



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 12. März 2020
(OR. en)

Interinstitutionelles Dossier:
2018/0169(COD)

15301/19
ADD 1

ENV 1046
SAN 528
CONSOM 341
AGRI 631
CODEC 1803

ENTWURF DER BEGRÜNDUNG DES RATES

Betr.: Standpunkt des Rates in erster Lesung im Hinblick auf den Erlass einer
Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über
Mindestanforderungen für die Wasserwiederverwendung
– Entwurf der Begründung des Rates

I. EINLEITUNG

Die Kommission hat am 28. Mai 2018 einen Gesetzgebungsvorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestanforderungen für die Wasserwiederverwendung, die sogenannte Verordnung zur Wasserwiederverwendung, angenommen (Dok. 9498/18 + ADD 1 bis ADD 6).

Das Europäische Parlament hat am 12. Februar 2019 seine Stellungnahme zu dem Vorschlag der Kommission in erster Lesung angenommen (Dok. 6427/19).

Der Rat hat sich auf seiner Tagung vom 26. Juni 2019 auf eine allgemeine Ausrichtung zu dem Kommissionsvorschlag geeinigt (Dok. 10278/19), mit der dem Vorsitz das Mandat erteilt wird, Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament aufzunehmen.

Es fanden drei Triloge statt, nämlich am 10. Oktober, am 12. November und am 2. Dezember 2019. Parallel zu den Trilogen fanden mehrere trilaterale Fachsitzungen statt.

Nach Prüfung dieses Textes im Hinblick auf eine Einigung hat der Ausschuss der Ständigen Vertreter den aus den Trilogen hervorgegangenen endgültigen Kompromiss (Dok. 14944/19 + COR 1) am 18. Dezember 2019 gebilligt. Die gebilligte, neu nummerierte Fassung ist am selben Tag als ANLAGE zu Dokument 15254/19 + COR 1 verteilt worden.

Am 21. Januar 2020 hat der ENVI-Ausschuss des Europäischen Parlaments den Text gebilligt. Daraufhin übermittelte der Vorsitzende des ENVI-Ausschusses dem Präsidenten des Ausschusses der Ständigen Vertreter noch am selben Tag ein Schreiben, in dem er mitteilte, dass er dem ENVI-Ausschuss und dem Plenum vorbehaltlich der Überprüfung durch die Rechts- und Sprachsachverständigen empfehlen werde, den Standpunkt des Rates ohne Änderungen anzunehmen.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat seine Stellungnahme zu dem Vorschlag am 12. Dezember 2018¹ abgegeben. Der Ausschuss der Regionen hat seine Stellungnahme am 6. Dezember 2018² angenommen.

II. ZIEL

Zweck dieser Verordnung ist es, zu garantieren, dass das aufbereitete Wasser für die landwirtschaftliche Bewässerung sicher ist, und dadurch ein hohes Schutzniveau für die Umwelt und für die Gesundheit von Mensch und Tier zu gewährleisten, die Kreislaufwirtschaft zu fördern, die Anpassung an den Klimawandel zu unterstützen, dem Problem der Wasserknappheit und dem daraus resultierenden Druck auf die Wasserressourcen in einer unionsweit koordinierten Weise zu begegnen und damit auch einen Beitrag zum wirksamen Funktionieren des Binnenmarkts zu leisten.

III. ANALYSE DES STANDPUNKTS DES RATES IN ERSTER LESUNG

Allgemeine Bemerkungen

Vertreter des Rates und des Europäischen Parlaments haben im Hinblick auf eine Einigung über die Verordnung zur Wasserwiederverwendung informelle Verhandlungen in Trilogien geführt, um ihre Standpunkte einander anzunähern. Der Wortlaut des Standpunkts des Rates in erster Lesung zur Verordnung spiegelt den zwischen den beiden Gesetzgebern erzielten Kompromiss, der mit Unterstützung der Europäischen Kommission zustande gekommen ist, voll und ganz wider.

¹ ABl. C 110 vom 22.3.2019, S. 94.

² ABl. C 86 vom 7.3.2019, S. 353.

Der Rat und das Europäische Parlament teilen die Ziele der Verordnung zur Wasserwiederverwendung. Vor diesem Hintergrund haben der Rat und das Parlament im letzten Trilog eine Einigung über den Text der Verordnung erzielt, die einen Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Standpunkten schafft. Einerseits wollte der Rat zur Vermeidung von unnötigem Verwaltungsaufwand Klarheit in Bezug auf den Geltungsbereich der Verordnung schaffen und genügend Spielraum sowohl für die Mitgliedstaaten, die Wasser für die landwirtschaftliche Bewässerung wiederverwenden, als auch für diejenigen, die dies nicht tun, lassen. Andererseits wollte das Parlament die Harmonisierung der Vorschriften für die Wasserwiederverwendung in der EU vorantreiben, unter anderem auch durch die Festlegung von Mindestanforderungen für die Wasserqualität und die Überwachung.

Kernfragen

Die im Rahmen des Trilogs vom 2. Dezember 2019 erzielte Einigung entspricht einer Annäherung der Standpunkte des Rates und des Parlaments bei mehreren Kernfragen.

Geltungsbereich

Rat und Parlament sind sich darin einig, dass die in der Verordnung festgelegten Mindestanforderungen für die Wasserqualität und die Überwachung nur die Wiederverwendung von behandeltem kommunalem Abwasser für die landwirtschaftliche Bewässerung betreffen. In Anerkennung des großen Potenzials der Wiederverwendung von aufbereitetem Wasser für andere Zwecke als die landwirtschaftliche Bewässerung wird jedoch in Anhang I der Verordnung festgelegt, dass die Mitgliedstaaten unbeschadet der einschlägigen Rechtsvorschriften der Union in den Bereichen Umwelt und Gesundheit aufbereitetes Wasser für weitere Zwecke einsetzen können, etwa im Zuge der Wiederverwendung von Wasser für industrielle Zwecke sowie für Zwecke im Zusammenhang mit Freizeit und Umwelt.

Außerdem enthält der Standpunkt des Rates in erster Lesung in Artikel 2 Absatz 2 eine Ermessensklausel, die es einem Mitgliedstaat erlaubt zu beschließen, dass die Wiederverwendung von Wasser für die landwirtschaftliche Bewässerung in einer oder mehreren seiner Flussgebietseinheiten oder Teilen davon nicht angebracht ist. Dies ermöglicht es Mitgliedstaaten, die die Wasserwiederverwendung nicht nutzen, unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden, wie etwa Kosten im Zusammenhang mit der Einrichtung einer Verwaltungsinfrastruktur für die Genehmigung.

Außerdem werden in der Ermessensklausel die Modalitäten festgelegt, um zu gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten ihre Beschlüsse entsprechend begründen, sie bei Bedarf – zumindest jedoch alle sechs Jahre – überprüfen und sie der Kommission mitteilen. Nach Artikel 10 Absatz 3 sind die Mitgliedstaaten ferner verpflichtet, ihre Beschlüsse online oder auf anderem Wege zugänglich zu machen. In Erwägungsgrund 7 wird weiter dargelegt, dass der Zweck der Verordnung darin besteht, die Wiederverwendung von aufbereitetem Wasser für die landwirtschaftliche Bewässerung zu erleichtern, wo dies sinnvoll und kosteneffizient ist. In diesem Erwägungsgrund wird ferner darauf hingewiesen, dass die Verordnung so flexibel gestaltet werden sollte, dass Mitgliedstaaten, die kein Wasser für die landwirtschaftliche Bewässerung wiederverwenden, die Vorschriften der Verordnung erst dann anwenden müssen, wenn sie zu einem späteren Zeitpunkt mit der Nutzung der Wiederverwendung beginnen.

Es ist dem Rat und dem Parlament auch bewusst, wie wichtig es ist, Innovationen bei der Wiederverwendung von Wasser zu ermöglichen und dabei Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Aus diesen Gründen sieht der Standpunkt des Rates in erster Lesung in Artikel 2 Absatz 3 vor, dass bei Forschungs- oder Pilotprojekten unter bestimmten Bedingungen von der Anwendung der Verordnung abgewichen werden kann.

