Bundesrat **Drucksache 235/96**

26.03.96

EU - A - G - In - U - Wi

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat und das Europäische Parlament über die Wasserpolitik der Europäischen Union

KOM(96) 59 endg.; Ratsdok. 5939/96

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 1320, 53003 Bonn
Telefon: 0228/3820840, Telefax: 0228/3820844
ISSN 0720-2946

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 26. März 1996 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 26. Februar 1996 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Die Vorlage wird voraussichtlich von der Gruppe "Umweltfragen" beraten.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß und der Ausschuß der Regionen werden an den Beratungen beteiligt.

Hinweis: vgl. Drucksache 337/92 = AE-Nr. 921371.

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Parlament

Die Wasserpolitik der Europäischen Union

Inhaltsangabe

1. Einleitung 3

2. Wasser und Wasserpolitik 3

3. Die Ziele einer nachhaltigen Wasserpolitik 4

4. Die Aufgaben 4
   - 4.1 *Verschmutzung* 4
   - 4.1.1 *Verschmutzung durch Punktquellen* 5
   - 4.1.2 *Diffuse Verschmutzung* 5
   - 4.1.3 *Unfallbedingte Verschmutzung* 6
   - 4.1.4 *Versauerung* 6
   - 4.1.5 *Eutrophierung* 6
   - 4.2 *Wasserknappheit* 6
   - 4.3 *Weitere negative anthropogene Einflußfaktoren* 7

5. Grundsätze der Wasserpolitik der Europäischen Gemeinschaft 7
   - 5.1 *Ein hohes Schutzniveau* 7
   - 5.2 *Das Vorsorgeprinzip* 8
   - 5.3 *Das Prinzip der Vorbeugung* 8
   - 5.4 *Bekämpfung von Umweltschäden an der Quelle* 8
   - 5.5 *Das Verursacherprinzip* 8
   - 5.6 *Einbeziehung des Umweltschutzes in andere politische Maßnahmen* 8
   - 5.7 *Die Nutzung der verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten* 9
   - 5.8 *Die unterschiedlichen Umweltbedingungen in den Regionen der Gemeinschaft* 9
   - 5.9 *Kosten/Nutzen* 9
   - 5.10 *Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Gemeinschaft und die ausgewogene Entwicklung ihrer Regionen* 10
   - 5.11 *Internationale Zusammenarbeit* 10
   - 5.12 *Subsidiarität* 10

6. Das Gemeinschaftsrecht 11

7. Spezifische Themen der Wasserwirtschaft 11
   - 7.1 *Das Emissionsprinzip und das Immissionsprinzip* 11
   - 7.2 *Die Ausweisung von "Zonen"* 13
   - 7.3 *Die Wassermenge* 14
   - 7.4 *Überwachungsanforderungen* 14
   - 7.5 *Berichtspflicht* 15
   - 7.6 *Transparenz, Einbeziehung und Verantwortung gegenüber der Öffentlichkeit* 15

7.7 *Die integrierte Bewirtschaftung der Wasserressourcen* 16
7.8 *Die Bewirtschaftung von Einzugsgebieten* 16

8. Erörterung 17

9. Grundzüge einer Rahmenrichtlinie über die Wasserressourcen 19

10. Verfahrenstechnische Auswirkungen 21

Anhang
Bestehende Rechtsvorschriften der Gemeinschaft und verwandte Rechtsvorschriften 22

1. Gemeinschaftliche Rechtsvorschriften im Bereich der Wasserpolitik 22
1.1 *Die Richtlinie über Oberflächenwasser (75/440/EWG)* 22
1.2 *Die Richtlinie über Badegewässer (76/160/EWG)* 22
1.3 *Die Richtlinie über gefährliche Stoffe (76/464/EWG)* 23
1.4 *Die Entscheidung über den Informationsaustausch (77/795/EWG)* . 24
1.5 *Die Richtlinie über Fischgewässer (78/659/EWG)* 24
1.6 *Die Richtlinie über Muschelgewässer (79/923/EWG)* 25
1.7 *Die Grundwasserrichtlinie (80/68/EWG)* 25
1.8 *Die Trinkwasserrichtlinie (80/778/EWG)* 26
1.9 *Die Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser (91/271/EWG)* 27
1.10 *Die Nitratrichtlinie (91/676/EWG)* 27
1.11 *Die vorgeschlagene Richtlinie über die ökologische Qualität von Gewässern (KOM(93) 680 endg.)* 28

2. Verwandte Rechtsvorschriften der Gemeinschaft 28
2.1 *Die Richtlinie über Klärschlamm (86/278/EWG)* 28
2.2 *Die Richtlinie über die Berichterstattung (91/692/EWG)* 29
2.3 *Die vorgeschlagene Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (KOM(93) 423 endg.)* . . 29
2.4 *Die Richtlinie über Pflanzenschutzmittel (91/414/EWG) und der Vorschlag für eine Biozidrichtlinie (KOM(93) 351 und KOM(95) 387 - COD 465)* 30
2.5 *Die Richtlinien über Detergenzien (73/404/EWG und 73/405/EWG* 31
2.6 *Die Richtlinie über schwere Unfälle (Seveso-Richtlinie) (82/501/EWG)* 31
2.7 *Die Habitat- und die Vogelschutzrichtlinie (92/43/EWG und 79/409/EWG* 31
2.8 *Die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung (85/37/EWG)* 32
2.9 *Rechtsvorschriften über die Einstufung, Kennzeichnung und Risikobewertung von chemischen Stoffen* 32

3. Andere politische Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft mit Auswirkungen auf die Wasserwirtschaft 33

1. Einleitung

Im Juni 1995 haben der Rat und der Umweltausschuß des Europäischen Parlaments eine grundlegende Änderung der gemeinschaftlichen Wasserpolitik gefordert.

Schwerpunkt dieser Mitteilung ist das Konzept der Kommission für den Gewässerschutz. Das Dokument sollte aber nicht isoliert betrachtet werden, sondern ist als Element des Gewässerschutzes gemäß dem fünften Umweltaktionsprogramm der Gemeinschaft[1] zu sehen.

Diese Konzentration auf Umweltaspekte bei der Wasserpolitik schlägt sich in der wichtigsten Schlußfolgerung der Mitteilung nieder: eine Rahmenrichtlinie über die Wasserressourcen ist notwendig. Freilich könnten noch viele anderer Punkte, auf die in diesem Strategiepapier nicht eingegangen wird, unter dem Thema "Wasserpolitik" behandelt werden. Hierzu gehören die weitgefaßten Fragen, die an den Berührungspunkten von Wasserwirtschaft und Raumplanung entstehen, Fragen hinsichtlich der Finanzierung von Gewässerschutz und Wasserinfrastruktur durch die Gemeinschaft, sowie der gesamte Bereich der Forschung auf diesen Gebieten. Diese Punkte sind wichtig, und jeder Beitrag hierzu ist willkommen, sie bilden jedoch nicht den Hauptgegenstand dieser Mitteilung.

2. Wasser und Wasserpolitik

Wasser wird traditionell in zahlreiche Kategorien unterteilt. Dabei wird z.B. zwischen Süßwasser, Meer- und Brackwasser unterschieden, zwischen Grundwasser und Oberflächenwasser sowie zwischen Flüssen, Seen, Ästuarien, Küstengewässern und dem offenen Meer. Ferner werden Gewässer auch danach unterschieden, ob sie für bestimmte wirtschaftliche Zwecke genutzt werden sollen oder einen besonderen Erhaltungswert haben. Das Wasser selbst hält sich jedoch nicht an diese Unterscheidungen: Es fließt frei zwischen den einzelnen Kategorien, und jeder Versuch, Wasserressourcen zu bewirtschaften, muß diese Tatsache anerkennen und berücksichtigen.

Zu administrativen Zwecken ist es zwar sinnvoll, Wasser in verschiedenen Kategorien einzuteilen, dabei darf jedoch nicht vergessen werden, daß Wasser in jeder Form häufig verschiedene Funktionen gleichzeitig erfüllt. Der Mensch benötigt Wasser für grundlegende Bedürfnisse, wie Trinken, Essen zubereiten und Waschen. Wasser ist ferner eine wirtschaftliche Ressource, die der Mensch in Fischerei, Landwirtschaft (einschließlich Bewässerung), Industrie (einschließlich Fertigung und zu Kühlzwecken), Verkehr und Freizeit nutzt. Es ist ein lebenswichtiges Element für jedes Ökosystem und jede Landschaft und bildet eigene Lebensräume in der Umwelt. Wasser kann auch eine Bedrohung darstellen: Überschwemmungen oder (bei Wasserknappheit) Dürren.

---

[1] KOM (92) 23 endg. vom 27. 3 1992.

3. Die Ziele einer nachhaltigen Wasserpolitik

Eine nachhaltige Wasserpolitik muß verschiedene Ziele auf kosteneffiziente und wirksame Art erreichen:

1. Es muß eine sichere Versorgung mit Trinkwasser gewährleistet sein. Trinkwasser muß unbedenklich sein und in ausreichenden Mengen und zuverlässig zur Verfügung stehen.

2. Daneben sollten Wasserressourcen in ausreichender Güte und Menge verfügbar sein, um andere wirtschaftliche Erfordernisse zu erfüllen. Der Entnahmebedarf von Industrie und Landwirtschaft sollte ebenso befriedigt werden können wie die Bedürfnisse in den Bereichen Fischerei, Verkehr, Stromerzeugung und Freizeit. In einigen Fällen werden die Nutzer über das Trinkwassernetz versorgt, so daß das gelieferte Wasser die Trinkwassernormen erfüllen muß.

3. Güte und Menge der Wasserressourcen und die physische Struktur der aquatischen Umwelt sollten außer in wenigen Ausnahmefällen ausreichen, um einen guten ökologischen Zustand und die Funktion der aquatischen Umwelt zu schützen und zu erhalten und um den Wasserbedarf von Feuchtgebieten sowie Ökosystemen und Lebensräumen zu Land zu befriedigen. Ferner sollten Gewässer von außergewöhnlicher Qualität oder besonderem Interesse geschützt werden.

4. Ziel der Wasserwirtschaft ist es auch, die negativen Folgen von Überschwemmungen zu verhindern oder zu verringern und den Schaden durch Dürren weitestgehend zu begrenzen.

Diese vier Ziele der Wasserpolitik sind natürlich nicht immer miteinander vereinbar. Eine nachhaltige Politik muß deshalb ein ausgewogenes Gleichgewicht anstreben. Insbesondere das dritte Ziel - der Umweltschutz - ist ein anfälliger Bereich und verdient deshalb besondere Aufmerksamkeit.

4. Die Aufgaben

Um die oben genannten Ziele zu erreichen, müssen einige Probleme gelöst werden:

4.1 *Verschmutzung*

Im Gemeinsamen Standpunkt zum Richtlinienvorschlag über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung[2] wird diese definiert als "die durch menschliche Tätigkeiten direkt oder indirekt bewirkte Freisetzung von Stoffen, Erschütterungen, Wärme oder Lärm in Luft, Wasser oder Boden, die der menschlichen Gesundheit oder der Umweltqualität schaden oder zu einer Schädigung

---

[2] Noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

von Sachwerten bzw. zu einer Beeinträchtigung oder Störung von Annehmlichkeiten und anderen legitimen Nutzungen der Umwelt führen können."
Bei den Ursachen der Verschmutzung wird normalerweise zwischen "Punktquellen" und "diffusen Quellen" unterschieden. Im folgenden werden diese beiden Verschmutzungskategorien sowie drei spezifische Variationen besprochen.

Gefährliche Stoffe und Zubereitungen werden nach einer Beurteilung von u.a. der Bedrohung der aquatischen Umwelt eingestuft. Eine schrittweise Verringerung der Emissionen solcher Stoffe trägt zu einem besseren Schutz der Umwelt, insbesondere der aquatische Umwelt, bei. In einigen Fällen lassen sich die Emissionen bestimmter besonders gefährlicher Stoffe am besten durch die Einschränkung oder das Verbot ihrer Verwendung verringern.

4.1.1 *Verschmutzung durch Punktquellen*

Die Verschmutzung durch Punktquellen bezieht sich in der Regel auf Schadstoffe, die aus individuellen, normalerweise lokalisierbaren, Ableitungsquellen in die aquatische Umwelt gelangen. Hierzu gehören Ableitungen von Abwasser aus Industrie, Haushalten oder Gemeinden, Ablaufwasser aus Siedlungsgebieten und je nach verwendeten Begriffsbestimmungen Leckagen von Speichertanks, industriellen Anlagen, landwirtschaftlichen Betrieben und Deponien. Die daraus entstehenden Probleme hängen von der Art des Schadstoffes ab: Wasser kann für die Verwendung als Trinkwasser unbrauchbar oder nur bedingt brauchbar werden, es kann für bestimmte Herstellungsverfahren ungeeignet werden oder ein Gesundheitsrisiko für den Nutzer des Wassers bzw. den Verbraucher von Produkten, die mit dem Wasser in Verbindung kamen, darstellen; es kann ferner durch die toxische Wirkung auf Pflanzen und/oder Tiere oder durch eine Störung des Umweltgleichgewichts zu negativen Auswirkungen auf Ökosysteme kommen. Solche Schadstoffe können sich über viele Jahre im Wasser akkumulieren; der Grad der Verschmutzung kann je nach Art der Verschmutzung und der Regenerierungsfähigkeit des betreffenden Gewässers variieren.

4.1.2 *Diffuse Verschmutzung*

Im allgemeinen bezieht sich die diffuse Verschmutzung auf die Einleitung von Schadstoffen in die aquatische Umwelt aus verschiedenen räumlich weit getrennten Quellen, die häufig nur schwer lokalisiert oder kontrolliert werden können. Hierzu gehört die Verschmutzung in der Landwirtschaft und aus der Atmosphäre (obwohl die Verschmutzung sowohl aus einer diffusen Quelle, wie Auspuffgase, als auch aus einer Punktquelle, wie die Emissionen eines Kraftwerks, stammen kann). Zu den diffusen Quellen zählt auch die Verschmutzung durch den Verbrauch von Produkten durch die Industrie oder die Öffentlichkeit. Die Unterscheidung zwischen der punktuellen und der diffusen Verschmutzung ist mitunter sehr subtil, so daß Behörden sich nicht immer ohne weiteres auf die Einstufung einer bestimmten Verschmutzungsquelle einigen können. Die Probleme mit der diffusen Verschmutzung sind im großen und ganzen die gleichen wie bei der Punktverschmutzung, der entscheidende Unterschied liegt in der Wahl der Instrumente zur Bekämpfung der Verschmutzung.

