

10.09.18**Empfehlungen**
der Ausschüsse

EU - AV - G - In - U

zu **Punkt ...** der 970. Sitzung des Bundesrates am 21. September 2018**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestanforderungen für die Wasserwiederverwendung****COM(2018) 337 final****A**Der **Ausschuss für Agrarpolitik und Verbraucherschutz (AV)** undder **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (U)**

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt Stellung zu nehmen:

- AV
U
1. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich die Zielsetzung der Kommission, Antworten auf die Herausforderungen der Wasserknappheit zu finden und die effiziente Bewirtschaftung von Wasserressourcen zu unterstützen.
- AV
U
2. Die Wiederverwendung gereinigten Abwassers ist für einige Mitgliedstaaten ein wichtiges Instrument, um der Wasserknappheit zu begegnen.
- AV
U
3. Sie sollte jedoch erst in Betracht gezogen werden, wenn vorrangig ein effizienter und sparsamer Wasserverbrauch sichergestellt ist.
- AV
U
4. Vor diesem Hintergrund bedauert der Bundesrat, dass eine Hierarchie der Lösungsansätze mit einem Vorrang auf Wassersparen und Effizienzsteigerung, wie sie noch Gegenstand der Kommissionsmitteilung „Antworten auf die Her-

...

ausforderung von Wasserknappheit und Dürre“ (BR-Drucksache 524/07) war, keinen Eingang in die vorgeschlagene Verordnung gefunden hat.

AV
U
(bei An-
nahme
entfallen
Ziffer 6
und
Ziffer 7)

5. Hauptempfehlung

Der Bundesrat erkennt an, dass die Kommission mit dem vorliegenden Vorschlag darum bemüht ist, einen einheitlichen Rechtsrahmen für die gesamte EU im Bereich der Wasserwiederverwendung zu schaffen. Der vorliegende Verordnungsvorschlag berücksichtigt jedoch nicht den höchst unterschiedlichen Bedarf für eine Wiederverwendung in Europa. So spielt die Frage der unmittelbaren Wiederverwendung von gereinigtem Abwasser etwa für Deutschland keine wesentliche Rolle. Für Mitgliedstaaten ohne Wasserknappheit wird es als zielführender angesehen, das gereinigte Abwasser wieder in die Fließgewässer einzuleiten und damit unter Nutzung der Selbstreinigungskräfte des Gewässers dem natürlichen Wasserkreislauf wieder zur Verfügung zu stellen.

Der Bundesrat hält daher das gewählte Instrument einer Verordnung, die in der vorliegenden Form zahlreiche ausfüllungsbedürftige Regelungen enthält, für nicht geeignet. Nach Auffassung des Bundesrates sollte ein geeignetes Instrument, etwa eine Leitlinie, gewählt werden. Hierbei könnte den Mitgliedstaaten die Zulassung der Wiederverwendung von Abwasser als eine Option eröffnet werden.

Hilfsempfehlung

AV
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 5)

6. Der Bundesrat erkennt an, dass Wasserknappheit in bestimmten EU-Regionen ein Problem für die landwirtschaftliche Pflanzenproduktion darstellt und die Wiederverwendung von aufbereitetem Wasser für die landwirtschaftliche Bewässerung zur Problemlösung beitragen kann.

AV
(entfällt
bei An-
nahme-
von
Ziffer 5)

7. Der Bundesrat stellt klar, dass in Deutschland keine Wasserknappheit herrscht, die eine Förderung der Wiederverwendung von aufbereitetem Wasser für die landwirtschaftliche Bewässerung erforderlich macht. Er gibt daher zu bedenken, dass der Erlass einer Verordnung nicht das verhältnismäßig mildeste Mittel ist.

...

- AV
U
8. Unabhängig von der gewählten Rechtsform weist die Vorlage eine Vielzahl von Unklarheiten auf, die eine fundierte Bewertung ausschließen. Dies betrifft Fragen wie etwa die Rechtsnatur der Zulassung oder die Möglichkeit strengerer Anforderungen. So ist zum Beispiel unklar, an welche Kriterien die strengeren Anforderungen nach Anhang II Nummer 5 des Verordnungsvorschlags geknüpft werden können oder sollen. Dies lässt erhebliche Differenzen im Verwaltungsvollzug der einzelnen Mitgliedstaaten befürchten.
- AV
U
9. Auch im Hinblick auf das Risikomanagement des Betreibers gibt es zahlreiche offene Fragen. So ist unklar, wie mit Vorsorgemaßnahmen umzugehen ist, die der Betreiber in den Risikomanagementplan aufnehmen soll, die aber außerhalb seiner Kenntnis- und vor allem Einflusssphäre liegen, wie etwa die Vorsorgemaßnahmen der Tabelle 1.
- AV
U
10. Weiterhin bleibt unverständlich, dass der Verordnungsvorschlag zwar die Wiederverwendung durch den Betreiber bis zur Abgabe regelt, die Anwendung dann jedoch unreguliert lässt. Maßgebend für die Einhaltung der Mindestanforderungen ist jedoch die ordnungsgemäße Verwendung in der Landwirtschaft. Die Anforderungen unterscheiden sich je nach Güteklasse und damit verbundener Pflanzenkategorie erheblich.
- AV
U
11. Unter Würdigung des Vorsorgeprinzips wünscht sich der Bundesrat eine deutlich stärkere Berücksichtigung des Gewässer- und Bodenschutzes. So sind zwar eine Zweitbehandlung und Desinfektion sowie bei Güteklasse A eine Filtration vorgesehen. Die Mindestanforderungen hinsichtlich der stofflichen Anforderungen bleiben aber insbesondere für die Güteklassen B bis D hinter den Anforderungen der Kommunalabwasserrichtlinie zurück, da kein CSB-Wert festgelegt wird. Dies wird auch nicht durch Anhang II des Verordnungsvorschlags ausgeglichen, wonach die Kommunalabwasserrichtlinie zu berücksichtigen ist, da eine Berücksichtigung eine schwächere Vorgabe gegenüber einem Grenzwert darstellt. Die geringeren Anforderungen könnten auch als Anreiz verstanden werden, Wasser auch dann wiederzuverwenden, wenn dies nicht aus Gründen der Wasserknappheit erforderlich ist.
- AV
U
12. Auch in weiteren Bereichen sind nach Auffassung des Bundesrates die Mindestanforderungen nicht hinreichend ambitioniert und insbesondere nicht konsistent. So ist es nicht überzeugend, dass nach Anhang II Tabelle 1 des Verord-

...

nungsvorschlags Schweine nicht mit Futter in Berührung kommen dürfen, das mit aufbereitetem Wasser bewässert wurde, es sei denn, es ist durch hinreichende Daten belegt, dass die Risiken im spezifischen Fall beherrschbar sind. Eine derartige Regelung für andere Tiere oder den Menschen fehlt jedoch.

- AV
U 13. Neben den konkreten materiellen Schwächen des Verordnungsvorschlags ist zudem der hohe bürokratische Aufwand kritisch zu hinterfragen. Mit Genehmigungen, Überwachung, Information und Berichten entstehen zahlreiche neue und zusätzliche Aufgaben, deren Mehrwert nicht zu erkennen ist.
- AV
U 14. Gleichermäßen kritisch zu hinterfragen ist, dass durch die vorgesehene Ermächtigung der Kommission für delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte (Artikel 4 Absatz 3, Artikel 5 Absatz 3, Artikel 10 Absatz 3 und Artikel 11 Absatz 4 des Verordnungsvorschlags) ohne Zustimmung der Mitgliedstaaten die Mindestanforderungen an die Wiederverwendung, die Anforderungen an das Risikomanagement sowie die Informationspflichten gegenüber der Öffentlichkeit und zur Berichterstattung an die Kommission verändert werden könnten.
- AV
U 15. Außerdem erachtet der Bundesrat es nicht für sinnvoll, in fachlichen Einzelrechtsakten wie dem vorliegenden, eigene Regelungen über den Zugang zu Gerichten – jenseits der in der EU bereits geltenden und in Deutschland durch das Umweltrechtsbehelfsgesetz umgesetzten Rechtsakte – zu implementieren.
- AV
U 16. Der Bundesrat erkennt das Bemühen der Kommission an, einheitliche Mindestanforderungen als Grundvoraussetzung für den erforderlichen Verbraucher- und Gewässerschutz zu schaffen. Die Einführung einer Genehmigungs- und Überwachungspflicht stellt in diesem Zusammenhang grundsätzlich eine geeignete Konzeption dar.
- AV
U 17. Der Bundesrat begrüßt, dass der Verordnungsvorschlag keine Verpflichtung zum Einsatz von Kommunalabwasser für die landwirtschaftliche Bewässerung enthält. In Deutschland wird dafür in aller Regel Grund- und Oberflächenwasser eingesetzt. Die Einleitung von gereinigtem Abwasser stellt für viele Fließgewässer aus ökologischer Sicht die bessere Alternative im Vergleich zur Bewässerung dar und entspricht einem nachhaltigen Grundwasser- und Bodenschutz.