Schließlich wird in Artikel 2 Absatz 4 darauf hingewiesen, dass die Verordnung über die Wasserwiederverwendung unbeschadet des in der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 festgelegten Rechtsrahmens für Lebensmittelhygiene gilt.

Gleichzeitig berücksichtigt Artikel 2 den Multibarrierenansatz insofern, als er besagt, dass die Verordnung über die Wasserwiederverwendung nicht ausschließt, dass die Lebensmittelunternehmer die zur Einhaltung der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 erforderliche Wasserqualität erreichen, indem sie in einem späteren Verfahrensschritt verschiedene Optionen der Wasserbehandlung für sich genommen oder in Kombination mit anderen Optionen der Nichtbehandlung anwenden oder andere alternative Wasserquellen für die landwirtschaftliche Bewässerung nutzen. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass gemäß Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe c im Risikomanagementplan für die Wasserwiederverwendung insbesondere zusätzliche Barrieren im Wasserwiederverwendungssystem und etwaige nach der Stelle der Einhaltung geltende zusätzliche Anforderungen zur Gewährleistung der Sicherheit des Wasserwiederverwendungssystems, gegebenenfalls einschließlich Bedingungen für die Bereitstellung, Speicherung und Verwendung, sowie die für die Erfüllung dieser Anforderungen verantwortliche(n) Partei(en) angegeben werden müssen. In Anhang I Abschnitt 2 Nummer 1 wird ebenfalls auf Barrieren Bezug genommen.

Schließlich wurde der Änderungsantrag des Parlaments zur Einführung der Haftung des Betreibers der Aufbereitungseinrichtung bei Nichteinhaltung nicht im Kompromisstext berücksichtigt, da man der Ansicht war, dass dies nicht in den Geltungsbereich falle. Zudem wäre es in der Praxis sehr schwierig zu beweisen, dass das aufbereitete Wasser die Ursache für eine Verunreinigung des Bodens oder der angebauten Kulturen war.

Mindestanforderungen für die Wasserqualität und die Überprüfung

Mit der Verordnung zur Wasserwiederverwendung sollen die Gesundheit von Mensch und Tier sowie die Umwelt geschützt werden, indem – in Verbindung mit der Harmonisierung wesentlicher Elemente des Risikomanagements – Mindestanforderungen sowohl für die Qualität des aufbereiteten Wassers als auch für die Überwachung der Einhaltung festgelegt werden.

Diese Mindestanforderungen sind in Anhang I bzw. II der Verordnung festgelegt. Diese Anhänge sind das Ergebnis gründlicher Arbeiten von Sachverständigen, einschließlich der Gemeinsamen Forschungsstelle (JRC). In der Erwägung, dass die technischen Arbeiten Vorrang vor politischen Überlegungen haben müssen, kamen der Rat und das Parlament in den Triloggen überein, an diesen Anhängen nur wenige Änderungen vorzunehmen, die anschließend von der JRC bestätigt wurden. Zudem wurde aus Gründen der Klarheit in Anhang I Tabelle 1 eine Fußnote eingefügt, die wie folgt lautet: „Wenn eine bewässerte Kulturpflanzenart in mehrere der Kategorien in Tabelle 1 fällt, gelten die Anforderungen der strengsten Kategorie.“ Der Rat und das Parlament einigten sich außerdem auf eine Bestimmung zur Validierungsüberwachung. Diese Bestimmung besagt, dass bei Modernisierung der Ausrüstung sowie bei Einsatz neuer Ausrüstung oder neuer Verfahren die Validierungsüberwachung grundsätzlich vorgeschrieben ist. Ferner muss die Validierungsüberwachung nur für die strengste Güteklasse für die Qualität von aufbereitetem Wasser durchgeführt werden.