4.1.3 *Unfallbedingte Verschmutzung*

Bei der unfallbedingten Verschmutzung werden aus eine Punktquelle Schadstoffe freigesetzt, deren Werte aufgrund eines Unfalls oder unvorhergesehener Umstände ungewollt hoch sind. Die Auswirkungen auf die Umwelt und auf die Möglichkeiten, das verschmutzte Wasser zu nutzen, sind weitgehend die gleichen wie bei der Verschmutzung aus Punktquellen, aber es muß mit dramatischeren, möglicherweise katastrophalen Folgen gerechnet werden.

4.1.4 *Versauerung*

Die Versauerung ist eine Sonderform der diffusen Verschmutzung durch die Emission von Schadstoffen wie SO_2, NO_x und Ammoniak in die Luft. Die daraus resultierenden Niederschläge, die Tausende von Kilometern von der Verschmutzungsquelle entfernt fallen können, wirken versauernd und führen zu einem erheblich niedrigeren pH-Wert von Flüssen und insbesondere Seen. Dies stellt eine erheblich Störung des natürlichen Ökosystems dar und kann in Extremfällen zum Umkippen des betreffenden Sees führen. Die Versauerung kann sich auch über den Boden auf das Grundwasser auswirken. Durch die Wasserpolitik können die Quellen der Versauerung nur bis zu einem gewissen Grad bekämpft werden. Die Lösung des Problems erfordert Maßnahmen zur Bekämpfung der Luftverschmutzung. Die Kommission geht in ihre Strategie zur Bekämpfung der Versauerung auf viele dieser Themen ein.

4.1.5 *Eutrophierung*

Eutrophierung entsteht durch eine Überversorgung der Gewässer mit Nährstoffen. Der hohe Nährstoffgehalt kann zu einem übermäßigen Algenwachstum zu Lasten der natürlichen Pflanzen- und Tiergemeinschaften führen. Der Sauerstoffverbrauch durch die Algenbiomasse und durch deren Zersetzung kann das natürliche Gleichgewicht des Ökosystems stören. In Extremfällen führt dies zu einer hohen Mortalität aquatischer Organismen. Die Eutrophierung trägt möglicherweise auch zur Blüte toxischer Algen bei. Quelle der Nährstoffe können verschiedene Punktquellen und diffuse Quellen sein, z.B. die Landwirtschaft, kommunale Abwässer und atmosphärische Niederschläge.

4.2 *Wasserknappheit*

Der Wasserstand in Flüssen, Seen und Grundwasserleitern variiert natürlich. Einige Flüsse und Seen - insbesondere in den südlichen Mitgliedstaaten - trocknen während bestimmten Jahreszeiten aus. Eine starke Wasserentnahme zur Gewinnung von Trinkwasser, für den Fremdenverkehr, die Bewässerung in der Landwirtschaft oder die Verwendung in der Industrie kann jedoch den Wasserfluß einschneidend verringern und die Phasen des Trockenliegens verlängern. Einige dieser Verwendungszwecke sind starken saisonalen Schwankungen unterworfen (z.B. Fremdenverkehr im Sommer). Beim Grundwasser können solche Tätigkeiten dazu führen, daß der Wasserspiegel so weit absinkt, daß für alle Verwendungszwecke ein akuter Wassermangel entsteht und aquatische Lebensräume geschädigt oder zerstört werden. Ein solches Absinken des Wasserspiegels kann auch Grundwasserleiter schädigen und dazu führen, daß Salzwasser in Grundwasserleiter an der Küste eindringt, so daß diese nicht mehr als Quelle für die Bereitung von Trinkwasser oder die Bewässerung genutzt werden

können. Ursachen für solche Vorgänge können eine dauerhaft starke Wasserentnahme oder Veränderungen der Wassernachfrage aufgrund neuer oder gesteigerter wirtschaftliche Tätigkeiten sein. Eine künstliche Verringerung der Durchflußgeschwindigkeit in Flüssen kann auch bedeutende Auswirkungen auf deren Wert als Lebensraum haben, indem sich bei den Pflanzen- und Tiergemeinschaften solche Arten durchsetzen, die mit einer niedrigeren Durchflußgeschwindigkeit überleben können, oder indem in Extremfällen Flußbetten austrocknen und die aquatische Umwelt vollständig zerstört wird. Niedrige Wasserspiegel im Grundwasser oder in Oberflächengewässern wirken sich auch auf die nichtaquatische Umwelt aus und können von der Austrocknung von Feuchtgebieten über die Bodenerosion bis zur Desertifizierung führen.

Der Klimawandel kann zu starken Veränderungen der Niederschläge und somit zu einer Verschärfung der im vorausgegangenen Absatz angesprochenen Probleme führen.

4.3 *Weitere negative anthropogene Einflußfaktoren*

Der Mensch greift aus verschiedenen Gründen häufig in die physikalischen Eigenschaften von Flüssen, Seen und Küstenlinien ein: z.B. zum Hochwasserschutz, zur Schaffung von Wasserwegen für den Verkehr, zum Bau von Hafenbecken, Brücken und Straßen, durch Ausbaggern von Wasserstrassen und zur Landgewinnung. Zudem gibt es natürlich Oberflächengewässer, die völlig künstlich sind: Speicherbecken (für die Speicherung von Trinkwasser und für Wasserkraftwerke), Kanäle, Entwässerungsgräben usw. Ferner haben auch bestimmte wirtschaftliche Tätigkeiten in der aquatischen Umwelt Auswirkungen auf diese, z.B. bei Fischerei, Aquakultur, Schiffahrt und offshore-Tätigkeiten. In bestimmten Fällen sollte dadurch versucht werden, eines oder mehrere der in Absatz 3 genannten Ziele der Wasserpolitik zu erreichen (z.B. Speicherbecken für eine sichere Versorgung mit Trinkwasser). Allerdings entstanden dadurch auch eigene Umweltauswirkungen, insbesondere auf das Lebensraumpotential der betreffenden Gewässer.

5. Grundsätze der Wasserpolitik der Europäischen Gemeinschaft

Die Politik, und insbesondere die Umweltpolitik, der Gemeinschaft strebt eine nachhaltige Entwicklung an. In Artikel 130r des Vertrags sind die Grundsätze dieser Politik genannt, die im folgenden aus Gründen der Klarheit noch einmal genannt werden; dabei wird jedes einzelne Prinzip und seine Auswirkungen auf die Wasserpolitik angesprochen und unverbindlich diskutiert.

5.1 *Ein hohes Schutzniveau*

Für die Wasserwirtschaft bedeutet dies, daß für den Schutz der menschlichen Gesundheit, der Wasserressourcen und der natürlichen Ökosysteme ehrgeizige Ziele gesetzt werden, durch die ein hohes Schutzniveau angestrebt und nicht nur ein akzeptables Mindestniveau festgelegt wird.

5.2 *Das Vorsorgeprinzip*

Unser Verständnis von Wassersystemen und insbesondere der Auswirkungen der Verschmutzung auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt ist weitgehend noch unvollständig. Deshalb sollten dem Vorsorgeprinzip zufolge politische Maßnahmen immer auf anerkannten wissenschaftlichen Kenntnissen basieren, bei Zweifeln oder unzureichenden Informationen jedoch stets Vorsicht walten.

5.3 *Das Prinzip der Vorbeugung*

Durch dieses Prinzip wird die moralische Verpflichtung, Schaden von der Umwelt abzuhalten, anerkannt. Ferner wird bestätigt, daß die Umkehrung oder Behebung von Umweltschäden schwierig und kostspielig ist. Wenn ein anfälliges aquatisches Ökosystem erst einmal zerstört ist, kann es in bestimmten Fällen nicht wieder hergestellt werden. Ein mit Pestizidrückständen verschmutzter Grundwasserleiter kann unter Umständen Jahrzehnte benötigen, um sich selbst wieder zu reinigen, und kann in der Zwischenzeit möglicherweise nicht als Quelle für die Gewinnung von Trinkwasser genutzt werden, sofern nicht teure Anlagen zur Wasserbehandlung installiert werden.

5.4 *Bekämpfung von Umweltschäden an der Quelle*

Dieser Grundsatz ist logische Folge des Prinzips der Vorbeugung und kommt dann zur Anwendung, wenn Umweltschäden festgestellt worden sind. Maßnahmen, die dazu dienen, umweltschädigende Tätigkeiten zu verhindern, sollten stets Vorrang vor der Suche nach technischen Lösungen genießen, durch die bereits entstandene Probleme angegangen werden.

5.5 *Das Verursacherprinzip*

Diesem Grundsatz zufolge sollten die potentiellen Verschmutzer die Kosten für Maßnahmen zur Verhinderung der Verschmutzung tragen. Durch die Internalisierung der Umweltkosten könnten somit Wettbewerbsverzerrung verhindert werden. Ferner gilt, daß bei entstandenen Schäden der Verursacher für die entsprechenden Kosten aufkommen muß, wodurch ein Anreiz für eine effektive Kontrolle der Verschmutzung an der Quelle geboten wird. Das Verursacherprinzip steht somit in eindeutigem Zusammenhang mit den Prinzipien der Vorbeugung und der Bekämpfung von Umweltschäden an der Quelle.

5.6 *Einbeziehung des Umweltschutzes in andere politische Maßnahmen*

Die Wasserpolitik zeigt, wie wichtig eine kohärente und wirksame Koordinierung aller politischer Maßnahmen der Gemeinschaft mit Auswirkungen auf die Wasserwirtschaft ist. Dies ist jedoch nicht nur Aufgabe der Gemeinschaft. Am wichtigsten ist es hier vielleicht, daß die Wasserpolitik auf lokaler und nationaler Ebene kohärent und vollständig einbezogen wird und daß Strukturen geschaffen werden, um dies zu gewährleisten. Insbesondere bei Tätigkeiten wie der Planung der Bodennutzung und der Bewirtschaftung von Flüssen sollten alle politischen Erfordernisse und Ziele einbezogen und unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten auf logische und kohärente Art aufeinander abgestimmt werden. Da die Verschmutzung in der

Landwirtschaft und die Wasserentnahme für Bewässerungszwecke derzeit wichtige Themen sind, die angegangen werden müssen, um die Ziele der Wasserpolitik zu erreichen, müssen Aspekte der Wasserpolitik unbedingt in die Landwirtschaftspolitik einbezogen werden.

5.7 *Die Nutzung der verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten*

Auf die Bedeutung dieses Punktes wurde bereits bei der Erörterung des Vorsorgeprinzips hingewiesen. Es sollte alles versucht werden, um bei einschlägigen politischen Entscheidungen die verfügbaren Kenntnisse über die Lage der Umwelt und die Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten so gut wie möglich zu nutzen. Ferner sollte man sich auf die genauesten Informationen über die besten verfügbaren Techniken und über die verschiedenen Prozesse stützen, die beim Versuch, Umweltprobleme zu vermeiden und mit ihnen umzugehen, eine Rolle spielen.

5.8 *Die unterschiedlichen Umweltbedingungen in den Regionen der Gemeinschaft*

Wenn der Schutz der menschlichen Gesundheit dies erfordert oder wenn besonders gefährliche oder persistente Schadstoffe betroffen sind, müssen selbstverständlich gemeinschaftliche Normen gelten. Allerdings muß die gemeinschaftliche Wasserpolitik genügend Flexibilität bieten, um zu vermeiden, daß nur um der Harmonisierung wegen ungeeignete oder unnötig strenge Anforderungen auferlegt werden. Damit würde es auch ermöglicht, bei spezifisch regionalen Problemen (z.B. Eutrophierung, Versauerung oder Anfälligkeit für Trockenheiten) entsprechend maßgeschneiderte Maßnahmen zu ergreifen. Die Umweltbedingungen variieren in der Gemeinschaft, sehr stark, und die Gemeinschaftspolitik muß dies berücksichtigen.

5.9 *Kosten/Nutzen*

Bei der Festlegung der spezifischen Ziele der Umweltpolitik müssen dem Vertrag zufolge die Kosten und der Nutzen von Maßnahmen bzw. eines Nichttätigwerdens berücksichtigt werden. Hierzu gehört auch die Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen und ihren Auswirkungen auf die Umwelt.

Auch die Kostenwirksamkeit einzelner politischer Optionen zur Erreichung dieser Ziele spielt eine Rolle. Anforderungen für Investitionen durch Privatpersonen, private Unternehmen und/oder öffentliche Behörden zur Erfüllung von Umweltauflagen müssen sich unter Berücksichtigung der Kostenwirksamkeit der Maßnahmen an den Zielen der Wasserpolitik orientieren. Langfristige Vorteile und Umweltfolgen eines Nichttätigwerdens müssen ebenso berücksichtigt werden wie das Vorsorgeprinzip. Bei Rechtsakten jüngeren Datums wie der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser[3] und der Nitratrichtlinie[4] war dies der Fall. Dieser Grundsatz ist auch bei der Anwendung der Rahmenrichtlinien anerkannt, die für lokale Probleme lokale Lösungen ermöglichen und häufig zu einem besseren Kosten/Nutzen-Verhältnis gelangen.

---

3 ABl. Nr. L 135 vom 21.5.1991, S. 40.

4 ABl. Nr. L 375 vom 31.12.1991, S. 1.

Eine kostenwirksame Strategie berücksichtigt eine wirtschaftliche Prüfung der Vor- und Nachteile (Emissionsverringerung oder Qualitätsverbesserung je Kosteneinheit) der drei grundlegenden Möglichkeiten für politische Instrumente:

- Vorschriften und Normen (das traditionelle EU-Konzept)
- (dabei verwendete) neue Technologien
- Internalisierung externer Verschmutzungskosten durch Preisgestaltung und marktorientierte Anreize.

