

SUBSIDIARITÄTS- UND VERHÄLTNISSMÄSSIGKEITSANALYSE

Referat für Subsidiaritätskontrolle

Nr. des Dokuments	KOM(2007) 414 endg.
Titel	<i>Mitteilung der Kommission "Antworten auf die Herausforderung von Wasserknappheit und Dürre in der Europäischen Union"</i> <i>Art des Dokuments: ohne Rechtssetzungscharakter</i>
Annahme durch die Kommission	18.7.2007
Erarbeitung einer Stellungnahme des AdR	Fachkommission DEVE Berichtersteller: Francisco Camps (ES/EVP)
Angegebene Rechtsgrundlage	Keine
Detaillierte Subsidiaritätsprüfung	Nein

Die Kommission präsentiert ein erstes Bündel politischer Optionen auf europäischer und nationaler Ebene zur **Einleitung einer Debatte** über die Bewältigung von Wasserknappheit und Dürre in der Union und die Linderung der dadurch verursachten Probleme. Das Dokument ist eine Reaktion auf die Forderungen der Tagungen des Rates Umwelt im März und Juni 2006, angesichts von Wasserknappheit und Dürre europaweit tätig zu werden. Die Debatte wird helfen, Folgeinitiativen und -maßnahmen in Betracht zu ziehen.

1. Rechtsgrundlage

In der Mitteilung wird keine Rechtsgrundlage angegeben, das Handeln der Kommission im Bereich **Umwelt** ist jedoch auf der Grundlage von **Artikel 3 Absatz (1) Buchstabe l) sowie der Artikel 174 bis 176 EG-Vertrag** zur Verfolgung der nachstehenden Ziele der Gemeinschaft gerechtfertigt: "(...) *Verbesserung ihrer Qualität [der Qualität der Umwelt], (...) umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen, [sowie] Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene*" (Artikel 174 EVG).

Wasserknappheit und Dürre sind nicht nur ein Thema für Wasserbewirtschafter, sondern wirken sich vielmehr unmittelbar auf das Leben der Bürger und auf die Wirtschaftszweige aus, die vom Wasser abhängen. Daher sind auch Bereiche wie **Landwirtschaft**¹, **Fremdenverkehr**², **Industrie**³, **Energie**⁴

¹ Art. 3 Abs. (1) Buchst. e), Art. 32-38 EG-Vertrag.

² Art. 3 Abs. (1) Buchst. u) EG-Vertrag.

³ Art. 3 Abs. (1) Buchst. m), Art. 157 EG-Vertrag.

⁴ Art. 3 Abs. (1) Buchst. u), Art. 154 EG-Vertrag.

.../...

und **Verkehrswesen**⁵ mit dieser Mitteilung verbunden, und bei der Analyse der Mitteilung sollten auch die diesbezüglichen Regelungen des EG-Vertrags berücksichtigt werden.

Gemäß den Verträgen **fällt die Umweltpolitik nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft**, daher sind die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit anzuwenden. Da keine legislativen Maßnahmen vorliegen, wird sich die Analyse auf die Unterbreitung von Empfehlungen beschränken, damit die Kommission weiterhin auf die Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit achtet.

2. Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität

Wasserknappheit und Dürre ist in vielen Regionen Europas ein Problem. Mit der Mitteilung wird versucht, das Problem anzugehen und Lösungen auf nationaler und europäischer Ebene vorzuschlagen. Jede Region ist jedoch verschieden und die Ursache für die Wasserknappheit und/oder Dürre kann in der EU ganz unterschiedlich sein. Obgleich die Wasserproblematik **grenzüberschreitende Auswirkungen** auf die Umwelt haben kann⁶, lässt sich nicht schlicht und einfach versichern, dass Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen deutliche **Vorteile** im Vergleich zu Maßnahmen auf einzelstaatlicher Ebene der Mitgliedstaaten bringen würden. Bevor Lösungen auf Gemeinschaftsebene in Betracht gezogen werden, sind die jeweiligen Gegebenheiten und Probleme auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene sowie die Möglichkeiten ihrer Bewältigung zu analysieren.

Erst nach Berücksichtigung der besonderen Gegebenheiten der einzelnen von Wasserknappheit und Dürre betroffenen Regionen und der Feststellung, dass die Maßnahmen von Mitgliedstaaten (auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene) nicht für die Bewältigung des Problems der Wasserknappheit und Dürre in diesen Regionen ausreichen, könnten Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene vorgeschlagen werden. Die Gegebenheiten der Regionen müssen auch dann berücksichtigt werden, wenn von vornherein klar ist, dass das Problem besser auf Gemeinschaftsebene gelöst werden kann (**Artikel 5 EG-Vertrag**).

