Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, der Richtlinie 2006/118/EG zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung und der Richtlinie 2008/105/EG über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik“

(COM(2022) 540 final — 2022/0344 (COD))

(2023/C 146/07)

Berichterstatter: **Arnaud SCHWARTZ**

Befassung	Europäisches Parlament, 19.1.2023
	Rat, 24.1.2023
Rechtsgrundlage	Artikel 192 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	3.2.2023
Verabschiedung im Plenum	22.2.2023
Plenartagung Nr.	576
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	156/01/06

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) unterstützt nachdrücklich den Vorschlag der Europäischen Kommission, eine Reihe wichtiger Wasserschadstoffe in die Listen der prioritären Stoffe, die im Hinblick auf Oberflächengewässer und Grundwasser zu prüfen sind, aufzunehmen. Diese Listen werden zur Bewertung des chemischen Zustands gemäß der Wasserrahmenrichtlinie herangezogen. Die Mitgliedstaaten müssen das Vorhandensein dieser Stoffe im Wasser überwachen und sicherstellen, dass die Qualitätsnormen eingehalten werden. Der Vorschlag ist mehrere Jahre überfällig und ein begrüßenswerter Versuch, die Bewertung des chemischen Zustands der Gewässer auf den neuesten Stand zu bringen.

1.2. Der EWSA weist darauf hin, dass sauberes Wasser für unsere Gesellschaft und die Umwelt sowie für sozioökonomische Tätigkeiten von grundlegender Bedeutung ist. Ein starker rechtlicher Rahmen für den Schutz des Wassers, der sich auf die Verringerung der Verschmutzung an der Quelle konzentriert, wird den Ökosystemen, den Menschen, die Gewässer für Freizeitaktivitäten nutzen, und der Industrie Vorteile bringen und für sauberes und erschwingliches Trinkwasser sorgen.

1.3. Zwar sind mit der Initiative Kosten verbunden, z. B. für die Abwasserbehandlung, doch überwiegt der Nutzen von nicht verschmutztem Wasser diese Kosten nach Auffassung des EWSA, z. B. da eine Exposition gegenüber schädlichen Chemikalien vermieden wird und die Aufbereitung auf Trinkwasserqualität einen geringeren Aufwand erfordert. Eine grundsätzliche Änderung der Verwendung schädlicher Stoffe mit dem Ziel, ihr Vorkommen im Wasser zu verringern, kann auch positive Nebeneffekte, wie z. B. eine geringere Exposition der Arbeitskräfte in der Agrar- und Ernährungsindustrie gegenüber schädlichen Pestiziden, mit sich bringen.

1.4. Für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz muss mehr getan werden. Der EWSA fordert konkrete Leitlinien für die Branchen, die in ihren Herstellungsverfahren Wasser in Kombination mit unterschiedlichen Stoffen verwenden.

1.5. Der EWSA empfiehlt den Mitgliedstaaten, sich verstärkt um die Erhebung, Bearbeitung und Auslegung von Wasserdaten zu bemühen und den Bedarf an Umweltdaten ganz oben auf ihre Prioritätenliste zu setzen. Es ist wichtig, Datenverzögerungen zu verringern und für spezifische Indikatoren in allen Mitgliedstaaten zu sorgen.

1.6. Mehr als 60 % der europäischen Gewässer sind nach wie vor in keinem guten chemischen Zustand im Sinne der Wasserrahmenrichtlinie ([1]). Allerdings bietet diese Feststellung kein vollständiges Bild des Problems, da bei der derzeitigen Bewertung die Auswirkungen chemischer Gemische unberücksichtigt bleiben, die selbst dann vorhanden sein können, wenn die Schadstoffwerte unbedenklich sind. Die Auswirkungen von Stoffgemischen auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit müssen gründlicher bewertet und überwacht werden.

