



Institution:	Vorarlberger Landtag
Titel der EU-Initiative:	Mitteilung der Kommission „Ein Blueprint für den Schutz der europäischen Wasserressourcen“
Referenz: (z.B. KOM(2005) 112)	COM(2012) 673 final

Der Grundsatz der Subsidiarität soll sicherstellen, dass Entscheidungen auf der am besten für die Erreichung der angestrebten Ziele geeigneten Ebene so bürgernah wie möglich getroffen werden. Daher ist kontinuierlich zu prüfen, ob ein Tätigwerden der EU unter Berücksichtigung der Möglichkeiten auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene gerechtfertigt ist. Die Definition des Subsidiaritätsprinzips der EU ist durch die ausdrückliche Erwähnung der lokalen und regionalen Dimension im Vertrag von Lissabon ergänzt worden.

Das vorliegende Schema soll den Partnern des Netzes für Subsidiaritätskontrolle eine Hilfe sein, damit sie leichter prüfen können, ob EU-Initiativen im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stehen und dem Konzept der besseren Rechtsetzung entsprechen. Es beinhaltet einen Anhang mit relevanten Informationsquellen.

<p>1. ART DER ZUSTÄNDIGKEIT/RECHTSGRUNDLAGE</p> <p><i>Das Subsidiaritätsprinzip findet nach Art. 5 EUV nur in Bereichen Anwendung, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen, d.h. bei geteilter und unterstützender Zuständigkeit.</i></p> <p>Zu Beginn einer Subsidiaritätsprüfung muss die Art der Zuständigkeit einer EU-Initiative ermittelt werden. Dies erfordert zunächst eine Bestimmung der jeweiligen Rechtsgrundlage.</p> <p>EU-Initiativen haben als Rechtsgrundlage einen Artikel des Vertrages, der die EU-Institutionen ermächtigt, in einem bestimmten Politikbereich tätig zu werden. Für Gesetzgebungsakte ist es von besonderer Wichtigkeit, die jeweilige Rechtsgrundlage zu bestimmen, aber auch bei Akten ohne rechtsetzenden Charakter, wie z.B. Mitteilungen sowie Grün- und Weißbüchern, ist dies von Bedeutung. Allerdings ist in diesen Fällen die Feststellung des Politikbereiches bzw. der Politikbereiche in den einschlägigen Titeln oder Kapiteln des Vertrags ausreichend.</p> <p>Die Rechtsgrundlage und die Art der Zuständigkeit können anhand der folgenden Fragen ermittelt werden:</p> <p>1.1 Auf welche(n) Artikel, Titel bzw. welche(s) Kapitel des Vertrags gründet sich die Zuständigkeit der EU in dem jeweiligen Bereich? (zu den Artikeln siehe Anhang, Punkt 1 der Tabelle)</p> <p>Da es sich um eine Mitteilung handelt, wird <u>keine Rechtsgrundlage</u> angeführt. Thema der Mitteilung ist die Wasserpolitik der EU und es wird insbesondere auf die Wasserrahmenrichtlinie Bezug genommen. Das Ziel des Blueprints – und zwar die Nachhaltigkeit sämtlicher sich auf Gewässer auswirkender Aktivitäten zu gewährleisten, um qualitativ hochwertiges Wasser in ausreichender Menge sicherzustellen – ist in der Wasserrahmenrichtlinie bereits in verschiedener Weise verankert. Bei der Erlassung der Wasserrahmenrichtlinie stützte die EU ihre Zuständigkeit insbesondere auf Art. 175 Abs. 1 EGV (jetzt: 192 AEUV), weshalb davon ausgegangen werden kann, dass die EK die laut Mitteilung zu treffenden Maßnahmen im Wesentlichen auf dieselbe Kompetenzgrundlage abstützen wird.</p>
--

1.2 Handelt es sich um eine ausschließliche, eine geteilte oder eine unterstützende Zuständigkeit? (s. anhängende Tabelle)

In Fällen **ausschließlicher Zuständigkeit** der EU ist nur zu prüfen, ob der **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** gewahrt ist (weiter bei Punkt 3).

Art. 192 AEUV betrifft den Umweltbereich und fällt in den zwischen MS und EU geteilten Zuständigkeitsbereich.

2. SUBSIDIARITÄTSPRINZIP - "Muss die EU tätig werden?"

[...] die Union [wird] in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind (Art. 5 EUV).