Kernaussage

In der Mitteilung (Ziffer 2.4) wird die Errichtung neuer **Wasserversorgungsinfrastrukturen** als möglicher Ansatz zur Bewältigung von Dürre vorgeschlagen und darauf verwiesen, dass *"der Bau neuer Wasserdämme und -fernleitungen ... dem EU-Recht [unterliegt]"*.

In den Verträgen lässt sich nur schwer eine rechtliche Grundlage für die Berufung auf das EU-Recht bezüglich öffentlicher Wasserfernleitungen zwischen den Mitgliedstaaten oder der Schaffung neuer grenzüberschreitender Infrastrukturen für gemeinschaftliche Wasserfernleitungen erkennen. In **Arti-**

⁵ Art. 3 Abs. (1) Buchst. f), Art. 154 EG-Vertrag.

⁶ Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission "Die Wasserpolitik der Europäischen Union" (CdR 186/96 fin).

kel 154 des EG-Vertrags über transeuropäische Netze ist die Zuständigkeit der Gemeinschaft tatsächlich nur für den Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze in den Bereichen der Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastruktur festgelegt.

Auch wenn in der Mitteilung die Option der Errichtung neuer Wasserversorgungsinfrastrukturen nur als alternative Lösung für den Fall vorgeschlagen wird, dass alle Präventionsmaßnahmen umgesetzt wurden ohne die erwartete Wirkung erzielt zu haben, müsste die Europäische Kommission noch klar festlegen, auf welcher Zuständigkeitsgrundlage dieser Vorschlag beruhen sollte.

In diesem Zusammenhang ist es hilfreich daran zu erinnern, dass *Maßnahmen, "die mengenmäßige Bewirtschaftung der Wasserressourcen berühren oder die Verfügbarkeit dieser Ressourcen mittelbar oder unmittelbar betreffen"* **einstimmig** durch den Rat "nach Anhörung des (...) Ausschusses der Regionen" erlassen werden (**Artikel 175 Absatz (2) Buchstabe b) EG-Vertrag**). Da Wasserressourcen für die Regionen von großer Bedeutung sind, könnte der Ausschuss betonen, dass man sich vor Inangriffnahme jeglicher künftiger Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene in diesem Bereich voll und ganz über das Erfordernis eines einstimmigen Beschlusses des Rates und der obligatorischen Anhörung des Ausschusses der Regionen im Klaren sein muss.

Neue Rechtsvorschriften

Ogleich in der Mitteilung betont wird, dass die Anwendung der bestehenden Wasserrahmenrichtlinie⁷ (WRR) von großem Nutzen für die Bewältigung der Herausforderungen der Wasserknappheit und Dürre sein könnte, schlägt die Kommission in dem Dokument **neue Rechtsvorschriften** vor (z.B. unter Ziffer 2.5: Rechtsvorschriften für Produkte, die keine Energie verbrauchen, einschließlich waserführender Geräte, oder eine neue Richtlinie zur Wassereffizienz von Gebäuden).

Kernaussage

Der AdR könnte der Kommission vorschlagen, **Nummer 6 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit** zu berücksichtigen, wenn in Folge der Mitteilung neue Rechtsvorschriften angenommen werden sollten. Dies erfordert, dass für Maßnahmen der Gemeinschaft "*... eine möglichst einfache Form zu wählen [ist], wobei darauf geachtet werden muss, dass das Ziel der Maßnahme in zufrieden stellender Weise erreicht wird und die Maßnahme tatsächlich zur Anwendung gelangt. Die Rechtsetzungstätigkeit der Gemeinschaft sollte über das erforderliche Maß nicht hinausgehen. Dementsprechend wäre ... eine Richtlinie einer Verordnung und eine Rahmenrichtlinie einer detaillierten Maßnahme vorzuziehen.*"

⁷

Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik.

3. Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit

In der Mitteilung wird der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit durchaus berücksichtigt, ebenso wie das Erfordernis der Anhörung und der Bewertung möglicher Auswirkungen auf die Gemeinschaftspolitik durch eine Folgenabschätzung. **Es wird jedoch kaum auf die Anwendung dieser Grundsätze und die Rolle der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften eingegangen.** Durch das Anführen von Beispielen empfehlenswerter Praktiken der Regionen wird in der Mitteilung ihre Rolle implizit anerkannt. Es wird aber nicht auf die Anwendung der Grundsätze auf regionaler Ebene verwiesen.