Diese politischen Instrumente schließen sich gegenseitig nicht aus und können je nach Kostenwirksamkeit als ergänzende oder alternative Maßnahmen zur Bekämpfung der Wasserverschmutzung und der Wasserknappheit eingesetzt werden.

5.10 *Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Gemeinschaft und die ausgewogene Entwicklung ihrer Regionen*

Dieses Prinzip steht in engem Zusammenhang mit dem Prinzip der Einbeziehung von Umweltaspekten in andere politische Maßnahmen. Hierdurch wird bestätigt, daß die Wasserpolitik nicht isoliert betrachtet werden darf, sondern als ergänzendes Element einer ausgeglichenen und nachhaltigen Wirtschaft.

Es sollte hervorgehoben werden, daß wirtschaftliche und soziale Fragen der regionalen Entwicklung für die Wasserpolitik von zentraler Bedeutung sind, da Wasser ein wesentlicher Faktor bei der Schaffung günstiger Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung ist. Eine nachhaltige Steigerung der Qualität von Süßwasserreserven und die langfristige Deckung der Wassernachfrage setzen jedoch ein globale, vorausschauende Bewirtschaftung von Einzugsgebieten, Oberflächenwasser und Grundwasser voraus.

Eine erschöpfende Behandlung des gesamten Spektrums an Fragestellungen im Zusammmenhang mit der Wasserpolitik und mit der allgemeinen Notwendigkeit wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung erfolgt an dieser Stelle nicht, denn eine Untersuchung dieser zweifellos wichtigen Fragen, zu denen jeder Beitrag willkommen ist, würde den Rahmen dieser Mitteilung sprengen.

5.11 *Internationale Zusammenarbeit*

Die Notwendigkeit einer internationalen Zusammenarbeit in der Umweltpolitik ist im Vertrag sowohl hinsichtlich Gemeinschaftsaktionen als auch hinsichtlich der Zusammenarbeit mit Drittländern anerkannt. Dies trifft in besonderem Maße auf die Wasserwirtschaftspolitik zu, bei der die Koordinierung von Aktionen im Zusammenhang mit internationalen Flußläufen oder dem Schutz von Meeresgebieten von entscheidender Bedeutung für eine wirksame Bewirtschaftung dieser Ressourcen ist.

5.12 *Subsidiarität*

Das Subsidiaritätsprinzip ist in Artikel 3b des Vertrags verankert. Die Gemeinschaft ergreift demzufolge keine Maßnahmen, die auf Ebene der Mitgliedstaaten wirksamer durchgeführt werden können. Dies gilt nicht nur für die Frage, ob sich die

Gemeinschaft mit bestimmten Fragen befassen sollte; wenn Gemeinschaftsmaßnahmen erforderlich sind, muß auch geklärt werden, inwieweit die Einzelheiten der Durchführung den Mitgliedstaaten überlassen werden.

In der Wasserpolitik können Gemeinschaftsmaßnahmen erforderlich sein, um Wettbewerbsverzerrungen aufgrund stark unterschiedlicher Normen bei der Umsetzung der Politik zu vermeiden. Auch die Notwendigkeit, Umweltdaten in der gesamten Gemeinschaft vergleichbar zu machen, und der daraus resultierende Bedarf an Transparenz spielen eine Rolle. Vor allem ist es jedoch - aus betriebstechnischen Gründen - erforderlich, Maßnahmen im Zusammenhang mit internationalen Gewässern und der grenzüberschreitenden Verschmutzung zu koordinieren.

6. Das Gemeinschaftsrecht

Alle Rechtsvorschriften der EU im Bereich der Wasserpolitik basieren auf den Prinzipien des Vertrags. Im Anhang dieser Mitteilung werden die Ziele und wesentlichen Merkmale jedes einzelnen Rechtsakts der Gemeinschaft mit größeren Auswirkungen auf die Wasserpolitik zusammengefaßt und kommentiert. Die Bemerkungen des Anhangs sollten deshalb im Zusammenhang mit dieser Mitteilung gelesen werden. Die Verweise des Anhangs auf die "Rahmenrichtlinie" beziehen sich auf den in Abschnitt 9 beschriebenen Vorschlag.
Der rechtliche Rahmen der Wasserwirtschaftspolitik in den Mitgliedstaaten ergibt sich aus einer Kombination von Maßnahmen aufgrund des Gemeinschaftsrechts und aufgrund einzelstaatlicher Vorschriften. Die gemeinschaftlichen Rechtsakte wurden seit den frühen siebziger Jahren ursprünglich gemäß den Artikel 100 und 235 des Vertrags, in jüngerer Vergangenheit gemäß Artikel 130s verabschiedet. Sämtliche EU-Rechtsvorschriften im Bereich der Wasserpolitik sind älteren Datums als der Vertrag über die Europäische Union und wurden mit Einstimmigkeit gemäß den Artikeln 100 und 235 oder gemäß der früheren Fassung des Artikels 130s verabschiedet.

Seit dem Vertrag über die Europäische Union sind in Artikel 130s je nach Art des Themas der betreffenden Aktion drei verschiedene Verfahren vorgesehen. Absatz 1 gilt für die Mehrzahl der Rechtsvorschriften im Bereich der Wasserpolitik und erfordert die Zusammenarbeit mit dem Parlament und eine qualifizierte Mehrheit im Rat. Absatz 2 gilt unter anderem für die "Bewirtschaftung der Wasserressourcen" und erfordert die Anhörung des Parlaments und Einstimmigkeit im Rat. Absatz 3 gilt für allgemeine Aktionsprogramme und erfordert die Mitentscheidung des Parlaments und eine qualifizierte Mehrheit im Rat.

7. Spezifische Themen der Wasserwirtschaft

In diesem Abschnitt wird auf die größeren Themen eingegangen, die sich aus den Bemerkungen des Anhangs und aus der Anwendung der Prinzipien von Abschnitt 5 ergeben.

7.1 *Das Emissionsprinzip und das Immissionsprinzip*

Die Kontrolle der Verschmutzung durch Punktquellen ist in der Wasserwirtschaft besonders weit fortgeschritten, da diese Art der Verschmutzung eines der am

einfachsten zu erkennenden Probleme ist und relativ leicht bekämpft werden kann. In der Praxis gibt es von Land zu Land Unterschiede, aber grundlegendes Prinzip ist, Industrieanlagen oder Tätigkeiten, die bekanntermaßen eine Verschmutzung des Wassers bewirken können, einer Zulassung zu unterwerfen und diese von der Kontrolle der Verschmutzung abhängig zu machen. In der Regel erfolgt dies in Form von "Emissionskontrollen", bei denen Grenzwerte für Schadstoffeinträge in die Gewässer festgelegt werden.

Schwieriger ist es, den Umfang der Emissionskontrollen festzulegen. Hier kommt es traditionell zu Auseinandersetzungen zwischen den Vertretern zweier extremer Standpunkte: "Immissionsprinzip" vs. "Emissionsprinzip". Beim ersten Konzept wird ermittelt, welche Schadstoffkonzentration für ein bestimmtes Gewässer toleriert oder akzeptiert werden kann; durch die Festlegung von Emissionsgrenzwerten soll verhindert werden, daß eine bestimmte Schwelle überschritten wird. Beim zweiten Konzept wird ermittelt, welche Verringerung der Schadstoffeinträge aufgrund der modernen Technologie und bei bestimmten Kostenbeschränkungen realistischerweise erwartet werden kann; Emissionsgrenzwerte werden dementsprechend festgelegt. Das Emissionsprinzip steht häufig in Verbindung mit dem Konzept der "besten verfügbaren Technik" (BVT), obwohl die Begriffe "beste" und "verfügbar" mitunter sehr flexibel ausgelegt werden.

In der Praxis kann keiner dieser beiden Extremstandpunkte eine Ideallösung bieten. Umweltqualitätsziele (Immissionsprinizp) reichen alleine häufig nicht aus, um ernsthafte Verschmutzungsprobleme zu bekämpfen und können zudem als eine Art "Verschmutzungsgenehmigung" mißbraucht werden. Andererseits kann die strikte Anwendung des Emissionsprinzips auf der Grundlage der BVT unter Umständen zu überflüssigen Investitionen führen, ohne daß dies der Umwelt signifikante Vorteile bringen würde.

Gemeinschaftliche Rechtsvorschriften jüngeren Datums gehen vom Emissionsprinzip aus. Dies steht im Einklang mit dem Vorsorgeprinzip und legt fest, daß die Industrie weitestgehend für die Verringerung der Emissionen zuständig sein sollte. Allerdings können Fälle auftreten, in denen solche Maßnahmen für den Umweltschutz nicht geeignet sind und Emissionen stärker verringert werden müssen, als die beste verfügbare Technik es ermöglicht. Andererseits gibt es auch Fälle, in denen der Umweltnutzen einer allgemeinen Anwendung der BVT-Normen die Kosten nicht rechtfertigen kann.

Wie die Gemeinschaft vorgeht, kann anhand der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser und der vorgeschlagenen Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung illustriert werden. In der zuerst genannten Richtlinie werden unter Berücksichtigung technischer Aspekte hohe Werte für die Behandlung von kommunalem Abwasser vorgeschrieben. Wenn die Anlage jedoch Schadstoffe in ein "anfälliges" Gebiet einleitet, müssen noch strengere Maßnahmen angewandt werden; wenn sie Schadstoffe in ein "weniger anfälliges" Gebiet einleitet, kann nach einer einfacheren und billigeren Lösung gesucht werden. Gemäß dem gemeinsamen Standpunkt zur Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung müssen die zuständigen Behörden der

Industrie Emissionsgrenzwerte vorschreiben, die auf der "besten verfügbaren Technik" basieren.
Wenn dies nicht ausreicht, um Umweltqualitätsnormen zu erfüllen, sind zusätzliche Maßnahmen erforderlich. Wenn dagegen aufgrund der lokalen Gegebenheiten weniger strenge Maßnahmen möglich sind, ohne dadurch den Umweltschutz zu beeinträchtigen, können bei der Festlegung der Emissionsgrenzwerte die geographische Lage und die lokalen Umweltbedingungen berücksichtigt werden.

Die unterschiedlichen Elemente dieses Konzepts wurden nicht immer in einer einzigen Richtlinie zusammengefaßt. So werden in der Richtlinie über die Badegewässer und dem Vorschlag für eine Richtlinie über die ökologische Qualität von Gewässern keine Emissionsgrenzwerte festgelegt, sondern in erster Linie Fälle beschrieben, in denen zusätzliche Maßnahmen nötig sind, um die festgelegten Qualitätskriterien zu erfüllen.

In der Praxis können die Behörden anhand der Umweltqualitätsziele beurteilen, wie wirksam die festgelegten Emissionsgrenzwerte sind und ob diese verschärft werden müssen. Emissionskontrollen (in der Regel auf der Grundlage der BVT) sind das Kernelement jeder Strategie zur Einhaltung von Umweltqualitätszielen. Die beiden Konzepte stehen somit nicht in Widerspruch zueinander, sondern ergänzen sich.

Die Wasserpolitik der Gemeinschaft weist hinsichtlich der Verschmutzungskontrolle somit Elemente des Immissionsprinzips und des Emissionsprinzips auf, wobei die Emissionsgrenzwerte sich danach richten, was technisch machbar ist.

Qualitätsziele können auf unterschiedliche Art und Weise ausgedrückt werden. Ein Konzept, das in der Vergangenheit den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften üblicherweise zugrunde gelegt wurde (z.B. der Richtlinie über Fischgewässer), besteht darin, auf Gemeinschaftsebene gemeinsame Parameterwerte festzulegen, die in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Eine zweite Möglichkeit ist die Formulierung gemeinsamer Kriterien für die Festsetzung von Parametern und Werten auf nationaler und lokaler Ebene. Durch diese gemeinsamen Kriterien wird ein hohes Schutzniveau vorgeschrieben, wie es im Vertrag verlangt ist; gleichzeitig wird jedoch genügend Flexibilität geboten, um Maßnahmen an die äußerst unterschiedlichen Bedingungen in den verschiedenen Gebieten der Gemeinschaft anzupassen. Dieses Konzept lag dem Richtlinienvorschlag über die ökologische Qualität von Gewässern zugrunde und ist auch die Vorgehensweise, die die Kommission für die in Abschnitt 9 dieser Mitteilung beschriebene Wasserrahmenrichtlinie bevorzugt. Die Mitgliedstaaten würden sich dazu verpflichten, die auf Gemeinschaftsebene festgelegten Kriterien einzuhalten, so daß bei diesem Konzept Umweltnormen in keinerlei Weise abgeschwächt würden.

Die oben angeführten Argumente gelten selbstverständlich auch für andere Bereiche der Wasserpolitik, wie die Wasserentnahme oder Tätigkeiten mit physischen Auswirkungen auf die Umwelt.

7.2 *Die Ausweisung von "Zonen"*

Das unter 5.7 genannte Prinzip der Berücksichtigung der Umweltbedingungen in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft spricht gegen einheitliche Kontrollen in allen Fällen und an allen Orten. In der Wasserpolitik, und insbesondere bei der

Bewirtschaftung der Wasserressourcen, kann es durchaus sinnvoll sein, Wasserressourcen zu bezeichnen, die hinsichtlich der Güte oder Menge besonders geschützt werden sollten. Dies könnte bei Gewässern der Fall sein, die für die Trinkwassergewinnung oder für die Bewässerung genutzt werden, oder bei Gewässern, die für bestimmte Arten von Schäden besonders anfällig sind. Ferner sind bestimmte Lebensräume aufgrund ihrer Seltenheit, ihrer Schönheit oder aufgrund anderer schützenswerter Eigenschaften besonders wertvoll. In solchen Gebieten können strengere Kontrollen durchgeführt werden.

Aus bestimmten Gründen ist es nicht immer einfach, sich darauf zu einigen, welche Gebiete "weniger anfällig" sind, aber es gibt im Gemeinschaftsrecht bereits einschlägige Maßnahmen (vgl. die Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser, Absatz 7.1), auf die nutzbringend zurückgegriffen werden kann, wenn es darum geht, bestimmten Gebieten eine niedrigere Priorität zuzuteilen und damit gleichzeitig anderen Gebieten, in denen dringendere Maßnahmen erforderlich sind, eine höhere Priorität zu verleihen. Diese Möglichkeit kann jedoch mißbraucht werden und gebietet deshalb besondere Vorsicht.

