Bewässerung besteht, werden die von dieser Verordnung ausgehenden technischen und operationellen Impulse künftig EU-weit Nutzen bringen.

⁽⁶⁾ Bericht der Gemeinsamen Forschungsstelle: Towards a legal instrument on water reuse at EU level.

5.4. Die Verantwortung für die Sicherstellung der Lebensmittelsicherheitsstandards, die im Allgemeinen von der EU auf der Grundlage der Verordnung über das Allgemeine Lebensmittelrecht festgelegt werden, liegt, soweit sachdienlich, bei den Mitgliedstaaten. Durch die vorgeschlagene Verordnung wird sichergestellt, dass die Verbrauchersicherheit von höchster Bedeutung ist, wenn Wasser zur Bewässerung von Nahrungsmittelpflanzen wiederverwendet wird. Bei landwirtschaftlichen Einfuhren aus Drittländern sind die EU-Lebensmittelsicherheitsgesetze einzuhalten, wobei derzeit keine spezifischen Anforderungen betreffend Bewässerungspraktiken in Drittländern bestehen. Es wird argumentiert, dass gemeinsame EU-Standards als Modell für Drittländer und insbesondere unsere bilateralen Handelspartner dienen könnten, doch wird dies von Verhandlungen auf internationaler Ebene abhängen. Sowohl unbehandeltes als auch behandeltes Abwasser wird weltweit bereits in erheblichem Umfang zur Bewässerung eingesetzt, u. a. auch in vielen Ländern, aus denen die EU landwirtschaftliche Erzeugnisse einführt.

Brüssel, den 12. Dezember 2018

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHIER
