

Sonderbericht

Nachhaltige Wassernutzung in der Landwirtschaft:

GAP-Mittel fördern eher eine stärkere als eine effizientere Wassernutzung



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I - VII
Einleitung	01 - 18
Verfügbarkeit von Wasser in der EU: aktueller Stand und Zukunftsszenarien	01 - 03
Die Landwirtschaft braucht Wasser	04 - 06
Die Rolle der EU in der Wassermengenpolitik	07 - 18
Wasserrahmenrichtlinie	08 - 11
Gemeinsame Agrarpolitik	12 - 18
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	19 - 24
Bemerkungen	25 - 89
Die EU-Politik zur nachhaltigen Wassernutzung beinhaltet Ausnahmeregelungen, die für die Landwirtschaft gelten	25 - 52
Die Mitgliedstaaten verfügen über Genehmigungssysteme und lassen viele Ausnahmen zu	27 - 35
Die Mitgliedstaaten haben anreizschaffende Preissysteme eingeführt, doch die Kostendeckung ist in der Landwirtschaft geringer als in anderen Sektoren	36 - 44
Die Kommission ist der Ansicht, dass die Umsetzung der WRRL nur langsam voranschreitet	45 - 52
Bei den GAP-Direktzahlungen wird eine effiziente Wassernutzung nicht in erheblichem Maße gefördert	53 - 68
Die Einkommensstützung im Rahmen der GAP fördert keine effiziente Wassernutzung oder Wasserrückhaltung	55 - 57
Die EU unterstützt durch fakultative gekoppelte Stützung wasserintensive Kulturen in Gebieten, die unter Wasserstress leiden	58 - 61
Die Cross-Compliance deckt illegale Wasserentnahmen ab, aber die Kontrollen sind unregelmäßig und die Sanktionen gering	62 - 68
Im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums und der Marktmaßnahmen wird eine nachhaltige Wassernutzung nicht in erheblichem Maße gefördert	69 - 89

Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums werden selten zur Verbesserung der Wassermenge eingesetzt **70 - 74**

Bei der EU-Finanzierung für Bewässerungsprojekte gibt es nur schwache Schutzmaßnahmen gegen eine nicht nachhaltige Wassernutzung **75 - 89**

Schlussfolgerungen und Empfehlungen **90 - 98**

Abkürzungen

Glossar

Antworten der Kommission

Zeitschiene

Prüfungsteam

Zusammenfassung

I Demografisches Wachstum, Wirtschaftstätigkeit und Klimawandel verstärken sowohl die saisonale als auch die ganzjährige Wasserknappheit in der EU, auf deren Territorium es bereits in einem großen Ausmaß zu Wasserentnahmen kommt, die das verfügbare Wasserdargebot übersteigen. Zudem deuten aktuelle Entwicklungen auf zunehmenden Wasserstress hin.

II Die Landwirtschaft ist auf die Verfügbarkeit von Wasser angewiesen. Bewässerung hilft den Landwirten, sich vor unregelmäßigen Niederschlägen zu schützen und die Lebensfähigkeit, den Ertrag und die Qualität der Kulturen zu steigern, doch werden die Wasserressourcen dadurch erheblich belastet. Während im Jahr 2016 etwa 6 % der landwirtschaftlichen Flächen in der EU bewässert wurden, war der Agrarsektor für 24 % aller Wasserentnahmen verantwortlich.

III Im Jahr 2000 wurde mit der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) das Konzept der Wassermenge in die EU-Politik eingeführt. In der Richtlinie wurde das ehrgeizige Ziel eines "guten" mengenmäßigen Zustands aller Grundwasserkörper bis spätestens 2027 vorgegeben. Dies bedeutet, dass der Grundwasserspiegel durch Wasserentnahmen nicht so weit abgesenkt werden sollte, dass sich der gute Zustand des Wassers verschlechtert oder nicht erreicht wird. In den meisten Mitgliedstaaten hat sich die Situation verbessert, doch galt 2015 der mengenmäßige Zustand von rund 9 % des Grundwassers in der EU als "schlecht". Die Kommission hat die WRRL als weitgehend zweckmäßig bewertet, aber auf erhebliche Verzögerungen bei der Erreichung der Ziele hingewiesen.

IV Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) könnte durch die Verknüpfung von Zahlungen mit Umweltstandards Anreize für eine nachhaltige Landwirtschaft in der EU schaffen. Eine nachhaltige Landwirtschaft im Hinblick auf die Wassernutzung ist in die politischen Ziele der aktuellen GAP und die Vorschläge für die GAP nach 2020 eingebettet. Das breite Spektrum der geförderten Maßnahmen (einschließlich der an bestimmte Erzeugnisse gekoppelten Förderung, der Förderung von Wasserrückhaltmaßnahmen oder Investitionen in neue Bewässerungsanlagen) beeinflusst die Wassernutzung in der Landwirtschaft auf unterschiedliche Weise.

V Die Prüfung des Hofes konzentrierte sich auf die Auswirkungen der Landwirtschaft auf den mengenmäßigen Zustand der Wasserkörper. Der Hof untersuchte, inwieweit

die WRRL und die GAP die nachhaltige Nutzung von Wasser in der Landwirtschaft fördern.

VI Der Hof stellte fest, dass die Agrarpolitik sowohl auf EU-Ebene als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht konsequent auf die Wasserpolitik der EU abgestimmt ist. Die Systeme zur Genehmigung von Wasserentnahmen und die Wasserpreissysteme enthalten viele Ausnahmen für die landwirtschaftliche Wassernutzung. Nur wenige GAP-Regelungen verknüpfen Zahlungen mit strengen Anforderungen an eine nachhaltige Wassernutzung. Die Cross-Compliance-Regelung, ein Mechanismus, der zu (gewöhnlich geringen) Kürzungen der Beihilfezahlungen führen kann, wenn festgestellt wird, dass Landwirte gegen bestimmte Anforderungen verstoßen haben, schreckt von einer nicht nachhaltigen Wassernutzung ab, gilt aber weder für alle GAP-Beihilfen noch für alle Landwirte. Die GAP finanziert Projekte und Methoden, von denen erwartet wird, dass sie die nachhaltige Wassernutzung verbessern, wie z. B. Wasserrückhaltmaßnahmen, Abwasseraufbereitungsanlagen und Projekte zur Verbesserung der Effizienz von Bewässerungssystemen. Diese sind jedoch weniger verbreitet als Projekte, die voraussichtlich den Druck auf die Wasserressourcen erhöhen, wie z. B. neue Bewässerungsprojekte.

VII Auf der Grundlage seiner Feststellungen empfiehlt der Hof der Kommission,

- 1) die Mitgliedstaaten aufzufordern, die Höhe ihrer Wassergebühren sowie Ausnahmen von der Pflicht zur Einholung von Wasserentnahmegenehmigungen bei der Umsetzung der WRRL in der Landwirtschaft zu begründen;
- 2) GAP-Zahlungen an Umweltstandards zur nachhaltigen Wassernutzung zu knüpfen;
- 3) zu gewährleisten, dass EU-finanzierte Projekte zur Erreichung der WRRL-Ziele beitragen.

Einleitung

Verfügbarkeit von Wasser in der EU: aktueller Stand und Zukunftsszenarien

01 Nach Angaben der Weltbank haben die erneuerbaren Wasserressourcen pro Kopf in den letzten 55 Jahren EU-weit um 17 % abgenommen¹. Dies ist zwar zum Teil dem Bevölkerungswachstum geschuldet, aber auch der Druck durch Wirtschaftstätigkeiten und den Klimawandel verschärft die saisonale und ganzjährige Wasserknappheit in Teilen der EU.

02 Der Klimawandel mit höheren Durchschnittstemperaturen und häufigeren, extremeren Wetterereignissen (einschließlich Dürreperioden) führt zu einer Verknappung des Süßwassers in der EU². Prognosen deuten darauf hin, dass der Wasserstress in einem erheblichen Teil der EU bis 2030 zunehmen wird (*Abbildung 1*).

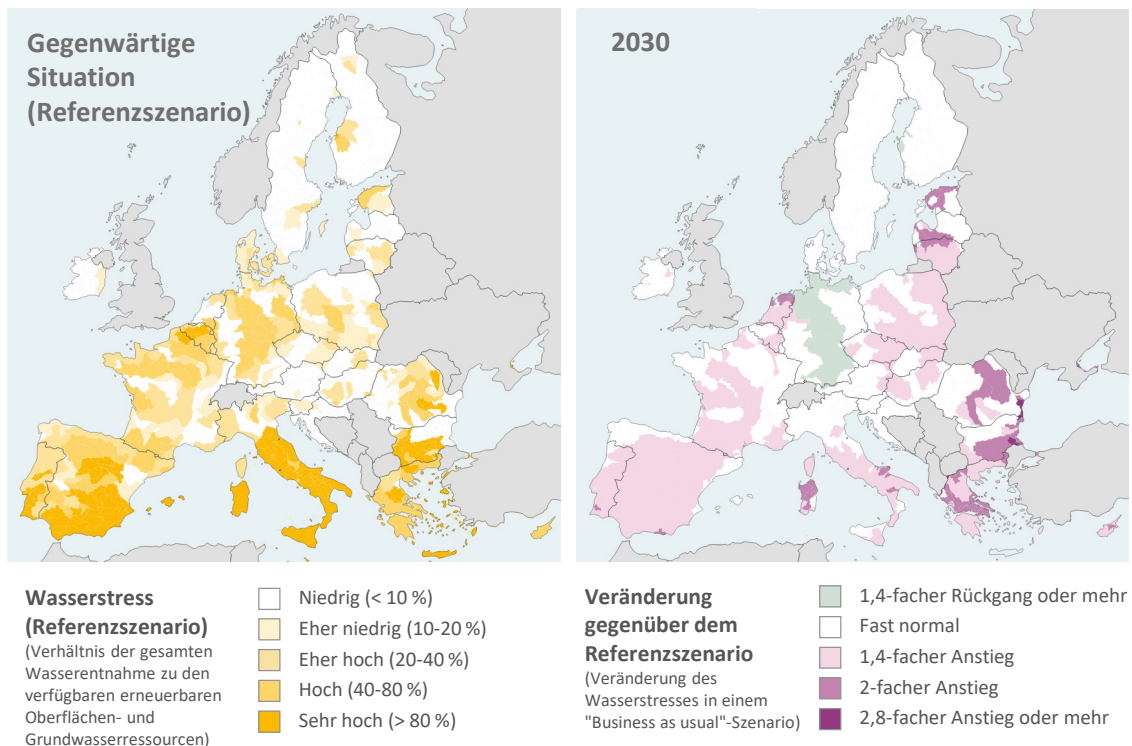
03 In einer Mitteilung der Kommission heißt es: "Die extremen Dürren in West- und Mitteleuropa in den Jahren 2018, 2019 und 2020 verursachten erhebliche Schäden. [...] Bei einer Erderwärmung um 3° C käme es doppelt so oft zu Dürren, und die entsprechenden absoluten Verluste in Europa würden auf 40 Mrd. Euro/Jahr steigen [...]"³.

¹ Weltbank, [Renewable internal freshwater resources per capita \(cubic meters\) – European Union](#).

² Europäische Kommission – JRC, "World Atlas of Desertification", [Change in aridity – shifts to drier conditions](#).

³ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: [Ein klimaresilientes Europa aufbauen – die neue EU-Strategie für die Anpassung an den Klimawandel \(COM\(2021\) 82 final\)](#).

Abbildung 1 – Wasserstress in der EU und Prognosen für die Zukunft



© World Resources Institute – [Aqueduct](#), abgerufen am 22.3.2021.

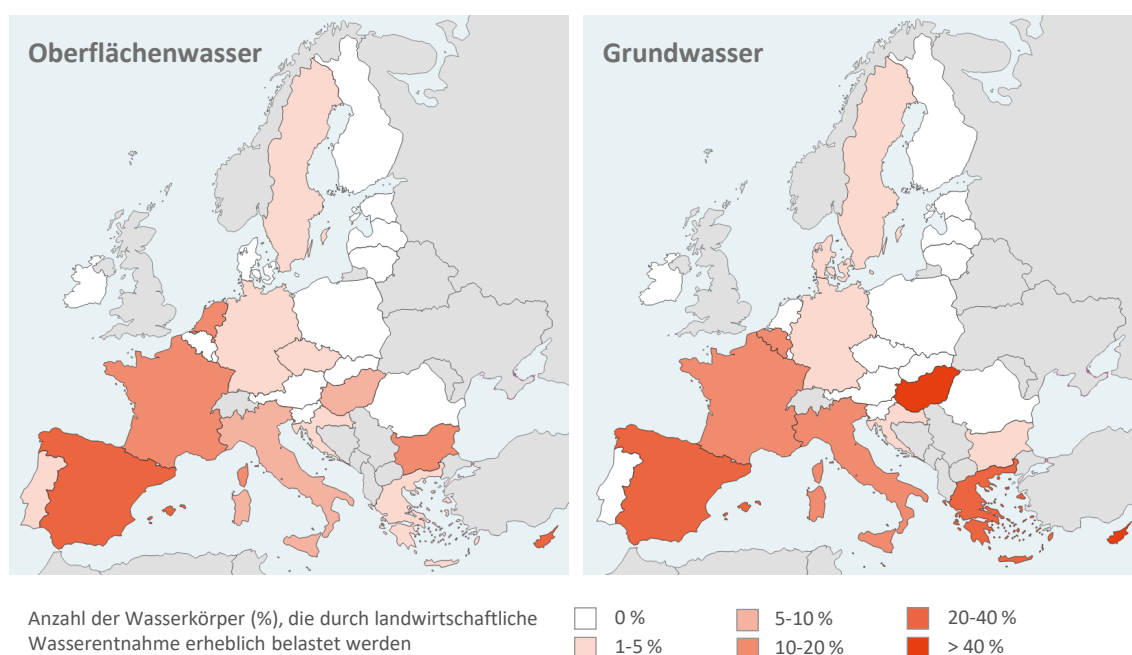
Die Landwirtschaft braucht Wasser

04 Die landwirtschaftliche Erzeugung ist auf die Verfügbarkeit von Wasser angewiesen. Die Bewässerung bietet den Landwirten zahlreiche Vorteile, wie z. B. die Steigerung der Lebensfähigkeit, des Ertrags und der Qualität der Kulturen. Das Wasser für die Bewässerung stammt aus Bächen, Flüssen und Seen (Oberflächenwasserkörper), Brunnen (Grundwasserkörper), Regenwasserauffangsystemen und aufbereitetem Abwasser. Etwa 6 % der landwirtschaftlichen Flächen in der EU wurden 2016 bewässert. Trinkwasser für Tiere macht einen kleinen Teil des landwirtschaftlichen Wasserverbrauchs aus.