Das Konzept der unterschiedlichen Schutzniveaus für einzelne Gebiete kann durch ein System der Zoneneinteilung formalisiert werden.

7.3 *Die Wassermenge*

Eine integrierte Wasserwirtschaft wäre nicht vollständig, wenn quantitative Aspekte nicht berücksichtigt würden. Menge und Güte können bei der Wasserpolitik nicht getrennt werden. Unabhängig davon, ob Wasser zur Trinkwassergewinnung oder für andere Zwecke entnommen wird, sind Menge und Güte des verfügbaren Wassers von gleicher Bedeutung. Die Wasserentnahme hat Auswirkungen auf die Wassergüte des verbleibenden Wassers, da die Verdünnungskapazität verringert wird. Gerade bei einem niedrigen Wasserzufluß muß ein hohes Schutzniveau des verfügbaren Wassers gewährleistet sein.

Ein künstlich niedriger Wasserspiegel hat natürlich auch direktere Auswirkungen auf die natürliche Umwelt. Neben den offensichtlichen wirtschaftlichen Nachteilen kann ein niedrigerer Oberflächen- und Grundwasserspiegel auch die Qualität der Umwelt ernsthaft beeinträchtigen.

Für Gemeinschaftsmaßnahmen in diesem Bereich spricht auch der grenzüberschreitende Charakter zahlreicher Probleme, die im Zusammenhang mit der Wassermenge auftreten. Prinzipiell macht es keinen großen Unterschied, ob eine Tätigkeit in einem Mitgliedstaat stromabwärts Gewässer eines anderen Mitgliedstaates verschmutzt oder dort zu einem geringeren Durchfluß führt.

7.4 *Überwachungsanforderungen*

Die Wasserpolitik erfordert zuverlässige Daten, auf die man sich bei Entscheidungen stützen kann. Die Mehrzahl der einschlägigen EU-Rechtsakte beinhaltet die Verpflichtung, die Qualität der Gewässer und/oder die entsprechenden Tätigkeiten zu

überwachen. Die Mitgliedstaaten berücksichtigen solche Anforderungen in ihren nationalen oder regionalen Überwachungsnetzen.

Da sich jede Überwachungsanforderung in EU-Rechtsvorschriften auf das spezifische Thema der betreffenden Richtlinie bezieht, entsteht vielleicht unvermeidbar der Eindruck, daß die einzelnen Anforderungen sich gegenseitig widersprechen. Dies ist jedoch weitgehend eine Frage der Betrachtungsweise; nur relativ wenige Anforderungen sind doppelt vorhanden oder widersprechen sich tatsächlich. Dieser Bereich könnte zwar überarbeitet werden, um die Anforderungen zu rationalisieren, scheint den Mitgliedstaaten in der täglichen Praxis jedoch nicht allzu viele Probleme zu bereiten. Wenn allerdings das in Absatz 9 genannte Konzept einer weit gefaßten Rahmenrichtlinie akzeptiert wird, spräche einiges dafür, die verschiedenen Überwachungsanforderungen ebenfalls in diese Richtlinie aufzunehmen.

Für einen solchen Ansatz spricht auch die Notwendigkeit, in ganz Europa über vergleichbare Daten zu verfügen. Die Europäische Umweltagentur prüft diesbezüglich Verbesserungsmöglichkeiten, und die Kommission wird bei der Festlegung der Überwachungsanforderungen der Rahmenrichtlinie eng mit der Agentur zusammenarbeiten.

Die Überwachungsdaten könnten noch mehr Informationen über die Wassermenge enthalten, insbesondere hinsichtlich der Mengen, die für verschiedene Verwendungszwecke entnommen und genutzt werden.

Daten über Güte und Menge des Wassers sollten nach Einzugsgebieten strukturiert sein (vgl. 7.8).

7.5 *Berichtspflicht*

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, der Kommission über die Umsetzung des EU-Rechts und teilweise über die Ergebnisse der entsprechenden Überwachungstätigkeiten zu berichten. Dadurch wird die Einhaltung der Rechtsvorschriften gewährleistet, gleichzeitig aber auch ein Überblick über die Lage der aquatischen Umwelt in der Gemeinschaft ermöglicht. Diese Informationen sind für die Entscheidungsfindung in der Politik und für einen nützlichen Austausch von Informationen und Erfahrungen zwischen den Mitgliedstaaten erforderlich. Ein Großteil, wenn auch nicht die gesamte Berichterstattung über das EU-Wasserrecht erfolgt im Rahmen der Richtlinie über die Berichterstattung[5], d.h. es gibt bereits einen Mechanismus für eine gegebenenfalls erforderliche Rationalisierung der Berichterstattung.

7.6 *Transparenz, Einbeziehung und Verantwortung gegenüber der Öffentlichkeit*

Informationen über die Lage der Umwelt dürfen nicht geheimgehalten werden. Genauso wenig sollte der Zugang zu solchen Informationen schwierig oder übermäßig teuer sein. Die Öffentlichkeit sollte das Recht haben, die Ergebnisse der Umweltüberwachung zu kennen und diese auf verständliche Art und Weise vorgelegt

---

5 ABl. Nr. L 377 vom 31.12.1991, S. 48.

zu bekommen. Sie sollte das Recht haben, über politische Maßnahmen des Umweltschutzes rechtzeitig informiert zu werden und auf der Grundlage dieser Informationen einen Beitrag zum Entscheidungsprozeß leisten zu können. Das Recht des Zugangs zu Informationen gilt auch für die von den Vorschriften betroffenen Industriezweige und für Umwelt- oder Verbrauchergruppen.

Die Mitgliedstaaten müssen innerhalb eines breiten gemeinsamen Rechtsrahmens über ein erhebliches Maß an Flexibilität verfügen können. Wenn die Öffentlichkeit einbezogen und ihr Rechenschaft abgelegt wird, dann bedeutet eine solche Flexibilität nicht zwangsläufig, daß Normen niedriger angesetzt werden. Zudem hat ein Maßnahmenprogramm, das in Zusammenarbeit mit den beteiligten Stellen durchgeführt wird und Probleme angeht, die diese kennen und verstehen, mehr Aussicht auf Erfolg als ein Programm, das ohne jegliche Erklärung oder Begründung verordnet wird.

7.7 *Die integrierte Bewirtschaftung der Wasserressourcen*

Im Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie über die ökologische Qualitat von Gewässern[6] ist vorgesehen, daß die Mitgliedstaaten integrierte Programme erstellen, die alle Maßnahmen enthalten, die zur Umsetzung der Richtlinie oder gemäß anderen gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Wasserschutzvorschriften erforderlich sind. Dies soll einen Überblick darüber verschaffen, was nötig ist, um die verschiedenen politischen Ziele hinsichtlich eines bestimmten Gewässers zu erfüllen. Diese Vorgehensweise ermöglicht ein bestimmtes Maß an Rationalisierung und Koordierung der Maßnahmen, die mitunter verschiedene Stellen zur Verbesserung ein und desselben Gewässers ergreifen.

Das integrierte Konzept verdeutlicht auch, daß eine Verbesserung der Qualität von Oberflächengewässern aus Gründen des Umweltschutzes dazu beiträgt, daß Flüsse und Seen sich besser selbst reinigen können, und somit hilft, Wasser als wirtschaftliche Ressource zu schützen.

Die integrierten Programme des Vorschlags für die ökologische Qualität von Gewässern könnten auf ein umfassenderes Konzept der integrierten Bewirtschaftung ausgedehnt werden, bei dem die Elemente der wasserwirtschaftlichen Überwachung und Zielsetzung stärker integriert würden.

7.8 *Die Bewirtschaftung von Einzugsgebieten*

Flüsse und Seen bilden zwar häufig politische oder administrative Grenzen, halten sich also nicht an diese. Die einzige vernünftige Verwaltungs- oder Koordinierungseinheit der Flußbewirtschaftung ist das Einzugsgebiet, d.h. das Gebiet, aus dem das gesamte Oberflächenabflußwasser über Ströme, Flüsse und Seen in einer einzigen Flußmündung bzw. einem einzigen Delta ins Meer fließt. Für diese Gebiete werden zahlreiche unterschiedliche Bezeichnungen verwendet (Abflußgebiet, Entwässerungsgebiet, hydrographisches Gebiet usw.), aber das zugrundeliegende

---

6 ABl. Nr. C 222 vom 10.8.1994, S. 6.

Konzept ist im großen und ganzen das gleiche. Viele Mitgliedstaaten organisieren bereits ihre Wasserwirtschaft mehr oder weniger in Verwaltungseinheiten, die eines oder mehrere Einzugsgebiete umfassen. Über die Mehrzahl der größeren grenzüberschreitenden Flüsse Europas wurden internationale Übereinkommen abgeschlossen, die in der Wasserpolitik ein gewisses Maß an Koordinierung zwischen den verschiedenen Ländern ermöglichen.

Ein Einzugsgebiet kann von einer einzigen Stelle bewirtschaftet werden, die für eines oder mehrere Einzugsgebiete zuständig ist, oder aber die Bewirtschaftung wird von Stellen koordiniert, die die Tätigkeiten der verschiedenen Verwaltungsstellen innerhalb des Einzugsgebiets verfolgen und aufeinander abstimmen.

Grundwasserleiter sind nicht immer so einfach als Einheiten festzulegen, und es gibt für die Bewirtschaftung dieser Wasserressourcen keine auf der Hand liegende "natürliche" Verwaltungseinheit. Zudem fällt ihr Wassereinzugsgebiet nicht immer mit dem Einzugsgebiet von Flüssen zusammen. Allerdings bietet es sich aus praktischen Gründen und wegen der Bedeutung einer integrierten Bewirtschaftung von Grundwasser und Oberflächengewässern an, beide zusammen mit Küstengewässern in der Nähe von Flußmündungen der direkten oder koordinierenden Kontrolle einer Verwaltungsstelle für Einzugsgebiete zu unterstellen.

Dies scheint ein erstrebenswertes Ziel, das eine möglichst effiziente Nutzung der Ressourcen und die effektivste Planung der Wasserwirtschaft ermöglichen würde.

8. Erörterung

In dieser Mitteilung werden die Ziele der Wasserpolitik und die Herausforderungen an die politischen Entscheidungsträger untersucht. Ferner werden die im Vertrag festgelegten Prinzipien des Umweltrechts betrachtet. Auf einige Fragen der Umsetzung dieser Prinzipien in der Wasserpolitik wird detaillierter eingegangen. Der Anhang dieser Mitteilung enthält eine Zusammenfassung der wichtigsten bestehenden oder vorgeschlagenen Rechtsakte auf diesem Gebiet, die jeweils im einzelnen - auch im Hinblick auf künftige Maßnahmen - besprochen werden.

Welche Rückschlüsse sind bisher möglich?

Gemeinschaftliche Rechtsvorschriften im Bereich der Wasserpolitik hatten und haben positive Auswirkungen auf die Art der Umweltschutzmaßnahmen und auf das erreichte Schutzniveau. Im Dobris-Bericht[7] der Europäischen Umweltagentur wurde festgestellt, daß beim Gewässerschutz in Europa noch großer Handlungsbedarf besteht; gleichzeitig wurde aber auch darauf hingewiesen, daß das EU-Recht in jüngerer Vergangenheit auf zahlreichen Gebieten Verbesserungen brachte. In anderen Bereichen, wie der exzessiven Wasserentnahme oder der Verschmutzung von Oberflächen- und Grundwasser durch Nährstoff- und Pestizidrückstände, bereitet die Entwicklung weiterhin Anlaß zur Sorge und sind die einschlägigen Rechtsvorschriften der EU noch

---

7 Die Umwelt in Europa: der Dobris-Bericht, ISBN 92-826-5409-5.

zu jungen Datums, um bereits positive Ergebnisse zu erzielen. Bei einer Prüfung von Maßnahmen zur Verbesserung der Politik und bei der Beurteilung von Fehlern der Vergangenheit sollte jedoch nicht vergessen werden, daß das Gemeinschaftrecht insgesamt gesehen positive Auswirkungen auf die Wasserqualität in der Gemeinschaft hat. Nichtsdestotrotz sind natürlich weitere Verbesserungen möglich.

Für die Wasserpolitik gibt es in der Gemeinschaft verschiedene Zuständigkeitsebenen. Die vier in Absatz 3 genannten Ziele der Wasserpolitik müssen deshalb durch eine Kombination von Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft erreicht werden. Gemeinschaftliche Rechtsvorschriften können hier lediglich einen Beitrag leisten, wenn sie in einzelstaatliche Rechtsvorschriften umgesetzt und durch andere einzelstaatliche Maßnahmen ergänzt werden. Dies erklärt teilweise, warum bei Rechtsvorschriften der Gemeinschaft mitunter der Eindruck entsteht, daß es sich um Stückwerk handelt. Die Gemeinschaft ergreift nur dann Maßnahmen, wenn dies im Vergleich zu Aktionen der Mitgliedstaaten Vorteile bietet, so daß gemeinschaftliche Rechtsvorschriften nicht alle Ziele und Probleme abdecken.

Zwar sollten einige Wasserschutzvorschriften als alleinstehende Rechtsakte gesehen werden, aber ein Großteil der Vorschriften in Verbindung mit dem Immissionsprinzip könnte nach Ansicht der Kommission in einer Rahmenrichtlinie über die Wasserressourcen zusammengefaßt werden. Dadurch würde den Rechtsvorschriften mehr Kohärenz verliehen und gezeigt, wie das "Puzzle" ein vollständiges Bild ergibt. Auf diesen Punkt wird in Absatz 9 noch detaillierter eingegangen.

