

POSITION

vom 12.10.2018 zum

Fitness Check der EG-Wasserrahmenrichtlinie

DVGW Deutscher Verein des
Gas- und Wasserfaches e.V.

Ansprechpartner

Dr. Daniel Petry
Josef-Wirmer-Straße 1-3
D-53123 Bonn
Tel.: +49 228 9188-856
E-Mail: petry@dvgw.de

Inhalt

Kurzfassung	3
Präambel	4
1 DVGW bekennt sich zur EG-Wasserrahmenrichtlinie – ein Meilenstein für den europäischen Gewässerschutz über 2027 hinaus	4
2 Zielverfehlung bei den Belastungen der Trinkwasserressourcen und unzureichende Umsetzung des Artikel 7 WRRL	5
2.1 Belastung der Trinkwasserressourcen mit Nitrat	5
2.2 Belastung der Trinkwasserressourcen mit anthropogenen Spurenstoffen	5
2.3 Umsetzung des Artikel 7 WRRL	6
3 Weiterentwicklung der WRRL und Verknüpfung mit relevanten Politikfeldern und Rechtsakten	7
3.1 Verknüpfung des Artikel 7 WRRL mit Artikel 8 Entwurf Trinkwasserrichtlinie	7
3.2 Anpassung und Erweiterung der Überwachungspflichten und Qualitätsnormen in den WRRL-Tochtrichtlinien für Grundwasser und Oberflächengewässer	8
3.3 Konsequente Umsetzung des Verursacherprinzips als Schlüssel für wirksame Maßnahmen und Zielerreichung	8
3.4 Internalisierung der Umwelt- und Ressourcenkosten ist Teil der Lösung	9
3.5 Engere Verknüpfung der WRRL mit anderen europäischen Rechtsakten und Politikfeldern	10
• Nitratrichtlinie	10
• Gemeinsame Agrarpolitik	10
• Verordnung zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH) (1907/2006/EG)	11
• Verordnung über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (1107/2009/EG)	11
• Arzneimittelzulassung und Pharmastrategie	12
• Bereitstellung von Emissions- und Anwendungsdaten für Wasserbehörden und Wasserversorger	12
3.6 Kontinuierlicher Verbesserungsprozess mit Fristsetzungen für Meilensteine	12

Kurzfassung

Das Inkrafttreten der europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) im Jahr 2000 markiert einen Meilenstein für den europäischen Gewässerschutz. Sie hat entscheidende Impulse für eine nachhaltige Bewirtschaftung und einen umfassenden Schutz der Gewässer gegeben. Um die Qualitätsziele für die Gewässer auch tatsächlich zu erreichen, muss die WRRL jedoch über 2027 hinaus weiterentwickelt und mit zusätzlichen, wirksamen Umsetzungsinstrumenten ausgestattet werden.

Es besteht erheblicher **Handlungsbedarf für einen besseren Schutz und eine Verringerung der Belastungen der für die Trinkwasserversorgung genutzten Wasserkörper**. Die Auswertung der bestehenden Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme zeigt, dass kaum zusätzliche Maßnahmen zum Schutz der Trinkwasserressourcen ergriffen werden. Gleichzeitig steigen in der Wasserversorgung der Betriebsaufwand für Bewirtschaftungsmaßnahmen und der Investitionsaufwand für zusätzliche Aufbereitungsstufen zur Entfernung von Spurenstoffen und Nitrat steigt seit Jahrzehnten stetig an. Weiterhin stellt die WRRL den Mitgliedstaaten bislang kein **Instrumentarium für eine wirkungsvolle Emissionsbegrenzung, weder bei Nitrat noch bei den Pflanzenschutzmitteln oder anthropogenen Spurenstoffen** zur Verfügung. Die Forderungen nach dem „guten Zustand“ laufen ohne die Möglichkeiten der messbaren Emissionsbegrenzung ins Leere.

Hierfür muss der Artikel 7 WRRL mit klaren Anforderungen und Vorgaben für deren Umsetzung durch die Mitgliedstaaten ausgestattet werden.

Zwingend ist eine **Konkretisierung des Verursacherprinzips** erforderlich. Dies erfordert die enge **Verknüpfung mit den für die Bekämpfung der Belastungsursachen relevanten Politik- und Rechtsbereichen**.

Dafür sind die Gemeinsame Agrarpolitik, das Chemikalien-, Pflanzenschutzmittel- und Arzneimittelrecht mit verbindlichen Vorgaben, insbesondere Emissionsgrenzwerte, die mit den Zielen der Wasserrahmenrichtlinie korrespondieren und geeigneten Instrumenten für die Erreichung der Gewässerschutzziele der WRRL auszustatten.