Außerdem wird sichergestellt, dass die Verordnung aktuell bleibt, weil der Kommission die Befugnis übertragen wird, delegierte Rechtsakte zur Anpassung der wesentlichen Elemente des Risikomanagements an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt (Artikel 5 Absatz 5 erster Unterabsatz) sowie delegierte Rechtsakte zur Ergänzung dieser Verordnung zur Festlegung technischer Spezifikationen für das Risikomanagement zu erlassen (Artikel 5 Absatz 5 zweiter Unterabsatz). Des Weiteren muss die Kommission gemäß Artikel 11 Absatz 5 in Absprache mit den Mitgliedstaaten Leitlinien zur besseren praktischen Umsetzung dieser Verordnung erstellen. Die Kommission muss diese Leitlinien innerhalb von zwei Jahren nach dem Datum des Inkrafttretens der Verordnung vorlegen. Eine Harmonisierung ergibt sich auch aus Artikel 6 Absatz 5, dem zufolge die zuständigen Behörden den Antragsteller innerhalb von 12 Monaten über den voraussichtlichen Zeitpunkt einer Entscheidung unterrichten müssen. Schließlich müssen die Mitgliedstaaten, die die Wiederverwendung von Wasser für landwirtschaftliche Zwecke nutzen, auf der Grundlage von Artikel 15 Vorschriften über Sanktionen, die bei Verstößen gegen diese Verordnung zu verhängen sind, erlassen und alle für die Anwendung der Sanktionen erforderlichen Maßnahmen treffen. Vier Jahre nach dem Datum des Inkrafttretens dieser Verordnung müssen die Mitgliedstaaten der Kommission diese Vorschriften und Maßnahmen mitteilen, ebenso wie etwaige spätere Änderungen.

Der Standpunkt des Rates in erster Lesung enthält keine Mindestanforderungen für Mikroschadstoffe und Mikroplastik. In Anhang II Punkt B Nummer 6 Buchstabe e findet sich jedoch die Aussage, dass Mikroschadstoffe und Mikroplastik Stoffe sind, die in Bezug auf die Wasserqualität zunehmend Anlass zu Besorgnis geben und bei der Risikobewertung besonders berücksichtigt werden müssen. Außerdem werden in Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe d Stoffe, die zunehmend Anlass zu Besorgnis geben, als ein Aspekt genannt, auf den die Kommission bei der Evaluierung besonders achten muss. Vor diesem Hintergrund bekundete die Kommission ihre Bereitschaft, eine Erklärung abzugeben, wonach sie angesichts der Tatsache, dass Mikroschadstoffe und Mikroplastik ein allgemeines, nicht nur auf aufbereitetes Wasser beschränktes Problem darstellen, ihre Bemühungen zur Bewältigung dieses wichtigen Problems fortsetzen würde.

Möglichkeit der Berücksichtigung der Unterschiede zwischen den Wasserwiederverwendungssystemen in der EU

In Einklang mit dem „Zweckmäßigkeit“-Ansatz bietet der im Standpunkt des Rates in erster Lesung dargelegte Kompromiss den Mitgliedstaaten, die die Wiederverwendung von Wasser für die landwirtschaftliche Bewässerung nutzen, Flexibilität in Bezug auf die Organisation ihrer Wasserwiederverwendungssysteme. Gleichzeitig wird mit dem Kompromiss ein ausreichender Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier sowie der Umwelt sichergestellt. Die Artikel 5 (Risikomanagement) und 6 (Verpflichtungen hinsichtlich Genehmigungen für aufbereitetes Wasser) in Verbindung mit den Begriffsbestimmungen für zuständige Behörde, Endnutzer und verantwortliche Partei (Artikel 3) bieten den Mitgliedstaaten Flexibilität in Bezug auf die Zuständigkeiten der verschiedenen Akteure des Wasserwiederverwendungssystems.

Um die Anpassung an die örtlichen Gegebenheiten zu ermöglichen, wird ferner in Artikel 3 Nummer 11 die Stelle der Einhaltung als die Stelle definiert, an der der Betreiber einer Aufbereitungseinrichtung dem nächsten Akteur in der Kette das aufbereitete Wasser bereitstellt, während Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe f besagt, dass die exakte Stelle der Einhaltung in der Genehmigung festgelegt werden kann.

Schließlich bietet Artikel 7 Absatz 3 insofern Flexibilität, als er besagt, dass es der zuständigen Behörde in den Mitgliedstaaten obliegt, nach den im Risikomanagementplan für die Wasserwiederverwendung festgelegten Verfahren festzustellen, dass die Einhaltung der Vorschriften für die Wasserwiederverwendung wieder gegeben ist.