Eine zweite Schlußfolgerung ist, daß in einigen Bereichen effizientere Kontrollen der Gemeinschaft erforderlich sind. Dies gilt insbesondere für das dritte der vier Ziele (Schutz von natürlichem ökologischen Zustand und Funktion der aquatischen Umwelt) sowie für die quantitative Bewirtschaftung der Wasserressourcen. Der Vorschlag für eine Richtlinie über die ökologische Qualität von Gewässern berücksichtigt die erste Sorge, sollte aber in die Rahmenrichtlinie einbezogen werden. Auch Fragen der quantitativen Bewirtschaftung von Grund- oder Oberflächenwasser, einschließlich der quantitativen Beziehungen zwischen den beiden, müssen angesprochen und sollten in die Rahmenrichtlinie aufgenommen werden.

Drittens hat die Analyse der bestehenden Rechtsvorschriften der Gemeinschaft gezeigt, daß diese teilweise veraltet sind und die gesetzten Ziele genauso gut oder besser auf andere Art, z.B. durch eine Rahmenrichtlinie, erreicht werden könnten. Das heißt, bestimmte Richtlinien könnten aufgehoben werden, aber die Kommission wird solche Schritte erst dann vorschlagen, wenn sicher ist, daß der Umweltschutz darunter nicht leidet.

Am deutlichsten zeigt sich vielleicht die Notwendigkeit für mehr Integration bei der praktischen Umsetzung von Wasserschutzvorschriften. Integriert werden müssen

- Aspekte der Menge und Güte des Wassers,
- die Bewirtschaftung von Oberflächen- und Grundwasser,
- Wassernutzung und Umweltschutz,
- Verschmutzungskontrolle durch Emissions- und Immissionsprinzip sowie
- Wasserpolitik und sonstige politische Maßnahmen.

Nach Ansicht der Kommission sollte deshalb eine Rahmenrichtlinie über die Wasserressourcen verabschiedet werden, die integrierte Pläne der Wasserbewirtschaftung vorschreiben würde (vgl. Abschnitt 7.7). Diese Pläne würden eine Beurteilung der Gesamtlage eines bestimmten Gewässers beinhalten, einschließlich Umweltqualität, Ressourcenpotential und Umweltdruck. Ferner würden spezifische Ziele der Wasserpolitik bezüglich des entsprechenden Gewässers festgelegt und ein Programm erstellt, um diese Ziele innerhalb bestimmter Fristen zu erfüllen.

Integrierte Wasserbewirtschaftungspläne könnten noch mehr Wirkung entfalten, wenn sie sich insbesondere bei grenzüberschreitenden Einzugsgebieten an diesen ausrichteten.

Eine Analyse der bestehenden Rechtsvorschriften zeigt, daß insbesondere hinsichtlich der Überwachungsverpflichtungen einige Maßnahmen, die aufgrund von Rechtsvorschriften über die Wassergüte erforderlich sind, zusammengefaßt werden könnten. Ferner böte es sich an, die Begriffsbestimmungen der verschiedenen Rechtsvorschriften zusammenzufassen. Dies könnte in der Rahmenrichtlinie erfolgen.

Die Wasserpolitik der EU benötigt Transparenz und die Übernahme von Verantwortung gegenüber der Öffentlichkeit. Dies sollte in der Rahmenrichtlinie berücksichtigt werden.

9. Grundzüge einer Rahmenrichtlinie über die Wasserressourcen

Aufgrund dieser Schlußfolgerungen prüft die Kommission die Vorlage eines Vorschlags für eine Rahmenrichtlinie über die Wasserressourcen und möchte dazu den Standpunkt des Rates, des Parlaments und aller beteiligten Stellen kennenlernen.

Folgende Richtlinien bleiben von diesem Vorschlag weitgehend unberührt. Die Kommission wird jedoch prüfen, inwieweit Begriffsbestimmungen, Überwachungsanforderungen und andere relevanten Aspekte in die Rahmenrichtlinie aufgenommen werden könnten:

- die Richtlinie über die Qualität der Badegewässer,
- die Richtlinie über gefährliche Stoffe[8] (und Folgerichtlinien),
- die Trinkwasserrichtlinie[9],
- die Entscheidung über den Informationsaustausch[10],
- die Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser,
- die Nitratrichtlinie,
- die Richtlinie über die Berichterstattung,
- die vorgeschlagene Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung.

---

8 ABl. Nr. L 129 vom 18.5.1976, S. 23.

9 ABl. Nr. L 299 vom 30.8.1980, S. 11.

10 ABl. Nr. L 334 vom 24.12.1977, S. 29.

Folgende Richtlinien würden aufgehoben und durch die Rahmenrichtlinie ersetzt:

- die Richtlinie über das Oberflächenwasser[11] (und die dazugehörige Richtlinie 79/869/EWG[12]),
- die Richtlinie über Fischgewässer[13],
- die Richtlinie über Muschelgewässer[14],
- die Grundwasserrichtlinie[15],
- die vorgeschlagene Richtlinie über die ökologische Qualität von Gewässern.

Grundlage der Rahmenrichtlinie werden die Ziele und Prinzipien dieser Mitteilung sein. Es wird ein ausgewogenes Kosten-Nutzen-Verhältnis und ein hohes Niveau des gemeinschaftlichen Gewässerschutzes angestrebt. Es würden gemeinsame Begriffsbestimmungen festgelegt, die in allen Bereichen der EU-Wasserpolitik angewandt würden. Erforderlich wären

- die Integration von der Bewirtschaftung der Wasserressourcen und des Schutzes von natürlichem ökologischen Zustand und Funktion der aquatischen Umwelt,
- die Integration der Aspekte Güte und Menge (einschließlich Bestimmungen für die Erstellung eines Genehmigungsplans für die Wasserentnahme, sofern nötig),
- die Integration der Bewirtschaftung von Oberflächengewässern (einschließlich Küstengewässern) und der Bewirtschaftung des Grundwassers,
- die Berücksichtigung von Umweltzielen bei Maßnahmen wie Emissionskontrollen.

Die Rahmenrichtlinie würde eine integrierte Planung einer an den Einzugsgebieten ausgerichteten Wasserwirtschaft erfordern. Hierzu gehören

- die Überwachung von Menge und Güte des Wassers,
- eine Bewertung des Wasserbedarfs der Gesellschaft und der Auswirkung menschlicher Tätigkeiten auf die betreffenden Gewässer,
- die Festlegung von Zielen (einschließlich Zielen, die sich aus anderen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft, die nicht in die Rahmenrichtlinie aufgenommen werden, ergeben sowie Zielen aufgrund nationaler oder lokaler politischer Maßnahmen),
- die Erstellung und Umsetzung eines Programms zur Erreichung dieser Ziele (einschließlich Maßnahmen aufgrund anderer Rechtsvorschriften der Gemeinschaft, die nicht in die Rahmenrichtlinie aufgenommen werden, sowie nationaler oder lokaler Maßnahmen),
- Transparenz und Anhörung der Öffentlichkeit im Entscheidungsprozeß.
- Überwachung und Berichterstattung über die Umsetzung der Richtlinie.

---

11 ABl. Nr. L 194 vom 25.7.1975, S. 26.
12 ABl. Nr. L 271 vom 29.10.1979, S. 44.
13 ABl. Nr. L 222 vom 14.8.1978, S. 1.
14 ABl. Nr. L 281 vom 10.11.1979, S. 47.
15 ABl. Nr. L 20 vom 26.1.1980, S. 43.

Bei der Art der Ziele und Maßnahmen sind - insbesondere bei größeren Einzugsgebieten - lokale Unterschiede innerhalb des Einzugsgebietes möglich.

In der Rahmenrichtlinie würden hierzu Leitlinien festgelegt, um die Vergleichbarkeit der Arbeiten und der Ergebnisse zu gewährleisten, wobei die Einzelheiten der Umsetzung weitgehend den Mitgliedstaaten überlassen würden.

Ferner würde durch die Rahmenrichtlinie ein Ausschuß für die Anwendung und Aktualisierung der Richtlinie geschaffen. Dieser hätte die Aufgabe, die Umsetzung dieser Richtlinie und anderer gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften im Bereich der Wasserpolitik zu koordinieren.

10. Verfahrenstechnische Auswirkungen

Zur Zeit werden vier Kommissionsvorschläge von Rat und Parlament geprüft (die Vorschläge für eine Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung sowie über die ökologische Qualität von Gewässern und die vorgeschlagenen Änderungen der Trinkwasserrichtlinie[16] und der Richtlinie über die Badegewässer[17]). Ferner hat sich die Kommission verpflichtet, ein Grundwasseraktionsprogramm vorzulegen.

Die Kommission ist der Auffassung, daß der Vorschlag für die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung sowie die beiden Änderungsvorschläge von den Vorschlägen in dieser Mitteilung kaum berührt werden, so daß Rat und Parlament mit der Prüfung dieser Texte fortfahren können.

Auch an dem Grundwasseraktionsprogramm wird weiter gearbeitet.

Der Vorschlag für eine Richtlinie über die ökologische Qualität von Gewässern würde in die neue Rahmenrichtlinie aufgenommen. Alle Hauptelemente des derzeitigen Vorschlags würden übernommen und das derzeit besprochene Konzept für die ökologische Qualität würde nicht wesentlich geändert werden.

Die Kommission ersucht Rat und Parlament um Stellungnahmen zu diesen Vorschlägen. Auch andere beteiligte Stellen können ihren Standpunkt mitteilen und an folgende Anschrift übermitteln: Herrn D.G. Lawrence, Leiter des Referats D1, Generaldirektion XI, Boulevard de Triomphe 174, B-1160 Brüssel, Belgien.

---

16 ABl. Nr. C 131 vom 30.5.1995, S. 5.

17 ABl. Nr. C 112 vom 22.4.1994, S. 3.

Anhang
Bestehende Rechtsvorschriften der Gemeinschaft und verwandte Rechtsvorschriften

1. Gemeinschaftliche Rechtsvorschriften im Bereich der Wasserpolitik

Im folgenden werden Rechtsakte der EU genannt, die sich direkt und ausschließlich mit der Wasserpolitik befassen. Die Rechtsakte sind chronologisch geordnet.

1.1 *Die Richtlinie über Oberflächenwasser (75/440/EWG)*[18]

Ziel: Eine sichere Versorgung mit sauberem Trinkwasser durch den Schutz von als Trinkwasserquellen genutzten Flüssen, Seen und Speicherbecken.

Wesentliche Merkmale: Der Richtlinie zufolge müssen die Mitgliedstaaten relevante Gewässer beschreiben, einstufen und überwachen und zur Einhaltung bestimmter Wassergüteparameter Aktionspläne erstellen. In einer verwandten Richtlinie (79/869/EWG[19]) werden die zu verwendenden Probenahme- und Analysemethoden festgelegt.

Bemerkungen: Dies ist eine Richtlinie älteren Datums, die vor der Trinkwasserrichtlinie verabschiedet wurde. Die Parameter und Einteilungen sind heute veraltet und seit Bestehen der Trinkwasserrichtlinie leistet die Richtlinie über Oberflächenwasser bestenfalls einen geringen Beitrag zur Sicherheit des Trinkwassers. Ihr Wert für den Schutz künftiger Trinkwasserquellen ist nicht gesichert, und zudem könnte diese Aufgabe sinnvollerweise durch eine allgemeine Verpflichtung in der Rahmenrichtlinie zum Schutz der Güte von Oberflächen- und Grundwasser übernommen werden.

1.2 *Die Richtlinie über Badegewässer (76/160/EWG)*[20]

Ziel: Schutz der Gesundheit der Badenden und Erhalt der Qualität der Badegewässer.

Wesentliche Merkmale: Der Richtlinie zufolge müssen die Mitgliedstaaten Küsten- und Binnenbadegewässer beschreiben und überwachen sowie "die notwendigen Maßnahmen" ergreifen, um die Einhaltung bestimmter Wassergüteparameter sicherzustellen. Die Kommission berichtet jährlich über die Umsetzung der Richtlinie und die Qualität der Badegewässer in der Gemeinschaft, zuletzt über die Saison 1994[21]. Entgegen einem weitverbreiteten Mißverständnis werden gemäß dieser Richtlinie keine "blaue Flaggen" an Strände vergeben, die die Parameter erfüllen. Diese Kampagne wird von der Stiftung für Umwelterziehung in Europa durchgeführt.

---

18 ABl. Nr. L 194 vom 25.7.1975, S. 26.

19 ABl. Nr. L 271 vom 29.10.1979, S. 44.

20 ABl. Nr. L 31 vom 5.2.1976, S. 1.

21 Qualität der Badedewässer, ISBN 92-827-4046-3.

Die Kommission veröffentlichte 1994 einen Vorschlag zur Aktualisierung der Richtlinie[22], der derzeit von Rat und Parlament geprüft wird.

Bemerkungen: Die Richtlinie ist bei den europäischen Bürgern sehr populär, und niemand stellt ihren Wert für den Schutz der Gesundheit von Schwimmern und Badenden in Frage. Bei ihrer Verabschiedung gab es nur wenig andere Rechtsvorschriften für den Schutz der Gewässer vor kommunalen Abwässern, so daß mit der Richtlinie gleichzeitig auch das Ziel verfolgt wurde, die Mitgliedstaaten zu Maßnahmen zur Bekämpfung der schwersten Fälle der Verschmutzung durch kommunale Abwässer zu verpflichten. Heute sind in der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser bestimmte Normen für solche Ableitungen festgelegt, die jedoch für verschiedene Umweltbereiche gelten und nicht mit den Umweltqualitätsnormen der Richtlinie über Badegewässer übereinstimmen. Die Richtlinie wird mit den 1994 vorgeschlagenen Änderungen ein eigener Rechtsakt bleiben. Die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Verbesserung der Badegewässer werden jedoch mit dem integrierten Maßnahmenprogramm der Rahmenrichtlinie koordiniert werden.

1.3 *Die Richtlinie über gefährliche Stoffe (76/464/EWG)*[23]

Ziel: Kontrolle der Verschmutzung von Oberflächenwasser durch gefährliche Stoffe.