...

- AV 18. Wegen der fehlenden Notwendigkeit in Deutschland, für die landwirtschaftliche Bewässerung auf aufbereitetes Wasser zurückzugreifen, sieht der Bundesrat es für erforderlich an, dass den Mitgliedstaaten das Recht eingeräumt wird, die Gebiete in ihrem Hoheitsgebiet zu bestimmen, in denen Wasserwiederverwendung für die landwirtschaftliche Bewässerung stattfinden darf. Dies sollte auch das Recht der Mitgliedstaaten einschließen, die Wasserwiederverwendung für die landwirtschaftliche Bewässerung in ihrem gesamten Hoheitsgebiet oder Teilen davon auszuschließen.
- AV 19. In Anbetracht der vielen bekannten, vermuteten und auch unbekannten Risiken hält der Bundesrat die Wiederverwendung von aufbereitetem Wasser für landwirtschaftliche Bewässerung für eine Ultima Ratio. Diese darf erst dann greifen, wenn eine aufgrund von rechtlich fixierten Kriterien festgestellte Wasserknappheit herrscht, alle Präventionsmaßnahmen zur Bewältigung von Wasserknappheit und Dürre ausgeschöpft sind, alternative Maßnahmen (wie Entsalzung oder Fernleitung) umweltschädlicher sind und der Endnutzer glaubhaft dargelegt hat, dass keine Nutzpflanze angebaut werden kann, die nicht oder weniger bewässerungsbedürftig ist. Der Bundesrat sieht es für erforderlich an, die Berücksichtigung dieser Aspekte verpflichtend in eine EU-Regelung aufzunehmen, um den Zugang zu aufbereitetem Wasser für landwirtschaftliche Bewässerung auf wirklich relevante Fälle zu beschränken.
- AV
U 20. Der Bundesrat sieht Klärungsbedarf hinsichtlich der Mindestanforderungen an die Wasserqualität und die Überwachung. Er bittet die Bundesregierung, im Rahmen der Verhandlungen auf europäischer Ebene zu prüfen, ob die Zielvorgaben für die Aufbereitungstechnologie und die Überwachungsanforderungen grundsätzlich ausreichend sind, den in Deutschland geltenden strengen Gewässer- und Verbraucherschutz zu gewährleisten. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Elimination abbaustabiler, boden- und grundwasserrelevanter Abwasserinhaltsstoffe, die Bildung von Desinfektionsmittelnebenprodukten und das Auftreten von Krankheitserregern, die möglicherweise nicht durch die wenigen ausgewählten Indikatororganismen abgedeckt werden.

...

- AV 21. In diesem Zusammenhang bittet der Bundesrat, auch im Hinblick auf den freien Verkehr landwirtschaftlicher Erzeugnisse, europaweit möglichst hohe Mindestanforderungen an die Verwendung aufbereiteten Wassers für die landwirtschaftliche Bewässerung zu erreichen, um den Schutz der Gesundheit und der Umwelt sicherzustellen.
- AV 22. Die Beschränkung der Wasserwiederverwendung auf wirklich relevante Fälle landwirtschaftlicher Bewässerung erachtet der Bundesrat auch deswegen für wichtig, da die im Verordnungsvorschlag festgelegten Anforderungen unter dem üblichen Niveau der Abwasserbehandlung kommunaler Abwässer zurückbleiben und somit einen Rückschritt für die Umwelt darstellen. Dies würde auch die Gefahr bannen, dass sich der Betreiber einer Aufbereitungsanlage der regulären Aufbereitung des Abwassers entzieht.
- AV
U 23. Nach Auffassung des Bundesrates sollten Bestimmungen zur Information der Öffentlichkeit und zur Information über die Überwachung der Umsetzung der Verordnung so gestaltet werden, dass Mitgliedstaaten so lange von entsprechenden Pflichten ausgenommen sind, wie dort keine Wiederverwendung von Kommunalabwasser in der Landwirtschaft stattfindet. Die entsprechenden Bestimmungen verursachen dann unnötigen Verwaltungsaufwand für Bund und Länder, wenn keine Wasserwiederverwendung durchgeführt wird.
- AV 24. Der Bundesrat rät, eine Ergänzung der Informationspflichten um eine Erfassung in einem Kataster vorzunehmen, um insbesondere die genaue Ortslage der Bewässerung mit aufbereitetem Wasser zu dokumentieren.
- AV 25. Der Bundesrat regt an, Änderungen in der Lebensmittelkennzeichnung vorzunehmen, um gegenüber den Verbraucherinnen und Verbrauchern kenntlich zu machen, ob ein Lebensmittel von Pflanzen stammt, die mit aufbereitetem Wasser bewässert wurden.
- AV 26. Nach Auffassung des Bundesrates sollte in einer EU-Regelung berücksichtigt werden, dass der Endnutzer der Pflichtige für die Umsetzung rechtlicher Vorgaben bei der Wasserwiederverwendung für die landwirtschaftliche Bewässerung sein muss. Nur so ist:
- die Gleichbehandlung mit Endnutzern von Grund- und Oberflächenwasser