Die EU wird nur tätig, wenn ihre Tätigkeit als **notwendig erachtet und ein klarer Nutzen** erwartet wird. Die folgenden Fragen ermöglichen die Einschätzung, ob diese **kumulativen** Bedingungen **beide** erfüllt sind. Für diesen Zweck hilfreiche Informationsquellen sind Folgenabschätzungen (s. Anhang, Punkt 2) und/oder Begründungen und Erwägungsgründe von Legislativvorschlägen.

2.1 Ist die in Betracht gezogene Maßnahme **notwendig**

- weil der betreffende Punkt transnationale Aspekte aufweist, die von den Mitgliedstaaten und/oder den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften alleine nicht angemessen geregelt werden können?

und/oder

- weil alleinige Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder das Fehlen von Maßnahmen auf EU-Ebene gegen Anforderungen der Verträge verstoßen oder auf sonstige Weise die Interessen der anderen Mitgliedstaaten erheblich beeinträchtigen könnten?

und/oder

- weil bestehende EU-Maßnahmen und/oder gezielte Unterstützung in diesem Rahmen für die Erreichung der gesetzten Ziele nicht ausreichen?

In der Mitteilung stellt die EK dar, wie die europäischen Wasserressourcen erhalten und geschützt werden können. Dazu werden Maßnahmen in den Bereichen „Flächennutzung und ökologischer Zustand von Gewässern“ (Punkt 2.1), „Chemischer Zustand und Verunreinigung von Gewässern“ (Punkt 2.2), Wassereffizienz (Punkt 2.3) sowie zur Verhinderung der „Anfälligkeit von Gewässern“ (Punkt 2.4) vorgeschlagen. Weiters kündigt die EK themenübergreifende Lösungen (Punkt 2.5) an und will auf globaler Ebene den Zugang zu sauberen Trinkwasser und Abwasserentsorgung sowie eine integrierte Wasserressourcenbewirtschaftung fördern (Punkt 2.6).

Die in Punkt 2.2 vorgeschlagene Aktion „Richtlinie über Umweltqualitätsnormen: Annahme des Änderungsvorschlags der Kommission“ wird als subsidiaritätswidrig abgelehnt. Der von der EK bereits vorgelegte Vorschlag zur Änderung der in der Wasserrahmenrichtlinie angeführten Liste an prioritären Stoffe, die ein erhebliches Risiko für die aquatische Umwelt darstellen, sieht die Aufnahme von insgesamt 15 neuen Stoffe in diese Liste vor und verschärft für weitere 7 Stoffe die Umweltqualitätsnormen deutlich. Die Aufnahme soll erfolgen, ohne dass für alle diese Stoffe ausreichende Grundlagen für die Annahme negativer Auswirkungen auf Mensch und Umwelt vorliegen. Dies gilt insbesondere für das natürliche Hormon 17-beta-Östradiol und das synthetische Hormon 17-alpha-Ethinylöstradiol. Die Festlegung von Umweltqualitätsnormen für diese Stoffe bei dem derzeitigen Wissensstand über ihr Auftreten und ihre Wirkungen auf die aquatische Umwelt kann zu Problemen führen. Vielmehr sind die Mitgliedstaaten am besten dafür geeignet einzuschätzen, welches die wirksamsten Maßnahmen sind, die ergriffen werden sollten, um die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie zu erreichen.