Wesentliche Merkmale: Die Richtlinie gilt für alle Oberflächengewässer und verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Emissionen bestimmter Stoffe, die im Anhang der Richtlinie aufgelistet sind, zu vermindern. Dies erfolgt vor allem durch eine Genehmigungspflicht für industrielle Anlagen sowie durch eine verbesserte Behandlung kommunaler Abwässer. Die Bedingungen für die Erteilung von Genehmigungen für die gefährlicheren Stoffe der Liste I werden auf Gemeinschaftsebene durch Einzelrichtlinien festgelegt (82/176/EWG[24], 83/513/EWG[25], 84/156/EWG[26], 84/491/EWG[27] und 86/280/EWG[28]). Die Richtlinie läßt den Mitgliedstaaten zwei Möglichkeiten, diese Bedingungen festzulegen: Anwendung von "Emissionsnormen" auf der Grundlage der besten verfügbaren Technik oder Festlegung von Grenzwerten, die erforderlich sind, um in dem aufnehmenden Gewässer bestimmte "Qualitätsziele" zu erfüllen. Den Umgang mit Stoffen der Liste II regeln die Mitgliedstaaten, die Programme zur Verringerung der Emissionen vorlegen müssen. Die Kommission erstattete 1993 Bericht über die Umsetzung dieser Richtlinie[29].

---

22 ABl. Nr. C 112 vom 22.4.1994, S. 3.

23 ABl. Nr. L 129 vom 18.5.1976, S. 23.

24 ABl. Nr. L 81 vom 27.3.1982, S. 29.

25 ABl. Nr. L 291 vom 24.10.1983, S. 1.

26 ABl. Nr. L 74 vom 17.3.1984, S. 49.

27 ABl. Nr. L 274 vom 17.10.1984, S. 11.

28 ABl. Nr. L 181 vom 4.7.1986, S. 16.

29 Verwaltungsstrukturen und die Umsetzung der gemeinschaftlichen Richtlinien über die Ableitung gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft. Noch nicht veröffentlicht.

Bemerkungen: Die Richtlinie hat dazu beigetragen, die Güte von Oberflächenwasser in der Gemeinschaft zu verbessern, ist mittlerweile jedoch relativ alt. Das Verfahren für die Erstellung von Einzelrichtlinien für Stoffe der Liste I hat sich als umständlich und langwierig erwiesen, während gleichzeitig die meisten Mitgliedstaaten kaum an der Erstellung von Programmen zur Verringerung von Stoffen der Liste II gearbeitet haben. Die Richtlinie wurde ferner kritisiert, weil nicht berücksichtigt ist, daß die Liste problembehafteter Stoffe ständig wächst und weil nicht auf die kumulativen toxischen Wirkungen eingegangen wird. Ein Großteil der geäußerten Kritik wurde in dem Vorschlag für eine Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung berücksichtigt, obwohl auch weiterhin Kontrollen in den Industriezweigen benötigt werden, die nicht unter den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen. Die Richtlinie über gefährliche Stoffe wird bei Verabschiedung der Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung und bei der Erstellung der neuen Rahmenrichtlinie erneut geprüft.

1.4 *Die Entscheidung über den Informationsaustausch (77/795/EWG)*[30]

Ziel: Überblick über Güte und Menge von Flußwasser in der Gemeinschaft im Hinblick auf einen Informationsbeitrag zur politischen Entscheidungsfindung.

Wesentliche Merkmale: Durch die Entscheidung wurde ein Netz von 124 Überwachungspunkten (EUR 12) mit einem Überwachungsplan mit 19 verschiedenen Parametern geschaffen. Die Informationen werden zwischen den Mitgliedstaaten ausgetauscht, und die Kommission veröffentlicht einen zusammenfassenden Bericht[31].

Bemerkungen: Die Entscheidung war ein lobenswerter Versuch, einen Überblick über die Lage der Gewässer in der Gemeinschaft zu gewinnen, aber heute kann man sich fragen, ob diese Rolle nicht von der Europäischen Umweltagentur und den verschiedenen Überwachungsanforderungen späterer Richtlinien übernommen wurde. Es könnte zwar durchaus sinnvoll sein, die seit Inkrafttreten der Entscheidung erstellen Zeitreihen von Daten fortzusetzen, aber nach Ansicht der Kommission bietet es sich eher an, die verschiedenen Überwachungsanforderungen in die Rahmenrichtlinie aufzunehmen.

1.5 *Die Richtlinie über Fischgewässer (78/659/EWG)*[32]

Ziel: Schutz von Süßwassergewässern, in denen ein Fischleben, insbesondere von Arten, die für den Handel oder für Freizeitzwecke gezüchtet werden, möglich ist bzw. möglich sein sollte.

Wesentliche Merkmale: Der Richtlinie zufolge müssen die Mitgliedstaaten Fischgewässer ausweisen, Gütenormen festlegen, die Gewässer überwachen und Programme zur Verringerung der Verschmutzung erstellen, damit die Einhaltung der

---

30 ABl. Nr. L 334 vom 24.12.1977, S. 29.

31 Die Qualität des Oberflächensüßwassers, ISBN 92-826-9396-1.

32 ABl. Nr. L 222 vom 14.8.1978, S. 1.

Qualitätsnormen gewährleistet ist. Die Kommission erstattete 1995 über die Umsetzung dieser Richtlinie Bericht[33].

Bemerkungen: In der Richtlinie wird es den Mitgliedstaaten überlassen, Fischgewässer auszuweisen, so daß die Umsetzung in der Gemeinschaft sehr unterschiedlich ist. Deshalb muß man sich fragen, ob nicht Anforderungen auf Gemeinschaftsebene festgelegt werden sollten. Allerdings ermöglichte die Richtlinie in einigen Mitgliedstaaten Verbesserungen bei den betreffenden Gewässern, was nach Ansicht der Kommission nicht übersehen werden sollte. Dem Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie über die ökologische Qualität von Gewässern zufolge sollen allgemeine Verpflichtungen für den Schutz von Oberflächengewässern als Lebensräumen festgelegt werden, die selbstverständlich auch für das Potential dieser Gewässer als Lebensraum für Fischpopulationen gelten. Die Vorteile der Richtlinie über Fischgewässer sollten in diese Anforderungen einfließen. In die Rahmenrichtlinie würden die Hauptelemente des Vorschlags für eine Richtlinie über die ökologische Qualität von Gewässern aufgenommen, so daß die Richtlinie über Fischgewässer aufgehoben werden könnte, ohne daß dies zu Lasten der Umweltnormen ginge.

1.6 *Die Richtlinie über Muschelgewässer (79/923/EWG)*[34]

Ziel: Schutz von Küsten- und Brackgewässern, um Muschelpopulationen zu schützen und eine Kontaminierung der geernteten Erzeugnisse zu vermeiden.

Wesentliche Merkmale: Die Richtlinie ähnelt in ihrer Form der Richtlinie über die Fischgewässer, verlangt jedoch auch spezifische Kontrollen der Ableitung bestimmter Schadstoffe in Muschelgewässer. Die Kommission berichtete über die Umsetzung dieser Richtlinie zur gleichen Zeit und im gleichen Bericht wie über die Richtlinie über Fischgewässer.

Bemerkungen: Die meisten, wenn nicht alle Bemerkungen über die Richtlinie über Fischgewässer gelten auch hier. Zudem gibt es mittlerweile eine Richtlinie zur Festlegung von Hygienevorschriften für die Erzeugung und Vermarktung lebender Muscheln (91/492/EWG)[35]. Die Richtlinie über Muschelgewässer kann somit aufgehoben werden, ohne daß dies zu Lasten der Umweltnormen ginge.

1.7 *Die Grundwasserrichtlinie (80/68/EWG)*[36]

Ziel: Kontrolle der Verschmutzung des Grundwassers durch gefährliche Stoffe.

Wesentliche Merkmale: Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Verminderung der direkten und indirekten Einleitung bestimmter im Anhang der Richtlinie aufgelisteter Stoffe in das Grundwasser; dies soll vor allem durch ein Genehmigungssystem für direkte Ableitungen erfolgen. Die Mitgliedstaaten

---

33 Qualität von Süßwasser für Fisch- und Muschelgewässer, ISBN 92-826-9111-X.

34 ABl. Nr. L 281 vom 10.11.1979, S. 47.

35 ABl. Nr. L 268 vom 24.9.1991, S. 1.

36 ABl. Nr. L 20 vom 26.1.1980, S. 43.

überwachen die Einhaltung der Genehmigungsbedingungen und beobachten die Auswirkungen auf das Grundwasser.

Bemerkungen: Die Richtlinie wurde in Anlehnung an die Richtlinie über gefährliche Stoffe verabschiedet und sollte ähnliche Regelungen für den Grundwasserschutz festlegen. In der Zwischenzeit hat sich jedoch gezeigt, daß die langfristige Bedrohung des Grundwassers in immer stärkerem Maße von der diffusen Verschmutzung und einer nichtnachhaltigen Wasserentnahme ausgeht und diese beiden Themen in der Richtlinie nicht angemessen behandelt werden. Die Kommission arbeitet zur Zeit an einem Grundwasseraktionsprogramm, das sich mit allen Grundwasserproblemen befaßt und Maßnahmen beinhaltet, die auf lokaler, nationaler und gemeinschaftlicher Ebene erforderlich sind. Auf Ebene der Gemeinschaft wird vorgeschlagen, die Grundwasserrichtlinie vollständig zu überarbeiten. Um jedoch eine stärkere Integration des Grundwasser- und Oberflächenwasserschutzes zu gewährleisten, würde die überarbeitete Grundwasserrichtlinie in die neue Rahmenrichtlinie aufgenommen werden, die für alle Gewässer der Gemeinschaft gilt, so daß die ursprüngliche Richtlinie aufgehoben werden sollte.

1.8 *Die Trinkwasserrichtlinie (80/778/EWG)*[37].

Ziel: Schutz der menschlichen Gesundheit durch Festlegung strenger Normen für die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch.

Wesentliche Merkmale: Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, strenge Qualitätsnormen für über 60 Parameter festzulegen, die Trinkwasserqualität zu überwachen und die erforderlichen Schritte zu unternehmen, damit die festgelegten Werte eingehalten werden. Die Kommission veröffentlichte 1995 einen Vorschlag zur Aktualisierung der Richtlinie[38], der zur Zeit von Rat und Parlament geprüft wird.

Bemerkungen: Die Richtlinie hat starke Wirkung entfaltet und war anerkanntermaßen die Triebfeder der allgemeinen Verbesserung der Trinkwasserqualität, die in der Gemeinschaft während des letzten Jahrzehnts zu verzeichnen war. Die Richtlinie bietet Regierungen und den Versorgungsunternehmen eine stabile und vorhersagbare Grundlage für ihre Investitionsprogramme, und die Verbraucher können davon ausgehen, daß sie Wasser erhalten, das detaillierte gemeinschaftsweite Qualitätsnormen erfüllt. Die Richtlinie unterscheidet sich von anderen Rechtsvorschriften im Bereich der Wasserwirtschaft insofern, als Produktnormen festgelegt werden. Sie sollte nicht in die Rahmenrichtlinie aufgenommen werden, sondern als eigenständiger Rechtsakt erhalten bleiben. Die Arbeiten zur Verabschiedung des Kommissionsvorschlags für eine Änderung der Richtlinie sollten fortgesetzt werden.

---

37 ABl. Nr. L 229 vom 30.8.1980, S. 11.

38 ABl. Nr. C 131 vom 30.5.1995, S. 5.

1.9 *Die Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser (91/271/EWG)*[39]

Ziel: Verringerung der Verschmutzung von Oberflächenwasser durch Nährstoffe (insbesondere Nitrate und Phosphate) aus kommunalem Abwasser, einer der wichtigsten Quellen der Verschmutzung durch Nährstoffe und somit der Eutrophierung. Ein weiteres Ziel ist die Verringerung der Nitratkonzentration in Wasser, das für die Gewinnung von Trinkwasser entnommen wird.

Wesentliche Merkmale: In der Richtlinie sind die Bedingungen für die Sammlung, Behandlung und Ableitung von kommunalem Abwasser und Abwasser aus bestimmten Industriesektoren festgelegt. Ferner enthält die Richtlinie einen Zeitplan für die Schaffung von Systemen zur Abwassersammlung und von Kläranlagen. Zudem werden Werte für die Behandlung in den Kläranlagen festgelegt. Der Zeitplan und die Anforderungen richten sich nach der Größe der jeweiligen Siedlungsgebiete und nach der durch Messungen festgestellten Anfälligkeit der aufnehmenden Gewässer.

Bemerkungen: Diese Richtlinie wird zur Zeit umgesetzt, so daß noch nicht gesagt werden kann, ob die verlangten Normen ausreichen, um das Problem zu lösen. Die Richtlinie ist ein gutes Beispiel für die Kombinierung des Immissions- und des Emissionsprinzips. Dadurch wird ein hohes Schutzniveau der Umwelt gewährleistet, während gleichzeitig die begrenzt verfügbaren finanziellen Mittel so effizient wie möglich genutzt werden. Die Kommission erwägt Änderungen der Richtlinie, um die Kohärenz mit den Überwachungs- und Programmanforderungen der Rahmenrichtlinie zu gewährleisten.

1.10 *Die Nitratrichtlinie (91/676/EWG)*[40]

Ziel: Ergänzung der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser durch Erfassung der Nitratverschmutzung aus landwirtschaftlichen Quellen, die ebenfalls eine wichtige Rolle spielen.

Wesentliche Merkmale: Die Richtlinie enthält die allgemeine Anforderung an die Mitgliedstaaten, Verhaltenskodizes für die gute landwirtschaftliche Praxis zu erstellen und zu fördern, um Einträge von Nitraten aus der Landwirtschaft in Oberflächengewässer und das Grundwasser zu verringern. Die Richtline enthält Überwachungsanforderungen und schreibt für Gebiete, die hinsichtlich der Nitratverschmutzung als anfällig eingestuft wurden, Aktionsprogramme vor, die rechtlich durchsetzbare Maßnahmen im Hinblick auf die landwirtschaftliche Praxis sowie Grenzwerte für das Ausbringen von organischen Düngemitteln enthalten.

