

Brüssel, den 26.10.2022
SWD(2022) 543 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

[...]

Begleitunterlage zum

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

{COM(2022) 540 final} - {SEC(2022) 540 final} - {SWD(2022) 540 final}

ZUSAMMENFASSUNG

Die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) bildet zusammen mit der Richtlinie über Umweltqualitätsnormen und der Grundwasserrichtlinie den Rahmen für die nachhaltige Bewirtschaftung der europäischen Oberflächengewässer und Grundwasserkörper. Obwohl es nach wie vor zu Verschmutzungen kommt, sind die knapp 100 000 Oberflächengewässer und fast 12 000 Grundwasserkörper in Europa eine wichtige Trinkwasserquelle, ein Garant für biologische Vielfalt, eine wesentliche Ressource für landwirtschaftliche Betriebe und Industrie, ein Beförderungsmittel und eine unverzichtbare Komponente der Strom- und Wärmeerzeugung.

In den derzeit geltenden Rechtsvorschriften sind eine Reihe von Schadstoffen und Stoffgruppen aufgeführt sowie die jeweils zulässigen Konzentrationen, die die Mitgliedstaaten in ihrem Hoheitsgebiet einhalten müssen. Die Rechtsvorschriften regeln auch die Überwachung (an fast 150 000 Überwachungsstellen in der EU) und die Berichterstattung darüber, ob und welche Schadstoffe die zulässige Höchstkonzentration überschreiten. In den Berichten werden ferner die Maßnahmen zur Bekämpfung dieser Verschmutzungen dargelegt. Derzeit sind in den EU-Rechtsvorschriften für Oberflächengewässer 53 Stoffe gelistet, bei denen es sich überwiegend um Pestizide, Industriechemikalien und Metalle handelt. Für Grundwasserkörper sind in den Rechtsvorschriften Nitrate und Wirkstoffe in Pestiziden aufgeführt.

Mit dieser Initiative werden zwei Hauptprobleme angegangen:

1. der unzureichende **Schutz von Ökosystemen und menschlicher Gesundheit** vor Risiken, die von ubiquitären und/oder neu auftretenden Schadstoffen und Mischungen davon ausgehen. Die derzeitige EU-Liste besorgniserregender Stoffe ist nicht vollständig (es fehlen Stoffe, die erhebliche negative Auswirkungen auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit haben) und veraltet (sie enthält Stoffe, die nicht mehr in signifikanten Mengen vorhanden oder deren Qualitätsnormen unzureichend sind). Außerdem liegt der Schwerpunkt zurzeit auf einzelnen Stoffen, sodass kumulativen oder kombinierten Auswirkungen von Mischungen nicht berücksichtigt werden, und der geltende Rahmen trägt saisonalen Schwankungen der Schadstofffrachten z. B. von Pestiziden, die in der Landwirtschaft oder in Privatgärten eingesetzt werden, nicht Rechnung.
2. **Umsetzungsdefizite:** Es gibt zu große Unterschiede bei den Schadstoffen und Qualitätsnormen, die auf Ebene der Mitgliedstaaten festgelegt wurden, was Vergleiche zwischen den Daten unmöglich macht. Die Verwaltung und Meldung von Daten ist aufwendig und nicht an das digitale Potenzial der heutigen Technologie angepasst, und die Aktualisierung der Listen von Schadstoffen, die Oberflächengewässer und Grundwasserkörper belasten, ist im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren äußerst langwierig.

Die Überprüfung der Richtlinie über Umweltqualitätsnormen, der Grundwasserrichtlinie und der Wasserrahmenrichtlinie zielt darauf ab, die Vorschriften über Schadstoffe im Wasser deutlich zu modernisieren und damit im Gesamtkontext des europäischen Grünen Deals das Null-Schadstoff-Ziel zu erreichen. Diese Initiative baut auf einer Reihe anderer Initiativen im

Rahmen des europäischen Grünen Deals auf und ist mit ihnen verknüpft, wie etwa die Verringerung des Einsatzes von Pestiziden und antimikrobieller Mittel in Landwirtschaft und Aquakultur, die Überarbeitung der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser zur Bekämpfung von Mikroschadstoffen usw. und die Überarbeitung der Chemikalienpolitik der EU im Rahmen der Strategie für nachhaltige Chemikalien.

Es wird ein Paket bevorzugter politischer Optionen und Unteroptionen vorgestellt, mit dem die beiden Hauptprobleme angegangen werden.