Präambel

Die öffentliche Wasserversorgung muss Trinkwasser in ausreichender Menge und ausreichendem Druck, in einwandfreier Qualität, dauerhaft zu sozialverträglichen Preisen bereitstellen, d.h. Sicherheit, Zuverlässigkeit, Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit der Versorgung sind im Einklang mit gesetzlichen Vorgaben und technischen Regeln zu gewährleisten.

Bei diesem Auftrag zur Daseinsvorsorge ist die öffentliche Wasserversorgung auf gut geschützte Trinkwasserressourcen angewiesen, die frei von gesundheitsbeeinträchtigenden chemischen Stoffen und mikrobiologischen Verunreinigungen sind. Leitbild der öffentlichen Wasserversorgung in Deutschland ist, Trinkwasser am Zapfhahn zur Verfügung zu stellen, das mit möglichst natürlicher Beschaffenheit dem Wasserkreislauf entnommen wurde.

Die öffentliche Wasserversorgung muss immer in der Lage sein, durch den Einsatz entsprechender Wasseraufbereitungsverfahren die gesetzlichen Vorgaben zur Trinkwasserqualität einzuhalten. Diese Maßnahmen sind mit technischem und finanziellen Aufwand verbunden, der über die Wasserentgelte an die Verbraucher weitergegeben wird.

Bei einer integralen Betrachtung der Nachhaltigkeitsprinzipien Ökologie, Ökonomie und Soziales ist es im gesamtgesellschaftlichen Interesse, dass Wasserwerke keine „end-of-pipe“-Betriebe sind und dass Gewässer, und insbesondere die Trinkwasserressourcen, nachhaltig vor Verunreinigungen geschützt werden, so dass das Trinkwasser als das Lebensmittel Nr. 1 in möglichst naturnaher Beschaffenheit an die Bürgerinnen und Bürger geliefert werden kann und durch den Schutz der Trinkwasserressourcen gleichzeitig ökologische Ziele durch die Schutzerfordernungen in den Einzugsgebieten erreicht werden können. Diese belegte positive Mehrfachwirkung von Trinkwasserschutzgebieten auf Ökonomie und Ökologie entspricht wirksamen Vorsorgen statt teurer „end-of-pipe“-Reparatur im Wasserwerk und muss in einer Fortschreibung der Wasserrahmenrichtlinie aufgegriffen werden.

1 DVGW bekennt sich zur EG-Wasserrahmenrichtlinie – ein Meilenstein für den europäischen Gewässerschutz über 2027 hinaus

Der Europäischen Union ist mit der Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG) ein bedeutender Meilenstein zum Schutz der Gewässer in Europa gelungen. Zurecht wird in der Präambel, Ziffer 1 herausgestellt, dass „Wasser keine übliche Handelsware, sondern ein ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss“, ist.

Die WRRL ist im Grundsatz das richtige Instrument für den Schutz der Wasserkörper in Europa. Ein politisches Instrument, das auch über das Jahr 2027 hinaus fortgeführt werden muss. Seit der Einführung der WRRL im Jahr 2000 hat sich der Druck auf die Trinkwasserressourcen jedoch erhöht. Das Ziel, einen guten Zustand der Gewässer bis 2015 sicherzustellen, wurde nicht erreicht. Wahrscheinlich wird dies auch im Jahr 2027 nicht flächendeckend der Fall sein. Bei den Problemparametern Nitrat, Pflanzenschutzmittel und deren Metaboliten sowie organische Spurenstoffe hat die WRRL bislang keinen wirksamen und messbaren Beitrag geleistet, was im Wesentlichen daran liegt, dass ambitioniert immissionsseitig ein „guter Zustand“ definiert, aber keine effizienten Werkzeuge zur Emissionsbegrenzung bereitgestellt wurden. Die aus Sicht des DVGW hierfür maßgeblichen Ursachen werden im Folgenden benannt und Vorschläge zur erfolgreichen Weiterentwicklung und besseren Implementierung der WRRL dargelegt.

2 Zielverfehlung bei den Belastungen der Trinkwasserressourcen und unzureichende Umsetzung des Artikel 7 WRRL

2.1 Belastung der Trinkwasserressourcen mit Nitrat

Nitratbelastungen der Trinkwasserressourcen sind seit Jahrzehnten in vielen Regionen ein Problem. Die Nitratkonzentrationen stagnieren oft auf einem hohen Niveau oder weisen in manchen landwirtschaftlich intensiv genutzten Regionen eine steigende Tendenz auf. Die **Grundwasserdatenbank Nitrat von BDEW, DVGW und VKU** enthält Daten von 1.123 Wasserversorgern zu 10.650 Probennahmestellen (Rohwasserentnahme- und Vorfeldmessstellen) mit 178.000 Nitratanalysen (Stand April 2018). Die Qualitätsnorm der Grundwasserrichtlinie in Höhe von 50 mg Nitrat/l wird an rd. 22 % der Vorfeldmessstellen überschritten. An 28 % der Vorfeldmessstellen liegen die Nitratgehalte über 37,5 mg/l und machen Maßnahmen für eine Trendumkehr im Sinne des Artikel 4 Absatz 1b der WRRL erforderlich.