...

gewährleistet, die keinen Anspruch auf Bereitstellung von Grund- oder Oberflächenwasser in einer bestimmten Qualität und Menge haben, und

- die Kohärenz zum Lebens- und Futtermittelrecht der EU hergestellt, da sich der Endnutzer einer Wassernutzung zum Zwecke der Lebens- beziehungsweise Futtermittelproduktion bedient und somit die Einhaltung der Höchstgehalte nach Lebens- beziehungsweise Futtermittelrecht eigenverantwortlich sicherzustellen hat.

- AV 27. Der Bundesrat stellt klar, dass ein Anlagenbetreiber, der nicht selbst Endnutzer ist, rechtlich und tatsächlich nicht in der Lage ist, die in den Anhängen zum Verordnungsvorschlag beschriebenen Vorsorgemaßnahmen und Auflagen umzusetzen oder auf die Schaffung der Rahmenbedingungen hinzuwirken. Der Anlagenbetreiber ist jedoch dafür verantwortlich, dass die Qualität des von ihm abzugebenden Wassers dessen bestimmungsgemäßer Verwendung bei Berücksichtigung der in den Anhängen zum Verordnungsvorschlag beschriebenen Vorsorgemaßnahmen und Auflagen durch den Endnutzer nicht entgegensteht.
- AV
U 28. Die Konzeption der vorgeschlagenen Verordnung zielt insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Überwachungsmodalitäten in erster Linie auf die quasi kontinuierliche Bewässerung großflächiger landwirtschaftlicher Kulturen in geringer Entfernung zu kommunalen Kläranlagen ab. In Deutschland sind jedoch auch künftig allenfalls kurzzeitige Bewässerungsphasen auf relativ geringen Flächenanteilen in größeren Entfernungen zu geeigneten Kläranlagen zu erwarten. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im Rahmen der Verhandlungen auf europäischer Ebene die Praktikabilität der vorgeschlagenen Verordnung auf diese Situation hin zu überprüfen.
- AV
U 29. Der Bundesrat lehnt die vorgesehene Verankerung von Fristen für Genehmigungsverfahren und für die Überprüfung von Genehmigungen in der vorliegenden Form ab. Diese greifen in die Vollzugshoheit der Länder ein und sind für das Erreichen der Verordnungsziele nicht erforderlich.
- AV 30. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung ferner, im weiteren Verfahren darauf zu achten, dass unverhältnismäßige Regelungen und ausufernde Kosten vermieden werden.

...

AV
U

31. Vor dem Hintergrund der nicht abschließenden Auflistung tatsächlicher und rechtlicher Fragen sowie der Unklarheiten bittet der Bundesrat die Bundesregierung, dem Verordnungsvorschlag in dieser Form nicht zu zustimmen.

Begründung zu den Ziffern 6, 7, 18, 19, 22, 24 bis 27 und 30 (nur gegenüber dem Plenum):

Das Problem Wasserknappheit betrifft die EU-Mitgliedstaaten nicht in gleichen Maßen. Nach Darstellung des Umweltbundesamtes beträgt das Wasserdargebot in Deutschland 188 Milliarden Kubikmeter. Davon wurden zum Beispiel im Jahr 2013 insgesamt 25,1 Milliarden Kubikmeter entnommen; der Wasserbedarf für die landwirtschaftliche Bewässerung machte mit 0,29 Milliarden Kubikmeter dabei nur einen verschwindend geringen Teil aus. Zudem sind lediglich circa 50 von knapp 1 180 Grundwasserkörpern im mengenmäßig schlechten Zustand; Hauptursache sind Wasserentnahmen auf Grund von Bergbauaktivitäten und nicht Wasserentnahmen für Bewässerung (siehe Bericht des Umweltbundesamtes „Die Wasserrahmenrichtlinie - Deutschlands Gewässer 2015“).