Nach Artikel 174 Absatz (3) des EG-Vertrags muss die Gemeinschaft die unterschiedlichen Befugnisse der Regionen in Mitgliedstaaten der EU in Betracht ziehen. Die Gemeinschaft berücksichtigt bei ihren Maßnahmen "*die Umweltbedingungen in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft*"; "*die Vorteile und die Belastung aufgrund des Tätigwerdens bzw. eines Nichttätigwerdens*" sowie "*die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Gemeinschaft insgesamt sowie die ausgewogene Entwicklung ihrer Regionen*".

Kernaussage

*Der AdR könnte nachdrücklich befürworten, dass zusätzliche **Forschungstätigkeit** zu den Ursachen der Wasserknappheit und Dürre in unterschiedlichen Regionen Europas **durchgeführt wird** und dabei gemäß Artikel 174 Absatz (3) EG-Vertrag die **spezifischen biogeographischen Verhältnisse** in den Mitgliedstaaten und Regionen berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang könnte der AdR die Einrichtung einer Europäischen Dürrebeobachtungsstelle begrüßen, die eng mit den lokalen und regionalen Behörden zusammenarbeiten sollte und ein wirksames Instrument zur Verfolgung zahlreicher Untersuchungen sein könnte. Es sollte aber betont werden, dass eine solche Beobachtungsstelle in Einklang mit Nummer 9 dritter Spiegelstrich des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit keinen neuen kostspieligen Verwaltungsaufwand für Europa verursachen darf.*

Die Verbindung zwischen Wasserknappheit und Dürre einerseits und das Erfordernis von Schutzmaßnahmen gegen Naturkatastrophen andererseits ist offensichtlich. In vielen EU-Ländern sind die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften für den Katastrophenschutz zuständig.

Kernaussage

In Anlehnung an frühere Stellungnahmen des AdR ist es wichtig, die Rolle der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften bei der **Verhütung von Naturkatastrophen und der Organisation des Katastrophenschutzes**⁸ hervorzuheben. Die Auswirkungen von Wasserknappheit und Dürre könnten den AdR dazu veranlassen, *der Kommission zu suggerieren, dass die Regionen, Städte und Gemeinden als*

8

Stellungnahme zum Thema "Naturkatastrophen (Flächenbrände, Überschwemmungen, Dürren)" (CdR 116/2006 fin).

die den Bürgern am nächsten stehende Ebene als erste von Wasserknappheit und Dürre betroffen und gefragt sein werden. Sie sollten sich daher an der Ausarbeitung, Umsetzung und Kontrolle von diesbezüglichen nationalen Strategien und Maßnahmen beteiligen. Jeder Mitgliedstaat sollte dafür Sorge tragen, dass die Regionen und die lokalen Gebietskörperschaften über angemessene und erforderliche Informationen sowie ausreichende finanzielle Mittel verfügen, die sie zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Bereich des Katastrophenschutzes brauchen.

3.1 Wassertarif

Zu den kurzfristigen Prioritäten gehört eine sachgemäße Wassertarifpolitik. Entscheidungen auf staatlicher Ebene zum "Wassertarif" können erhebliche Auswirkungen auf lokale und regionale Gebietskörperschaften haben. In der Mitteilung (Ziffer 2.1) heißt es, dass tarifpolitische Vorkehrungen wirkungslos sein können, *"wenn der größte Teil der Wasserentnahme von den Behörden nicht einmal gemessen oder registriert wird."* Dies kann aber zu einem höheren Finanz- und Verwaltungsaufwand für die regionalen und lokalen Behörden führen, da dieser Vorschlag mit neuen Maßnahmen auf regionaler und lokaler Ebene verbunden ist.

Der Vorschlag scheint in der Mitteilung nicht ausreichend erläutert zu sein.

Der AdR könnte darauf drängen, dass die Mitgliedstaaten vor Einführung neuer Wassertarife die regionalen und lokalen Behörden befragen sollten und regionale Unterschiede zu berücksichtigen sind.