1.7. In den europäischen Gewässern finden sich nach wie vor verbotene Pestizide. Der EWSA betont, dass in den Mitgliedstaaten, in denen übermäßige Mengen festgestellt werden, fortgesetzte Überwachungsmaßnahmen erforderlich sind, darunter auch die Beendigung der illegalen Verwendung und die Abschaffung von Ausnahmeregelungen, auch dann, wenn diese Stoffe auf EU-Ebene nicht mehr als prioritäre Stoffe eingestuft werden.

1.8. Wasser ist eine lebenswichtige, aber immer knapper werdende Ressource. Zwei Drittel der europäischen Bürger sehen die Wasserqualität und/oder -quantität in ihrem Land als ernstes Problem an ([2]). Um das Nachhaltigkeitsziel 6 „Wasser und Sanitätsversorgung für alle“ erfolgreich umzusetzen und künftige Krisen zu vermeiden, müssen diese Aspekte mit der gebotenen Dringlichkeit angegangen werden. Die Erleichterung des Zugangs zu angemessenen Ressourcen, Ausrüstung und Humanressourcen sollte neben der Konsolidierung der Kontrollstellen und der Erhöhung der Zahl der Inspektoren für die Mitgliedstaaten an erster Stelle stehen.

1.9. Der EWSA fordert die EU-Organe auch auf, Wasser endlich als Priorität zu behandeln und einen europäischen Blauen Deal ins Leben zu rufen, also radikale Anstrengungen mit dem Ziel zu unternehmen, den jeweiligen Bedarf frühzeitig zu erkennen, die Wasserressourcen zu erhalten und mithilfe eines umfassenden und koordinierten Fahrplans, in dem ehrgeizige Vorgaben und Maßnahmen mit vereinbarten Etappenzielen festgelegt werden, angemessen mit den Herausforderungen in diesem Bereich umzugehen. Der EWSA wird im Laufe des Jahres 2023 konkrete Vorschläge für einen europäischen Blauen Deal vorlegen.

2. **Hintergrund**

2.1. Mit der Überarbeitung der Listen von Oberflächen- und Grundwasserschadstoffen, die im Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie zur Änderung der Wasserrahmenrichtlinie, der Richtlinie über Umweltqualitätsnormen und der Grundwasserrichtlinie vorgelegt wurden, sollen zwei Hauptprobleme angegangen werden:

— Die Listen prioritärer Stoffe sind unvollständig und veraltet und gewährleisten keinen angemessenen Schutz der Ökosysteme und der menschlichen Gesundheit vor den Gefahren der Wasserverschmutzung.

— Die Bandbreite der auf nationaler Ebene festgelegten Schadstoff- und Qualitätsnormen ist zu groß. Die Datenberichterstattung ist aufwendig, da sie nicht mehr dem aktuellen Stand der Technik entspricht. Das Verfahren zur Überprüfung der Listen prioritärer Stoffe ist zu langwierig.

2.2. Für Oberflächengewässer wird vorgeschlagen, 24 einzelne Stoffe (Pestizide, Arzneimittel und Industriechemikalien) und eine Gruppe von 24 per- und polyfluorierten Alkylsubstanzen (PFAS) in die Liste prioritärer Stoffe aufzunehmen sowie die Umweltqualitätsnorm für 16 bereits aufgeführte Stoffe zu ändern und vier Stoffe zu streichen, die nicht mehr als EU-weite Bedrohung betrachtet werden. Darüber hinaus wird im Einklang mit den Bestimmungen für Grundwasser ein Schwellenwert für Pestizide eingeführt.

2.3. Für Grundwasser wird vorgeschlagen, eine Gruppe von 24 PFAS, zwei Antibiotika und eine Reihe von Abbauprodukten von Pestiziden in Anhang I der Grundwasserrichtlinie mit EU-weiten Schwellenwerten aufzunehmen. Darüber hinaus wird ein Schwellenwert für Arzneimittel eingeführt. In Anhang II der Grundwasserrichtlinie wird ein Arzneimittel aufgenommen, weshalb die Mitgliedstaaten die Festlegung eines nationalen Schwellenwerts prüfen müssen.

