

Katalog: Maßnahmenanforderungen für eine zukunftsfähige Trinkwasserversorgung

Anlass: Für den zukünftigen Schutz der Wasserressourcen steht derzeit eine Reihe von Weichenstellungen an. Auf der Ebene „Rheineinzugsgebiet“ sind dies vor allem die Rheinministerkonferenz am 13.02.2020 in Amsterdam sowie das Programm „Rhein 2040“. Daher legt die **Internationale Arbeitsgemeinschaft der Wasserwerke im Rheineinzugsgebiet (IAWR)** im Folgenden einen Katalog an identifizierten Maßnahmenanforderungen vor, damit der nächsten Generation die benötigten Trinkwasserressourcen hinterlassen werden können. Zudem ist die aufkommende Klimakrise stark mit einer Wasserkrise verbunden, so dass dem Schutz der verbleibenden Wasserressourcen fortan ein oberster Stellenwert einzuräumen ist. Schäden der Gewässer, vor allem der Grundwasserqualität, sind im Regelfall langanhaltend. Die Weitergabe verschmutzter Wasserressourcen an die Kinder- und Enkelgeneration kann keine Option sein, denn nur mit sauberem Trinkwasser gibt es auch zukünftig eine Lebensgrundlage für Mensch, Wirtschaft und Umwelt. Hierzu gibt es keine Alternative.

1. Vorrangstellung für öffentliche Trinkwasserversorgung: Bei behördlichen Genehmigungsverfahren muss sich die Vorrangstellung der öffentlichen Trinkwasserversorgung in **höherwertigen wasserrechtlichen Genehmigungen** (in Deutschland: Bewilligung statt Erlaubnis) und **langfristigeren Genehmigungszeiträumen** ausdrücken als sie bei anderweitiger Nutzung erteilt werden.

Zur Erläuterung: Ausgehend vom menschlichen Organismus hat – nach Atemluft – Trinkwasser als Lebensmittel die höchste Bedeutung. Erst danach folgt nachrangig Nahrung. Dies lässt sich an der Zeitspanne bis zum Ableben nach Entzug der einzelnen Lebensmittel ersehen. An dieser Rangfolge ist die Priorisierung konkurrierender Wassernutzungen auszurichten, z.B. auch der Vorrang der Trinkwassernutzung vor landwirtschaftlicher Nutzung für Ernährung. Auch die Verschmutzung von Wasser ist als eine – indirekte – konkurrierende (Gewässerbe-) Nutzung anzusehen, die grundsätzlich hinter der Versorgung mit sauberem Trinkwasser zurücktreten muss.

2. Zielwerte des Europäischen Fließgewässermemorandums einhalten: Die Zielwerte des Europäischen Fließgewässermemorandums (European River Memorandum, ERM, Flussgebiete Rhein, Donau, Elbe, Maas, Ruhr) sind einzuhalten. Bis zur übernächsten Rheinministerkonferenz (spätestens 2027) wird für Mikroverunreinigungen ein anfängliches quantitatives Reduktionsziel von mindestens 70 % als unbedingt erforderlich angesehen, sofern nicht das Vorkommen und die Eigenschaften eines Stoffes einen kurzfristigeren Handlungsbedarf auslösen.

Ziel: Die Wasserqualität „soll so beschaffen sein, dass die **Trinkwassergewinnung mit einfachen, naturnahen Aufbereitungsverfahren möglich ist**“ (s. Internationale Kommission zum Schutz des Rheins (IKSR), **Programm „Rhein 2020“**, S. 7 (eig. Herv.)),

https://www.iksr.org/fileadmin/user_upload/DKDM/Dokumente/Fachberichte/DE/rp_De_0116.pdf.

Es bietet sich an, eine quantitative Kontrolle der Zielerreichung hinzuzunehmen, dass keine Steigerung des Aufbereitungs-Aufwandes erfolgt.

3. Lücken bei Zulassungsverfahren schließen

3a. Das derzeitige **REACH-Verfahren** auf EU-Ebene ist kein Zulassungsverfahren, sondern ein **bloßes Registrierungsverfahren**, in dem lediglich stichprobenartig die eingereichten Dossiers auf Datenqualität und Richtigkeit geprüft werden. **Zulassungsverfahren** bedürfen einer spezifischen Gesetzgebung, die in einzelnen Bereichen vorliegt (**Pflanzenschutzmittel, Biozide, Arzneimittel, Lebens-/Futtermittel**), in allen anderen nicht. **In allen anderen Bereichen existiert also eine Regelungslücke bei Zulassungen, die rasch durch wirksame Gesetzgebungsmaßnahmen geschlossen werden muss.**

Bei **neuen Arzneimitteln** werden zwar seit 2006 Environmental Risk Assessments (ERA) durchgeführt, allerdings von den Herstellern selbst und in der Regel ohne Veröffentlichung der Ergebnisse. Daher bedarf es hierzu auf EU-Ebene zunächst einer ERA-Publikationspflicht und darauf aufbauend einer vorsorgegemäßen Regulierung.