Die Auswertungen zeigen ferner, dass das natürliche Nitratabbauvermögen in einigen Grundwasserkörpern nicht mehr vorhanden oder bereits deutlich aufgebraucht ist. Sofern das Nitrat durch natürliche Prozesse nicht mehr abgebaut werden kann, hat dies einen unmittelbaren Anstieg des Nitratgehalts im Grundwasser zur Folge und die Gefahr steigt, dass die Nitratfront bis zu den Brunnen durchbricht.

Fazit des DVGW:

- Die Belastung der für die Trinkwasserversorgung genutzten Grundwasserkörper mit Nitrat ist hoch und unterscheidet sich nicht wesentlich von der durchschnittlichen Belastung aller Grundwasserkörper.
- Es ist offensichtlich, dass die im Artikel 7 EG-WRRL geforderten zusätzlichen Maßnahmen zum Schutz der Trinkwasserressourcen, sofern sie überhaupt ergriffen wurden, bislang nicht erfolgreich waren.

2.2 Belastung der Trinkwasserressourcen mit anthropogenen Spurenstoffen

Über Nitrat hinaus sind anthropogene organische Spurenstoffe wie Pflanzenschutzmittel, Human- und Tierarzneimittel, Biozide, Flammschutzmittel, die Abbauprodukte dieser Stoffgruppen und andere Stoffe mit hoher Persistenz, Mobilität und ggf. auch Toxizität aus Gewässer- und Trinkwasserschutzsicht zunehmend problematisch.

Im Nanogrammbereich oder darunter sind Rückstände dieser Stoffe heute sowohl im Abwasser als auch im Grund- und Oberflächenwasser nachweisbar. Über die natürlichen Wasserressourcen können sie in geringem Maße bis in die Trinkwasseraufbereitung gelangen.

Fazit des DVGW:

- Die Überwachungsanforderungen der WRRL und ihrer Tochtrichtlinien decken den Bereich der anthropogenen Spurenstoffe bislang nicht ab.
- Weiterhin stellt die WRRL den Mitgliedstaaten kein Instrumentarium für eine Emissionsbegrenzung zur Verfügung. Für eine deutliche Reduzierung der Belastungen der Gewässer und der Trinkwasserressourcen mit Spurenstoffen muss bereits an der Quelle bzw. bei der Anwendung deren Eintrag in die Gewässer vermieden bzw. reduziert werden.

2.3 Umsetzung des Artikel 7 WRRL

Der Anspruch der WRRL, auch die Verhältnisse für die Trinkwasserressourcen zu verbessern, kommt im Artikel 7 WRRL „Gewässer für die Entnahme von Trinkwasser“ zum Ausdruck. Nach Absatz 2 werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, sicherzustellen, dass jeder Wasserkörper nicht nur die Umweltziele gemäß Artikel 4 WRRL erreicht und Strategien gegen die Wasserverschmutzung gemäß Artikel 16 WRRL umsetzt, sondern auch die Anforderungen der Richtlinie 98/83/EG erfüllt. Artikel 7 Absatz 3 fordert die Mitgliedstaaten auf, für den erforderlichen Schutz der ermittelten Wasserkörper zu sorgen, „um eine Verschlechterung ihrer Qualität zu verhindern und so den für die Gewinnung von Trinkwasser erforderlichen Umfang der Aufbereitung zu verringern.“ Diese enge Verknüpfung der WRRL mit der EG-Trinkwasserrichtlinie hat jedoch nicht dazu geführt, dass sich die Belastung der Trinkwasserressourcen entspannt hat.

Aus Sicht der Wasserversorgungspraxis ist festzustellen, dass in den ersten beiden Bewirtschaftungszyklen (2009-2015 und 2015-2021) konkrete Maßnahmen zur Umsetzung des Artikels 7 kaum Eingang in Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme der Mitgliedstaaten gefunden haben. Der DVGW sieht die Ursachen für die bestehenden Defizite in folgenden Punkten:

- Wasserschutzgebiete und Schutzgebietsverordnungen sind ergänzende Maßnahmen im Sinne des Anhang VI Teil B WRRL und sind grundsätzlich zur Erreichung der Anforderungen nach Artikel 7 WRRL geeignet. Der DVGW stellt fest, dass die Festsetzung von Schutzgebieten, der Erlass der Verordnungen und die Überwachung der damit verbundenen Ge- und Verbote a) von Bundesland zu Bundesland sehr unterschiedlich ausgeprägt sind und b) bundesweit Vollzugs- und Überwachungsdefizite zu verzeichnen sind und c) die Verfahren oftmals Jahre bis Jahrzehnte in Anspruch nehmen.
- Oftmals beschränken sich die Maßnahmenprogramme auf die Auflistung bereits etablierter oder unabhängig von der WRRL umgesetzter Maßnahmen. Ein Beispiel hierfür sind freiwillige Maßnahmen im Rahmen der von Wasserversorgern initiierten Kooperationen mit der Landwirtschaft in Wasserschutzgebieten.
- Fehlende Effizienz und Effektivität bei Maßnahmen im Bereich Landwirtschaft ohne Kontrolle des Fachrechts als Basis. Es handelt sich in der Regel um Förderprogramme, die überhaupt nur bei freiwilliger Mitwirkung der Landwirte wirksam werden können und häufig durch andere, die Landbewirtschaftung stärker prägende agrarökonomische und -strukturelle Mechanismen überlagert werden. Eine Kopplung der Beihilfen an messbare Umweltqualitätsziele (z.B. sinkende Nitratwerte) besteht nicht.
- Bei der Aufstellung der Bewirtschaftungspläne und der Maßnahmenprogramme zeigt sich, dass bei allen Maßnahmen zur Verbesserung des Zustandes der Oberflächengewässer der Schutz der Trinkwasserressourcen und Auswirkungen auf das Grundwasser nicht oder unzureichend berücksichtigt wird. Es werden in der Praxis der Maßnahmenplanung weder mögliche Veränderungen der Infiltrationseigenschaften der Fließgewässer noch erforderliche Maßnahmen zur Vermeidung des Eintrags problematischer Spurenstoffe aus Oberflächengewässer in das Grundwasser betrachtet.
- Fehlende Ergebnisorientierung: Es sind keine Fälle bekannt, in denen aufgrund von Gewässerschutzmaßnahmen, die zur Umsetzung der WRRL ergriffen wurden, der erforderliche Umfang der Wasseraufbereitung verringert werden konnte. Das Gegenteil ist der Fall: der Betriebsaufwand der Wasserversorgung für Bewirtschaftungsmaßnahmen

und der Investitionsaufwand für zusätzliche Aufbereitungsstufen insbesondere zur Entfernung von Spurenstoffen und Nitrat steigt seit Jahrzehnten stetig an. Die landwirtschaftlich verursachten Kosten in Deutschland, die zur Sicherung der Trinkwasserbereitstellung entstehen, wurden in einer umfangreichen Studie des UBA untersucht.

Fazit des DVGW:

- Die Regelungen nach Artikel 7 (2) und (3) WRRL haben
 - o keinen effektiven und effizienten Schutz der Trinkwasserressourcen bewirkt,
 - o der Wasserversorgung über die bereits bestehenden Schutzbestimmungen hinaus keinen zusätzlichen Nutzen gebracht und
 - o nicht zu einer Reduzierung der Wasseraufbereitung geführt.
- Der DVGW hält eine Konkretisierung des Schutzes der Gewässer für die Entnahme von Trinkwasser (Artikel 7 (2) und (3)) mit verbindlichen Anforderungen und klaren Vorgaben für eine ambitionierte Umsetzung durch die Mitgliedstaaten für dringend erforderlich.
- Der DVGW hält zusätzlich die konsequente Umsetzung des Verursacherprinzips und die engere Verknüpfung mit den hierfür relevanten Politik- und Rechtsbereichen für dringend erforderlich.

3 Weiterentwicklung der WRRL und Verknüpfung mit relevanten Politikfeldern und Rechtsakten

3.1 Verknüpfung des Artikel 7 WRRL mit Artikel 8 Entwurf Trinkwasserrichtlinie

Der DVGW unterstützt die enge Verknüpfung der WRRL mit der Trinkwasserrichtlinie zur Überwachung der Beschaffenheit der Trinkwasserressourcen und Initiierung von Maßnahmen zur Risikobeherrschung durch die Mitgliedstaaten. Dies ist ein zentraler Ansatz zur Stärkung der Regelungen des Artikel 7 WRRL für einen verbesserten Schutz der Trinkwasserressourcen.

Mit dem Entwurf zur Trinkwasserrichtlinie (COM(2017)753) vom 1.2.2018 wird erstmals der von der WHO im Jahr 2004 vorgeschlagene Water-Safety-Plan-Ansatz vollumfänglich eingeführt (Artikel 7-10). Danach werden alle Verantwortlichen in der Wasserversorgung, d.h. von den Einzugsgebieten bis zum Zapfhahn in der Trinkwasser-Installation, in die Pflicht genommen und sollen ihren Beitrag für ein sicheres Trinkwasser leisten. Behörden, Wasserversorger und Hauseigentümer haben Risikobewertungen vorzunehmen und Maßnahmen zur Prävention und Minderung der Belastungen zu initiieren und zu überwachen.