2.4. Die Kommission wird ein Verfahren zur Überwachung von Mikroplastik und antimikrobiellen Resistenzgenen entwickeln, damit diese künftig als Schadstoffe eingestuft werden können.

2.5. Um die Überwachung von Grundwasserschadstoffen zu verbessern, ist das Verfahren der Beobachtungsliste für die Grundwasserüberwachung verbindlich geworden.

2.6. Die Normen für Schadstoffe, die für Einzugsgebiete von Flüssen festgelegt wurden, wurden harmonisiert und sollen in die Bewertung des chemischen Zustands einbezogen werden.

([1]) EUA, Bericht Nr. 7/2018, European waters: Assessment of status and pressures 2018.
([2]) Europäische Wasservereinigung (EWA), Water Manifesto.

2.7. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, östrogene Stoffe über einen Zeitraum von zwei Jahren parallel zur konventionellen chemischen Überwachung dreier östrogener Stoffe mittels wirkungsorientierter Verfahren zu überwachen. Die Definition der Umweltqualitätsnorm in der Wasserrahmenrichtlinie wird geändert und um wirkungsorientierte Auslösewerte für die wirkungsorientierte Überwachung erweitert.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

3.1. Mehr als 20 Jahre nach der Annahme der Wasserrahmenrichtlinie ist die Wasserverschmutzung in Europa nach wie vor ein weit verbreitetes Problem mit negativen Auswirkungen auf Wasserorganismen, die Nutzung von Gewässern zur Freizeitgestaltung und die Trinkwasserversorgung. Die Wasserverschmutzung ist auch für die Landwirtschaft und die Industrie ein Problem. Zwei Drittel der Oberflächengewässer und ein Viertel des Grundwassers in Europa sind nach wie vor in keinem guten chemischen Zustand ([3]), doch wird dies nur anhand weniger Schadstoffe beurteilt, sodass das Ausmaß der Wasserverschmutzung nicht in vollem Umfang deutlich wird.

3.2. Die Wasserverschmutzung verursacht hohe Kosten für die Gesellschaft, die allein infolge der Nährstoffbelastung auf 22 Mrd. EUR jährlich geschätzt werden ([4]). Zwar ist das Verursacherprinzip in den EU-Verträgen verankert, doch wird es nach wie vor nicht gut umgesetzt, sodass die Kosten der Umweltverschmutzung größtenteils von den Steuerzahlern getragen werden ([5]). Die Exposition von Mensch und Umwelt gegenüber schädlichen Stoffen ist mit hohen Kosten verbunden, und die Sanierung und Behandlung von kontaminiertem Wasser ist ebenfalls kostspielig. Deshalb muss alles für die Vermeidung von Umweltverschmutzung an der Quelle getan werden.

3.3. Die Gefahr, die chemische Gemische für Wasserorganismen und die menschliche Gesundheit auslösen können, ist ein anerkanntes Problem, und die Mängel des derzeitigen Überwachungs- und Berichterstattungsrahmens waren eine der wesentlichen Ursachen für die laufende Überarbeitung. Dabei sollten Erkenntnisse und Empfehlungen der Wissenschaft, z. B. im Rahmen der EU-Projekte SOLUTIONS und NORMAN, berücksichtigt werden.

3.4. Die Listen von Oberflächen- und Grundwasserschadstoffen sollten alle vier bzw. sechs Jahre überprüft werden. Nachdem die letzten Änderungen für Oberflächen- bzw. Grundwasserschadstoffe 2013 und 2014 vorgenommen wurden, ist die nun vorgeschlagene Überarbeitung überfällig. Das bedeutet nämlich, dass die neu hinzukommenden prioritären Stoffe erst in der vierten Auflage der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete Teil der Bewertung des chemischen Zustands sein werden — mit einer vorgeschlagenen Einhaltungsfrist bis 2033. Angesichts des schlechten Zustands der europäischen Gewässer und der Tatsache, dass die vorgeschlagenen Stoffe bereits nachgewiesenermaßen EU-weit problematisch für Wasser sind, fordert der EWSA nachdrücklich, dass unverzüglich Maßnahmen ergriffen werden, um die Konzentration dieser und weiterer Schadstoffe in allen EU-Gewässern zu verringern. Die EU muss schneller auf wissenschaftliche Erkenntnisse über Wasserverschmutzung reagieren und diese in rechtliche Schritte und Lösungen umsetzen. Der Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten ist ebenfalls von entscheidender Bedeutung, und die Mitgliedstaaten und die Europäische Union sollten für effiziente und schnellere Gerichts- und Verwaltungsverfahren sorgen ([6]).