3b. **Zulassungserfordernisse konkretisieren und einhalten: Vor dem Inverkehrbringen neuer Stoffe, Stoffgemische und/oder Produkte** wird die mögliche Auswirkung und Relevanz für den Wasserkreislauf im Sinne des Vorsorgeprinzips geprüft. Dabei sind Abbau- und Transformationsprodukte einzubeziehen. Die zum Schutz des Wasserkreislaufes notwendigen Eigenschaften/Maßnahmen sind für neue Stoffe, Stoffgemische und/oder Produkte vor dem Inverkehrbringen nachzuweisen und zu definieren. **Erst wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, kann eine Zulassung erfolgen.** Gleiches gilt, wenn eine Zulassung verlängert oder neu erteilt werden soll.

4. Eintrag von PM(T)-Stoffen vermeiden: Der Eintrag von **persistenten, mobilen (toxischen), PM(T), und sehr persistenten, sehr mobilen (vPvM)** Stoffen, die nach EU-Recht registriert sind, **sollte schrittweise vermieden werden**, vgl. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/protecting-the-sources-of-our-drinking-water-from>. Die IAWR unterstützt daher auch die IKSR-Empfehlung (Feb. 2019): *„Die IKSR empfiehlt den Staaten im Rheineinzugsgebiet, ein Minderungsgebot für persistente bzw. persistente und mobile Stoffe, welche zunächst ökotoxikologisch weniger relevant scheinen, aber in großen Mengen ins Gewässer eingetragen werden, z. B. Polymere als Zusatzstoff in Kühlwasser, Benzotriazol, Dioxan und Diglyme aus Vorsorgegründen zu prüfen. Besondere Aufmerksamkeit sollte Stoffen gewidmet werden, welche als besonders besorgniserregende Stoffe eingestuft wurden (REACH Verordnung (EG) Nr. 1907/2006).“*, s. S. 15, https://www.iksr.org/fileadmin/user_upload/DKDM/Dokumente/Fachberichte/DE/rp_De_0253.pdf

5. Lücken bei behördlichen wasserrechtlichen Genehmigungsverfahren schließen

5a. Wasserrechtliche Genehmigungsverfahren erfordern **ausreichende wasserfachliche Kompetenz**. Bei Einleitgenehmigungen müssen Einzelstoffe **inkl. Neben-, Transformations- und Abbauprodukte in synthetisch-chemischer und toxikologischer Hinsicht** bewertet werden. Die Wasserbehörden haben sicherzustellen, dass diese Bewertung erfolgt. **Derzeit kann oft keine Abschätzung über Art und Menge (Frachten) durchgeführt werden. Diese gravierende Lücke ist zu schließen.**

5b. Die **Genehmigungsbescheide** sind der Öffentlichkeit **transparent** zur Verfügung zu stellen.

5c. Für Einleitungen muss ein **Verbot mit Erlaubnisvorbehalt** gelten und vollzogen werden. Wasserrechtliche Genehmigungsbescheide für industrielle und gewerbliche Direkteinleiter dürfen daher keine Pauschalerlaubnis für eine unbekannte Anzahl unbekannter Stoffe beinhalten („wasserrechtlich unregelte Stoffe“). Für vermeidbare Einleitungen soll gemäß Vorsorgeprinzip keine Einleitgenehmigung erteilt werden.

5d. Die IAWR unterstützt die IKSR-Empfehlung: *„Die IKSR empfiehlt für industrielle oder gewerbliche Standorte, an denen durch die **Vorbehandlung von Abwasserteilströmen** eine effiziente Reduzierung der Mikroverunreinigungen erreicht werden könnte, eine solche Vorbehandlung **national** zu diskutieren und **zu regeln.**“*, Feb. 2019, s. S. 15 (eig. Herv.), https://www.iksr.org/fileadmin/user_upload/DKDM/Dokumente/Fachberichte/DE/rp_De_0253.pdf

5e. **Klimawandel** bzw. Erderwärmung führen - zumindest temporär oder lokal - zur **Verknappung von Wasserressourcen**. Jede Verknappung erhöht den Stellenwert der verbleibenden Wasserressourcen. Gleichzeitig sinkt mit der Verknappung der Wasserressourcen deren Wasserqualität grundsätzlich aufgrund des Aufkonzentrierens von Stoffen bei gleichbleibendem Eintrag von Stoffen, so dass sich eine doppelte Verknappung qualitativ hochwertiger bzw. nutzbarer Wasserressourcen ergibt. **Mit fortschreitendem Klimawandel muss somit auch das Schutzniveau der Wasserqualität erhöht werden:** Entsprechend der Reduzierung der Wassermenge (Abfluss) muss die behördlich erlaubte Einleitung (Schadstofffracht) reduziert werden, wenn grundsätzlich eine Erhöhung der Schadstoffkonzentration und Verschlechterung der Wasserqualität vermieden werden soll. **Dementsprechend ist also bei der Erteilung von Einleitgenehmigungen von Niedrigwasserabflüssen auszugehen.**

5f. Unterstützung der **Einrichtung eines transparenten Europäischen Einleitkatasters** (Direkteinleiter), das Informationen zur Zusammensetzung der Abwasserströme enthält (Einleitmengen, Umweltverhalten, Mineralisierung/Persistenz, Transformations-/Nebenprodukt-Bildung, Toxizität, Ökotoxizität). Im Einleitkataster sollten Einleitmengen ab 300 kg pro Tag erfasst sein.

6. Förderung Ökolandbau

6a. Die IAWR unterstützt die IKSR-Empfehlung: *„Die Förderung umwelt- und gewässerschonender Landwirtschaft (insbesondere der ökologischen Landwirtschaft) wird von der IKSR empfohlen.“*, Feb. 2019, https://www.iksr.org/fileadmin/user_upload/DKDM/Dokumente/Fachberichte/DE/rp_De_0253.pdf

Die Vorteile des Ökolandbaus gegenüber konventioneller Landwirtschaft sind beim Eintrag von Nitrat und Pflanzenschutzmitteln eindeutig, s. Thünen Report 65, Januar 2019, https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-report/Thuenen_Report_65.pdf

6b. **Neuausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU:** Wenn Gewässerschutz wirksam etabliert sein soll, ist eine vorherige Agrarwende Voraussetzung. Deren **Finanzierung muss in der EU aus Mitteln für die „Gemeinsame Agrarpolitik“ (GAP) erfolgen. Eine solche Neuausrichtung kann gelingen, wenn sich die EU-Mitgliedstaaten im Rheineinzugsgebiet bei der anstehenden Weichenstellung in der GAP für eine solche Neuausrichtung entscheiden und dies als eigene Position im Europäischen Rat vertreten. Eine weitere Periode fehlgeleiteter EU-agrarpolitischer Finanzanreize ist aus Sicht des Gewässerschutzes nicht tolerierbar. Die resultierenden Schäden wären insgesamt kaum bezahlbar und mancherorts nicht reparabel.**

7. Verursacherprinzip bei Pflanzenschutzmittel durchsetzen: Das Verursacherprinzip muss bezüglich des Schutzes der Wasserressourcen vor Pflanzenschutzmitteln vollständig umgesetzt und wirksam durchgesetzt werden (vgl. **Entschließung des EU-Parlaments vom 12.02.2019 (P8_TA(2019)0082)** zur Implementierung der Richtlinie 2009/128/EC über die nachhaltige Verwendung von Pestiziden).

8. Prophylaktischer Antibiotikaeinsatz in Tierhaltung ist kurzfristig zu **beenden**, denn er stellt – nicht nur bei der Gabe von **Reserveantibiotika** – eine unverantwortbare Gefahr für die öffentliche Gesundheit (multiresistente Keime) als auch für Gewässer dar.

9. Erweiterte Produkthaftung: Bei Arzneistoffen sowie deren Abbau- und Transformationsprodukten müssen alle finanziellen Nutznießer eines Produktes ihren finanziellen Beitrag entsprechend der Höhe des eigenen Nutzens in der Wertschöpfungskette leisten (**Verteilung der Kosten einer nachträglichen Entfernung eines nicht vermeidbaren Schadstoffs gemäß Verteilung des finanziellen Gewinns innerhalb der Wertschöpfungskette an einem Produkt**). Die IAWR unterstützt daher den Beschluss des deutschen **Bundesrates vom 28. Juni 2019** (Drucksache 115/19) sowie den Beschluss der **92. Umweltministerkonferenz von Hamburg vom 10.05.2019** zur Sicherstellung einer verursachergerechten Kostenverteilung zur Beseitigung chemischer Rückstände und zur Etablierung einer **erweiterten Produkthaftung**, TOP 8, <https://www.umweltministerkonferenz.de/Dokumente-UMK-Dokumente.html>

Als Lösungsvorschlag wurde in Deutschland die Civity-Studie im Auftrag des BDEW zusammen mit dem **Fonds-Ansatz** von Prof. Schitthelm im Rahmen des BMU/UBA-Finanzierungsworkshops des Spurenstoffdialogs für den BDEW in die Diskussion eingebracht, <https://www.bdew.de/wasser-abwasser/spurenstoffe-in-gewaessern/arsneimittelverbrauch-im-spannungsfeld-des-demografischen-wandels/>

Eine alleinige Fokussierung auf Erhöhung der Leistung von Kläranlagen wäre nicht nur schlichtweg ungerecht und das Verursacherprinzip missachtend, sondern würde Verschmutzungen durch andere, z.B. industrielle Direkteinleiter begünstigen und generell dem Vorsorgeprinzip entgegenstehen.