05 Die Landwirtschaft beeinflusst sowohl die Wasserqualität (z. B. durch diffuse Verschmutzung durch Düngemittel oder Pestizide) als auch die Wassermenge. Eine geringe Wasserführung verringert beispielsweise die Verdünnung von Schadstoffen und damit die Wasserqualität, und eine übermäßige Wasserentnahme in Küstengebieten kann zu Salzwasserintrusion in das Grundwasser führen.

06 Aus einem aktuellen Bericht der Europäischen Umweltagentur (EUA)⁴ geht hervor, dass die Landwirtschaft für 24 % der Wasserentnahmen in der EU verantwortlich ist. Dem Bericht zufolge konnte die Belastung in den letzten 30 Jahren dank Effizienzsteigerungen bei der Ressourcennutzung etwas reduziert werden. Der landwirtschaftliche Wasserverbrauch auf EU-Ebene sei seit 1990 um 28 % zurückgegangen, während der Stickstoffüberschuss um 10 % und die Nitratkonzentration in den Flüssen seit 2000 um 20 % gesunken seien. In den Jahren nach 2010 gebe es jedoch nur geringe weitere Fortschritte, und die Belastungen bewegten sich weiterhin auf einem höchst unhaltbaren Niveau. 2015 berichteten die Mitgliedstaaten der Kommission über die Anzahl der Wasserkörper, die durch die landwirtschaftliche Wasserentnahme erheblich belastet werden (siehe [Abbildung 2](#)).

Abbildung 2 – Anzahl der Wasserkörper, die durch landwirtschaftliche Wasserentnahme erheblich belastet werden



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der EUA, 2018, [WISE Water Framework Directive \(data viewer\)](#), Europäische Umweltagentur.

⁴ Europäische Umweltagentur, [Water and agriculture: towards sustainable solutions](#), EUA-Bericht Nr. 17/2020.

Die Rolle der EU in der Wassermengenpolitik

07 Die Hauptelemente des Regelungsrahmens der EU für die Wassermenge und die Landwirtschaft sind die Wasserrahmenrichtlinie⁵ (WRRL) und die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP). **Abbildung 3** gibt einen Überblick über die wichtigsten Aufgaben und Zuständigkeiten innerhalb der EU.

Abbildung 3 – Wichtigste Aufgaben und Zuständigkeiten (2014-2020)

Europäische Kommission		Mitgliedstaaten	
Umwelt (GD ENV)	Landwirtschaft (GD AGRI)	Umwelt (z. B. zuständige Behörden für FGE, Wasserbehörden)	Landwirtschaft (Landwirtschaftsministerium, Zahlstellen, Verwaltungsbehörden)
<p>Überwachung der Umsetzung der WRRL</p> <ul style="list-style-type: none"> Bewertung der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete der Mitgliedstaaten und Erstellung von Berichten über die Durchführung Bewertung der Einhaltung der Wasserrahmenrichtlinie durch die Mitgliedstaaten, insbesondere der Ausnahmen, sowie der Maßnahmen im Zusammenhang mit Wasserentnahme-kontrollen und der effizienten Wassernutzung 	<p>Gestaltung und Überwachung der Umsetzung der GAP</p> <ul style="list-style-type: none"> Schaffung des Rechtsrahmens für die GAP Gewährleistung, dass die Mitgliedstaaten die GAP in Übereinstimmung mit dem Rechtsrahmen umsetzen Genehmigung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums und Überwachung ihrer Durchführung Überprüfung der Anwendung der Cross-Compliance 	<p>Umsetzung der WRRL</p> <ul style="list-style-type: none"> Entwicklung eines Bewirtschaftungsplans für das Einzugsgebiet für jede Flussgebietseinheit innerhalb ihres Hoheitsgebiets Einrichtung und Betrieb eines Wasserpreissystems Einrichtung und Betrieb eines Systems zur Kontrolle der Wasserentnahme 	<p>Umsetzung der GAP</p> <ul style="list-style-type: none"> Festlegung von spezifischen Regeln für Direktzahlungen Ausarbeitung eines nationalen Rahmens und einer Strategie für operationelle Programme im Obst- und Gemüsesektor sowie für Förderprogramme im Weinsektor Erstellung und Durchführung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums Genauere Festlegung und Anwendung von Cross-Compliance-Anforderungen
<p>Taskforce "Wasser und Landwirtschaft" (GD AGRI, GD ENV, GD JRC, GD RTD und GD SANTE)</p> <p>Koordinierte Initiative zur Förderung einer nachhaltigen Wasserbewirtschaftung</p>			

Abkürzungen: GAP – Gemeinsame Agrarpolitik; WRRL – Wasserrahmenrichtlinie; FGE – Flussgebietseinheit

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

⁵ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. L 327 vom 22.12.2000, S. 1).

Wasserrahmenrichtlinie

08 Die EU verfügt seit 1991 über Strategien zur Verbesserung der Wasserqualität (Richtlinie über kommunales Abwasser und Nitrat-Richtlinie). Im Jahr 2000 wurden mit der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) Maßnahmen eingeführt, die sich auch auf die Wassermenge beziehen. Durch die Richtlinie wird ein ökosystembasierter Ansatz für die Wasserbewirtschaftung gefördert. Dazu gehören Grundsätze wie die Wasserbewirtschaftung auf der Ebene von Flusseinzugsgebieten, die Beteiligung der Öffentlichkeit und die Notwendigkeit, die Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten auf die Wasserressourcen zu berücksichtigen.

09 Im Rahmen der WRRL müssen die Mitgliedstaaten Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete erstellen⁶. Diese Dokumente enthalten Einzelheiten zur Überwachung, den wichtigsten Belastungen, den Zielen, den Ausnahmen und den Maßnahmen für den nächsten Sechsjahreszeitraum. Die Mitgliedstaaten reichten die Pläne erstmals im Jahr 2009 und dann erneut im Jahr 2015 bei der Kommission ein. Die Kommission bewertet den Fortschritt im Abstand von drei Jahren⁷.

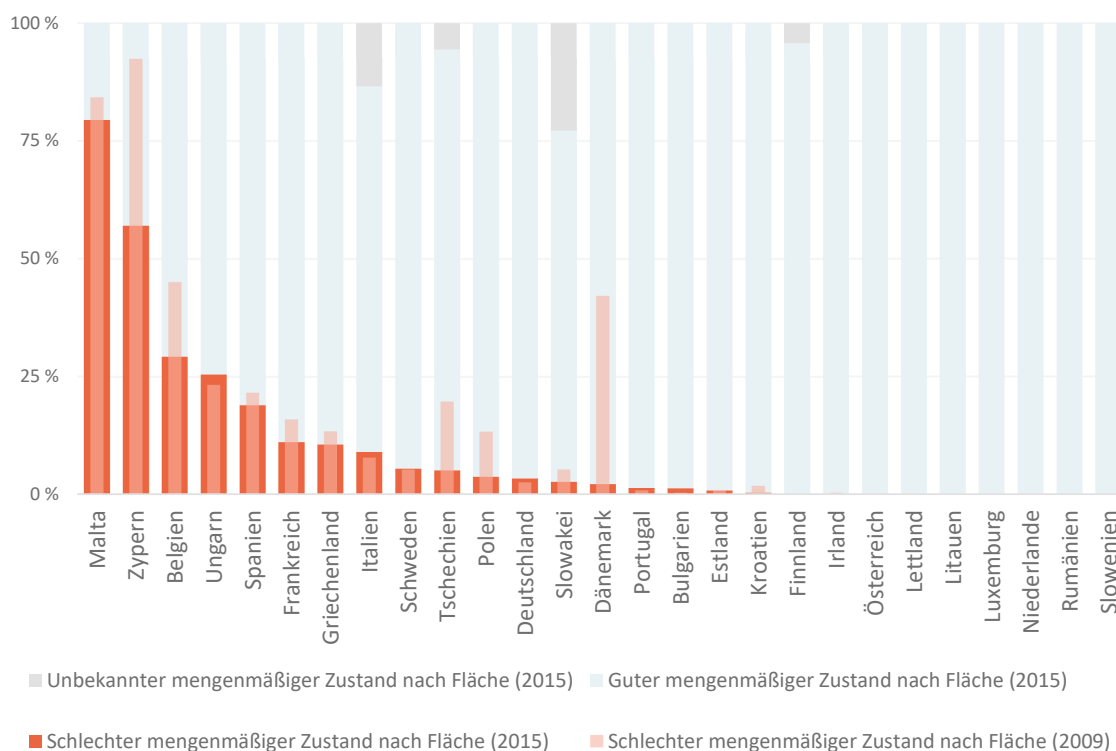
10 In der WRRL wurde das Ziel festgelegt, für alle Grundwasserkörper bis 2015 einen guten mengenmäßigen Zustand zu erreichen, bei begründeten Ausnahmen bis spätestens 2027. Dies bedeutet, dass der Grundwasserspiegel durch Wasserentnahmen nicht so weit abgesenkt werden sollte, dass sich der gute Zustand des Wassers verschlechtert oder nicht erreicht wird. Laut dem letzten Kommissionsbericht über die Durchführung der WRRL⁸ hat sich die Situation in den meisten Mitgliedstaaten zwischen 2009 und 2015 verbessert, aber der mengenmäßige Zustand von etwa 9 % der Grundwasserkörper in der EU (nach Fläche) war immer noch "schlecht" (*Abbildung 4*). In der WRRL werden quantitative Aspekte der Oberflächenwasserkörper im Zusammenhang mit der Definition eines guten ökologischen Zustands im Hinblick auf die hydromorphologischen Elemente (d. h. das Abflussregime) behandelt. Die Mitgliedstaaten sollten für die einzelnen Oberflächenwasserkörper Ziele für einen "ökologischen Mindestabfluss" festlegen, um sicherzustellen, dass eine ausreichende Wassermenge vorhanden ist.

⁶ Europäische Kommission, [Status of implementation of the WFD in the Member States](#).

⁷ [Richtlinie 2000/60/EG](#), Artikel 18.

⁸ Europäische Kommission, SWD(2019) 30 final, [European Overview – River Basin Management Plans](#).

Abbildung 4 – Mengenmäßiger Zustand der Grundwasserkörper



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der EUA, 2018, [Groundwater quantitative and chemical status](#).

11 Im Jahr 2019 bewertete die Kommission die Leistung der WRRL zwischen Ende 2017 und Mitte 2019⁹. Die Gesamtschlussfolgerung dieser Bewertung lautete, dass die WRRL weitgehend zweckmäßig war. Die Kommission wies jedoch auch darauf hin, dass sich die Umsetzung der Richtlinie erheblich verzögert habe. Dies sei größtenteils auf unzureichende Finanzierung, langsame Umsetzung und unzureichende Integration von Umweltzielen in sektorale Strategien zurückzuführen.

Gemeinsame Agrarpolitik

12 Die nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen (einschließlich Wasser) ist eines der drei politischen Ziele der GAP 2014-2020¹⁰, neben einer

⁹ Europäische Kommission, [EU Water Legislation – Fitness Check](#).

¹⁰ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, [Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen](#), KOM(2010) 672 endgültig.

rentablen Nahrungsmittelerzeugung und einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung. Im Jahr 2018 veröffentlichte die Kommission einen Vorschlag für die GAP nach 2020¹¹. Zu den neun vorgeschlagenen Einzelzielen gehören die Förderung der nachhaltigen Entwicklung und die effiziente Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Böden und Luft.

13 Der größte Anteil des GAP-Haushalts entfällt auf Direktzahlungen (71 %) ¹². Dazu gehören:

- o entkoppelte Einkommensstützung wie die Basisprämienregelung, die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung und die Ökologisierungszahlung, die zusammen 61 % des GAP-Haushalts ausmachen: 35,3 Milliarden Euro im Jahr 2019¹³;
- o fakultative gekoppelte Stützung, die nach Fläche oder Anzahl der Tiere gezahlt wird. Die Mitgliedstaaten können diese fakultativen Direktzahlungen leisten, um bestimmte Agrarsektoren zu unterstützen, die sich in Schwierigkeiten befinden und denen aus wirtschaftlichen, sozialen oder ökologischen Gründen eine ganz besondere Bedeutung zukommt. Sie stellten im Jahr 2020 rund 4,24 Milliarden Euro für fakultative gekoppelte Stützung bereit¹⁴, wovon ein Viertel flächenbezogenen Fördermaßnahmen zugewiesen wurde.

14 Erzeuger von Obst und Gemüse, Wein und Olivenöl haben Anspruch auf Unterstützung im Rahmen "gemeinsamer Marktorganisationen" (GMO), die ihnen bei der Anpassung an Marktveränderungen helfen sollen. Die GMO-Maßnahmen umfassen die Unterstützung von Investitionen mit möglichen Auswirkungen auf die Wassernutzung.

¹¹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne), COM(2018) 392 final.

¹² Europäische Kommission, GAP-Indikatoren – Financing the CAP.

¹³ Europäische Kommission, SWD(2020) 168 final.

¹⁴ Europäische Kommission, Voluntary coupled support – Review by the Member States of their support decisions applicable as from claim year 2020.

15 Der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) fördert die EU-Politik zur Entwicklung ländlicher Gebiete über von den Mitgliedstaaten aufgelegte Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums. Diese Programme werden auf nationaler oder regionaler Basis erstellt und beziehen sich auf EU-Prioritäten für einen Zeitraum von sieben Jahren. Sie beinhalten die Unterstützung von landwirtschaftlichen Methoden und Investitionen mit möglichen Auswirkungen auf die Wassernutzung.

16 Die Wiederverwendung von aufbereitetem Abwasser ist Teil einer Kreislaufwirtschaft. Laut einer im Auftrag der Kommission durchgeführten Studie aus dem Jahr 2015 wurden in der EU jährlich rund 1,1 Milliarden Kubikmeter Abwasser (etwa 0,4 % der jährlichen EU-Süßwasserentnahmen) zur Wiederverwendung aufbereitet¹⁵. Im Mai 2020 verabschiedete die EU eine Verordnung zur Wiederverwendung von Abwasser für die landwirtschaftliche Bewässerung¹⁶. In ihr werden Mindestanforderungen an die Wasserqualität, die Überwachung, das Risikomanagement und die Transparenz festgelegt, die ab Juni 2023 gelten werden. Laut der Folgenabschätzung der Kommission¹⁷ wird die Verordnung die Wiederverwendung von mehr als 50 % der theoretisch für die Bewässerung verfügbaren Gesamtwassermenge aus Wasseraufbereitungsanlagen in der EU ermöglichen und mehr als 5 % der direkten Entnahme aus Gewässern und dem Grundwasser abwenden, was zu einer Verringerung des Wasserstresses um insgesamt mehr als 5 % führen wird. Im Rahmen der GAP können Abwasserbehandlungsinfrastrukturen finanziert werden, die eine Wiederverwendung von Abwasser zur Bewässerung ermöglichen.