Der DVGW begrüßt insbes. die Einführung des risikobasierten Ansatzes für die Einzugsgebiete von Trinkwassergewinnungsanlagen. Dies bietet die Möglichkeit, die nach Art. 7 Absatz 2 und 3 der WRRL zu ergreifenden Maßnahmen und das nach Artikel 8 Entwurf Trinkwasserrichtlinie durchzuführende wasserkörperbezogene Risikomanagement zu einem auf die Anforderungen einer sicheren Trinkwasserversorgung mit möglichst einfacher Aufbereitung abgestimmten Maßnahmenprogramm zu verbinden.

3.2 Anpassung und Erweiterung der Überwachungspflichten und Qualitätsnormen in den WRRL-Tochtrichtlinien für Grundwasser und Oberflächengewässer

Die Tochtrichtlinien zur WRRL für Grundwasser (2006/118/EG) und Oberflächengewässer (2008/105/EG, geändert durch 2013/19/EU) enthalten Qualitätsnormen für eine Reihe von Kontaminanten. Gesundheitlich relevante und im Trinkwasser unerwünschte Spurenstoffe sind jedoch weitestgehend unreguliert. Bekanntes Beispiel für Stoffe, die für den Schutz der Trinkwasserressourcen wichtig wären, sind die sog. nicht relevanten Metaboliten von PSM-Wirkstoffen. In Einzugsgebieten von Trinkwassergewinnungsanlagen führt dies dazu, dass die Behörden keine bzw. nicht ausreichende Maßnahmen veranlassen, die zu einer Verminderung oder Vermeidung des Eintrages dieser Stoffe beitragen.

Zum Schutz der Trinkwasserressourcen, müssen künftig sowohl in die Grundwasserrichtlinie als auch in die Richtlinie über Umweltqualitätsnormen Stoffe aufgenommen werden, die für die Trinkwasserqualität relevant sind. Hierzu zählen u.a.

- Human- und Tierarzneimittel,
- Biozide,
- zulassungsrechtlich nicht relevante Metaboliten von Pestiziden sowie
- weitere persistente, mobile und toxische Stoffe (sog. PMT-Stoffe und vPvM-Stoffe).

Inzwischen ist die weitverbreitete Präsenz dieser anthropogenen Substanzen in der aquatischen Umwelt gut dokumentiert und fordert dringend eine Anpassung der Überwachungsanforderungen, der Qualitätsstandards und effiziente, am Verursacherprinzip ausgerichtete Vermeidungsstrategien.

Aus der Vielzahl der in der aquatischen Umwelt vorkommenden anthropogenen Substanzen müssen die für die Wasserversorgung besonders relevanten und daher für Überwachung und Schutz der Trinkwasserressourcen prioritären Stoffe identifiziert werden. Die Stoffbewertung anhand der Kriterien Persistenz, Mobilität und Toxizität muss daher auch Bestandteil der Zulassungsverfahren für Stoffe werden. Weiterhin sollten entsprechend identifizierte Stoffe in der Grundwasser- und UQN-Richtlinie berücksichtigt werden.

3.3 Konsequente Umsetzung des Verursacherprinzips als Schlüssel für wirksame Maßnahmen und Zielerreichung

Das Verursacherprinzip ist nach Artikel 9 der WRRL die Grundlage für die Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen einschließlich der Umwelt- und Ressourcenkosten. Die WRRL macht jedoch keine Vorgaben dazu, wie die Umsetzung durch die Mitgliedstaaten erfolgen soll. Diese scheitert bislang an fehlenden emissionsbezogenen Regelungen in den für die Verursacher relevanten Politik- und Regelungsbereichen beispielsweise der Agrarpolitik, des Chemikalien-, Arzneimittel- oder Pflanzenschutzrechts. Der DVGW sieht hierin die entscheidenden Regelungsdefizite, die für die unzureichende Umsetzung des Verursacherprinzips in der wasserwirtschaftlichen Praxis und die fehlende Wirksamkeit von Maßnahmen in Bereichen, die nicht direkt der wasserbehördlichen Durchsetzungskompetenz unterliegen, verantwortlich sind.

Beispielhaft sind an dieser Stelle die Umwelt- und Ressourcenkosten genannt, die durch die Wassernutzung „Landwirtschaft“ in Form von Nitrat- und Pflanzenschutzmittelbelastungen entstehen. Weiterhin hat der EuGH festgestellt, dass die Nitratrichtlinie in mehreren Mitgliedstaaten nicht eingehalten wird. Die Landwirtschaft als wesentlicher Verursacher eines schlechten Zustandes der Grundwasserkörper und der Oberflächengewässer trägt damit nicht einmal die Kosten, die sich aus der Einhaltung der Vorgaben des landwirtschaftlichen Fachrechts ergeben. Auch sämtliche darüber hinaus gehenden Aufwendungen werden aus allgemeinen Steuermitteln oder aus Mitteln der öffentlichen Wasserversorgung, das heißt durch die Bürgerinnen und Bürger, beglichen. Dies verstößt klar gegen das Verursacherprinzip und ist deshalb weder aus Sicht der öffentlichen Trinkwasserversorgung noch aus gesamtgesellschaftlicher Sicht akzeptabel und zeigt den dringenden Handlungsbedarf bei der GAP-Reform.