Fehlender Schutz:

- Oberflächengewässer:
 - Aufnahme von 24 einzelnen Stoffen in die Liste prioritärer Stoffe (Pestizide, Arzneimittel und Industriechemikalien) sowie einer Gruppe von 24 PFAS;
 - Änderung der Umweltqualitätsnorm (UQN) für 16 Stoffe: strenger in 14 Fällen und weniger streng in zwei Fällen;
 - Entwicklung einer Methodik für die Messung und Überwachung von Mikroplastik und antimikrobielle Resistenzen bewirkenden Genen in Oberflächengewässern und Grundwasserkörpern, damit sie künftig als Schadstoff geführt werden;
 - Streichung von vier Stoffen aus der Liste (3 Pestizide und 1 Industriechemikalie), da sie keine EU-weite Bedrohung mehr darstellen.
- Grundwasser:
 - Aufnahme einer Gruppe von 24 PFAS, zwei Antibiotika und einer Reihe von Pestizidabbauprodukten in Anhang I (EU-weit geltende Normen);
 - Aufnahme eines Stoffes, eines Arzneimittels, in Anhang II (für den die Mitgliedstaaten die Festlegung einer nationalen Norm in Erwägung ziehen müssen).

Umsetzungsdefizite:

- Erstellung einer verpflichtenden „Beobachtungsliste“ für Grundwasserkörper, um zuverlässigere Daten über potenzielle Grundwasserschadstoffe zu sammeln;
- Anpassung der Beobachtungsliste für Oberflächengewässer, um den saisonalen Emissionsschwankungen Rechnung zu tragen;
- Erleichterung künftiger Anpassungen der Schadstofflisten durch ein vereinfachtes Legislativverfahren;
- Harmonisierung der Normen für Schadstoffe, die auf Ebene der Einzugsgebiete relevant sind;
- Einführung eines Mechanismus für die automatisierte Datenübermittlung, der auf Ebene der Mitgliedstaaten einen schnelleren und direkteren Zugang zu Rohdaten über die Wasserqualität ermöglicht.

Die wissenschaftliche Grundlage für die Initiative wurde in einem transparenten und inklusiven Prozess unter Federführung der Gemeinsamen Forschungsstelle (JRC) der Kommission und der Generaldirektion Umwelt und unter Einbeziehung von Mitgliedstaaten, Interessenträgern, Industrie und Wissenschaft entwickelt. Der Wissenschaftliche Ausschuss „Gesundheitsrisiken, Umweltrisiken und neu auftretende Risiken“ führte eine unabhängige wissenschaftliche Überprüfung der betreffenden Stoffe durch. Die vorläufigen oder

endgültigen Stellungnahmen zu jedem der Stoffe/Stoffgruppen, die zum gegenwärtigen Zeitpunkt (Oktober 2022) vorliegen, sind in die Folgenabschätzung eingeflossen. Die Grenzwerte für Stoffe, für die keine vorläufigen oder endgültigen Stellungnahmen vorliegen, beruhen auf den Unterlagen, die die Kommission für den Wissenschaftlichen Ausschuss „Gesundheitsrisiken, Umweltrisiken und neu auftretende Risiken“ erstellt hat. Die Grenzwerte für diese Stoffe sind in der Folgenabschätzung und im Vorschlag durch eckige Klammern kenntlich gemacht. Nach Eingang der Stellungnahmen werden die eckigen Klammern entfernt.

Diese Initiative wird sich voraussichtlich positiv auf die Wasserqualität der europäischen Oberflächengewässer und Grundwasserkörper auswirken sowie ökologische, soziale und wirtschaftliche Vorteile bringen. Sie dürfte daher direkte Auswirkungen auf die Industrie, die Landwirtschaft, die Versorger, die Abwasserunternehmen, die Behörden der Mitgliedstaaten und die Bürgerinnen und Bürger haben.

Es ist nicht möglich, alle Auswirkungen auf EU-Ebene zu quantifizieren. Da jeder Mitgliedstaat selbst entscheidet, welche Maßnahmen er zur Umsetzung des bevorzugten Maßnahmenpakets ergreift, können die Kosten und der Nutzen nicht allumfassend quantifiziert werden und werden sich je nach Stoff und Wasserkörper erheblich unterscheiden.