Unter Berücksichtigung der Flexibilität, die den Mitgliedstaaten und den anderen Akteuren im Bereich der Wasserwiederverwendung mit dem Standpunkt des Rates geboten wird, haben die beiden Gesetzgeber im Trilog den Geltungsbeginn auf drei Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung festgelegt (Artikel 16).

Sonstige wichtige Punkte

Im Standpunkt des Rates in erster Lesung werden einige weitere wichtige Punkte festgelegt, auf die sich die Vertreter des Rates und des Europäischen Parlaments im Rahmen der Trilogie einigen konnten.

Information und Transparenz

Mitgliedstaaten, in denen aufbereitetes Wasser für die landwirtschaftliche Bewässerung verwendet wird, müssen zur Förderung der Wiederverwendung von Wasser allgemeine Informations- und Sensibilisierungskampagnen über die Einsparung von Wasserressourcen durch die Wiederverwendung von Wasser für die landwirtschaftliche Bewässerung durchführen. Um eine unverhältnismäßige Belastung zu vermeiden, ist in Artikel 9 vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten solche Kampagnen an den Umfang der Wasserwiederverwendung anpassen können. Aus Gründen der Transparenz werden außerdem in Artikel 10 die Informationen über die Wasserwiederverwendung aufgeführt, die Mitgliedstaaten, in denen aufbereitetes Wasser weiterverwendet wird, online oder auf anderem Wege zugänglich machen müssen. Diese Informationen müssen angemessen sein und alle zwei Jahre aktualisiert werden. Schließlich wird in Artikel 11 die Einrichtung eines Systems für Informationen über die Überwachung der Umsetzung der Verordnung vorgesehen.

Zugang zu Gerichten

Im Standpunkt des Rates in erster Lesung wird in einem neuen Erwägungsgrund (39) auf den Zugang zu Gerichten Bezug genommen, wie dies auch in der Richtlinie zu Einwegkunststoffartikeln der Fall ist. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass alle Mitgliedstaaten Vertragsparteien des UNECE-Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten sind, das allgemein unter der Bezeichnung Übereinkommen von Aarhus bekannt ist. Die Festlegung spezifischer Verpflichtungen in Bezug auf den Zugang zu Gerichten in der Verordnung über die Wasserwiederverwendung ist nicht erforderlich, da alle EU-Mitgliedstaaten über gut funktionierende nationale Systeme verfügen, die den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten gewährleisten.

Evaluierung und Überprüfung

Gemäß Artikel 12 Absatz 1 muss die Kommission spätestens acht Jahre nach dem Datum des Inkrafttretens dieser Verordnung eine Evaluierung und Überprüfung der Verordnung durchführen. Im Artikel werden auch die Elemente festgelegt, auf die sich diese Evaluierung stützen muss. Im Rahmen der Evaluierung muss die Kommission prüfen, ob es durchführbar ist, den Geltungsbereich dieser Verordnung auf aufbereitetes Wasser für weitere spezifische Zwecke, einschließlich der Wiederverwendung für industrielle Zwecke, auszudehnen. Die Kommission muss auch prüfen, ob es durchführbar ist, die Anforderungen dieser Verordnung auf die indirekte Nutzung von behandeltem Abwasser auszudehnen.

IV. FAZIT

Der Standpunkt des Rates in erster Lesung zur Verordnung zur Wasserwiederverwendung spiegelt den bei den Verhandlungen zwischen den beiden Gesetzgebern erzielten Kompromiss, der mit Unterstützung der Europäischen Kommission zustande gekommen ist, voll und ganz wider. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter wird daher ersucht, dem Rat zu empfehlen, er möge

- diese Begründung des Rates zu seinem Standpunkt in erster Lesung billigen und
- diese Begründung des Rates dem Europäischen Parlament übermitteln.

Nachdem das Europäische Parlament seinen Standpunkt in zweiter Lesung angenommen und den Standpunkt des Rates ohne Abänderungen gebilligt hat, tritt die Verordnung über die Wasserwiederverwendung am 20. Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft.