Auch wird die in Punkt 2.3 angekündigte „Entwicklung eines CIS-Leitfadens für Handelssysteme und Kosten-Nutzen-Analysen“ aus Subsidiaritätssicht strikt abgelehnt. Gerade im Bereich der Ressource Wasser bestehen große lokale und regionale Unterschiede. Durch einen CIS-Leitfaden besteht die Gefahr, dass lediglich eine generelle Regelung getroffen wird, ohne dass die vorhandenen Unterschiede ausreichend berücksichtigt und nicht alle Interessen gleichwertig vertreten werden. Ein CIS-Leitfaden ist daher kein probates Mittel, um die effiziente Wassernutzung festzulegen. Außerdem ist grundsätzlich jedes Land bzw. jede Region dazu angehalten selbst geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Wasserversorgung sicherzustellen. Der geplante CIS-Leitfaden könnte dazu führen, dass einzelne Regionen/Länder nicht mehr selbst dieser Verpflichtung nachkommen, sondern diese Aufgabe auf dem Handelsweg zu lösen versuchen bzw. sich bei der Erfüllung dieser Aufgabe nicht mehr um eigenständige Lösungen bemühen. In diesem Zusammenhang wird auf § 105 Abs 1 lit k Wasserrechtsgesetz (WRG), BGBl 215/1959 idF 14/2011 verwiesen, der normiert, dass ein Antrag auf wasserrechtliche Bewilligung eines Vorhabens insbesondere dann als unzulässig angesehen werden kann oder nur unter entsprechenden Auflagen und Nebenbestimmungen bewilligt werden kann, wenn zum Nachteil des Inlandes Wasser ins Ausland abgeleitet werden soll, also somit auch der Handel mit der Ressource Wasser. Hierbei ist die Ableitung ins Ausland gleich wie die überregionale Ableitung im Inland zu beurteilen. Darüber hinaus wird auch auf § 105 Abs 1 lit l WRG hingewiesen, der ebenso wie § 105 Abs 1 lit k WRG, Schutz gegen exzessiven Wasserexport bieten soll.

In Punkt 2.3. kündigt die EK die Durchsetzung der in der Wasserrahmenrichtlinie vorgesehenen Wassergebührenpolitik / Kostendeckung an, u. a. als Vorbedingung im Rahmen der Fonds zur Entwicklung des ländlichen Raums und des Kohäsionsfonds. Die bereits im Rahmen der Wasserrahmenrichtlinie diskutierte Wassergebührenpolitik hat insbesondere das Ziel, Anreize für die Wassernutzer zu setzen, mit der Ressource Wasser sparsam umzugehen. Eine solche Zielsetzung ist beispielsweise bei der Trinkwasserversorgung sinnvoll, wo die Verbraucher durch erhöhte Preise dazu angehalten werden, ihr Verbrauchsverhalten zu verändern, um somit Kosten zu senken. Eine Wassergebührenpolitik im Bereich Wasserkraft hätte hingegen lediglich das Ergebnis, dass der Strom aus Wasserkraft verteuert wird oder aufgrund des Preisdrucks weniger Strom aus der erneuerbaren Energiequelle Wasser produziert wird. Diese Konsequenzen stehen dem Ziel einer Erhöhung des Anteils an erneuerbaren Energien und der Energiewende insgesamt entgegen. Die geplante Maßnahme wird daher – soweit auch die Wassergebühren für die Nutzung zur Wasserkrafterzeugung umfasst sind – abgelehnt, da dies einer über die EU-Zielvorgaben hinausgehenden und mit den EU-2020-Zielen für Klimawandel und Energie im widersprechenden Vorgabe gleich käme.

2.2 Würde die in Betracht gezogene Maßnahme aufgrund ihres Umfangs und/oder ihrer Wirksamkeit einen deutlichen Nutzen im Vergleich zu einem Handeln auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene erbringen (Größenvorteil, Rechtssicherheit, Einheitlichkeit des rechtlichen Ansatzes usw.)?

Im Bereich der EU-Wasserpolitik besteht eine hohe Regelungsdichte. Insbesondere die Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG ist hier zu erwähnen, mit der bereits ein breiter Ordnungsrahmen im Bereich der Wasserpolitik geschaffen wurde. Der Zielsetzung der Wasserrahmenrichtlinie – bis 2015 einen guten Gewässerzustand zu erreichen – wurde in Österreich mit ambitionierten nationalen Umsetzungsmaßnahmen Rechnung getragen. Österreich bzw. insbesondere Vorarlberg kennen daher hohe Standards. Die in der Mitteilung vorgeschlagenen Maßnahmen stellen größtenteils nur eine Vertiefung der im Rahmen der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie geschaffenen Regelungen dar, weshalb aus ihnen kein wirklicher zusätzlicher Nutzen abgeleitet werden kann. Vielmehr wäre es notwendig, in jenen MS, die mit der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie säumig sind, deren Umsetzung zu forcieren.