Es liegt jedoch auf der Hand, dass die Auflistung einer Reihe von Stoffen in Oberflächengewässern und Grundwasserkörpern oder (im Falle von Oberflächengewässern) die Änderung ihrer Umweltqualitätsnormen Kosten verursachen wird, die mitunter erheblich sein können. Für Oberflächengewässer werden erhebliche direkte Anpassungskosten erwartet, weil u. a. Ibuprofen (ein Schmerzmittel und Entzündungshemmer), Glyphosat (ein in der Landwirtschaft und im Gartenbau verwendetes Herbizid), PFAS (eine große Gruppe von Chemikalien, die z. B. in Kochutensilien, Kleidung und Möbeln, Feuerlöschschaum und Körperpflegeprodukten verwendet werden) und Bisphenol A (ein Bestandteil von Kunststoffverpackungen) in die Liste aufgenommen werden. Dies gilt auch für die Änderung der Umweltqualitätsnorm für PAK (Chemikalien aus der Verbrennung von Kohle, Gas, Öl und Lebensmitteln), Quecksilber (ein Metall, das hauptsächlich bei der Kohleverbrennung und im Goldbergbau freigesetzt wird) und Nickel (ein Metall, das bei der Verbrennung von Kohle und Schweröl emittiert wird). Für das Grundwasser dürften die höchsten Kosten im Zusammenhang mit PFAS entstehen, die aufgrund der Beschränkung der Verwendung (z. B. in Feuerlöschschäumen – bis zu 390 Mio. EUR/Jahr je Substituierung) und infolge der Entsorgung kontaminierter Biofeststoffe (bis zu 755 Mio. EUR/Jahr für Verbrennung und 201 Mio. EUR/Jahr für die Deponierung) anfallen. Allerdings werden die Trinkwasserunternehmen und letztlich der Steuerzahler davon profitieren, weil geringere Kosten für die Wasseraufbereitung anfallen.

Es sei darauf hingewiesen, dass Kosten und Nutzen nicht separat für diese Initiative ausgewiesen werden können, da es mehrere Richtlinien gibt, die zum Teil dieselben Schadstoffe betreffen, z. B. die Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser, die Trinkwasserrichtlinie, die Richtlinie über Industrieemissionen, die Richtlinie über die nachhaltige Verwendung von Pestiziden und das angekündigte Verbot der Verwendung von PFAS mit Ausnahme der wesentlichen Verwendungszwecke.

Durch die Digitalisierung, administrative Straffung und besseren Risikomanagementoptionen, damit die Überwachung und Berichterstattung genauer und zeitnaher erfolgen, fallen für die Europäische Kommission (die mit der Erarbeitung von Leitfäden, Methoden usw. betraut wurde), die Europäische Umweltagentur (die den Zugang zu Daten über die Wasserqualität verbessern soll) und die Europäische Chemikalienagentur (die das Risiko einschlägiger Schadstoffe wissenschaftlich bewerten soll) einmalig begrenzte Verwaltungskosten an. Bei den meisten der bewerteten Aufgaben liegen die Kosten deutlich unter 1 Mio. EUR. Die Kosten, die den Mitgliedstaaten in Verbindung mit der Überwachung der Umweltverschmutzung entstehen, dürften aufgrund der gestiegenen Zahl und der unterschiedlichen Beschaffenheit der unter die Rechtsvorschriften fallenden Stoffe (wie Mikroplastik) insgesamt steigen. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass diese in den EU27 nicht mehr als 15 Mio. EUR jährlich betragen werden (geschätzt auf rund 0,33 Mio. EUR bis 0,55 Mio. EUR pro Jahr und Mitgliedstaat). Dank dieser Aufgaben können die Kommission und die Mitgliedstaaten jedoch künftig gezielter gegen Umweltverschmutzungen vorgehen.

Fazit dieser Folgenabschätzung ist, dass insgesamt der Nutzen für die Gesellschaft die Kosten deutlich überwiegt. Zu den Vorteilen zählen niedrigere Kosten für die Wasser- und Klärschlammbehandlung, ein gesünderes Ökosystem und Einsparungen bei den Gesundheitskosten. Ebenso wie die Verschmutzung von Luft und Boden kann auch die Exposition gegenüber z. B. endokrinen Disruptoren und PFAS ernste Auswirkungen haben. Im Falle der PFAS beispielsweise können dadurch, dass sich bei der Wasserbehandlung eine Umkehrosmose erübrigt, jährlich ca. 9 Mio. EUR eingespart werden, und die Einsparungen bei den Gesundheitskosten werden auf mindestens 52-84 Mrd. EUR geschätzt. Diese Initiative ergänzt andere, bereits erlassene oder im Rahmen des europäischen Grünen Deals geplante EU-Rechtsvorschriften und dürfte daher erhebliche Vorteile für die Gesellschaft und die Umwelt bringen.

Mit der Initiative werden die EU-Rechtsvorschriften über Wasserschadstoffe überarbeitet, um die derzeit und in den kommenden Jahren relevanten Schadstoffe abzudecken. Abgesehen davon werden die Rechtsvorschriften auch relevanter und transparenter und lassen sich leichter anpassen. Damit trägt sie zu den allgemeinen Bemühungen bei, die Umweltverschmutzung – im Einklang mit dem Null-Schadstoff-Aktionsplan der EU – soweit zu verringern, dass sie für die menschliche Gesundheit und die Umwelt nicht mehr schädlich ist.