17 Die meisten Direktzahlungen sowie einige Zahlungen für die Entwicklung des ländlichen Raums und bestimmte Zahlungen im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Wein unterliegen einer Reihe von Vorschriften, die als *Cross-Compliance-Vorschriften* bezeichnet werden. Diese umfassen Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB) aus ausgewählten Richtlinien und Verordnungen über Umwelt, Lebensmittelsicherheit, Pflanzengesundheit, Tiergesundheit und Tierschutz

¹⁵ BIO by Deloitte (in Zusammenarbeit mit ICF und der Cranfield University), [Optimising water reuse in the EU – Final report prepared for the European Commission \(DG ENV\)](#), Teil I.

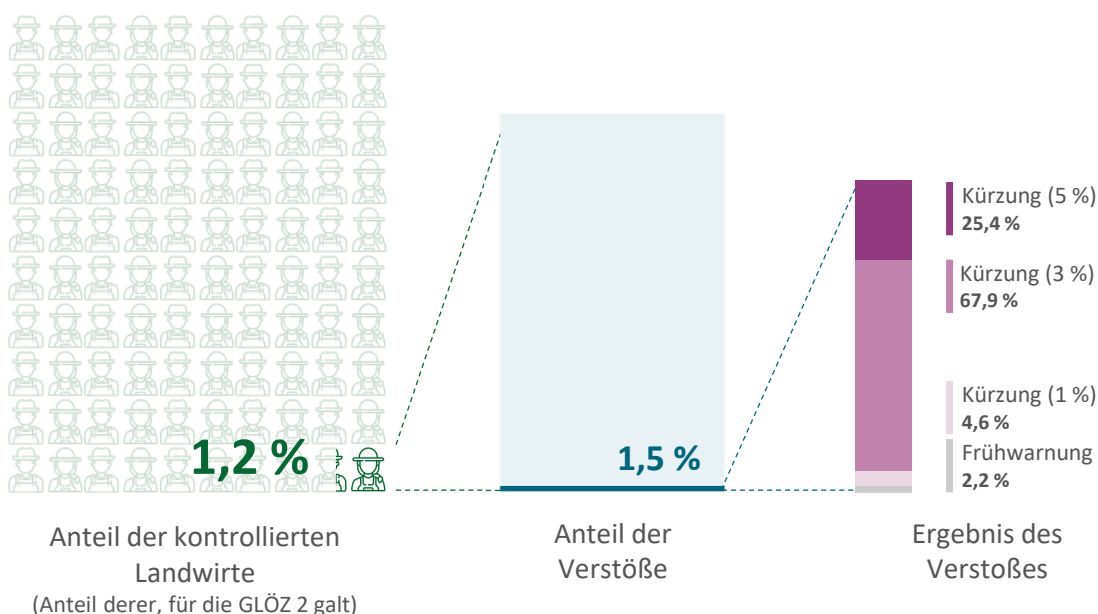
¹⁶ [Verordnung \(EU\) 2020/741 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 2020 über Mindestanforderungen an die Wasserwiederverwendung](#) (ABl. L 177 vom 5.6.2020, S. 32).

¹⁷ Europäische Kommission, [SWD\(2018\) 249 final/2 – 2018/0169 \(COD\)](#).

sowie Standards für die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ), die nachhaltige landwirtschaftliche Methoden vorschreiben. Begünstigte der GAP, bei denen festgestellt wird, dass sie diese in der nationalen Gesetzgebung definierten Vorschriften nicht einhalten, müssen mit einer Kürzung ihrer jährlichen EU-Finanzhilfe rechnen.

18 Beispielsweise bietet der Standard GLÖZ 2 einen Mechanismus für die Bewertung, ob Landwirte, die Wasser zur Bewässerung entnehmen, die Genehmigungsverfahren in ihrem Mitgliedstaat einhalten. Zwischen 2015 und 2018 wurden jährlich 1,2 % der GAP-Begünstigten, die dem Standard GLÖZ 2 unterlagen, einer Kontrolle unterzogen. Bei diesen Kontrollen wurde ein geringer Prozentsatz von Verstößen aufgedeckt (1,5 %), von denen die meisten mit einer Kürzung der an den betreffenden Landwirt gezahlten Beihilfe um 3 % geahndet wurden (*Abbildung 5*).

Abbildung 5 – GLÖZ-2-Kontrollen (Durchschnitt 2015-2018)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Europäischen Kommission.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

19 Der Schwerpunkt dieser Prüfung liegt auf den Auswirkungen der Landwirtschaft auf den mengenmäßigen Zustand der Gewässer. Da die Landwirtschaft sowohl ein Hauptnutzer von Süßwasser ist als auch einer der ersten Sektoren, die bei Wasserknappheit betroffen sind, hat der Hof bewertet, inwieweit die Politiken der EU, insbesondere die GAP und die Wasserpolitik, die nachhaltige Nutzung von Wasser in der Landwirtschaft fördern.

20 Der Rat erklärte im Jahr 2016¹⁸, dass die Ziele der Wasserpolitik der EU in anderen Politikbereichen, wie z. B. Ernährung und Landwirtschaft, besser berücksichtigt werden sollten. Ebenso hat das Europäische Parlament eine bessere Koordinierung der Politiken gefordert. Wasser ist Gegenstand des UN-Nachhaltigkeitsziels Nr. 6 ("Sauberes Wasser und Sanitäreinrichtungen für alle"), dessen Einzelziele sich auf die Effizienz der Wassernutzung und eine integrierte Wasserbewirtschaftung beziehen.

21 Der Hof untersuchte, inwieweit

- die WRRL die nachhaltige Wassernutzung in der Landwirtschaft fördert;
- den WRRL-Grundsätzen einer nachhaltigen Wassernutzung in den GAP-Direktzahlungsregelungen Rechnung getragen wird;
- die WRRL-Grundsätze einer nachhaltigen Wassernutzung in die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und die Marktmaßnahmen der GAP aufgenommen wurden.

22 Die Prüfung bezog sich nicht auf die diffuse Wasserverschmutzung durch die Landwirtschaft (z. B. durch Nitrate oder Pestizide). Dieses Thema wurde in früheren Berichten des Hofes¹⁹ ausführlicher behandelt.

¹⁸ Nachhaltige Wasserwirtschaft – Schlussfolgerungen des Rates, 17. Oktober 2016.

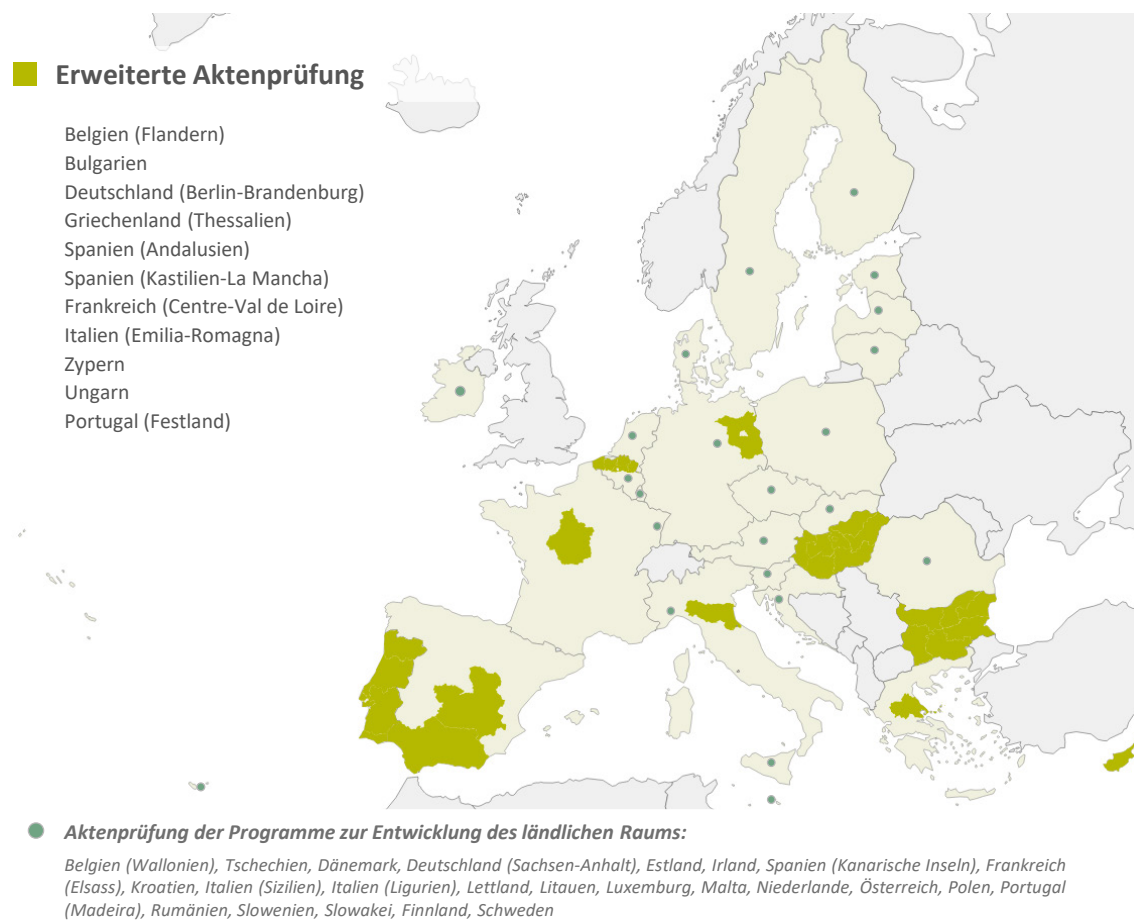
¹⁹ Sonderbericht Nr. 04/2014 des Hofes, [Integration der Ziele der EU-Wasserpolitik in die GAP: ein Teilerfolg](#), Sonderbericht Nr. 23/2015 des Hofes, [Die Wasserqualität im Einzugsgebiet der Donau: Fortschritte bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, aber noch Bedarf an weiteren Maßnahmen](#), Sonderbericht Nr. 03/2016 des Hofes, [Bekämpfung der Eutrophierung der Ostsee: Es sind noch weitere und wirksamere Maßnahmen notwendig](#).

23 Die Prüfung wurde von April bis Dezember 2020 durchgeführt. Der Hof befragte Mitarbeiter der Kommission und der Behörden der Mitgliedstaaten und konsultierte andere Interessenträger aus dem Wasser- und Agrarsektor. Er untersuchte

- Strategiepapiere, Arbeitsunterlagen, Studien, Evaluierungen, Leitlinien, Statistiken, Durchführungsberichte zur Wassermenge und agrarpolitische Strategien der Kommission;
- Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums sowie nationale und regionale Vorschriften und Leitlinien bezüglich Cross-Compliance, Direktzahlungen, Marktmaßnahmen und Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums sowie Studien, Untersuchungen, Analysen und Statistiken zu Sanktionen;
- Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete, Vorschriften für die Wasserentnahme und Wassergebührenpolitiken;
- andere einschlägige Studien und Berichte, einschließlich derer der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der Europäischen Umweltagentur (EUA).

24 Die Prüfung des Hofes bezog sich auf den GAP-Programmplanungszeitraum 2014-2020. Für 11 Mitgliedstaaten/Regionen (siehe [Abbildung 6](#)) führte der Hof erweiterte Aktenprüfungen durch, wobei er zwischen Gebieten, in denen derzeit Wasserknappheit herrscht, und anderen, in denen sich dieses Problem in Zukunft wahrscheinlich stellen wird, ein geografisches Gleichgewicht anstrebte. In sechs der Mitgliedstaaten konzentrierte sich die Arbeit des Hofes auf eine oder zwei Regionen, da einige Mitgliedstaaten über regionale Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums verfügen und da Wasserbewirtschaftungsmaßnahmen auf der Ebene der Flusseinzugsgebiete beschlossen werden. Ferner erhielt der Hof Nachweise für andere Mitgliedstaaten/Regionen aus einer Aktenprüfung von 24 weiteren Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und den für seinen Jahresbericht durchgeführten Prüfungsarbeiten.

Abbildung 6 – Aktenprüfungen



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Bemerkungen

Die EU-Politik zur nachhaltigen Wassernutzung beinhaltet Ausnahmeregelungen, die für die Landwirtschaft gelten

25 Die WRRL sieht Schutzmaßnahmen gegen eine nicht nachhaltige Wassernutzung vor. So werden die Mitgliedstaaten unter anderem dazu verpflichtet,

- ein System zur Genehmigung von Wasserentnahmen zu betreiben und ein Register zu führen²⁰;
- eine Wassergebührenpolitik einzuführen, die Anreize für eine effiziente Wassernutzung schafft und eine angemessene Kostendeckung für Wasserdienstleistungen durch die verschiedenen Nutzer (einschließlich Landwirten) sicherstellt²¹.

26 Der Hof untersuchte, inwieweit die Mitgliedstaaten die vorstehenden Anforderungen hinsichtlich des Wasserentnahmemanagements, der Wasserpreisfestlegung und der Kostendeckung im Agrarsektor anwenden und wie die Kommission diese Arbeit überwacht.

Die Mitgliedstaaten verfügen über Genehmigungssysteme und lassen viele Ausnahmen zu

27 Gemäß der WRRL sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, ein Register über die Entnahmen von Oberflächen- und Grundwasser sowie über die Speicherung von Oberflächenwasser ("Aufstauung") zu führen. Die Wassernutzer müssen für die Wasserentnahme oder Speicherung eine vorherige Genehmigung einholen, doch können die Mitgliedstaaten Ausnahmen zulassen, wenn die Entnahme oder Speicherung keine erheblichen Auswirkungen auf den Wasserzustand hat.

28 Als Teil des Wasserentnahmemanagements sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, alle Parteien zu ermitteln und zu sanktionieren, die Wasser ohne

²⁰ Richtlinie 2000/60/EG, Artikel 11 Absatz 3 Buchstabe e.

²¹ Richtlinie 2000/60/EG, Artikel 9.