Zur Unterstützung der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie schlägt die EK eine Vielzahl von CIS-Leitfäden vor. Grundsätzlich ist zu den CIS-Leitfäden festzuhalten, dass diese vor dem Hintergrund der mangelnden Mitwirkungsmöglichkeiten der regionalen und lokalen Ebene als kritisch angesehen werden (siehe dazu näher

Punkt 3.1). In

Die in Punkt 2.1, 2.3 bzw. 2.4 vorgeschlagenen CIS-Leitfäden „für Maßnahmen zur Förderung der natürlichen Wasserrückhaltung (grüne Infrastruktur)“, „für die Berechnung der ökologisch erforderlichen Wassermindestmenge (und Wasserkonten)“ und „für die Festsetzung der Wassereffizienzziele“ werden auch vor dem Hintergrund mangelnder transnationaler Aspekte als nicht notwendig angesehen. Mindestwassermengen und Wassereffizienzziele wie auch Vorgaben zur Wasserrückhaltung sind nämlich vor dem Hintergrund klimatisch unterschiedlicher regionaler Verhältnisse (alpine Gewässer können nicht mit jenen in mediterranen Trockengebieten verglichen werden) individuell und auf Basis einer Einzelfallbetrachtung des jeweiligen Gewässers festzulegen, EU-weite Vorgaben sind daher nicht notwendig und lassen und keinen klaren Nutzen erwarten.

Die unter Punkt 2.2 vorgeschlagene Aktion „Nitratrichtlinie: Ausdehnung der als nitratgefährdet ausgewiesenen Gebiete und Verstärkung der Aktionsprogramme“ lässt keinen Nutzen erwarten, insbesondere da in Österreich das gesamte Bundesgebiet als nährstoffsensibles Gebiet nach Art 3 Abs 5 der Richtlinie 91/676/EWG (EU-Nitratrichtlinie) und Art 5 Abs 8 der Richtlinie 91/271/EWG (EU kommunale Abwasserrichtlinie) ausgewiesen ist.

3. GRUNDSATZ DER VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT - "Wie soll die EU tätig werden?"

[...] die Maßnahmen der Union [gehen] inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus (Art. 5 EUV).

Die von der EU vorgeschlagenen Maßnahmen müssen zur **Erreichung der angestrebten Ziele geeignet und angemessen** sein.

3.1 Die folgenden Fragen ermöglichen die Einschätzung, ob die Art und der Umfang der in Betracht gezogenen Maßnahme die Erfordernisse der Verhältnismäßigkeit erfüllt. Nützliche Informationsquellen sind dabei Folgenabschätzungen (s. Anhang, Punkt 2) und/oder Begründungen und Erwägungsgründe von Legislativvorschlägen.

- Ist die in Betracht gezogene Maßnahme **angemessen**, um die angestrebten Ziele zu erreichen?

Und

- Ist die **Form der in Betracht gezogenen Maßnahme** (Wahl des Instruments) so einfach wie möglich, um die angestrebten Ziele zu erreichen?
(Die EU darf in ihrer Rechtsetzungstätigkeit nicht über das erforderliche Maß hinausgehen. Unter Einhaltung der Vorschriften des Vertrages und unter der Voraussetzung, dass es zur Erreichung der angestrebten Ziele ausreichend ist, ist eine Richtlinie einer Verordnung und eine Rahmenrichtlinie einer detaillierten Maßnahme sowie eine Maßnahme ohne rechtsetzenden Charakter, wie z.B. eine unverbindliche Empfehlung, einem Gesetzgebungsakt vorzuziehen; vorrangig sollte die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten gefördert und nationale Maßnahmen abgestimmt bzw. derartige Maßnahmen durch Leitlinien, Schaffung von Mechanismen für den Informationsaustausch usw. ergänzt und unterstützt werden.)

Und

- Lässt die in Betracht gezogene Maßnahme zur Erreichung der angestrebten Ziele so viel **nationalen (d.h. zentralen, regionalen und lokalen) Entscheidungsspielraum** wie möglich?
(Unter Einhaltung der Vorschriften des Vertrags und solange es zur Erreichung der angestrebten Ziele ausreichend ist, muss die EU den Mitgliedstaaten Alternativen zur Erreichung der Ziele anbieten und sich bemühen, gefestigte nationale Regelungen zu achten. Wenn es notwendig ist, Normen auf EU-Ebene festzulegen, sollten vorzugsweise Mindestnormen festgelegt werden und sollte es den Mitgliedstaaten

überlassen bleiben, strengere Normen festzulegen.)