3.2 Sachgemäßere Zuteilung von Wasser und wasserwirtschaftsbezogenen Finanzmitteln

Die Kommission verweist darauf, dass ein entsprechendes Programm zur Bewältigung von Wasserknappheit und Dürre in den auf EU-Ebene bestehenden Rechtsrahmen eingebettet werden kann (z.B. Ziffer 2.3.1 der Mitteilung: *"Die WRR bietet den erforderlichen Spielraum für spezifische Pläne zur Dürreerisikosteuerung in den einschlägigen Flusseinzugsgebieten"* und der Verweis unter Ziffer 2.7.1, auf das Wasser-Informationssystem für Europa (WISE) als ideales Forum zur Integration und Verbreitung von Information).

Kernaussage

Der AdR könnte begrüßen, dass die Kommission die Anwendung bereits bestehender EU-Rechtsvorschriften und Mechanismen vorschlägt, damit der Verwaltungsaufwand für die nationalen und lokalen Behörden so gering wie möglich gehalten wird.

Darüber hinaus könnte der AdR im Einklang mit seinen früheren Stellungnahmen darauf verweisen, wie wichtig es ist, die Beteiligung der Regionen an den betreffenden integrierten Wasserbewirtschaft-

ungsplänen zu fördern, "denn es sind die Regionen, die die Folgen der Wasserpolitik und der integrierten Wasserbewirtschaftungspläne zu tragen haben"⁹.

Generell wird in der Mitteilung offenbar nicht ausreichend auf die Zuteilung von Wasser eingegangen. Der AdR könnte vorschlagen, das Thema des Wasserverbrauchs in anderen wasserintensiven Sektoren wie der Landwirtschaft anzusprechen. In diesem Zusammenhang sollten Maßnahmen zur Gewährleistung der Wasserversorgung in der Landwirtschaft im Rahmen der Fonds der GAP förderfähig sein.

3.3 Wassersparfreundliche Kultur in Europa

In der Mitteilung wird auf die Bereitschaft zur Förderung einer wassersparfreundlichen Kultur verwiesen. In diesem Zusammenhang haben "Maßnahmen zur Wissensvermittlung, Erziehung und Ausbildung" Vorrang (Ziffer 2.6). Der AdR könnte der Kommission vorschlagen, "die unersetzliche Rolle der Regionen und Gemeinden als Schnittstellen für die Information, Erziehung und Sensibilisierung der Bürger und Haushalte in Fragen der Umwelt und umweltfreundlicher Praktiken" anzuerkennen und zu unterstützen¹⁰.

4. **Kosten der Umsetzung der Mitteilung/Finanzierung**

Die meisten der von der Kommission genannten Maßnahmen zur Bekämpfung von Wasserknappheit und Dürre sollten von den Mitgliedstaaten durchgeführt werden. Die Kommission verweist in ihrer Mitteilung richtigerweise darauf (Ziffer 2.2.2), dass für den Zeitraum 2007-2013 "Investitionen in die Wasserbewirtschaftung ..., in saubere und wassersparende technische Verfahren sowie in Vorkehrungen zur Risikovorbeugung" vorgesehen sind (über den Solidaritätsfonds der Europäischen Union, einzelstaatliche Beihilfen und den Gemeinschaftsmechanismus für den Katastrophenschutz). Allerdings betont die Kommission, dass **der aktuelle Haushalt nicht ausreicht, um alle Bereiche angemessen abzudecken.**

Kernaussage

Der AdR könnte hervorheben, dass die Maßnahmen zur Bekämpfung von Wasserknappheit und Dürre zweifellos mit zusätzlichen Kosten für die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften verbunden sind.

Im Einklang mit Nummer 9 dritter Spiegelstrich des Protokolls sollte die Kommission "gebührend berücksichtigen, dass die finanzielle Belastung und der Verwaltungsaufwand der Gemeinschaft, der

⁹ Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission "Die Wasserpolitik der Europäischen Union" (CdR 186/96 fin).

¹⁰ Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission zum sechsten Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft für die Umwelt "Umwelt 2010: Unsere Zukunft liegt in unserer Hand", Sechstes Umweltaktionsprogramm, und dem Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über das Umweltaktionsprogramm 2001-2010 der Europäischen Gemeinschaft (CdR 36/2001).

Regierungen der Mitgliedstaaten, der örtlichen Behörden, der Wirtschaft und der Bürger so gering wie möglich gehalten werden und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen müssen¹¹.

In der Folgenabschätzung werden die Kosten für die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften im Zusammenhang mit der Umsetzung der Rechtsvorschriften und zusätzlicher Maßnahmen, die in Folge dieser Mitteilung vereinbart werden, nicht ausdrücklich genannt.

¹¹ Nummer 9 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.