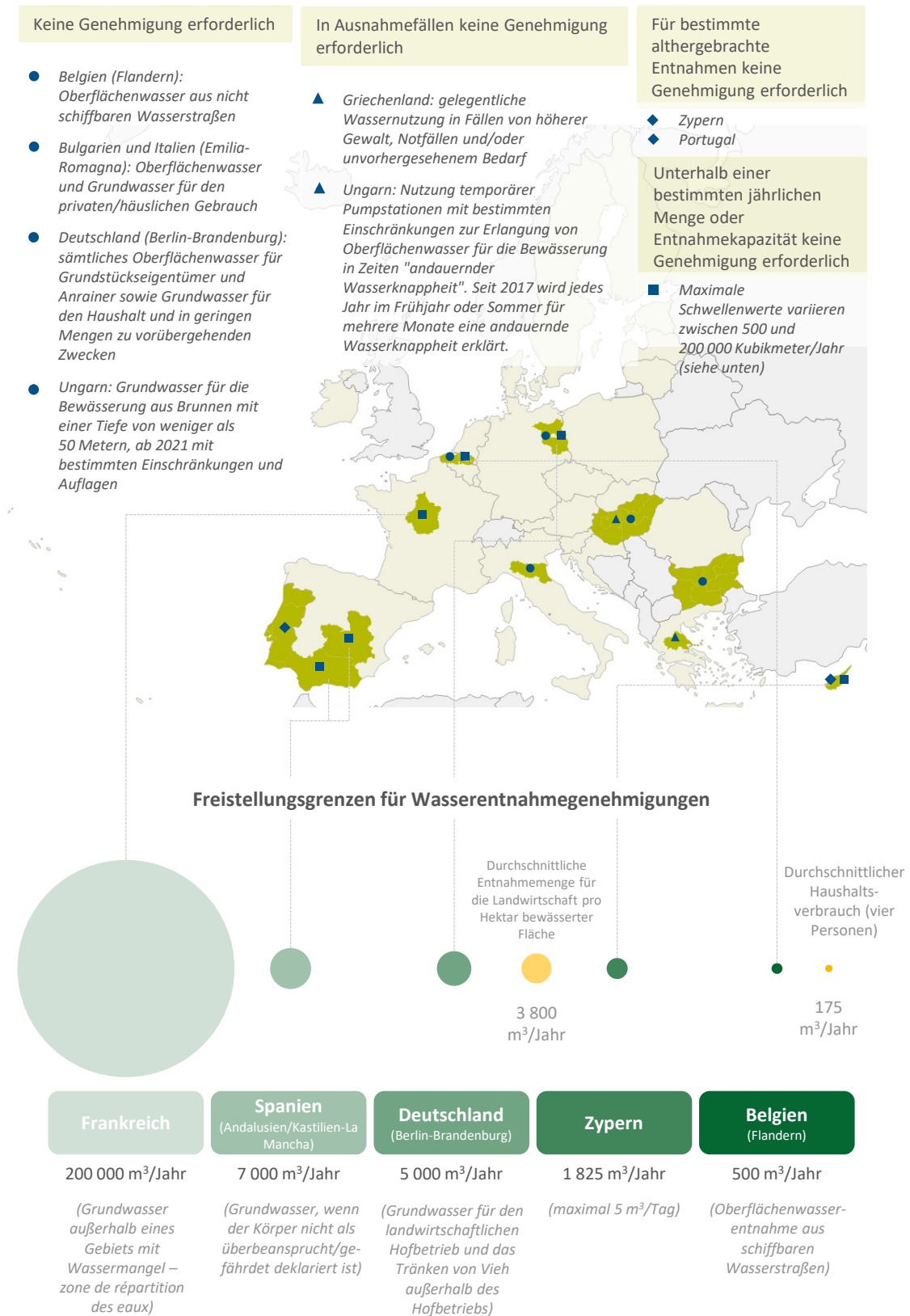
Genehmigung/Anmeldung nutzen oder die Vorschriften für die Wasserentnahme nicht einhalten (z. B. gemäß ausdrücklich erteilter Genehmigungen).

Systeme für die vorherige Genehmigung

29 In acht der 11 Mitgliedstaaten/Regionen, die der Hof bei seiner Prüfung berücksichtigte, müssen alle Wasserentnahmestellen bei den Behörden angemeldet werden. Alle vom Hof geprüften Mitgliedstaaten/Regionen verfügen über ein System für die vorherige Genehmigung der Wasserentnahme. Bei der Erteilung der Genehmigungen berücksichtigen die Behörden der Mitgliedstaaten den Zustand des betreffenden Gewässers und legen die maximale jährliche (oder monatliche) Menge fest, die entnommen werden darf.

30 Die Mitgliedstaaten wenden zahlreiche Ausnahmen an (siehe [Abbildung 7](#)). Diese können einen erheblichen Einfluss auf den mengenmäßigen Zustand der betroffenen Wasserkörper haben. Wo ferner keine Messpflicht besteht, können die Behörden nicht überwachen, ob die Entnahme unter einem signifikanten Niveau bleibt. Dies ist bei bestimmten Arten von Entnahmen in Belgien (Flandern), Bulgarien, Deutschland (Berlin-Brandenburg), Italien (Emilia-Romagna), Zypern und Portugal der Fall.

Abbildung 7 – Ausnahmen von der Genehmigung der Wasserentnahme



Quelle: Europäischer Rechnungshof (auf der Grundlage von Daten der Mitgliedstaaten) und Eurostat.

Systeme zur Aufdeckung illegaler Wassernutzung

31 Offizielle aktuelle Daten zur illegalen Wasserentnahme in der EU liegen nur spärlich vor. 2015 stellte die OECD Schätzungen aus verschiedenen Quellen zusammen und berichtete beispielsweise über 50 000 illegale Bohrlöcher in Zypern und über eine halbe Million nicht genehmigter oder illegaler Brunnen in Spanien²². Nach Angaben des WWF (*World Wide Fund for Nature*) ist das Problem in Kastilien-La Mancha und Andalusien besonders akut²³. In Ungarn schätzen Sachverständige die ungenehmigte Wassernutzung auf fast 100 Millionen Kubikmeter pro Jahr, was 12 % der registrierten Entnahmen entspricht²⁴.

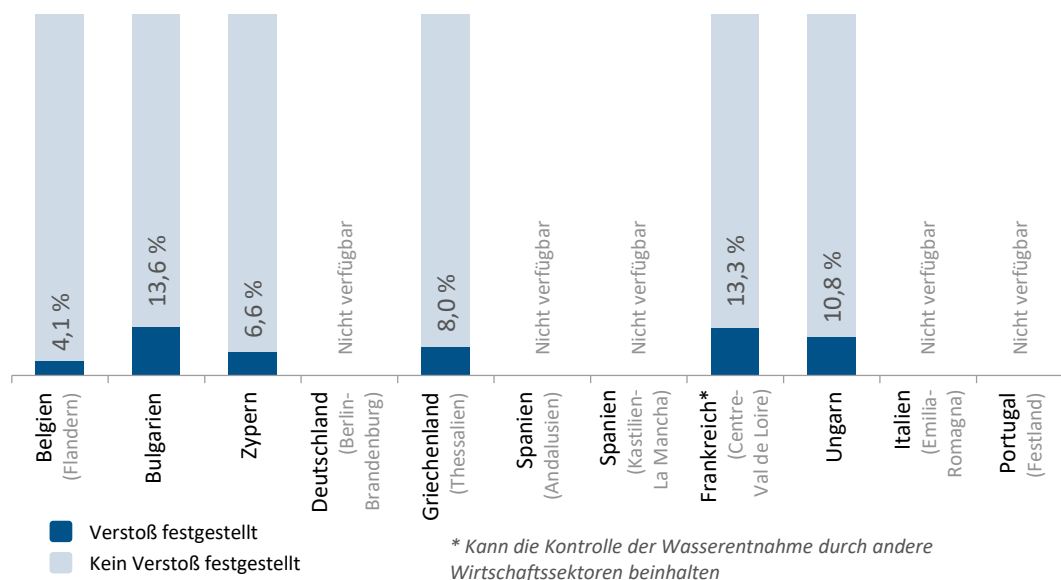
32 10 der vom Hof untersuchten Mitgliedstaaten/Regionen verfügen über ein Kontrollsystem zur Aufdeckung und Ahndung illegaler Wassernutzung. Sie führen Vor-Ort-Kontrollen der registrierten Entnahmestellen auf der Grundlage eines jährlichen Kontrollplans, einer Risikoanalyse und/oder von Beschwerden durch. Zu den auf diese Weise aufgedeckten Verstößen gehören unerlaubte Wassernutzung, nicht gemessene Pumpvorgänge, übermäßige Pumpvorgänge und verschiedene andere Verstöße gegen die Genehmigungsbedingungen. **Abbildung 8** zeigt die Quote der Verstöße, die durch Kontrollen von Wasserentnahmestellen aufgedeckt wurden.

²² OECD, *Drying Wells, Rising Stakes: Towards Sustainable Agricultural Groundwater Use*.

²³ WWF, *Illegal water use in Spain: Causes, effects and solutions*.

²⁴ Zweiter Bewirtschaftungsplan für die Einzugsgebiete der Donau (2015), Punkt 2, S. 10.

Abbildung 8 – Bei Kontrollen von Wasserentnahmestellen für die Landwirtschaft festgestellte Verstöße



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

33 Zusätzlich zu den Vor-Ort-Kontrollen der registrierten Wasserentnahmestellen haben einige Mitgliedstaaten andere Kontrollmechanismen eingerichtet oder arbeiten an deren Entwicklung. Dazu gehören:

- Satellitenfernerkundung (siehe **Kasten 1**);
- obligatorische Akkreditierung von Bohrunternehmen für neue Grundwasserentnahmen. Bohrunternehmen in Belgien (Flandern) müssen regelmäßig Berichte über die Bohrarbeiten vorlegen und die Behörden vor Beginn der Arbeiten informieren, um Kontrollen während der Baumaßnahmen zu ermöglichen. Die Nichteinhaltung kann zur Aussetzung oder zum Entzug der Akkreditierung führen;
- regelmäßige Kontrollen der korrekten Funktion von Durchflussmessern für Grundwasserentnahmeeinrichtungen in Belgien (Flandern). Die gemessenen Werte werden mit den Hofbetriebsdaten und der jährlichen Erklärung zur Grundwasserentnahme verglichen.

Kasten 1

Verwendung von Satellitenbildern zur Aufdeckung illegaler Wassernutzung

Mehrere **Forschungsprojekte** ([DIANA](#), [IPSTERS](#), [WODA](#)) haben sich mit dem Potenzial von Satellitenbildern zur Aufdeckung illegaler Wasserentnahmen beschäftigt. Die Ergebnisse zeigen, dass es möglich ist,

- lokale oder regionale **Bodensenkungen** (vertikale Bodenbewegungen) auf Millimeter genau mithilfe von Radarbildern (z. B. von Copernicus Sentinel 1) zu identifizieren, was auf eine übermäßige Grundwasserentnahme in einem bestimmten Gebiet hinweisen kann;
- **bewässerte Gebiete** unter Verwendung optischer Fernerkundungsbilder (z. B. von Copernicus Sentinel 2) zu identifizieren, die für die Bewässerung **entnommenen Mengen** zu schätzen und die Wasserbewirtschaftungspolitik und -praxis zu verbessern, insbesondere unter extremen Bedingungen wie Dürren.

Die Projekte umfassten **Pilotstudien** in Spanien, Italien, Rumänien und Malta und führten zu **kommerziellen Plattformen** in Italien und Spanien, die Dienstleistungen für Wassernutzungsverbände und Landwirte anbieten. Die Akzeptanz der Dienstleistungen hängt nicht nur von einem einfachen Zugang zu umfassenden ergänzenden Daten ab, die digital, georeferenziert und validiert sind, sondern auch davon, dass es keine rechtlichen Hindernisse für den Einsatz der Erdbeobachtung als Aufdeckungsmethode oder Messinstrument gibt.

Der [Grundwasserleiter von La Mancha Oriental in Spanien](#) ist ein gutes Beispiel für ein langjährig funktionierendes System der Selbstregulierung. Der lokale Ausschuss für Bewässerung überwacht und verwaltet die Grundwasserentnahme mithilfe von Satellitendaten in Kombination mit Durchflussmessern vor Ort.

34 In einigen Mitgliedstaaten sind die bestehenden Systeme zur Bekämpfung der illegalen Wassernutzung wegen praktischer Schwierigkeiten weniger wirksam. **Belgien (Flandern)** und **Bulgarien** berichteten, dass sie ihre jeweiligen Systeme aufgrund von Personalknappheit nicht wie vorgesehen einsetzen konnten. In **Zypern** verhängten die Behörden bis Oktober 2020 nur selten Strafen oder Sanktionen, da die für die Verstöße Verantwortlichen zwei Monate Zeit hatten, um die Auflagen zu erfüllen und eine geänderte Lizenz einzureichen. **Bulgarien** und **Ungarn** haben ihre Fristen für die Legalisierung illegaler Wasserentnahmen wiederholt verlängert, ohne dass ein Bußgeld verhängt wurde.

35 Die regionalen Behörden in den beiden vom Hof untersuchten spanischen Regionen (**Andalusien und Kastilien-La Mancha**) haben keine Informationen darüber geliefert, ob und wie sie illegale Wassernutzung aufdecken und diese sanktionieren.

Die Mitgliedstaaten haben anreizschaffende Preissysteme eingeführt, doch die Kostendeckung ist in der Landwirtschaft geringer als in anderen Sektoren

36 Gemäß der WRRL müssen die Mitgliedstaaten unter Zugrundelegung des Verursacherprinzips den Grundsatz der Kostendeckung für Wasserdienstleistungen anwenden. Das bedeutet, dass sie eine anreizschaffende Preispolitik umsetzen und gewährleisten müssen, dass alle Kategorien von Wassernutzern (Industrie, Haushalte, Landwirtschaft usw.) einen angemessenen Beitrag zur Kostendeckung leisten.

Anreizschaffende Preisgestaltung

37 Mehrere Mitgliedstaaten/Regionen haben Preissysteme eingeführt, die Anreize für eine effiziente Wassernutzung bieten. Einige dieser Systeme gelten nur für die Landwirtschaft, andere für alle Wassernutzer. Zum Beispiel:




- Deutschland (Berlin-Brandenburg), Ungarn und Portugal wenden ein **Wassernutzungsentgelt** an, das auf der gemessenen Nutzungsmenge basiert.
- Zypern erhebt einen **Preisauflschlag** für jeden Kubikmeter Wasser, der über die genehmigte Menge hinaus genutzt wird.
- Italien (Emilia-Romagna) plant ein System mit variablen Wasserpreisen in Abhängigkeit von der **Effizienz des Bewässerungssystems**.
- Bulgarien erhebt höhere Gebühren für Wasser, das über eine bestimmte festgelegte Menge hinaus für eine bestimmte Kultur verbraucht wird.
- Belgien (Flandern) verwendet **progressive Preise** für bestimmte Arten von Grundwasser (je größer die entnommene Menge, desto höher der Preis).

38 Andere Mitgliedstaaten/Regionen haben eine **Preisdifferenzierung** eingeführt, um der Nutzung von Wasser aus verschiedenen Quellen entgegenzuwirken bzw. diese zu fördern. Zum Beispiel:

- In Belgien (Flandern), Frankreich (Centre-Val de Loire), Ungarn und Portugal gelten in Gebieten, in denen Wasser knapper ist oder unter größerem mengenmäßigen Druck steht, höhere Preise.
- In Bulgarien, Deutschland (Berlin-Brandenburg) und Frankreich (Centre-Val de Loire) ist Grundwasser teurer als Oberflächenwasser.
- In Zypern ist Süßwasser teurer als aufbereitetes Wasser.