Als Beitrag zum Funktionieren des Binnenmarktes würde daher eine Regelung ausreichen, die die einheitlichen Mindestanforderungen nur dann festschreibt, wenn es einen gerechtfertigten Bedarf für die Wasserwiederverwendung für die landwirtschaftliche Bewässerung gibt.

Die vorgeschlagenen Mindestanforderungen einschließlich der zusätzlichen Anforderungen auf der Grundlage einer Risikobewertung reduzieren die bekannten, vermuteten und unbekannten Risiken nicht wesentlich. Für die Mindestanforderung keine Abwasserbehandlung chemischer Art (sogenannte 3. Reinigungsstufe) festzuschreiben, bedeutet eine höhere Konzentration von Stickstoff- und gelösten Phosphorverbindungen, schwer abbaubaren Stoffen, Schwermetallen oder Salzen im Wasser. Es ist trotz einer Risikobewertung daher immer von einem deutlichen Eintrag von Stoffen und gegebenenfalls auch von mikrobiellen Belastungen auszugehen, wenn aufbereitetes Wasser für die landwirtschaftliche Bewässerung eingesetzt wird. Es handelt sich dabei um verschiedenste Stoffe, für die nicht immer Kenntnisse zum Beispiel über ihre Wirkungen auf Mensch, Tier und Umwelt vorliegen. Sie stellen Ergänzungen zu den Stoffen beziehungsweise mikrobiellen Einträgen dar, die bereits auf den Flächen durch organische oder mineralische Düngung sowie den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln eingetragen wurden und werden. Den natürlichen Bodenfunktionen werden damit zusätzliche Aufgaben und dem Grundwasser zusätzliche Einträge von Stoffen, die bekanntermaßen im Boden nicht fixiert oder abgebaut werden, zugemutet. Auch vor diesem Hintergrund sollte die Wasserwiederverwendung für die landwirtschaftliche Bewässerung immer das letzte Mittel der Wahl sein, das heißt erst dann in Frage kommen, wenn keine anderen Maßnahmen mehr möglich sind. Eine Erfassung der genauen Einsatzorte in einem Kataster würde vor allem dazu dienen, später bei veränderten Kenntnissen zu den Inhaltsstoffen des aufbereiteten Wassers dort Untersuchungen und gegebenenfalls Maßnahmen veranlassen zu können. Eine Lebensmittelkenn-

...

zeichnung ist vor allem bei roh verzehrten Lebensmitteln wegen möglicher Arzneimittelrückstände aufgrund der Bewässerung mit aufbereitetem Wasser angezeigt. Dies dient insbesondere dem Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern mit Allergien gegenüber bestimmten Arzneimitteln.

Es besteht außerdem die Gefahr, dass sich der Betreiber einer Aufbereitungsanlage der regulären Aufbereitung des Abwassers teilweise entzieht. Denn die vorgesehenen Mindestanforderungen enden bei der zweiten Reinigungsstufe. In der EU und in Deutschland ist aber die Durchführung der dritten Reinigungsstufe, mit Ausnahme von kleinen Kläranlagen, geltendes Recht. Sollte der Betreiber einer Aufbereitungsanlage darlegen, dass das Abwasser ganz oder größtenteils für die landwirtschaftliche Bewässerung verwendet wird, dann wäre die dritte Reinigungsstufe obsolet, sofern die Risikobewertung nichts anders Lautendes ergibt, und lediglich noch die Installation einer Anlage zur Desinfektion erforderlich ist.

Der Anlagenbetreiber ist nicht in der Lage, allein die in den Anhängen zum Verordnungsvorschlag beschriebenen Vorsorgemaßnahmen und Auflagen verantwortlich umzusetzen. Insbesondere auf die Art der Kulturen und der landwirtschaftlichen Praktiken (vergleiche Anhang II zum Verordnungsvorschlag) hat der Anlagenbetreiber, wenn er nicht mit dem Endnutzer identisch ist, keinen Einfluss. Konkrete Pflichtenzuweisungen auch an den Endnutzer des aufbereiteten Abwassers (Landwirt) würden sowohl der Gleichbehandlung mit Endnutzern von Grund- und Oberflächenwasser dienen, die keinen solchen Anspruch auf Wasser in der erforderlichen Qualität haben, als auch die erforderliche Kohärenz zum EU-Lebens- und Futtermittelrecht herstellen.

B

32. Der federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union, der Ausschuss für Innere Angelegenheiten und der Gesundheitsausschuss

empfehlen dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis zu nehmen.