Bemerkungen: Wie die Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser wird auch diese Richtlinie derzeit umgesetzt. Allerdings muß darauf hingewiesen werden, daß die Mitgliedstaaten ihre Verpflichtungen im allgemeinen nicht rechtzeitig erfüllen. Wie die Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser

---

39 ABl. Nr. L 135 vom 21.5.1991, S. 40.

40 ABl. Nr. L 375 vom 31.12.1991, S. 1.

verbindet auch die Nitratrichtlinie die beiden Konzepte der Wasserwirtschaft, wobei im Bedarfsfall strengere Maßnahmen vorgeschrieben werden. Die Kommission erwägt Änderungen der Richtlinie, um die Kohärenz mit den Überwachungs- und Programmanforderungen der Rahmenrichtlinie zu gewährleisten.

1.11 *Die vorgeschlagene Richtlinie über die ökologische Qualität von Gewässern (KOM(93) 680 endg.)*[41]

Ziel: Erhaltung und Verbesserung des Lebensraumspotentials von Oberflächengewässern, damit einhergehend eine allgemeine Verbesserung der Qualität dieser Gewässer und Erhöhung ihres potentiellen Wertes als Quelle für die Gewinnung von Trinkwasser und von Wasser zu anderen Zwecken sowie Erhöhung ihres Freizeitwertes.

Wesentliche Merkmale: In dem Richtlinienvorschlag werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, den ökologischen Zustand ihrer Oberflächengewässer zu überwachen, Verschmutzungsquellen oder menschliche Tätigkeiten mit negativen Auswirkungen zu beschreiben, "operationelle Ziele" zur Erreichung einer "guten ökologischen Qualität" festzulegen und im Hinblick auf diese Ziele "integrierte Programme" zu erstellen. Die vorgeschlagene Richtlinie enthält ferner Anforderungen hinsichtlich der Anhörung der Öffentlichkeit zum Inhalt der integrierten Programme. Der Vorschlag wird derzeit von Rat und Parlament geprüft.

Bemerkungen: Nach Ansicht der Kommission eignet sich die allgemeine Struktur des Vorschlags über die ökologische Qualität von Gewässern auch für die Rahmenrichtlinie über die Wasserressourcen. Änderungen des Vorschlags würden wesentlich weiter gehen als normale Änderungen. Deshalb beabsichtigt die Kommission eine neue Rahmenrichtlinie vorzuschlagen und wird den derzeitigen Vorschlag gleichzeitig zurückziehen. In dem neuen Vorschlag würde der Rahmen für die ökologische Qualität von Gewässern auf verschiedene Verwendungszwecke des Wassers ausgedehnt, er würde für Grundwasser wie für Oberflächenwasser gelten und sowohl quantitative als auch qualitative Aspekte ansprechen.

2. Verwandte Rechtsvorschriften der Gemeinschaft

Im folgenden werden Rechtsakte genannt, die einen weniger direkten Einfluß auf Themen der Wasserwirtschaft haben oder sich mit diesen nur indirekt befassen.

2.1 *Die Richtlinie über Klärschlamm*[42] *(86/278/EWG)*

Ziel: Regelung der Ausbringung von Klärschlamm in der Landwirtschaft, um schädliche Auswirkungen auf Boden, Vegetation, Tiere und Menschen zu verhindern.

Wesentliche Merkmale: In der Richtlinie werden Grenzwerte für die Konzentration von Schwermetallen in Klärschlamm, der auf landwirtschaftlich genutzten Flächen

---

41 ABl. Nr. C 222 vom 10.8.1994, S.6.

42 ABl. Nr. L 181 vom 8.7.1986, S. 6.

ausgebracht werden soll, sowie die jährliche Höchstmenge von Metallen festgelegt, die unter Berücksichtigung der Grenzwerte für die Konzentration von Schwermetallen im Boden in diesen gelangen dürfen. Ferner enthält die Richtlinie die Bedingungen für das Ausbringen von Klärschlamm, wie Behandlung, Anwendungszeiträume und erforderliche Vorsichtsmaßnahmen.

Bemerkungen: Hauptziel der Richtlinie ist der Schutz des Bodens, aber indirekt wird auch eine Verschmutzung des Grundwassers verhindert. Aufgrund der Umsetzung der Richtlinie 91/271/EWG über kommunales Abwasser, der (für September 1996 geplanten) Verabschiedung der Richtlinie über die Deponierung und aufgrund der allgemeinen Abfallstrategie (Deponien werden immer weniger akzeptiert, die Verbrennung von Klärschlamm mit Energierückgewinnung ist nicht möglich) dürfte die Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft nach Ansicht der Kommission in den nächsten Jahren zunehmen. Die Kommission erwägt deshalb eine Revision dieser Richtlinie.

2.2 *Die Richtlinie über die Berichterstattung (91/692/EWG)*[43]

Ziel: Vereinfachung und Koordinierung der Verpflichtungen zahlreicher Umweltvorschriften, denen zufolge die Mitgliedstaaten der Kommission in regelmäßigen Abständen Berichte über die Umsetzung vorlegen müssen.

Wesentliche Merkmale: In der Richtlinie wird für eine Reihe von Richtlinien ein dreijährlicher Berichtszyklus festgelegt, wobei jeweils Rechtsvorschriften über Wasser, Luft und Abfall behandelt werden. Der Wasserbericht betrifft die Richtlinien über Oberflächenwasser, gefährliche Stoffe (und Folgerichtlinien), Fischgewässer, Muschelgewässer, Grundwasser und Trinkwasser.

Bemerkungen: In der Richtlinie über die Berichterstattung wird die Notwendigkeit anerkannt, Maßnahmen der verschiedenen Umweltvorschriften durch Zusammenfassung der Mehrzahl der Berichtserstattungsanforderungen in einem einzigen Rechtsakt zu koordinieren. Im Bereich der Wasserpolitik werden zahlreiche Richtlinien, über die im Rahmen dieser Richtlinie Bericht erstattet wird, aufgehoben oder in die Rahmenrichtlinie aufgenommen. Allerdings werden die Berichterstattungsanforderungen der Rahmenrichtlinie in den dreijährlichen Zyklus der Berichterstattungsrichtlinie aufgenommen. Die Kommission hat deshalb nicht die Absicht, erhebliche Änderungen dieser Richtlinie vorzuschlagen.

2.3 *Die vorgeschlagene Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (KOM(93) 423 endg.)*[44]

Ziel: Vorbeugung oder Minimierung der Verschmutzung von Wasser, Luft und Boden durch große Industrieanlagen.

---

43 ABl. Nr. L 377 vom 31.12.1991, S. 48.

44 ABl. Nr.C 311 vom 17.11.1993, S. 6 und C 165 vom 1.7.1995, S.9.

Wesentliche Merkmale: Dem Richtlinienvorschlag zufolge stellen die jeweils zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten integrierte Genehmigungen für industrielle Tätigkeiten aus, bei denen die Emissionen in Wasser, Luft und Boden erfaßt und bei der Bekämpfung der Schadstoffemissionen Maßnahmen vorgeschrieben werden, die auf der "besten verfügbaren Technik" basieren und sowohl die lokalen Umweltbedingungen als auch technische Erwägungen berücksichtigen. Mindestanforderung ist die Erfüllung aller gemeinschaftlichen Emissionsgrenzen und Qualitätsziele. Der Vorschlag wird derzeit von Rat und Parlament geprüft. Der Rat legte am 27. November 1995 einen gemeinsamen Standpunkt fest[45].

Bemerkungen: Durch die vorgeschlagene Richtlinie soll eine Integration der Kontrollen der am stärksten verschmutzenden Industriezweige erreicht werden, um hinsichtlich der Emissionen in Luft, Boden und Wasser eine kohärente Vorgehensweise zu gewährleisten. Es handelt sich hierbei um einen logischen und vernünftigen Vorschlag, der jedoch zwangsläufig zur Folge hat, daß die Rechtsvorschriften über den reinen Gewässerschutz hinausgehen. Deshalb sollte nicht versucht werden, den Vorschlag in einen anderen rechtlichen Rahmen der Wasserpolitik einzubeziehen, es sei denn, die Kohärenz zwischen den Vorschlägen ist gewährleistet und es werden eventuell erforderliche oder nützliche Querverweise aufgenommen.

2.4 *Die Richtlinie über Pflanzenschutzmittel (91/414/EWG)[46] und der Vorschlag für eine Biozidrichtlinie (KOM(93) 351[47] und KOM(95) 387 - COD 465)[48]*

Ziel: Regelung des Inverkehrbringens von Pflanzenschutzerzeugnissen, um unter anderem sicherzustellen, daß ihre Verwendung nicht zu einer Verschmutzung von Grund- oder Oberflächenwasser führt. Die vorgeschlagene Biozidrichtlinie verfolgt das gleiche Ziel im Hinblick auf Biozide.

Wesentliche Merkmale: Der Richtlinie über Pflanzenschutzmittel zufolge müssen alle Pflanzenschutzerzeugnisse genehmigt werden, um unter anderem sicherzustellen, daß bestimmte grundlegende Kriterien dieser Richtlinie und der damit verwandten Richtlinie über die "einheitliche Grundlagen"[49] eingehalten werden. Ferner sind Anforderungen an die Kennzeichnung und Verpackung solcher Produkte enthalten. In der Biozidrichtlinie werden ähnliche Anforderungen vorgeschlagen.

Bemerkungen: Diese Richtlinien betreffen Stoffe, die der Wasserwirtschaft in qualitativer Hinsicht große, direkte Probleme verursachen. Zudem werden aber auch andere Themen angesprochen, so daß eine Aufnahme in einen rechtlichen Rahmen für die Wasserpolitik nicht in Betracht kommt; allerdings muß Kohärenz zwischen den verschiedenen Vorschriften gewährleistet sein.

---

45 Noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

46 ABl. Nr. L 230 vom 19.8.1991, S.1.

47 ABl. Nr. C 239 vom 5.9.1993, S. 1.

48 ABl. Nr. C 261 vom 6.10.1995, S. 5.

49 ABl. Nr. L 227 vom 1.9.1994, S. 3.

2.5 *Die Richtlinien über Detergenzien (73/404/EWG[50] und 73/405/EWG[51])*

Ziel: Verringerung der Verschmutzung von Flüssen durch schäumende persistente Detergenzien.

Wesentliche Merkmale: In den Richtlinien werden Leistungsnormen für in der Gemeinschaft erhältliche Detergenzien festgelegt, wobei eine biologische Abbaubarkeit von mindestens 90 % verlangt wird. Die Kommission prüft die Richtlinie derzeit im Hinblick auf eine Aktualisierung und Verbesserung der Bewertungsmethoden.

Bemerkungen: Es handelt sich hier um zwei relativ alte Rechtsakte über ein ganz spezifisches Thema, das am besten im Rahmen von Produktleistungsnormen behandelt wird.

2.6 *Die Richtlinie über schwere Unfälle (Seveso-Richtlinie) (82/501/EWG)[52]*

Ziel: Minimierung der Häufigkeit größerer Unfälle und von deren Auswirkungen auf den Menschen und die Umwelt.

Wesentliche Merkmale: Die Richtlinie enthält Anforderungen an Anlagen und Einrichtungen, in denen ein größerer Unfall erheblichen Schaden für den Menschen oder die Umwelt zur Folge haben könnte. Die Anforderungen betreffen die Beschreibung der Gefahren, die Verminderung der entsprechenden Risiken und Maßnahmen zur Begrenzung der Auswirkungen eines größeren Unfalls.

Bemerkungen: Dies ist eine allgemeine Richtlinie über die Gefahr größerer Unfälle, die generelle Kontrollen zum Schutz des Menschen und der Umwelt vorschreibt. Die Maßnahmen gelten für alle Arten von "größeren Unfällen" und nicht spezifisch für die daraus resultierende Verschmutzung des Wassers. Eine Einbeziehung in die Rahmenrichtlinie steht eigentlich nicht zur Debatte, aber die Kohärenz zwischen den verschiedenen politischen Maßnahmen muß natürlich gewährleistet sein.

2.7 *Die Habitat- und die Vogelschutzrichtlinie (92/43/EWG[53] und 79/409/EWG[54])*

Ziel: Erhaltung der biologischen Vielfalt in der Gemeinschaft.

Wesentliche Merkmale: Den Richtlinien zufolge müssen besondere Schutzgebiete ausgewiesen und entsprechend bewirtschaftet werden. Hierzu gehört auch die Vermeidung von Verschmutzung und gegebenenfalls die Beibehaltung der Wasserspiegel und der Wassergüte.

---

50 ABl. Nr. L 347 vom 17.12.1973, S. 51.
51 ABl. Nr. L 347 vom 17.12.1973, S. 53.
52 ABl. Nr. L 230 vom 5.8.1982, S. 1.
53 ABl. Nr. L 206 vom 22.7.1992, S. 7.
54 ABl. Nr. L 103 vom 25.4.1979, S. 1.

235/96

Bemerkungen: Bei den in der Rahmenrichtlinie verlangten integrierten Wasserwirtschaftsplänen müßten die gemäß den genannten Richtlinien und ähnlichen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften ausgewiesenen Gebiete anerkannt werden.

2.8 *Die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung (85/37/EWG)*[55]

Ziel: Prüfung der Auswirkungen neuer Entwicklungsprojekte auf die Umwelt vor Erteilung der Planungsgenehmigung.

Wesentliche Merkmale: Der Richtlinie zufolge müssen bestimmte Projekte, bei denen von erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt ausgegangen wird, im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf zahlreiche Umweltfaktoren (einschließlich Menschen, Tiere, Pflanzen und Wasser) geprüft werden. Die zuständigen Behörden müssen vor Erteilung einer Genehmigung all diese Informationen sowie den Standpunkt der Öffentlichkeit und der beteiligten Stellen zur Kenntnis nehmen.

Bemerkungen: Die Kommission hat eine Änderung der Richtlinie vorgeschlagen (KOM(93) 575 endg.[56]), durch die der Geltungsbereich der Anhänge erweitert werden soll. Der Rat hat am 18. Dezember einen gemeinsamen Standpunkt zu diesem Vorschlag festgelegt[57]. Die Kommission erwägt einen Vorschlag zur Ausweitung der Prinzipien der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung auf die Auswirkungen bestimmter umweltrelevanter Pläne und Programme.