Das Verursacherprinzip ist durch eindeutige Regelungen umzusetzen. Hierzu sind klare und verbindliche Festlegungen für Wassernutzungen wie Landwirtschaft und Industrie erforderlich. So sind Maßnahmen zur Reduzierung der Stoffeinträge aus der Landwirtschaft ausschließlich aus Mitteln der Landwirtschaft bzw. des Agrarhaushalts der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu finanzieren.

Die Zahlungen der Beihilfen an die Landwirtschaft sind an messbare Umweltindikatoren (z.B. sinkende Nitrat- und Pestizidkonzentrationen, Artenvielfalt) zu koppeln, die alleinige Maßnahmenorientierung der vergangenen Jahre ist nicht zielführend. Eine enge Verknüpfung der GAP mit der WRRL ist zwingend erforderlich.

3.4 Internalisierung der Umwelt- und Ressourcenkosten ist Teil der Lösung

Die WRRL fordert die Mitgliedsländer auf, grundsätzlich die Deckung der Kosten für Wasserdienstleistungen einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten zu verfolgen. Eine Definition des Begriffes „Umwelt- und Ressourcenkosten“ enthält die WRRL allerdings nicht. Es existieren lediglich Erläuterungsversuche und Definitionsansätze der EU-Kommission und anderer Autoren, ohne expliziten Bezug zur Praxis der Wasserdienstleistungen.

Der DVGW fordert eine vergleichbare und verbindliche Ausweisung von Umwelt- und Ressourcenkosten als bedeutender Aspekt der wirtschaftlichen Analyse und als Voraussetzung für die verursachergerechte Veranlagung von Kosten.

Die bislang erhobenen Informationen zu Abgaben und Ausgleichsabgaben sowie Entschädigungs- und Ausgleichszahlungen als internalisierte Umwelt- und Ressourcenkosten reichen nicht aus, um zu bewerten, ob die Bewirtschaftungsziele der WRRL damit erreicht werden.

Der DVGW betont, dass der Wasserversorgung durch nicht den Wasserqualitätszielen der WRRL entsprechenden Trinkwasserressourcen in erheblichem Umfang durch andere Wassernutzer Umwelt- und Ressourcenkosten angelastet werden:

- Anlagen- und verfahrensbedingte Kosten der Trinkwasseraufbereitung
- Leistungen und Maßnahmen zum Schutz bzw. zur Vorsorge vor und zur Behebung bzw. Reduzierung von Umwelt- und Ressourcenschäden, die zur Erfüllung einer nachhaltigen Wasserdienstleistung anfallen. Dazu gehören beispielsweise Kosten für Überwachung, Informationssysteme, Messnetze, Probenahme, Analytik sowie Anlagen-, Risiko- und Sicherheitsmanagement und damit zusammenhängende Anlagen und Einrichtungen.
- Alle diesbezüglich anfallenden Planungs-, Betriebs-, Unterhaltungs- und Verwaltungsleistungen

Der „Katalog vorsorgender Leistungen der Wasserversorger für den Gewässer- und Gesundheitsschutz“ (Bekanntmachung des BMUB und des BMG im Bundesanzeiger am 13.8.2014) enthält eine umfassende Auflistung von Leistungen der Wasserversorger, die ihnen durch andere Wassernutzungen entstehende Umwelt- und Ressourcenkosten im Sinne der WRRL darstellen.

3.5 Engere Verknüpfung der WRRL mit anderen europäischen Rechtsakten und Politikfeldern

Der WRRL und ihre Tochterraichtlinien verfügen nur begrenzt über Instrumente zur Emissionsbegrenzung, die zudem nur unzureichend umgesetzt werden. Die Zielerreichung ist daher zwingend auf die konsequente und systematische Verknüpfung und sektorübergreifende Kohärenz mit anderen Rechtsakten und Politikfeldern angewiesen. Zur Beseitigung von Belastungs- und Verschmutzungsquellen und -ursachen bedarf es einer systematischen Überprüfung aller relevanten Rechtsbereiche auf ihre Beiträge zur Zielerreichung der WRRL.

- **Nitratrichtlinie**

Der EuGH hat neben anderen Mitgliedstaaten 2018 auch Deutschland wegen Nichtumsetzung der Nitratrichtlinie verurteilt und der Kommission in allen vorgetragenen Punkten Recht gegeben. Die Wirkungslosigkeit weiterer Rechtsakte der EU durch Nichtumsetzung sind ein Grund, warum die WRRL beim Gewässerschutz noch weit vom gesteckten Ziel des „guten Zustands“ entfernt ist.