39 Die Mitgliedstaaten wenden verschiedene Methoden zur Messung des Wasserverbrauchs in der Landwirtschaft an (siehe **Abbildung 9**). Eine mengenabhängige Preisgestaltung auf einem angemessenen Niveau kann Anreize für die Umstellung auf wassersparende Bewässerungstechnologien und -methoden oder auf Kulturen mit geringerem Wasserbedarf schaffen. In Spanien (Andalusien und Kastilien-La Mancha) wird der Großteil des Bewässerungswassers auf der Grundlage der bewässerten Fläche abgerechnet, während in Italien (Emilia-Romagna) die Gebühr für Bewässerungswasser in der Regel von der Pumpleistung abhängt.

Abbildung 9 – Abrechnungsmethoden: Wasser zur Bewässerung

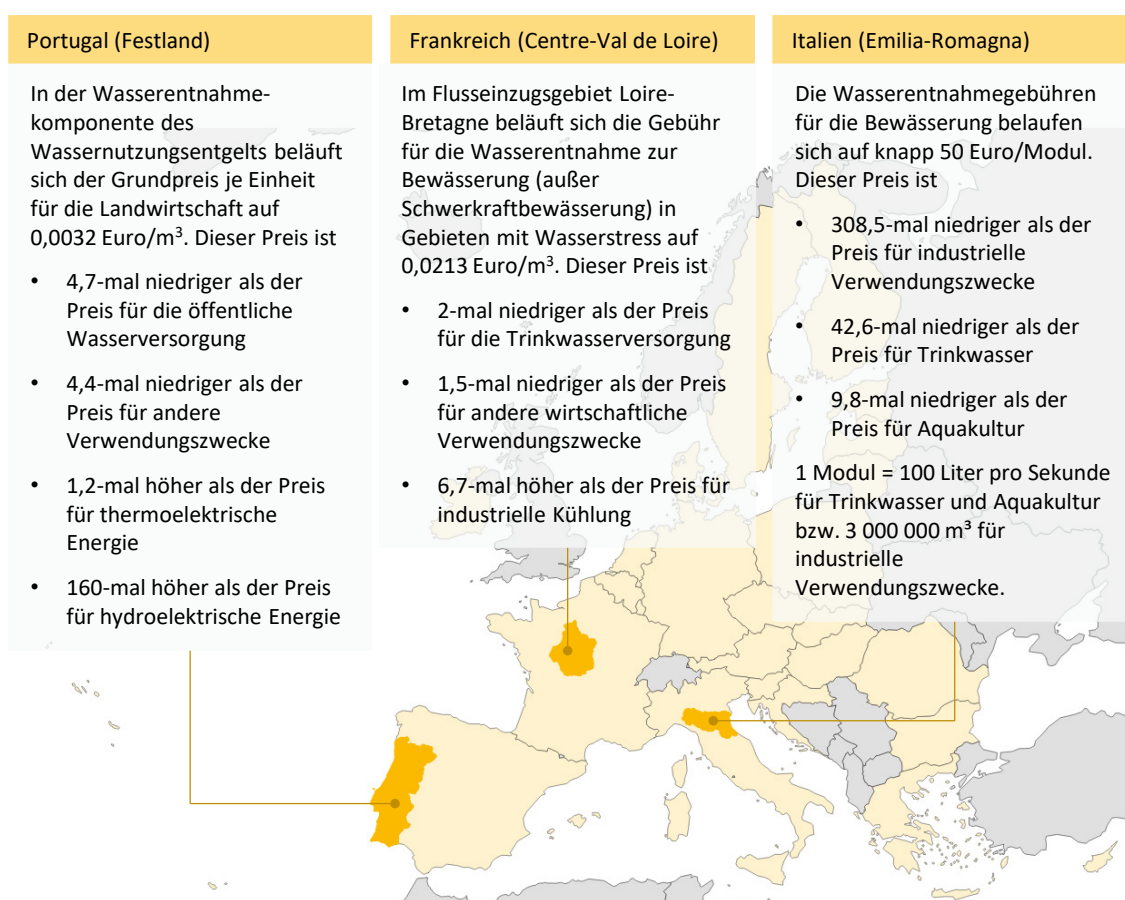
 Volumen	 Kapazität	 Fläche
<p>Die Abrechnung von Wasser erfolgt nach Volumen. Das Volumen des entnommenen Wassers wird mit einem Durchflussmesser gemessen, der an der Entnahmestelle (z. B. Grundwasserbrunnen) installiert ist.</p>	<p>Der Wasserpreis ist abhängig von der maximalen Leistung der Pumpenanlage (z. B. ausgedrückt in kW/h oder l/h).</p>	<p>Landwirte zahlen einen Preis pro Hektar, unabhängig von ihrem tatsächlichen Wasserverbrauch. Dieser hängt manchmal von der angebauten Kultur ab.</p>

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Niedrigere Wasserpreise für die Landwirtschaft

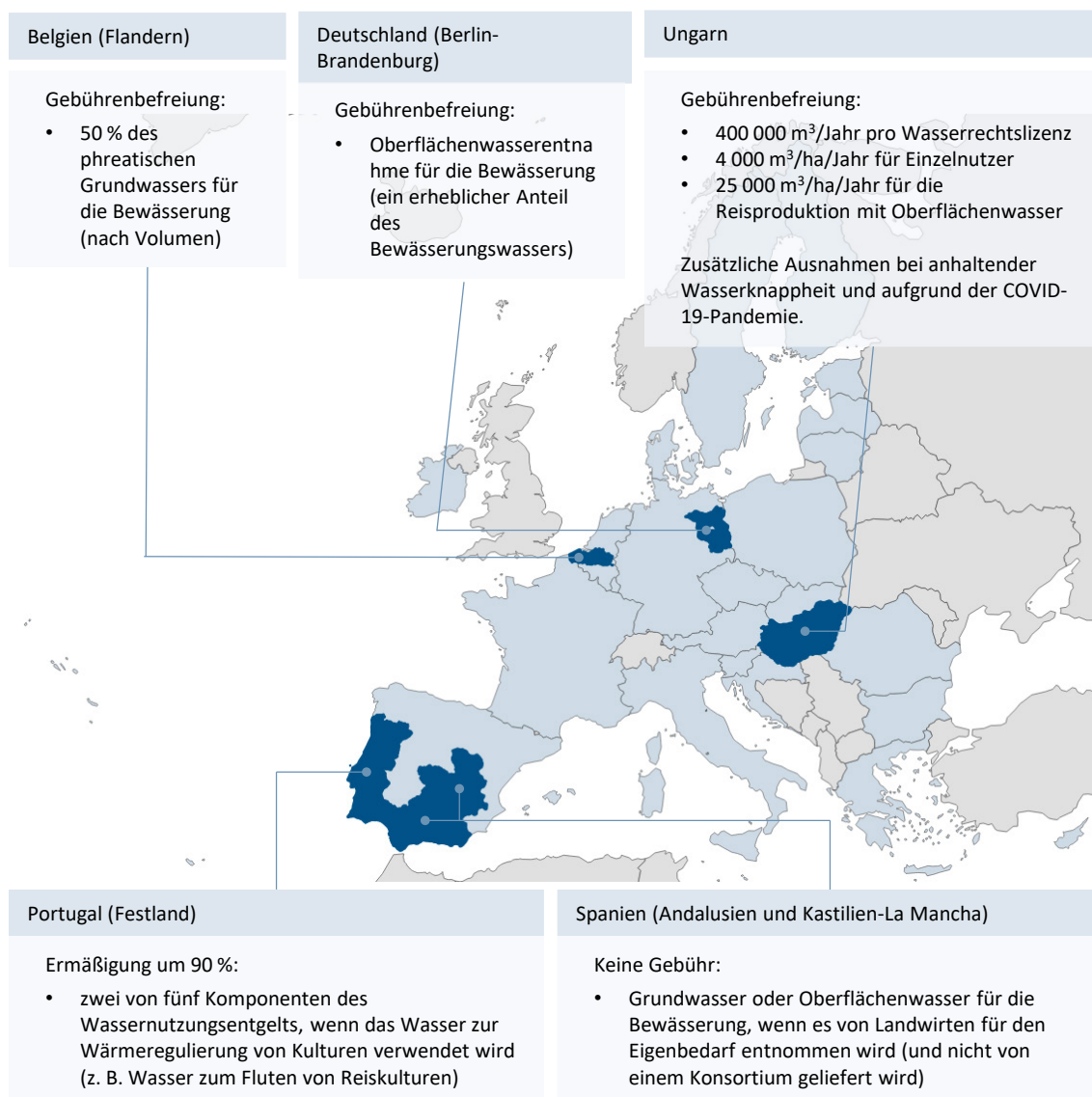
40 In acht der 11 Mitgliedstaaten/Regionen, die der Hof bei seiner Prüfung berücksichtigte, ist Wasser bei landwirtschaftlicher Nutzung deutlich billiger. In **Abbildung 10** werden einige Wasserentnahmegebühren für die landwirtschaftliche Nutzung mit den Gebühren verglichen, die für die Nutzung in anderen Sektoren erhoben werden. Mehrere Mitgliedstaaten/Regionen wenden spezielle Ausnahmeregelungen für Bewässerungswasser an (siehe **Abbildung 11**).

Abbildung 10 – Vergleich der Wasserentnahmegebühren nach Sektoren



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von in den Mitgliedstaaten eingeholten Informationen.

Abbildung 11 – Preisermäßigungen für Bewässerungswasser



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von in den Mitgliedstaaten eingeholten Informationen.

41 Sechs der Mitgliedstaaten/Regionen erheben keine Gebühren für die Wasserentnahme **bis zu einer bestimmten Menge**. Die Schwelle für die Gebührenerhebung variiert. Sie beträgt 500 Kubikmeter/Jahr in Belgien (Flandern) und Ungarn, 10 Kubikmeter/Tag in Bulgarien, 7 000 Kubikmeter/Jahr in Spanien (Andalusien) und Frankreich (Gebiete mit Wasserstress), 10 000 Kubikmeter/Jahr in Frankreich (außerhalb von Gebieten mit Wasserstress) und 16 600 Kubikmeter/Jahr in Portugal (private Entnahme). Sie gilt jeweils für alle Nutzer, nicht nur für Landwirte.

Kostendeckung von Wasserdienstleistungen

42 Gemäß der WRRL sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung vorzunehmen. Diese Berechnung sollte bei der Beurteilung helfen, inwieweit die Kosten für Wasserdienstleistungen (z. B. Wasserentnahme zur Bewässerung) von den Nutzern getragen werden (Kostendeckungsprinzip). In den EU-Leitlinien²⁵ heißt es, die Mitgliedstaaten sollten in Erwägung zu ziehen, folgende Aspekte in die wirtschaftliche Analyse einzubeziehen:

- 1) die finanziellen Kosten für die Bereitstellung und Verwaltung von Wasserdienstleistungen:
 - Betriebs- und Wartungskosten (z. B. Energie);
 - Kapitalkosten (z. B. Abschreibung der Infrastruktur);
 - Verwaltungskosten (Abrechnung, Verwaltung und Überwachung);
- 2) die umwelt- und ressourcenbezogenen Kosten von Wasserdienstleistungen:
 - Umweltschäden aufgrund von Entnahme, Speicherung und Aufstauung;
 - Opportunitätskosten alternativer Wassernutzungen (z. B. Kosten im Zusammenhang mit der Überbeanspruchung von Grundwasser), da gegenwärtige und zukünftige Nutzer darunter leiden werden, wenn die Wasserressourcen erschöpft sind.

43 In ihren wirtschaftlichen Analysen bewerten mehrere Mitgliedstaaten/Regionen die Umweltkosten, indem sie die Kosten der Maßnahmen schätzen, die erforderlich sind, um einen guten Zustand der Gewässer in einer Flussgebietseinheit zu erreichen. Die Behörden in Italien (Emilia-Romagna) und Spanien (Andalusien und Kastilien-La Mancha) betrachten ressourcenbezogene Kosten nur dann als relevant, wenn sie eine Wasserknappheit feststellen. Die Behörden in Bulgarien und Deutschland (Berlin-Brandenburg) merken an, dass es noch keine gemeinsamen Regeln für die Methodik zur Berechnung der umwelt- und ressourcenbezogenen Kosten gebe.

²⁵ Europäische Kommission, Gemeinsame Durchführungsstrategie für die Wasserrahmenrichtlinie, [Guidance document no. 1 Economics and the environment](#) und [Information Sheet on Assessment of the Recovery of Costs for Water Services for the 2004 River Basin Characterisation Report \(Art 9\)](#).

44 Acht der nationalen und regionalen Behörden der in die Prüfung des Hofes einbezogenen Mitgliedstaaten waren der Ansicht, dass die Kostendeckung für Wasserdienstleistungen in der Landwirtschaft unvollständig ist. Ein Aspekt dabei sei, dass sich die umwelt- und ressourcenbezogenen Kosten (noch) nicht in der Wasserpreisfestlegung widerspiegeln. Die Kommission wies in ihrer WRRL-Eignungsprüfung (siehe Ziffer **11**) darauf hin, dass dies eine versteckte Kostenbelastung für die Gesellschaft darstellt und eine potenzielle Einnahmequelle für die Finanzierung von Maßnahmen zur Umsetzung der WRRL beeinträchtigt.

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Umsetzung der WRRL nur langsam voranschreitet

45 Die Kommission ist dazu verpflichtet, die Umsetzung der WRRL durch die Mitgliedstaaten zu überwachen. Zu diesem Zweck bewertet sie im Abstand von drei Jahren die Fortschritte bei der Umsetzung (siehe Ziffer **09**), wobei sie sich hauptsächlich auf die Berichte der Mitgliedstaaten stützt, und veröffentlicht einen eigenen Durchführungsbericht. Der jüngste Bericht der Kommission (Februar 2019) deckte die zweite Runde der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete ab und enthielt einen EU-weiten Überblick sowie länderspezifische Bewertungen mit Empfehlungen.

Systeme für die vorherige Genehmigung

46 In einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen²⁶ wird über Fortschritte bei der Schaffung und dem Betrieb von Systemen für die vorherige Genehmigung berichtet, wie z. B. Verbesserungen bei der Verbrauchsmessung, Kontrollen der Wasserentnahme, Lizenzen und Datensätzen für die Wasserentnahme. Wie auch durch die Bemerkungen des Hofes bestätigt (Ziffern **29-30**), wurde in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen jedoch die Schlussfolgerung gezogen, dass weitere Fortschritte erforderlich sind, insbesondere in den Mitgliedstaaten, in denen kleine Entnahmen von Kontrollen und/oder der Registrierung ausgenommen sind, die Wasserkörper aber durch Wasserentnahmen unter erheblichem Druck stehen und daher keinen guten Zustand erreichen. In dem Dokument heißt es außerdem, dass es seit der ersten Runde der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete nur geringe Fortschritte bei der Verbesserung des Zustands durch die Verringerung des

²⁶ Europäische Kommission, [SWD\(2019\) 30 final](#).

Entnahmedrucks gegeben habe, dass aber die Gesamtwasserentnahme zwischen 2002 und 2014 um etwa 7 % zurückgegangen sei.