2.9 *Rechtsvorschriften über die Einstufung, Kennzeichnung und Risikobewertung von chemischen Stoffen*

Ziel: Beurteilung der Risiken und Regulierung des Inverkehrbringens von industriellen Stoffen, die eine Verschmutzung bewirken könnten.

Wesentliche Merkmale: Diese Rechtsvorschriften umfassen verschiedene Richtlinien und Verordnungen zur Festlegung von Rahmenanforderungen für die Einstufung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe (67/548/EWG[58], 93/793/EG[59], 78/631/EWG[60] und 88/379/EWG[61]). Ferner gehören hierzu zwei Rechtsakte über die Risikobewertung neuer und bestehender chemischer Stoffe (Richtlinie 93/67/EWG[62] und Verordnung 1488/94[63]). Die bei diesen Bewertungen gewonnenen Informationen und Prüfungsergebnisse führen häufig zu Maßnahmen im Rahmen anderer Rechtsvorschriften, die sich mit der Verschmutzung, einschließlich der Verschmutzung von Wasser und aquatischen Ökosystemen, befassen.

---

55 ABl. Nr. L 175 vom 5.7.1985, S. 40.
56 ABl. Nr. C 130 vom 12.5.1994, S. 8.
57 Noch nicht veröffentlicht.
58 ABl. Nr. L 196 vom 16.8.1967, S. 1.
59 ABl. Nr. L 84 vom 5.4.1993, S. 1.
60 ABl. Nr. L 206 vom 29.7.1978, S. 13.
61 ABl. Nr. L 187 vom 16.7.1988, S. 14.
62 ABl. Nr. L 227 vom 8.9.1993, S. 9.
63 ABl. Nr. L 161 vom 29.6.1994, S. 3.

Bemerkungen: Diese Rechtsvorschriften bleiben von dieser Mitteilung unberührt.

3. Andere politische Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft mit Auswirkungen auf die Wasserwirtschaft

Neben den oben genannten Rechtsvorschriften gibt es natürlich noch zahlreiche andere politische Maßnahmen auf europäischer, einzelstaatlicher und regionaler Ebene, die wesentliche Auswirkungen auf die Wasserwirtschaft haben können. In der Umweltpolitik gilt dies für Rechtsvorschriften über die Luftqualität und über Abfall und für "horizontale" Maßnahmen im Zusammenhang mit integrierten oder neuartigen Initiativen. Auch andere politische Bereiche, wie die Industriepolitik, die Regionalpolitik, der Verkehr, die Energie und die Raumplanung spielen hier eine wichtige Rolle. Von zentraler Bedeutung sind die gemeinsame Agrarpolitik und die gemeinsame Fischereipolitik. Gemäß Artikel 130r des Vertrags werden die Erfordernisse des Umweltschutzes in andere Gemeinschaftspolitiken einbezogen. Dieses Prinzip ist in einigen Gebieten besser verwirklicht als in anderen, und es sind noch weitere Anstrengungen nötig.

Bei einer integrierten Wasserwirtschaft ist es unabdingbar, daß die Auswirkungen und die Wassernachfrage aller entsprechenden Tätigkeiten berücksichtigt werden. Die Rahmenrichtlinie wird eine entsprechende Bewertung als grundlegende Verpflichtung enthalten.

Ferner hat die Kommission im Rahmen ihrer Forschungspolitik eine Task Force für umweltfreundliche Technologien für die Wasserwirtschaft eingesetzt.

Beschluß
des Bundesrates

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat und das Europäische Parlament über die Wasserpolitik der Europäischen Union

KOM(96) 59 endg.; Ratsdok. 5939/96

Der Bundesrat hat in seiner 699. Sitzung am 5. Juli 1996 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat betrachtet die Bemühungen zur Vereinfachung und Konsolidierung der europäischen Gewässerschutzpolitik im Rahmen eines Gesamtkonzepts als wichtig und dringlich, da der gegenwärtige Rechtszustand in vielen Punkten unbefriedigend ist. Die Vorlage stellt nach Ansicht des Bundesrates jedoch kein echtes Gesamtkonzept für die Konsolidierung des Wasserrechts dar, da sie eine Reihe wesentlicher Richtlinien außer acht lassen will. Die von der Kommission angestrebte Strategie leistet noch keinen Beitrag zur Harmonisierung von materiellen Standards in Europa. Sie baut statt dessen auf detaillierte Verfahrensvorschriften und Regelungen für Aktionsprogramme. Ebenfalls nicht aufgezeigt wird die notwendige Harmonisierung mit dem medienübergreifenden Umweltrecht, die durch die neue IVU-Richtlinie geboten ist.

2. Der Bundesrat unterstützt das in der Mitteilung der Kommission an den Rat und das Parlament der europäischen Gemeinschaften zum Ausdruck kommende Bemühen der Kommission, unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips ein einheitliches europäisches Wasserrecht gestützt auf die Forderung nach einem hohen Schutzniveau für die Gewässer, das Vorsorgeprinzip, das Prinzip der Vorbeugung und das Verursacherprinzip systematisch zu entwickeln.

3. Eine Darstellung des Vorsorgeprinzips als Gebot, im Zweifelsfall "stets Vorsicht walten" zu lassen, wird dem Inhalt des Prinzips nicht gerecht. Ziel muß es sein, mögliche Risiken zu minimieren und dadurch Schäden und Gefahren für Gewässer erst gar nicht aufkommen zu lassen.

...

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 1320, 53003 Bonn
Telefon: 0228/3820840, Telefax: 0228/3820844
ISSN 0720-2946

Daran anschließend handelt es sich bei dem Prinzip der Vorbeugung als Unterfall der Vorsorge nicht bloß um eine "moralische Verpflichtung". Vielmehr stellt es eine ins Rechtliche wirkende Anforderung dar, die entsprechend zu berücksichtigen ist.

Das Verursacherprinzip wird in der Mitteilung zu Unrecht auf die Frage der Kostenzurechnung verkürzt. Es bedeutet jedoch bereits eine Zuweisung der materiellen Verantwortlichkeit für Handlungen, die schädigend oder beeinträchtigend auf ein Gewässer einwirken (Handlungsstörer).

4. Der Aussage, daß "Maßnahmen im Zusammenhang mit internationalen Gewässern und der grenzüberschreitenden Verschmutzung" zwingend als Gemeinschaftsaufgaben zu koordinieren seien, widerspricht der Bundesrat. Eine Koordinierung zwischen Nationalstaaten (z. B. Internationale Kommissionen zum Schutz des Rheins - IKSR - oder von Mosel und Saar - IKSMS -) oder auf regionaler Ebene (z. B. zwischen Rheinland-Pfalz und Luxemburg bzgl. Sauer und Our) ist bereits jetzt gängige Praxis und hat sich bewährt. Die EU sollte sich hier lediglich auf einheitlich EU-weite materielle Vorgaben beschränken.

5. Der Bundesrat unterstützt die Absicht der Kommission, alle wesentlichen Elemente einer Gewässerpolitik für die Europäische Union in einer Rahmenrichtlinie zusammenzufassen und gleichzeitig eine Reihe bestehender Richtlinien aufzuheben. Um möglichst schnell zu einer vollzugsgerechten Rahmenrichtlinie zu kommen, sollten weitergehende spezielle Anforderungen in Einzelrichtlinien (Tochterrichtlinien) geregelt werden. Weiterhin bestehende Richtlinien sind unter Berücksichtigung der Rahmenrichtlinie entsprechend zu überarbeiten. Der Bundesrat hält es im Gegensatz zur Kommission für erforderlich, alle bestehenden oder im Entwurf befindlichen Richtlinien mit Regelungen zum Gewässerschutz in den Geltungsbereich der Rahmenrichtlinie einzubeziehen und zu überprüfen.

6. Ein einheitliches europäisches Wasserrecht muß nach Auffassung des Bundesrates einen Beitrag zur Harmonisierung von materiellen Standards in Europa liefern. Der Bundesrat hält es für erforderlich, daß zur Begrenzung von Gewässerbelastungen europaweit der kombinierte Ansatz aus Emissions- und Immissionsprinzip einzuführen ist. Bei der Festlegung von Emissionsnormen sind die besten verfügbaren Techniken (BVT) zugrunde zu legen. Solche Emissionsstandards sind auch notwendig, um bei medienübergreifender Beachtung, die durch die neue IVU-Richtlinie geboten ist, die Emissionsminderungsmaßnahmen im Wasserpfad bestimmen zu können.

7. Dabei muß erreicht werden, daß gemeinschaftsweit für Gewässerbenutzungen zunächst einheitliche Anforderungen auf der Basis des Stands der Technik ohne Rücksicht auf die jeweilige Wasserqualität zu gelten haben. Ergänzend dazu können Gewässerqualitätsziele auf hohem Niveau mit Rücksicht auf die Anforderungen an das Gewässer erforderlich werden. Bei der Zulassung von Einlei-

...

tungen in Gewässer muß das jeweils schärfere Kriterium maßgebend werden. Die Anwendung von Kosten-Nutzen-Argumenten darf nicht zur Aufweichung der Emissionsstandards führen und bei entsprechend gutem Gewässerzustand das Auffüllen mit gefährlichen Stoffen zulassen.

8. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, bei der Beratung der Rahmenrichtlinie auch darauf hinzuwirken, daß eine sorgsame Bewirtschaftung der verfügbaren Wasserressourcen als verbindliches Gemeinschaftsrecht festgeschrieben wird. Dabei muß nicht zuletzt wegen der Auswirkungen auf den Gemeinschaftshaushalt ein sparsamer Umgang mit dem Wasser erreicht werden. Ergänzend zu den ordnungsrechtlichen Vorgaben sind verstärkt ökonomische Instrumente im europäischen Wasserrecht einzuführen. Den Problemen der Wasserknappheit in einigen Regionen kann nicht allein mit Hilfe überregionaler technischer Maßnahmen begegnet werden, vielmehr sind auch ökonomische Maßnahmen anzuwenden.

9. Im planerischen Bereich sind einem gemeinsamen europäischen Wasserrecht jedoch Grenzen gezogen. Es darf insoweit keine Vorgaben machen, als unterschiedliche naturräumliche Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Lösungen erfordern und die Mitgliedstaaten auch in der Lage sind, diesen Erfordernissen gerecht zu werden.

10. Der Bundesrat wendet sich daher gegen die von der Kommission geforderte umfassende Strategie mit einem integrierten Konzept für die Planung und Bewirtschaftung der Grund- und Oberflächensüßwasserressourcen. Eine Gewässerbewirtschaftung durch die Gemeinschaft wäre mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht vereinbar.

11. Die Bundesregierung wird aufgefordert, in ihrer Stellungnahme gegenüber der Kommission darauf zu drängen, daß die Kommission ihre angekündigten Vorschläge entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip auf Regelungen und Aktionen beschränkt, die auf der Gemeinschaftsebene erforderlich sind. Die Prüfung der Notwendigkeit in diesem Sinne erscheint insbesondere geboten bei Vorschlägen, die die Bewirtschaftung von Oberflächen- und Grundwasser, die Beteiligung der Öffentlichkeit im Rahmen der Wasserbewirtschaftung und des Wasserschutzes, die Überwachung und die Berichterstattung außerhalb der Gefahrenabwehr zum Gegenstand haben sollen.

12. Der Bundesrat verweist insoweit auf seine Beschlußfassung zum Bericht der Kommission über die Umsetzung des Programms der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerecht Entwicklung - BR-Drucksache 130/96 (Beschluß) -.

...

13. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, bei der Beratung der Rahmenrichtlinie darauf hinzuwirken, daß das Problem der Bekämpfung diffuser Quellen energisch angegangen wird. Die Maßnahmen zur Bekämpfung diffuser Quellen greifen sehr stark in andere Politikfelder ein und sind daher ein wichtiger Bestandteil eines europäischen Gewässerschutzkonzepts. Besonderer Wert ist in diesem Zusammenhang auf die gemeinschaftsweite Einführung der Guten Landwirtschaftlichen Praxis sowie gemeinschaftsweiter strenger Vorschriften zur Zulassung von Stoffen zu legen. Die Bundesregierung wird gebeten, diese Anforderungen an eine nachhaltige Gewässerpolitik auch in andere Politikbereiche der Gemeinschaft einzubringen.

14. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, bei der Beratung der Rahmenrichtlinie außerdem darauf zu achten, daß Regelungen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen in die Rahmenrichtlinie Eingang finden. Diese Regelungen müssen darauf zielen, daß von diesen Anlagen keine Verunreinigung oder nachteilige Veränderungen der Gewässer ausgehen kann.

15. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, bei der Beratung der Gewässerrahmenrichtlinie darauf hinzuwirken, daß einheitliche Anforderungen für die Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten aufgestellt werden, die sich unter Berücksichtigung der Notwendigkeit eines effektiven und gemeinschaftsweit einheitlichen Vollzugs des Wasserrechts an den Grundsätzen der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit zu orientieren haben sowie der Subsidiarität angemessen Rechnung tragen. Die Berichtspflichten sind deshalb auf ein Mindestmaß zu beschränken.

16. Unabhängig von der dargestellten Tatsache, daß Überwachungsanforderungen verschiedener EU-Rechtsvorschriften "den Mitgliedstaaten in der täglichen Praxis ... nicht allzu viele Probleme zu bereiten" scheinen, vertritt der Bundesrat die Auffassung, daß Überwachungsanforderungen ohne Einschränkung vereinheitlicht und rationalisiert werden müssen.

17. Der Bundesrat teilt nicht die Auffassung der Kommission, daß "in einigen Bereichen effizientere Kontrollen der Gemeinschaft erforderlich" seien. Die Mitgliedstaaten sind im Sinne des Subsidiaritätsprinzips aufgefordert und in der Lage, eine effiziente Vollzugskontrolle entsprechend den jeweiligen Verwaltungsstrukturen selbst zu gewährleisten. Über Berichterstattungen hinaus sind unmittelbare Kontrollmaßnahmen der EU nicht erforderlich.

18. Er bittet die Bundesregierung, darauf hinzuwirken, daß auch im übrigen der Grundsatz der Subsidiarität beachtet wird.