3.5. Der EWSA unterstützt die Aufnahme neuer Schadstoffe in die Liste der prioritären Stoffe, die im Hinblick auf Oberflächengewässer und Grundwasser zu prüfen sind. Durch die Listen werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, nicht nur die Freisetzung dieser Stoffe in die Umwelt zu verringern, sondern auch Maßnahmen im Rahmen anderer Richtlinien zu ergreifen ([7]). Sind die Listen jedoch nicht auf dem neuesten Stand oder zu restriktiv, können keine ausreichenden Umweltschutzmaßnahmen ergriffen werden. Zudem wurden Schadstoffe vor allem in Gestalt einzelner Stoffe aufgenommen, ohne dass die Auswirkungen chemischer Gemische berücksichtigt worden wären.

3.6. Der EWSA begrüßt, dass PFAS als Gruppe von 24 Stoffen mit einem Schwellenwert für die gesamte Gruppe hinzugefügt werden, und er begrüßt die Einführung eines Schwellenwerts für Pestizide in Oberflächengewässern und eines Schwellenwerts für Arzneimittel im Grundwasser. Auch wenn einige dieser Schwellenwerte möglicherweise zu hoch sind, um wirklich Schutz zu bieten, steht dies im Einklang mit dem Ziel der Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit, nämlich der Behandlung dieser Stoffe als Gruppe. Solche Schwellenwerte sollten jedoch auch für andere Stoffgruppen, darunter Bisphenole, Pyrethroide und Neonicotinoide, festgelegt werden.

([3]) Europäische Umweltagentur, Bericht Nr. 9/2021, Drivers of and pressures arising from selected key water management challenges: A European overview.

([4]) Europäische Kommission, Green taxation and other economic instruments — Internalising environmental costs to make the polluter pay.

([5]) Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht 12/2021: Das Verursacherprinzip: uneinheitliche Anwendung im Rahmen der umweltpolitischen Strategien und Maßnahmen der EU.

([6]) EWSA-Stellungnahme „Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus — Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“ (ABl. C 123 vom 9.4.2021, S. 66).

([7]) Beispielsweise müssen Zulassungen gemäß der Verordnung über Pflanzenschutzmittel überprüft werden, wenn der chemische Zustand nach der Wasserrahmenrichtlinie gefährdet ist.

3.7. Auch wenn Pestizide verboten sind, treten sie mitunter nach wie vor in der Umwelt auf, wo sie eine Bedrohung für das Leben im Wasser und die menschliche Gesundheit darstellen. Ursache dafür sind entweder Ausnahmeregelungen, illegale Verwendung oder die Tatsache, dass der Stoff nur sehr langsam abgebaut wird. Die überwiegende Mehrheit der in einigen Mitgliedstaaten im Wasser nachgewiesenen Pestizide ist nicht zugelassen, darunter DDT, Lindan, Atrazin und Endosulfan ([8]). Entscheidend ist, dass die Überwachung und die Bemühungen zur Verringerung ihres Vorkommens fortgesetzt werden.