Wassergebühren und Kostendeckung

47 Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 wurden in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen²⁷ für mehrere EU-Fonds, einschließlich des Fonds für die Entwicklung des ländlichen Raums, sogenannte "Ex-ante-Konditionalitäten" eingeführt. Wenn eine Ex-ante-Konditionalität bis zum 30. Juni 2017 nicht erfüllt war, hatte die Kommission die Möglichkeit, die Zwischenzahlungen für die entsprechende Priorität des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums auszusetzen, bis Korrekturmaßnahmen getroffen wurden.

48 Eine dieser Bedingungen betrifft den Wassersektor. In der Praxis hängt die Finanzierung von Bewässerungsinvestitionen, die im Schwerpunktbereich 5A "Effizienzsteigerung bei der Wassernutzung in der Landwirtschaft" vorgesehen sind, davon ab, dass der Mitgliedstaat oder die Region eine Wassergebührenpolitik verfolgt, die

- a) den Benutzern angemessene Anreize für eine effiziente Wassernutzung bietet,
- b) die Kostendeckung für Wasserdienstleistungen berücksichtigt.

49 Die Kommission ist insgesamt der Ansicht, dass der Mechanismus der Ex-ante-Konditionalitäten ein wirksames Mittel war, um die Mitgliedstaaten zu veranlassen, ihre Wassergebührenpolitik zu verbessern²⁸: "Es wurden Schritte mit Blick auf die Definition von Wasserdienstleistungen, die Berechnung der Finanzkosten, die Verbrauchsmessung, die Durchführung wirtschaftlicher Analysen und die Beurteilung

²⁷ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320).

²⁸ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG) und der Hochwasserrichtlinie (2007/60/EG), COM(2019) 95 final.

sowohl der umwelt- als auch der ressourcenbezogenen Kosten [...] unternommen." Gleichzeitig räumt die Kommission ein, dass die Kostendeckung für Wasserdienstleistungen in den meisten Mitgliedstaaten unvollständig ist.

50 Trotz der positiven Auswirkungen der Ex-ante-Konditionalität für den Wassersektor im Zeitraum 2014-2020 erschien der Mechanismus der Ex-ante-Konditionalitäten nicht im Vorschlag der Kommission für die GAP nach 2020.

Einhaltung der Wasserrahmenrichtlinie

51 Ist die Kommission der Auffassung, dass ein Mitgliedstaat den Verpflichtungen der Wasserrahmenrichtlinie nicht nachkommt, kann sie vor dem Gerichtshof der Europäischen Union ein Vertragsverletzungsverfahren gegen den Mitgliedstaat einleiten. In der Rechtssache C-525/12²⁹ stellte der Gerichtshof fest, dass es den Mitgliedstaaten freisteht, die zur Erreichung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie erforderliche Kombination von Maßnahmen und Finanzmitteln zu bestimmen. Im Einklang mit ihrer allgemeinen Politik in Bezug auf Verstöße räumt die Kommission nunmehr strukturellen Verstößen Vorrang vor individuellen Verstößen ein.

52 Die Kommission hat kürzlich beschlossen, bestimmte Punkte, die Aufmerksamkeit verlangen, in Schreiben an alle Mitgliedstaaten anzusprechen. Zwischen September 2020 und April 2021 verschickte sie Schreiben als Folgemaßnahme zu ihrer Bewertung der Informationen, die ihr die Mitgliedstaaten in der zweiten Runde der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete übermittelt hatten. Darin stellte sie offenkundige Verstöße fest und forderte die Mitgliedstaaten auf, diese Punkte zu begründen, Abhilfe zu schaffen oder zu erläutern, wie die Probleme bereits behoben wurden oder in der dritten Runde der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete behoben werden sollen. Im Dezember 2020 sandte die Kommission eine weitere Reihe von Schreiben an alle Mitgliedstaaten, in denen sie speziell auf deren Mechanismen zur Gewährleistung der Einhaltung der Vorschriften und für Sanktionen im Bereich der Entnahme und der Verschmutzung durch Punktquellen/diffuse Quellen einging. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, Einzelheiten zu ihren innerstaatlichen Vorschriften für die Wasserentnahme gemäß Artikel 11 Absatz 3 Buchstabe e WRRL zu übermitteln.

²⁹ Urteil des Gerichtshofs vom 11. September 2014 in der Rechtssache C-525/12.

Bei den GAP-Direktzahlungen wird eine effiziente Wassernutzung nicht in erheblichem Maße gefördert

53 Gemäß dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union müssen "die Erfordernisse des Umweltschutzes [...] bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden". Der Hof hat daher überprüft, ob sich die Ziele der Wasserpolitik der EU in den wichtigsten Förderinstrumenten der GAP widerspiegeln.

54 Sowohl bei den entkoppelten (Einkommensstützung) als auch bei den gekoppelten (flächenbezogenen) Regelungen werden die Beihilfen auf der Grundlage der bewirtschafteten Fläche zugewiesen. Der Hof beurteilte, ob diese Stützungszahlungen

- 1) von einer nachhaltigen Wassernutzung abhängig gemacht wurden;
- 2) einen Anreiz oder einen Negativanreiz für die Bewässerung darstellten.

Die Einkommensstützung im Rahmen der GAP fördert keine effiziente Wassernutzung oder Wasserrückhaltung

55 Sowohl im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung als auch im Rahmen der Basisprämienregelung sind die Zahlungen derzeit in Bezug auf die Bewässerung neutral, d. h., sie bieten weder einen Anreiz für eine effiziente Wassernutzung noch einen Anreiz für die Bewässerung oder einen höheren Wasserverbrauch. Bei der **Regelung für die einheitliche Flächenzahlung** ist der Beihilfesatz pro Hektar für alle Begünstigten und Kulturarten in jedem der 10 Mitgliedstaaten, die diese Regelung anwenden, identisch. Bei der **Basisprämienregelung** wird der Beihilfesatz von den Mitgliedstaaten festgelegt und kann zwischen den Begünstigten variieren, was teilweise von deren Beihilfegeschichte im Rahmen der GAP abhängt. In einigen Mitgliedstaaten (z. B. Spanien und Griechenland) kann er ferner je nach Art der landwirtschaftlichen Fläche variieren. Der Hof hat bereits in der Vergangenheit darüber berichtet³⁰, dass in bestimmten Mitgliedstaaten, wie z. B. in Spanien, erhebliche Unterschiede bestehen.

³⁰ Sonderbericht Nr. 10/2018 des Hofes, [Basisprämienregelung für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe – Umsetzung auf gutem Weg, aber mit begrenzten Auswirkungen hinsichtlich Vereinfachung, Zielausrichtung und Anpassung der Beihilfeniveaus.](#)

56 Weder diese beiden Direktzahlungsregelungen noch die Ökologisierungregelung erlegen den Landwirten Verpflichtungen hinsichtlich einer nachhaltigen Wassernutzung auf. Die Ökologisierung kann jedoch indirekt positive Auswirkungen haben, da die Landwirte verpflichtet werden, Dauergrünland zu erhalten (das im Gegensatz zu Ackerland in der Regel nicht bewässert wird). Ferner liegt ein Schwerpunkt auf dem Erhalt von Terrassen, anderen Landschaftselementen und ökologischen Vorrangflächen, wie unbewirtschafteten Pufferstreifen, die die natürliche Wasserrückhaltung erhöhen können. In der Praxis führte die Ökologisierung, wie vom Hof im Jahr 2017 berichtet³¹, nur auf ungefähr 5 % aller landwirtschaftlichen Flächen in der EU zu Änderungen der landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsmethoden.

57 Die Stützung im Rahmen der GAP bietet eher Anreize für die Entwässerung von Feldern als für die Wasserrückhaltung. Im Rahmen der GAP 2014-2020 kommen entwässerte Torfflächen für Einkommensstützung infrage, während bewirtschaftete feuchte Torfflächen bei Kontrollen mitunter als nicht beihilfefähig eingestuft werden. Abgesehen von den negativen Auswirkungen auf die Grundwasserreserven setzt die Trockenlegung von Torfmooren Treibhausgase frei³². In den Abänderungen des Europäischen Parlaments zum Vorschlag der Kommission für die GAP in der Zeit nach 2020³³ wird die Paludikultur (Land- und Forstwirtschaft auf feuchten Böden, vorwiegend Torfflächen) als für die Einkommensstützung im Rahmen der GAP infrage kommende landwirtschaftliche Tätigkeit berücksichtigt.

Die EU unterstützt durch fakultative gekoppelte Stützung wasserintensive Kulturen in Gebieten, die unter Wasserstress leiden

58 Fakultative gekoppelte Stützung wird von allen Mitgliedstaaten außer Deutschland eingesetzt, um die Erzeugung einiger Kulturen in Sektoren, die sich in Schwierigkeiten befinden, zu erhalten oder zu steigern³⁴. Die EU beschränkt die

³¹ Sonderbericht Nr. 21/2017 des Hofes, [Die Ökologisierung: eine komplexere Regelung zur Einkommensstützung, die noch nicht ökologisch wirksam ist.](#)

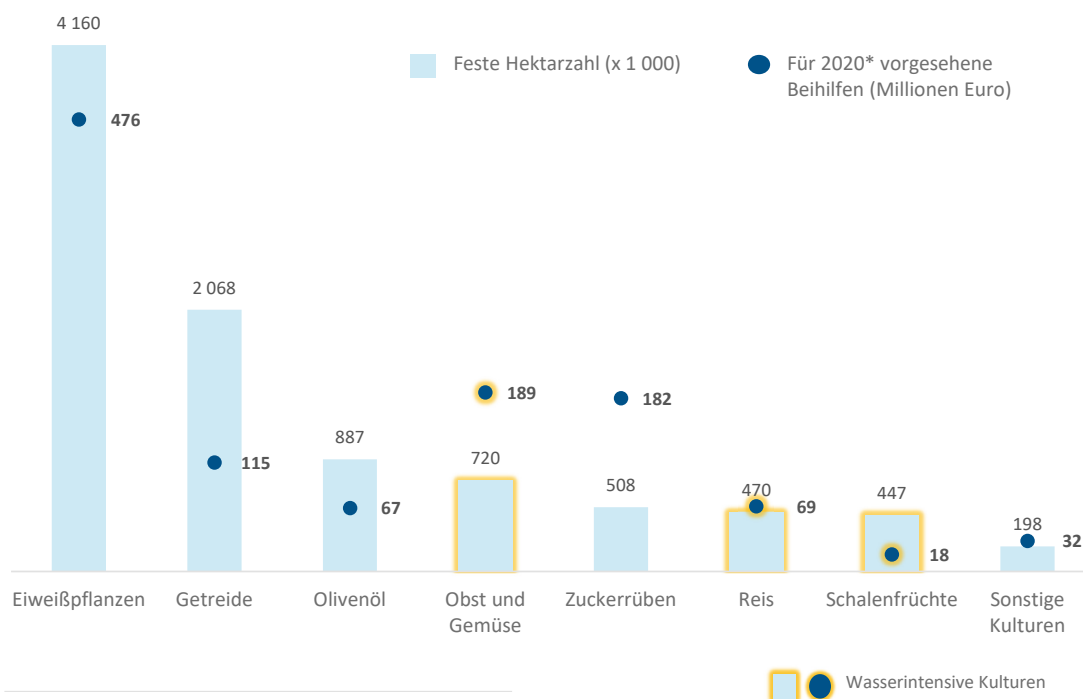
³² [Peatlands in the EU – position paper.](#)

³³ [Abänderungen des Europäischen Parlaments vom 23. Oktober 2020 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Unterstützung der Strategiepläne.](#)

³⁴ Europäische Kommission, [Voluntary coupled support – Review by the Member States of their support decisions applicable as from claim year 2020.](#)

Stützung auf bestimmte Sektoren³⁵, darunter wasserintensive Kulturen wie Reis, Schalenfrüchte sowie Obst und Gemüse (siehe *Abbildung 12*).

Abbildung 12 – Angemeldete fakultative gekoppelte Stützung für Kulturen (2020)



* Von den Mitgliedstaaten für 2020 veranschlagte Beträge, keine tatsächlichen endgültigen Zahlungen

Quelle: Europäische Kommission.

59 Die EU-Vorschriften für die fakultative gekoppelte Stützung besagen, dass "[J]ede [...] gewährte gekoppelte Stützung [...] mit den anderen Maßnahmen und Politiken der Union im Einklang stehen [muss]"³⁶, was es der Kommission ermöglichen sollte, unvereinbare Regelungen abzulehnen. Die Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen auf die nachhaltige Wassernutzung wurden von der Kommission nicht bewertet.

60 Keine/r der vom Hof geprüften Mitgliedstaaten/Regionen hatte Schutzmaßnahmen für die Wassernutzung eingeführt, wie z. B. Einschränkungen der

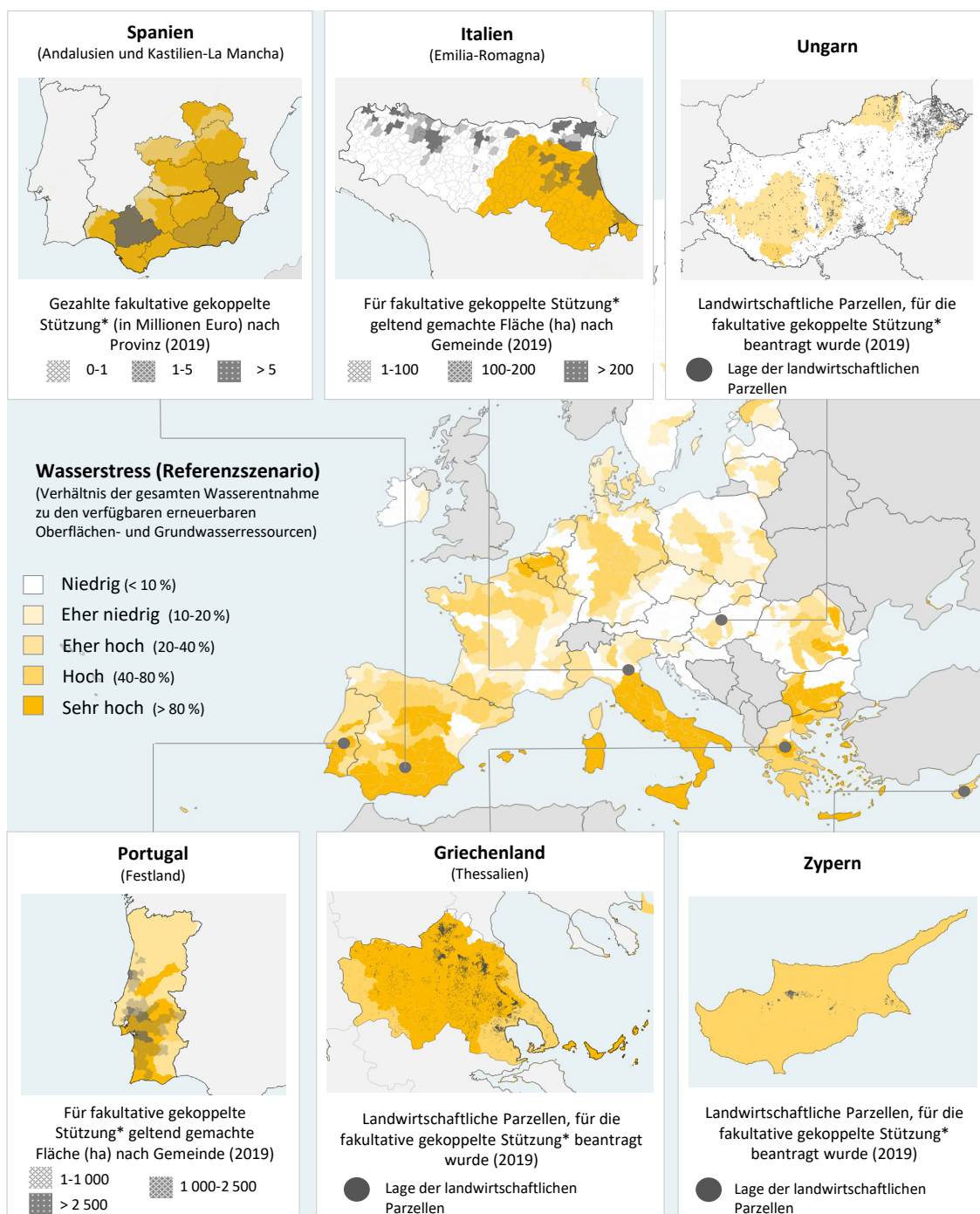
³⁵ Verordnung (EU) Nr. 1307/2013, Artikel 52 Absatz 2.