Der DVGW betont außerdem, dass auch das in 2017 novellierte Düngerecht nicht geeignet ist, um die von der Nitratrichtlinie vorgegebenen Ziele zu erreichen. Insbesondere die nach Stoffstrombilanzverordnung pro Hektar und Jahr zulässigen Stickstoffüberschüsse verhindern, dass sich das Ziel der Nitratrichtlinie erreichen lässt. Je nach Betriebsstruktur und -typ sind Überschüsse von 175 kg und mehr pro Hektar und Jahr zulässig. Um die nach WRRL für das Grundwasser geltende Qualitätsnorm von 50 mg Nitrat/l sicher und flächendeckend einhalten zu können, sind jedoch bereits nach Stoffstrombilanzverfahren ermittelte Stickstoffüberschüsse von > 60 kg pro Hektar und Jahr als kritisch zu betrachten.

Der DVGW stellt daher fest, dass das deutsche Aktionsprogramm zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen auch weiterhin keinen entscheidenden Beitrag zur Erreichung der Qualitätsziele der WRRL leisten wird.

- **Gemeinsame Agrarpolitik**

In ihrem Arbeitsdokument „Agriculture and Sustainable Water Management in the EU“ (SWD(2017)153) vom 28.4.2017 analysiert die Europäische Kommission das Zusammenwirken der unterschiedlichen Rechtsakte und Politiken in den Bereichen Landwirtschaft und Gewässerschutz. Sie kommt dabei zu dem Schluss, dass die EU bereits ein breites Spektrum an Werkzeugen für eine sinnvolle Verknüpfung beider Sektoren zur Verfügung stellt, diese aber durch die Mitgliedstaaten nicht konsequent genutzt werden. Der DVGW teilt diese Einschätzung und verweist als Beispiel auf die unzulängliche Umsetzung der Nitratrichtlinie. Der DVGW sieht aber auch die Kommission in der Verantwortung, ihre

Politiken und Rechtsakte mit klareren Anforderungen und Vorgaben für die Implementierung auszustatten, um eine konsequente Umsetzung durch die Mitgliedstaaten zu erreichen.

Der DVGW appelliert an alle Beteiligten, die anstehende Weiterentwicklung der GAP und die laufende Evaluierung und ggf. anschließende Revision der WRRL für eine systematische und konsequente Verknüpfung der beiden Sektoren zu nutzen. Dazu gehört auch die bessere Abstimmung der verschiedenen Förderpolitiken innerhalb der Landwirtschaft. Förderung des Greening oder von Agrarumweltmaßnahmen stehen derzeit noch im Widerspruch zu anderen landwirtschaftlichen Förderpolitiken, die eine weitere Intensivierung, höhere Nährstoffüberschüsse und höhere Aufwandsmengen bei Pflanzenschutzmitteln bewirken. Auch muss der Grundsatz verfolgt werden, dass die Agrarumweltleistungen messbar sein müssen, eine alleinige Maßnahmenorientierung reicht nicht aus. Es darf nur für erreichte Umwelt- und Gewässerschutzziele Beihilfen geben!

- **Verordnung zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH) (1907/2006/EG)**

Lebenszyklusbetrachtungen, Herstellerhaftung und Risikobetrachtungen im Hinblick auf Umwelt- und Gesundheitseffekte müssen Bestandteil des Zulassungsverfahrens für Chemikalien werden.

Der DVGW unterstützt dabei ausdrücklich die u.a. vom Umweltbundesamt favorisierten Bewertungskriterien und -verfahren zur Identifizierung unter REACH registrierter persistenter, mobiler und toxischer (PMT-Kriterien) sowie sehr persistenter und sehr mobiler (vPvM-Kriterien) Stoffe.

- **Verordnung über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (1107/2009/EG)**

Die Europäische Kommission evaluiert noch bis Ende 2018 ihr Pflanzenschutzmittelrecht und dabei insbesondere die Verordnung über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln.

Artikel 44 der Verordnung räumt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, die Zulassung eines Pflanzenschutzmittels zu ändern oder aufzuheben, wenn sie zu dem Schluss gelangen, dass durch die Anwendung des Mittels die Qualitätsziele der WRRL und insbesondere der Schutz der Gewässer zur Entnahme von Trinkwasser gemäß Artikel 7 WRRL gefährdet sein könnte. Der DVGW hält diese Regelung für eine wichtige Verknüpfung von Pflanzenschutzmittel- und Wasserrecht, wie sie auch für die geforderte Verknüpfung mit anderen Rechtsbereichen beispielhaft sein könnte. Allerdings fehlt bislang der Nachweis, dass die Mitgliedstaaten von dieser Regelung überhaupt Gebrauch machen. Aus Sicht des DVGW sollte im Rahmen der Evaluierung die konkrete Zulassungspraxis überprüft und ggf. nachgesteuert werden.