3.8. Ferner wird vorgeschlagen, Artikel 16 der Wasserrahmenrichtlinie zu streichen, da er nicht mehr aktuell ist. Dies ist jedoch nur teilweise richtig, da mit der Streichung auch die 20-Jahres-Frist für die schrittweise Beendigung der Verschmutzung durch prioritäre gefährliche Stoffe abgeschafft werden würde. Die Verpflichtung zur schrittweisen Einstellung der Einleitung dieser Stoffe, eines der Hauptziele der Wasserrahmenrichtlinie, ist nur dann durchsetzbar, wenn eine eindeutige Frist dafür festgelegt ist. Je weniger konkret diese Verpflichtung, die schon im Rahmen der geltenden Wasserrahmenrichtlinie kaum eingehalten wurde, formuliert ist, desto mehr werden die zuständigen Stellen versuchen, sie zu ignorieren. Dies würde eine erhebliche Schwächung bedeuten.

3.9. Unter Verweis auf das Konzept „ein Stoff, eine Bewertung“ im Rahmen der Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit wird der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA) eine zentrale Rolle in Bezug auf die Übernahme einer Reihe von Zuständigkeiten der GD ENVI und der JRC bei der Ermittlung von Wasserschadstoffen und den damit verbundenen Qualitätsnormen zugewiesen. Da sich die ECHA in erster Linie mit Chemikalien befasst, die unter die Verordnung zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH) fallen, also nicht mit Pestiziden und Arzneimitteln, fordert der EWSA sie nachdrücklich auf, ihre (rechtlichen und technischen) Kapazitäten für Arzneimittel und Pestizide zu stärken, damit sie für ihre neuen Aufgaben gerüstet ist. Der EWSA empfiehlt auch, dass die ECHA diesbezüglich mit sachkundigen Partnern, z. B. Universitäten und deren Labors, zusammenarbeitet, auch auf regionaler Ebene.

3.10. Für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, etwa in der Agrar- und Ernährungsindustrie, muss mehr getan werden. Der EWSA fordert dazu konkrete Leitlinien für die Branchen, die in ihren Herstellungsverfahren Wasser in Kombination mit unterschiedlichen Stoffen verwenden.

4. **Besondere Bemerkungen**

4.1. Der EWSA begrüßt, dass die Überwachungsdaten und der daraus resultierende Zustand der Europäischen Umweltagentur und der Öffentlichkeit mindestens einmal jährlich und nicht wie bisher alle sechs Jahre zur Verfügung gestellt werden sollen. Dies wird ein aktuelleres Bild des Zustands der europäischen Gewässer und der Fortschritte bei der Umsetzung des Ziels der Wasserrahmenrichtlinie vermitteln.

4.2. Der EWSA begrüßt, dass wirkungsorientierte Verfahren zur Überwachung östrogener Stoffe angewendet werden sollen. Dies wird die Wirkung aller östrogenen Stoffe mit ähnlichen Wirkungen erfassen und nicht nur der drei mit konventionellen chemischen Verfahren überwachten östrogenen Stoffe. Während die Aufnahme von Auslösewerten in die Definition der Umweltqualitätsnormen die Möglichkeit eröffnet, bei der künftigen Bewertung des chemischen Zustands eine wirkungsorientierte Überwachung der Auswirkungen chemischer Gemische einzuführen, sollte der Kommission die Befugnis übertragen werden, delegierte Rechtsakte vorzulegen, um eine weitere wirkungsbasierte Überwachung vorzuschreiben.

4.3. Die Qualitätsnormen für Glyphosat wurden festgelegt, bevor der Wissenschaftliche Ausschuss „Gesundheitsrisiken, Umweltrisiken und neu auftretende Risiken“ seine endgültige Stellungnahme vorgelegt hatte. Zudem gibt es keinen Hinweis darauf, dass die Normen nach Vorlage der endgültigen wissenschaftlichen Stellungnahme überarbeitet werden, was bedeutet, dass die Beiträge der Zivilgesellschaft im Rahmen der Konsultation des Wissenschaftlichen Ausschusses unberücksichtigt bleiben. Der Wissenschaftliche Ausschuss „Gesundheitsrisiken, Umweltrisiken und neu auftretende Risiken“ sollte auch die Positionen der Zivilgesellschaft ([9]) zu der endgültigen Stellungnahme berücksichtigen. Dies ist noch möglich, da die in der Wasserrahmenrichtlinie vorgesehene Überarbeitung der Umweltqualitätsnormen für Glyphosat noch nicht abgeschlossen ist. Dies sollte die Grundlage für den Vorschlag der Kommission zur Festlegung von Schwellenwerten für Oberflächengewässer bilden.