³⁶ Verordnung (EU) Nr. 1307/2013, Artikel 52 Absatz 8.

Stützung in Gebieten, die von Wasserstress betroffen sind, oder für Parzellen ohne effiziente Bewässerungssysteme.

61 Neun der 11 vom Hof geprüften Mitgliedstaaten/Regionen nutzen die fakultative gekoppelte Stützung für Kulturpflanzen. Acht von ihnen fördern wasserintensive Kulturen ohne geografische Beschränkung. Infolgedessen verwenden die Mitgliedstaaten EU-Mittel zur Förderung wasserintensiver Kulturen in Gebieten, in denen Wasserstress herrscht. **Abbildung 13** zeigt, dass sechs Mitgliedstaaten die fakultative gekoppelte Stützung für wasserintensive Kulturen in Gebieten mit hohem oder sehr hohem Wasserstress einsetzen.

Abbildung 13 – Fakultative gekoppelte Stützung für wasserintensive Kulturen und Gebiete mit Wasserstress



* Fakultative gekoppelte Stützung nur für wasserintensive Kulturen. Auf der Grundlage der Analyse von Daten aus verschiedenen Quellen hat der Hof die folgenden Kulturen als wasserintensiv eingestuft: Obst und Gemüse, Reis und Schalenfrüchte.
Haftungsausschluss: Aufgrund von Unterschieden in den Quelldaten sind die Karten zwischen den Ländern nicht vergleichbar.

Quelle: Europäischer Rechnungshof und World Resources Institute Aqeduct, abgerufen am 22.3.2021.

Die Cross-Compliance deckt illegale Wasserentnahmen ab, aber die Kontrollen sind unregelmäßig und die Sanktionen gering

62 Die Cross-Compliance bindet Direktzahlungen (und einige andere GAP-Zahlungen) an bestimmte Umweltverpflichtungen. Eine der Cross-Compliance-Bedingungen (GLÖZ 2) bezieht sich auf die von den Mitgliedstaaten festgelegten Verfahren zur Genehmigung der Wasserentnahme. Die nationalen/regionalen Behörden kontrollieren 1 % bestimmter Gruppen von Landwirten, die ihre Felder bewässern, und verhängen Sanktionen (in der Regel eine 3 %ige Kürzung ihrer Beihilfe im Rahmen der Basisprämienregelung oder der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung) gegen diejenigen, die die nationalen/regionalen Genehmigungsverfahren für die Wasserentnahme nicht einhalten.

63 In der Praxis haben sich die Regelungen seit dem diesbezüglichen Bericht, den der Hof im Jahr 2014 veröffentlichte, kaum verändert³⁷. GLÖZ 2 ist allgemein formuliert: "Einhaltung der Genehmigungsverfahren für die Verwendung von Wasser zur Bewässerung, falls entsprechende Verfahren vorgesehen sind". Die Kommission hat die Mitgliedstaaten nicht aufgefordert, spezifische Anforderungen festzulegen, wie z. B. die Installation von Wasserzählern und die Berichterstattung über den Wasserverbrauch. Der GLÖZ-Standard wird in Mitgliedstaaten mit schwachen Genehmigungsverfahren keine Auswirkungen haben. Die Tatsache, dass er nicht für alle GAP-Begünstigten gilt (z. B. Begünstigte der Kleinerzeugerregelung, der nicht jährlichen Zahlungen für die Entwicklung des ländlichen Raums oder der GMO-Beihilfen für den Obst- und Gemüsesektor oder den Olivensektor) und dass die Mitgliedstaaten keine angemessenen Kontrollen durchführen, schränkt sein Potenzial weiter ein.

64 Der Vorschlag der Kommission für die GAP nach 2020 führt das Konzept der Cross-Compliance (jetzt umbenannt in "Konditionalität") fort. Der Geltungsbereich wird auf die Kleinerzeugerregelung ausgeweitet, gleichzeitig werden aber die Empfänger von Zahlungen im Rahmen der GMO für Wein ausgeschlossen.

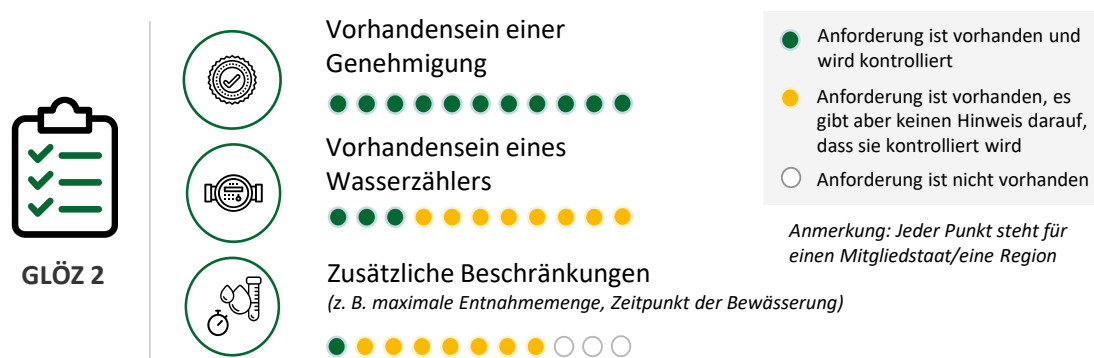
65 Nach dem Subsidiaritätsprinzip steht es den Mitgliedstaaten frei, die Verpflichtung zur Genehmigung der Wasserentnahme so umzusetzen und durchzusetzen, wie sie es für angemessen halten. 10 der in die Prüfung des Hofes einbezogenen Mitgliedstaaten/Regionen verfolgen in Bezug auf GLÖZ 2 einen

³⁷ Sonderbericht Nr. 04/2014 des Hofes, [Integration der Ziele der EU-Wasserpolitik in die GAP: ein Teilerfolg](#), Ziffern 38-48.

selektiven Ansatz und lassen bei ihren Kontrollen häufig bestimmte nationale oder regionale rechtliche Anforderungen für die Wasserentnahme unberücksichtigt (*Abbildung 14*).

66 Die einzige Kontrolle, die allen vom Hof untersuchten Kontrollsystemen gemeinsam ist, betrifft die Notwendigkeit einer Genehmigung für die Entnahme von Bewässerungswasser. In den meisten Fällen umfassen die Kontrollen ferner eine visuelle Kontrolle der Parzellen, um illegale Entnahmen oder Bewässerung aufzudecken. Dies gilt für Belgien (Flandern), Deutschland (Berlin-Brandenburg), Spanien (Andalusien und Kastilien-La Mancha), Italien (Emilia-Romagna), Ungarn und Portugal. Drei der 11 Mitgliedstaaten und Regionen überprüfen das Vorhandensein von Zählern – Belgien (Flandern), Frankreich (Centre-Val de Loire) und Zypern. 10 der 11 Mitgliedstaaten und Regionen nahmen keine Kontrolle des Inhalts der Genehmigungen vor, wie z. B. der maximalen Entnahmemenge und des Zeitpunkts der Bewässerung (alle Mitgliedstaaten/Regionen, die in die Prüfung des Hofes einbezogen wurden, außer Belgien (Flandern)). Eine ähnliche Schwachstelle wird in der Studie zur Unterstützung der Evaluierung der Auswirkungen der GAP auf den Wasserhaushalt festgestellt³⁸.

Abbildung 14 – In 11 Mitgliedstaaten/Regionen überprüfte GLÖZ-2-Komponenten



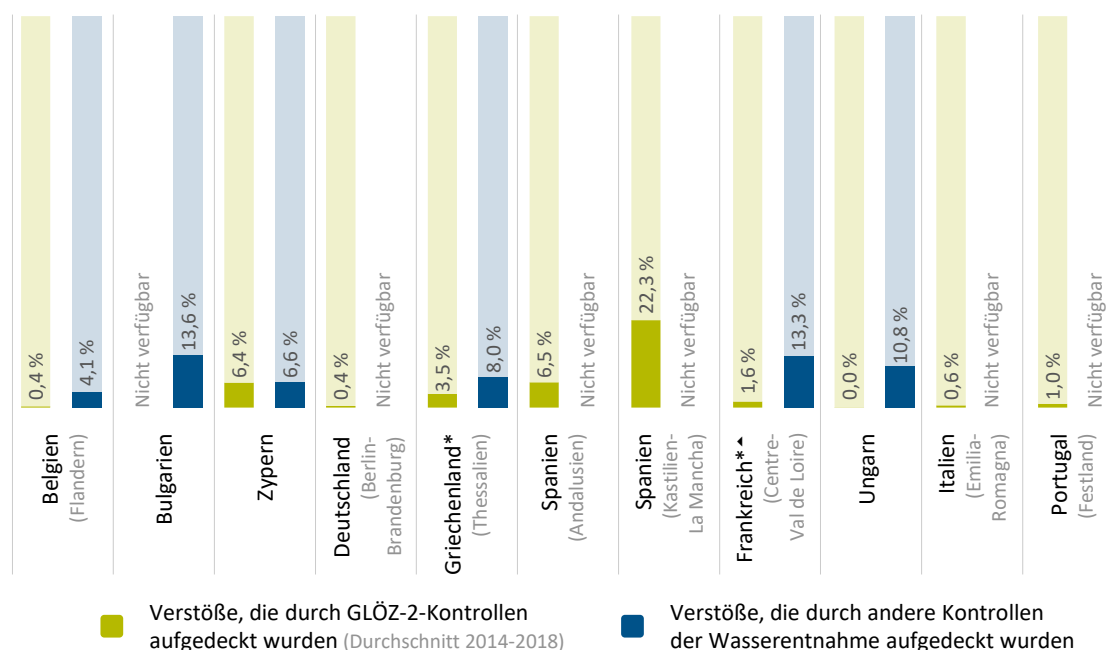
Quelle: Europäischer Rechnungshof.

67 Die Statistiken über die Cross-Compliance-Kontrollen, die die Mitgliedstaaten der Kommission melden, zeigen erhebliche Unterschiede sowohl zwischen den Ländern als auch zwischen den Regionen. In Spanien zum Beispiel ist die durchschnittliche Nichteinhaltungsquote für Kastilien-La Mancha deutlich höher als für Andalusien (*Abbildung 15*). In allen Mitgliedstaaten/Regionen, für die der Hof Daten erhalten hat,

³⁸ GD AGRI und EWIV Alliance Environnement, [Evaluation of the impact of the CAP on water. Final report.](#)

ist die Quote der Verstöße gegen die Bestimmungen von GLÖZ 2 niedriger als die Quote bei anderen Kontrollen der Wasserentnahme, wie in Ziffer 32 beschrieben (siehe [Abbildung 15](#)). Es besteht ein erhebliches Risiko, dass bei den Cross-Compliance-Kontrollen Fälle illegaler Wasserentnahme nicht aufgedeckt werden.

Abbildung 15 – Bei den GLÖZ-2-Kontrollen und anderen Wasserentnahmekontrollen in 11 Mitgliedstaaten/Regionen ermittelte Nichteinhaltungsquoten



* Die Cross-Compliance-Ergebnisse beziehen sich auf das gesamte Land, die Ergebnisse zu anderen Verstößen auf die Region
 ^ Andere Kontrollen der Wasserentnahme können auch andere Wirtschaftssektoren als die Landwirtschaft betreffen

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

68 Im Jahr 2013 forderten das Europäische Parlament und der Rat die Kommission auf³⁹, die Umsetzung der WRRL in nationales Recht und ihre Anwendung durch die Mitgliedstaaten zu überwachen und einen Vorschlag für die Aufnahme einschlägiger Teile der WRRL in die Cross-Compliance-Regelung zu unterbreiten. Die Kommission legte keinen Vorschlag zur Aufnahme von Teilen der WRRL in den Cross-Compliance-Rahmen für 2014-2020 vor. Der Vorschlag für die GAP nach 2020 bezieht sich jedoch

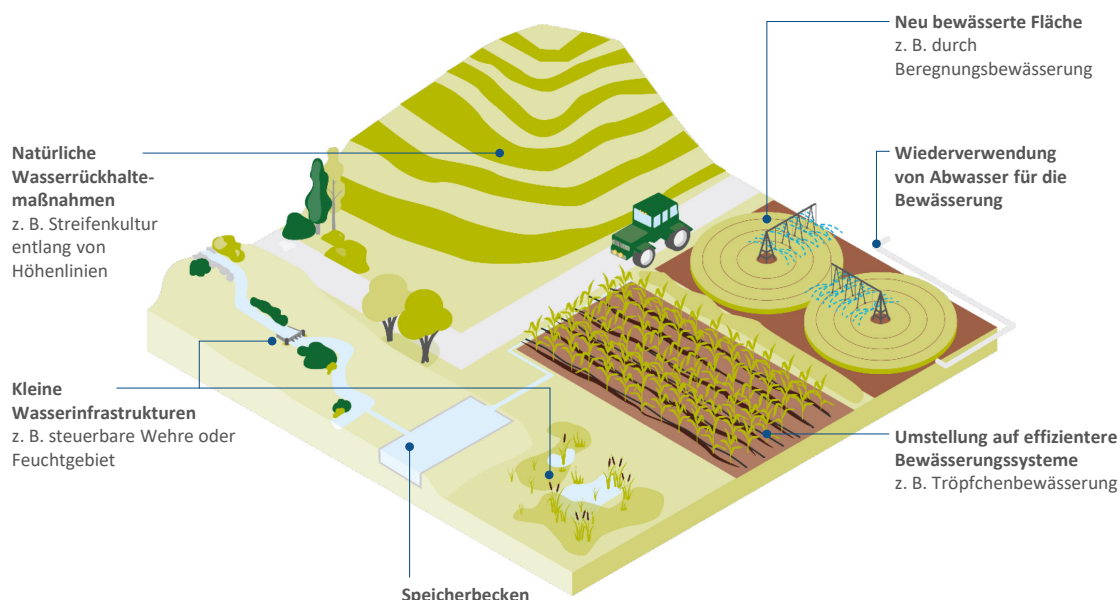
³⁹ Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 549), Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Cross-Compliance.

ausdrücklich auf den WRRL-Artikel über die Kontrolle der Wasserentnahme⁴⁰ und macht diese zu einer verbindlichen Anforderung (GAB 1) im Rahmen der neuen Konditionalitätsregeln. Damit wird eine klare Verbindung zwischen der WRRL und den GAP-Zahlungen an die Landwirte hergestellt, was dem Artikel mehr Nachdruck verleihen könnte.