10. Entsorgung von Arzneimitteln

10a. Bei Arzneimitteln fehlt in Deutschland für eine **fachgerechte Entsorgung** von Leergebinden und Restmengen zunächst eine Verpflichtung zu **konkreten Angaben auf Beipackzetteln**. Dies ist dringend zu regeln. Daran anschließend ist die Aufklärung in der Bevölkerung weiter zu verstärken und bei der **Abgabe in Apotheken auf die fachgerechte Entsorgung verpflichtend hinzuweisen**.

10b. Ungenutzte Restmengen an Arzneimitteln können verringert werden, indem die **Packungsgröße** bei Verschreibung bzw. Verkauf an Haltbarkeit und zu erwartenden Verbrauch angepasst werden muss.

10c. **Röntgenkontrastmittel** sind mit den meist verwendeten Verfahren in der Abwasserklärung und Trinkwasseraufbereitung (Ozon, Aktivkohle, Ultrafiltration u.a.) kaum zu entfernen. Aktuelle Forschungsergebnisse haben den Erfolg der **Beigabe von Urinbeuteln** an Patienten zur Verminderung der Stoffeinträge in die Umwelt dokumentiert (z.B. MERKMAL-Projekt, <https://merkmal-ruhr.de/>). Die Beigabe von Urinbeuteln sollte daher rasch verpflichtend eingeführt werden. In Deutschland wurde dieses Konzept in den Spurenstoffdialog eingebracht.

11. Trinkwasserbelange bei Grundwasser-/Umweltqualitätsnormen berücksichtigen: Berücksichtigung der Anforderungen an Trinkwasserqualität bei **Ableitung von Grundwasser- und Umweltqualitätsnormen (UQN)**: Die Priorisierung und Ableitung erfolgt derzeit rein auf toxikologischer Basis. Andere für das Trinkwasser relevante Qualitätsaspekte wie Akzeptanz und Vorsorge finden ausdrücklich keine Berücksichtigung, z.B. liegt der Grenzwert für Pflanzenschutzmittel Isoproturon in Trinkwasserrichtlinie bei 0,1 µg/L, die UQN bei 0,3 µg/L.

Die **Anpassung der Grundwasser- und Umweltqualitätsnormen** ist zudem zu erleichtern, um rascher und flexibler auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse und neu auftkommende Stoffe reagieren zu können.

12. Unterstützung von Projekten zur Erhöhung der Wertschätzung für Wasser.

Abschließende Anmerkungen zur Umsetzung

Die vorgeschlagenen Handlungserfordernisse und Maßnahmen sollen **ressortübergreifend** – und in Anbetracht des fortschreitenden Klimawandels – **zügig** Umsetzung finden in **nationalen gesetzlichen/behördlichen Vorgaben** sowie Eingang finden auf EU-Ebene über **die Ratspositionen der EU-Mitgliedstaaten im Rheineinzugsgebiet bzw. die EU-Kommission**. Zur weiteren Umsetzung bieten sich in der EU **Bewirtschaftungspläne** und **Maßnahmenprogramme** der **Wasserrahmenrichtlinie** an. Auch internationale **EU-Handels- und Investitionsschutzabkommen** haben das Vorsorgeprinzip vollständig inhaltlich zu respektieren und sollten dieses in den Eingangsbestimmungen (Initial Provisions) verbindlich erklären.

Gewässerschutz ist Trinkwasser- und Gesundheitsschutz, örtliches Trinkwasser ist Gewässerschutz.

Es wird vorgeschlagen, **die vorausschauende Vermeidung von Problemen (Vorsorgeprinzip; Vermeidung vor Fokussierung auf Verminderung von Problemen)** generell als **Leitgedanken** zukünftiger Politik zu etablieren. Auf diesem Wege können auch **Impulse für nachhaltige Innovationen** gesetzt werden.

Wasserwirtschaft und Gewässerschutz im Rheineinzugsgebiet sind bislang eine **Erfolgsgeschichte mit weltweitem Vorbildcharakter**. Angesichts der zentralen Bedeutung der Ressource Wasser sowie des **fortschreitenden Klimawandels** sollte dies unbedingt aufrechterhalten und die vorliegende aktuelle Herausforderung als eine **Chance** begriffen werden, die als **machbar** angesehen wird.

Karlsruhe, 30.07.2019