Der DVGW hält weiterhin die Integration eines Nachzulassungsmonitoring in die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln für erforderlich, um auf Befunde im Gewässermonitoring reagieren zu können. Dies wäre ein wichtiger weiterer Schritt zur systematischen Verknüpfung von Pflanzenschutzmittelzulassung und Wasserrecht. Die von der deutschen Zulassungsbehörde neu geschaffene Möglichkeit, Anwendungsbeschränkungen für bestimmte Pflanzenschutzmittel zum Schutz der Grundwasservorkommen, die zur Trinkwassergewinnung herangezogen werden, zu erlassen, ist ein Schritt in die

richtige Richtung. Diese Möglichkeit der Anwendungsbeschränkung gilt bislang nur für auffällige Befunde nicht relevanter Metaboliten eines Wirkstoffes und sollte auf Befunde relevanter Metaboliten sowie den Wirkstoff selbst ausgedehnt werden.

- **Arzneimittelzulassung und Pharmastrategie**

Die Europäische Kommission muss gemäß Artikel 8 der Richtlinie über prioritäre Stoffe im Bereich der Wasserpolitik (2013/39/EU) einen „Strategischen Ansatz gegen die Verschmutzung von Gewässern durch pharmazeutische Stoffe“ (Pharmastrategie) entwickeln. Im April 2017 hat die Kommission hierfür einen Fahrplan („roadmap“) vorgelegt.

Der DVGW hat die Kommission im Rahmen der laufenden Konsultationen darauf hingewiesen, dass dringend zusätzliche Maßnahmen zur Minimierung der Arzneimittel-einträge in die Gewässer erforderlich sind, die

- bereits bei der Erforschung und Herstellung von Arzneimittelwirkstoffen ansetzen,
- Umweltwirkungen von Arzneimitteln in den Zulassungsverfahren und der laufenden Arzneimittelüberwachung berücksichtigen sowie
- Krankenhäuser, Ärzte und Patienten über eine umweltschonendere Anwendung von Arzneimitteln informieren und sensibilisieren.

Lebenszyklusbetrachtungen, Herstellerhaftung und Risikobetrachtungen im Hinblick auf Umwelteffekte müssen Bestandteil des Zulassungsverfahrens für Arzneimittel werden.

- **Bereitstellung von Emissions- und Anwendungsdaten für Wasserbehörden und Wasserversorger**

In der WRRL und in den, die jeweiligen Emittenten regulierenden Rechtsbereichen sind Verpflichtungen zur Bereitstellung von Emissionsdaten (z.B. Stickstoffüberschüsse, PSM-Anwendungsmengen, Anwendungsmengen bei organischen Spurenstoffen) für Wasserbehörden und die öffentliche Wasserversorgung vorzusehen. Unter Emission wird ausdrücklich auch die Anwendung von Pflanzenschutz- und Düngemitteln verstanden. Zur Anpassung der gesetzlich geforderten Überwachungsprogramme an die örtlichen Gegebenheiten und zur Ergreifung geeigneter Maßnahmen zum Schutz der Gewässer und des Trinkwassers müssen Wasserbehörden und die Wasserversorgung wissen, welche Stoffe in welchen Mengen und zu welchen Zeiten in die Umwelt gelangen.

3.6 Kontinuierlicher Verbesserungsprozess mit Fristsetzungen für Meilensteine

Die bestehende Richtlinie gibt den Mitgliedstaaten mit den drei Bewirtschaftungszyklen zwischen 2005 und 2027 einen engen Zeitkorridor vor, in dem diese über die Fortführung bestehender bzw. über neue Maßnahmen zu entscheiden haben.

Aber gerade im Grundwasser lassen sich Zustandsveränderungen in der Regel nicht kurzfristig, sondern nur über wesentlich längere Maßnahmen- und Beobachtungszeiträume realisieren. Verantwortlich sind die langen Verweilzeiten des Sickerwassers in der ungesättigten Zone sowie die Verweilzeiten des Grundwassers im oberen Grundwasserleiter.

Der DVGW regt an, das System der sechsjährigen Bewirtschaftungszyklen insbesondere für das Grundwasser grundsätzlich zu überprüfen und ggf. längere Zyklen zu wählen. Um zu

verhindern, dass die erforderlichen Maßnahmen dadurch nicht in die ferne Zukunft verschoben werden, ist ein dauerhafter Verbesserungsprozess ggf. mit nach Teilzielen differenzierten Fristen zu entwickeln.

In diesem dauerhaften und kontinuierlichen Verbesserungsprozess sind die von den Mitgliedstaaten umgesetzten „grundlegenden“, „ergänzenden“ und „zusätzlichen“ Maßnahmen zum Schutz der Gewässer für die Entnahme von Trinkwasser (Artikel 7 Absatz 2 und 3) regelmäßig hinsichtlich Vollzug und Effizienz zu bewerten und ggf. anzupassen, um Umsetzungs-, Vollzugs- und Überwachungsdefizite zu vermeiden oder zu vermindern.