Zu den in Punkt 2.5. angeführten „Querschnittslösungen“ wird zum einen auf Punkt 4.2, Verwaltungsaufwand, verwiesen. Zum anderen wird die „Weiterführung der CIS-Tätigkeiten im Bereich der Schnittstelle „Wissenschaft-Politik““ kritisch gesehen, da es bei der Erarbeitung von CIS-Leitfäden an der Mitwirkungsmöglichkeit aller Mitgliedsstaaten mangelt und diese zudem nur bedingt durchsetzbar sind. Auch wird die geplante „Verschärfung der Kontroll- und Überwachungsvorschriften“ abgelehnt, da es gerade im Bereich Wasserrecht bereits ausreichend Monitoring gibt und weitere Verschärfungen daher als unverhältnismäßig abzulehnen ist. Ebenso scheint eine Aufnahme von „Wasser“-Indikatoren in die EU-2020-Strategie bzw. das europäische Semester unverhältnismäßig, da dieser Prozess auf die finanz- und wirtschaftspolitischen Hinsicht bedeutendsten Bereich fokussiert bleiben und nicht um diverse andere Themen erweitert werden soll. Dies würde im Übrigen auch die effektive Umsetzung des europäischen Semesters in Frage stellen.

3.2 Wenn Sie der Meinung sind, dass die in Betracht gezogene Maßnahme über das notwendige Maß hinausgeht: Was wäre in Ihren Augen ein weniger restriktiver, alternativer Weg zur Erreichung der angestrebten Ziele?

4. BESSERE RECHTSETZUNG

4.1 Wenn eine EU-Initiative eine **Folgenabschätzung** enthält (s. Anhang, Punkt 2), werden die **lokalen und regionalen** Aspekte darin Ihrer Ansicht nach angemessen berücksichtigt? Kommen Sie zu derselben Einschätzung wie die Europäische Kommission?

Es wurde eine umfangreiche Folgenabschätzung durchgeführt, wobei der Fokus nicht auf regionalen und lokalen Aspekten lag und diese daher auch nicht angemessen berücksichtigt wurden.

4.2 Würde die Umsetzung der in Betracht gezogenen Maßnahme der Verwaltung und/oder den Wirtschaftsteilnehmern und/oder den Bürgern Ihrer Region/Stadt/Gemeinde einen **Kosten- und/oder Verwaltungsaufwand**¹ verursachen?

Stünden diese Kosten **in einem angemessenen Verhältnis zu den angestrebten Zielen**?

Wenn die Auswirkungen der EU-Initiative nicht beurteilt wurden (weder durch eine separate Folgenabschätzung noch in der Initiative selbst), geben Sie bitte an, ob Ihrer Meinung nach der Kosten- und/oder Verwaltungsaufwand z.B. durch eine Konsultation über die verschiedenen AdR-Netze näher bewertet werden sollte.

Die in der Mitteilung vorgeschlagenen Maßnahmen, besonders jene unter Punkt 2.5 Querschnittslösungen, bringen eine Erhöhung des ohnehin sehr hohen Verwaltungsaufwandes mit sich. Es ist daher aus verwaltungsökonomischer Sicht das Kosten-/Nutzenverhältnis zu hinterfragen.

Aus Kostengründen ist die Änderung der Wasserrahmenrichtlinie bzw. der Richtlinie über Wasserqualitätsnormen in der Wasserpolitik kritisch zu sehen. Die laut Richtlinienvorschlag neu aufzunehmenden prioritären Stoffe würden derzeit nicht kalkulierbare zusätzliche Investitionen in Kläranlagen bedeuten.

1

Verwaltungsaufwand sind die Kosten, die Unternehmen, Wirtschaftsteilnehmer, Bürger und Gebietskörperschaften tragen, um ihren sich aus den Rechtsvorschriften ergebenden Auskunftspflichten nachzukommen, die ihnen ohne die entsprechenden Rechtsvorschriften nicht entstünden.

5. ROLLE DER EU

Welche Rolle sollte der EU Ihrer Auffassung nach in dem betreffenden Politikbereich **zukommen**? (Soll die EU z.B. nur den Rahmen/die wichtigsten Ziele vorgeben oder aber genauere Bestimmungen festlegen? Soll die EU eher unterstützend tätig werden, z.B. durch die Koordinierung der Politik der einzelnen Staaten, oder ist ein weiterreichendes, direkteres Tätigwerden der EU erforderlich? Sind Regulierungsmaßnahmen notwendig, oder würden Sie Alternativen zu Rechtsvorschriften für ausreichend halten, wie etwa Leitfäden der Europäischen Kommission?)