4.4. Der EWSA ist der Auffassung, dass keine der einzelnen Umweltqualitätsnormen für Pestizide höher sein sollte als der vorgeschlagene Gesamtschwellenwert für Pestizide (0,5 µg/l) ([10]). Für nicht der Entnahme von Trinkwasser dienende Binnenoberflächengewässer sollten die vorgeschlagenen Umweltqualitätsnormen (86,7 µg/l) deshalb nicht angewendet werden. Stattdessen empfiehlt der EWSA, dass die vorgeschlagenen Umweltqualitätsnormen für Oberflächenwasser, die für die Entnahme von Trinkwasser genutzt werden, (0,1 µg/l) gemäß dem Vorsorgeansatz für alle Binnenoberflächengewässer gelten sollten. Die Umweltqualitätsnormen für sonstige Oberflächengewässer sollten folglich auf 0,01 µg/l geändert werden, gemäß der Praxis, für sonstige Oberflächengewässer Schwellenwerte zu verwenden, die eine Größenordnung niedriger als die für Binnenoberflächengewässer liegen.

([8]) PAN Europe and Ecologistas en Acción, Ríos hormonados: Contamination of Spanish Rivers with Pesticides.
([9]) Joint NGO analysis of the Commission's proposal for a revised list of priority substances for surface and groundwater.
([10]) COM(2022) 540 final, Anhang I.

4.5. Der individuelle Schwellenwert für Pestizide im Grundwasser beruht auf dem Stand der Analysetechnik der 1990er-Jahre ([11]). Dank einer Verfeinerung der Technik ist es nun möglich, geringere Konzentrationen festzustellen. In Oberflächengewässern wurden für mehrere Pestizide bereits geringere Schwellenwerte festgelegt. Der EWSA bedauert, dass die Kommission die einzelnen Schwellenwerte für Pestizide bei der Änderung der Liste der Oberflächen- und Grundwasserschadstoffe nicht überprüft hat. Für Grundwasser gilt ein willkürlicher Schwellenwert von 0,1 µg/l für Pflanzenschutzmittel, der auf den verfügbaren Analyseverfahren beruht. Inzwischen existieren jedoch bessere Methoden, die es ermöglichen, wissenschaftliche Informationen zur Festlegung von Schwellenwerten auf der Grundlage der tatsächlichen Risiken, die von den verschiedenen Stoffen ausgehen, zur Verfügung zu stellen.

4.6. Es fehlt weiterhin an Indikatoren für die Überwachung der Gesundheit von Grundwassersystemen, wie z. B. der Temperatur, obwohl in der wissenschaftlichen Forschung bereits erhebliche Mittel für die Festlegung relevanter Kriterien bereitgestellt werden. Der EWSA fragt sich, warum die Kommission solche relevanten Kriterien nicht in ihren Vorschlag aufgenommen hat. Die Kriterien sollten im Einklang mit Erwägungsgrund 20 und Artikel 4 Absatz 5 der Grundwasserrichtlinie in Anhang I der Grundwasserrichtlinie aufgenommen werden und den in der Entschließung des Europäischen Parlaments zur Umsetzung der Wassergesetzgebung (17.12.2020) erhobenen Forderungen bezüglich des Grundwassers Rechnung tragen.

Brüssel, den 22. Februar 2023

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

([11]) Siehe die Bemerkungen der Europäischen Arzneimittel-Agentur: Guideline on assessing the environmental and human health risks of veterinary medicinal products in groundwater und der Europäischen Umweltagentur: ETC/ICM Report 1/2020: Pesticides in European rivers, lakes and groundwater –Data assessment.