Im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums und der Marktmaßnahmen wird eine nachhaltige Wassernutzung nicht in erheblichem Maße gefördert

69 Abgesehen von den Direktzahlungen werden im Rahmen der GAP auch Investitionen der Landwirte in Anlagegüter finanziert und spezifische Maßnahmen, wie die Verpflichtung zu bestimmten landwirtschaftlichen Methoden, unterstützt. Einige Investitionen und Maßnahmen wirken sich positiv auf die Wassernutzung aus, während andere den Wasserverbrauch erhöhen (siehe auch [Abbildung 16](#)). Auch die Finanzierung von landwirtschaftlicher Betriebsberatung oder Kooperationsprojekten kann sich, wenn auch indirekt, auf die Wassernutzung auswirken.

Abbildung 16 – Landwirtschaftliche Methoden und Investitionen, die die Wassernutzung beeinflussen



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

⁴⁰ Richtlinie 2000/60/EG, Artikel 11 Absatz 3 Buchstabe e.

Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums werden selten zur Verbesserung der Wassermenge eingesetzt

70 Durch Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums können nationale oder regionale Behörden unterstützen:

- a) landwirtschaftliche Methoden oder grüne Infrastruktur mit einem positiven Effekt auf die Wasserverfügbarkeit in landwirtschaftlichen Böden (Wasserrückhaltemaßnahmen);
- b) Landwirte zum Ausgleich der zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste aufgrund der Umsetzung der WRRL-Anforderungen;
- c) Infrastruktur zur Abwasseraufbereitung für die Wiederverwendung von Wasser zur Bewässerung.

Der Hof hat untersucht, inwieweit diese Möglichkeiten genutzt werden.

71 Die Mitgliedstaaten können Mittel zur Entwicklung des ländlichen Raums verwenden, um **natürliche Wasserrückhaltemaßnahmen** zu finanzieren (siehe [Abbildung 17](#)). Fünf der vom Hof geprüften Mitgliedstaaten/Regionen machen von dieser Möglichkeit Gebrauch:

- o Belgien (Flandern), Spanien (Andalusien), Ungarn, Italien (Emilia-Romagna) und Portugal haben Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen finanziert⁴¹, deren Hauptzweck darin besteht, den Boden zu erhalten, organische Substanz aufzubauen und die Erosion zu verringern und damit zu einer erhöhten Wasserrückhaltung beizutragen.
- o Belgien (Flandern) hat ein Projekt im Bereich grüne Infrastruktur zur Wasserrückhaltung finanziert⁴² und Ungarn acht solcher Projekte.


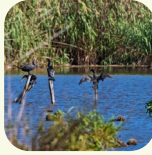
⁴¹ Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 487), Artikel 28.

⁴² Verordnung (EU) Nr. 1305/2013, Artikel 17 Ziffer 1 Buchstabe d.

Abbildung 17 – Natürliche Wasserrückhaltemaßnahmen

Natürliche Wasserrückhaltemaßnahmen haben die vorrangige Funktion, das Wasserrückhaltevermögen von Grundwasserleitern, Böden und Ökosystemen zu verbessern und/oder wiederherzustellen. Dies kann auf vielfache Weise geschehen.

Auf landwirtschaftlich genutzten Böden kann die Wasserrückhaltung zum Beispiel verbessert werden durch:

- 
Konservierende Bodenbearbeitung
 Durch das Belassen von Ernterückständen auf der Oberfläche verlangsamt die konservierende Bodenbearbeitung die Wasserbewegung und reduziert die Bodenerosion.
- 
Pufferstreifen und Hecken
 Hecken und Graspufferstreifen am Rande von Feldern oder Wasserläufen bieten aufgrund ihrer dauerhaften Vegetation gute Voraussetzungen für eine effektive Wasserinfiltration und eine Verlangsamung des Oberflächenabflusses.
- 
Wiederherstellung von Feuchtgebieten
 Feuchtgebiete funktionieren wie natürliche Wannen oder Schwämme, die Wasser speichern und langsam wieder abgeben.
- 
Renaturierung und Stabilisierung von Flussufern
 Erhöht das Potenzial für die Wasserrückhaltung im Boden, da ein erhöhtes Potenzial für die Infiltration in die Ufer vorhanden ist.

Wasserrückhaltemaßnahmen **auf der Ebene des Wasserkörpers** können auch die Wasserverfügbarkeit auf umliegenden landwirtschaftlichen Flächen erhöhen.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des [EU-Katalogs für natürliche Wasserrückhaltemaßnahmen](#).

72 Natürliche Wasserrückhaltemaßnahmen können mehrere Vorteile bieten, einschließlich Grundwasserneubildung, Bekämpfung von Dürren und Verringerung des Hochwasserrisikos, aber ihre Wirksamkeit ist begrenzt, wenn sie lediglich in einem kleinen Gebiet eingesetzt werden⁴³. Sieben der 11 vom Hof geprüften Mitgliedstaaten/Regionen finanzieren solche Maßnahmen nicht über Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums (siehe auch [Abbildung 18](#)).

73 Die Mitgliedstaaten können Mittel für die Entwicklung des ländlichen Raums⁴⁴ verwenden, um **Landwirte** für die zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste zu **entschädigen**, die sich aus den Anforderungen eines Bewirtschaftungsplans für ein

⁴³ EEA Report No 17/2020, S. 68.

⁴⁴ Verordnung (EU) Nr. 1305/2013, Artikel 30.

Einzugsgebiet ergeben. Keine/r der vom Hof geprüften Mitgliedstaaten/Regionen machte von dieser Möglichkeit Gebrauch.

74 Die nationalen/regionalen Behörden können die Förderung von Infrastrukturinvestitionen zur **Wiederverwendung von Abwasser für die Bewässerung** in ihre Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums aufnehmen⁴⁵. Fünf der vom Hof untersuchten Mitgliedstaaten/Regionen haben diese Option nicht in ihre entsprechenden Programme aufgenommen. In drei Mitgliedstaaten/Regionen ist sie als Teil einer Untermaßnahme enthalten, wurde jedoch nicht zur Finanzierung von Projekten genutzt. Zwei Mitgliedstaaten haben entsprechende Projekte finanziert (siehe **Kasten 2**).

Kasten 2

Im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums finanzierte Investitionen in die Wiederverwendung von Abwasser

In **Zypern** wurden Mittel für die Entwicklung des ländlichen Raums zur Finanzierung eines Großprojekts verwendet, das den Bau eines 500 000 Kubikmeter fassenden Wassertanks zur Speicherung von überschüssigem, aufbereitetem Wasser für die Verwendung in der Landwirtschaft während des Sommers sowie ein 20 Kilometer langes primäres und sekundäres Verteilungsnetz auf einer Fläche von 1 700 Hektar umfasst.

In **Belgien (Flandern)** wurden mit Mitteln für die Entwicklung des ländlichen Raums mehrere Projekte zur Aufbereitung von Abwasser für die Bewässerung oder das Tränken von Vieh unterstützt. Zwei Beispiele:

- eine Wasserreinigungsanlage bei einem Tomatenerzeuger zur Desinfektion des aufbereiteten Wassers und zur Entfernung von Pestizidrückständen;
- eine Reinigungsanlage zur Umwandlung von Abwasser aus einem milchverarbeitenden Betrieb in Trinkwasser für Rinder und von flüssigen Gärrückständen aus einem Milchviehbetrieb in Bewässerungswasser.

⁴⁵ Verordnung (EU) Nr. 1305/2013, Artikel 17.

Bei der EU-Finanzierung für Bewässerungsprojekte gibt es nur schwache Schutzmaßnahmen gegen eine nicht nachhaltige Wassernutzung

75 Zur Finanzierung von Bewässerungsprojekten stehen verschiedene Arten der EU-Finanzierung zur Verfügung. Die Mitgliedstaaten können Mittel für die Entwicklung des ländlichen Raums für Investitionen in Sachanlagen einsetzen; auch können sie Beihilfen im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisationen für bestimmte Sektoren (Obst und Gemüse, Oliven und Olivenöl und Wein) verwenden, um die Modernisierung oder Erstinstallation von Bewässerungsanlagen (z. B. in landwirtschaftlichen Betrieben) oder Infrastruktur (z. B. Netze) zu finanzieren.

76 Der Hof untersuchte,

- 1) inwieweit diese Mittel zur Unterstützung von Bewässerungsprojekten verwendet werden;
- 2) ob die Kommission und die Mitgliedstaaten Schutzmaßnahmen gegen eine nicht nachhaltige Wassernutzung festgelegt haben;
- 3) ob die Mitgliedstaaten die jeweiligen Anforderungen überprüft haben.

77 Die **Modernisierung bestehender Bewässerungssysteme** kann die Effizienz der Wassernutzung erhöhen, zum Beispiel durch Reparatur undichter Kanäle, Abdeckung offener Kanäle zur Verringerung der Verdunstung oder Umstellung auf effizientere Bewässerungssysteme. Effizienzverbesserungen führen jedoch nicht immer zu einer Gesamtwassereinsparung, da das eingesparte Wasser möglicherweise für andere Zwecke verwendet wird, z. B. für wasserintensivere Kulturen oder die Bewässerung einer größeren Fläche. Dies wird als Rebound-Effekt bezeichnet⁴⁶. Darüber hinaus kann eine erhöhte Bewässerungseffizienz den Rückfluss von Oberflächenwasser in die Flüsse verringern, wodurch auch der Basisabfluss, der für flussabwärts gelegene Nutzer und empfindliche Ökosysteme von Vorteil ist, reduziert wird – ein Phänomen, das als "hydrologisches Paradoxon" bekannt ist⁴⁷.

78 Die **Installation einer neuen Bewässerungsinfrastruktur**, die die bewässerte Fläche ausweitet, dürfte den Druck auf die Süßwasserressourcen erhöhen, es sei denn, das System verwendet Regenwasser oder aufbereitetes Wasser. In der Studie der

⁴⁶ OECD (2016), [Mitigating Droughts and Floods in Agriculture: Policy Lessons and Approaches](#), "OECD Studies on Water", *OECD Publishing*, Paris.

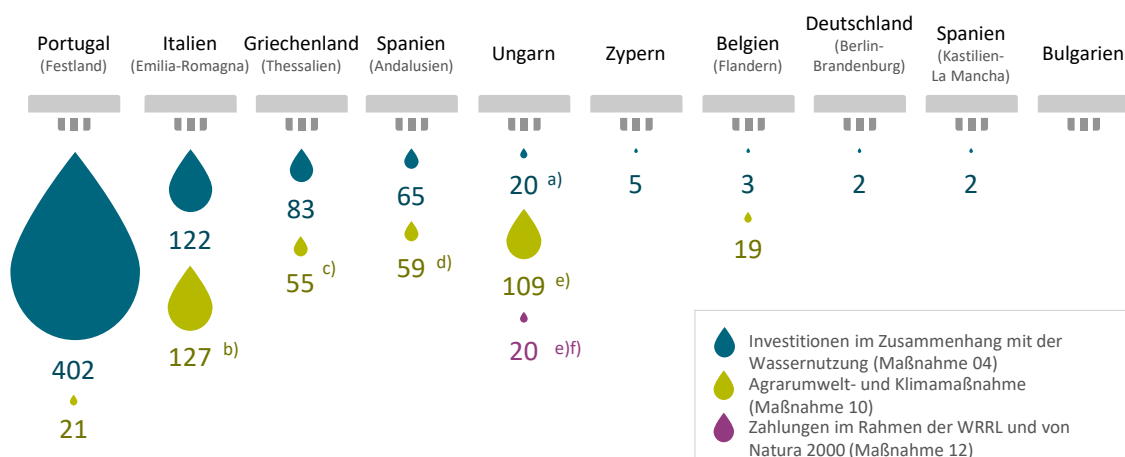
⁴⁷ EEA Report No 17/2020.

Kommission zur Unterstützung der Evaluierung der Auswirkungen der GAP auf den Wasserhaushalt (siehe Fußnote ³⁸) wurde dieses Risiko bestätigt: Bislang ist es schwierig sicherzustellen, dass Investitionen in Bewässerung den Wasserkörpern zugutekommen, insbesondere, wenn die bewässerte Fläche dort zunimmt, wo Wasserkörper unter Stress stehen.

Investitionsförderung im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums

79 Bis auf eine Ausnahme setzen alle vom Hof untersuchten Mitgliedstaaten/Regionen die Mittel für die Entwicklung des ländlichen Raums zur Finanzierung von Investitionen ein, die sich auf die Wassernutzung auswirken (siehe [Abbildung 18](#)). Neue Bewässerungsanlagen und -infrastrukturen sind in allen 10 Mitgliedstaaten/Regionen förderfähig, Investitionen in Entnahmeinfrastrukturen (z. B. Brunnen) in mindestens drei Mitgliedstaaten/Regionen. Die Hälfte der 24 Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums in der zusätzlich vom Hof ausgewählten Stichprobe erlaubte Investitionen in neue Bewässerungsinfrastrukturen.

Abbildung 18 – ELER-Finanzierung mit Auswirkungen auf die Wassernutzung in der Landwirtschaft (gebundene oder ausgezahlte Mittel in Millionen Euro) (2014-2020)



a) alle öffentlichen Förderungen; b) entspricht nur teilweise den bewässerten Kulturen; c) entspricht nur teilweise den Maßnahmen mit Auswirkungen auf die Wassernutzung; d) insgesamt für 2014-2020 gemeldete Ausgaben; e) für das Antragsjahr 2018 ausgezahlter Betrag; f) nur Natura-2000-Zahlungen für nicht entwässertes und nicht bewässertes Grünland

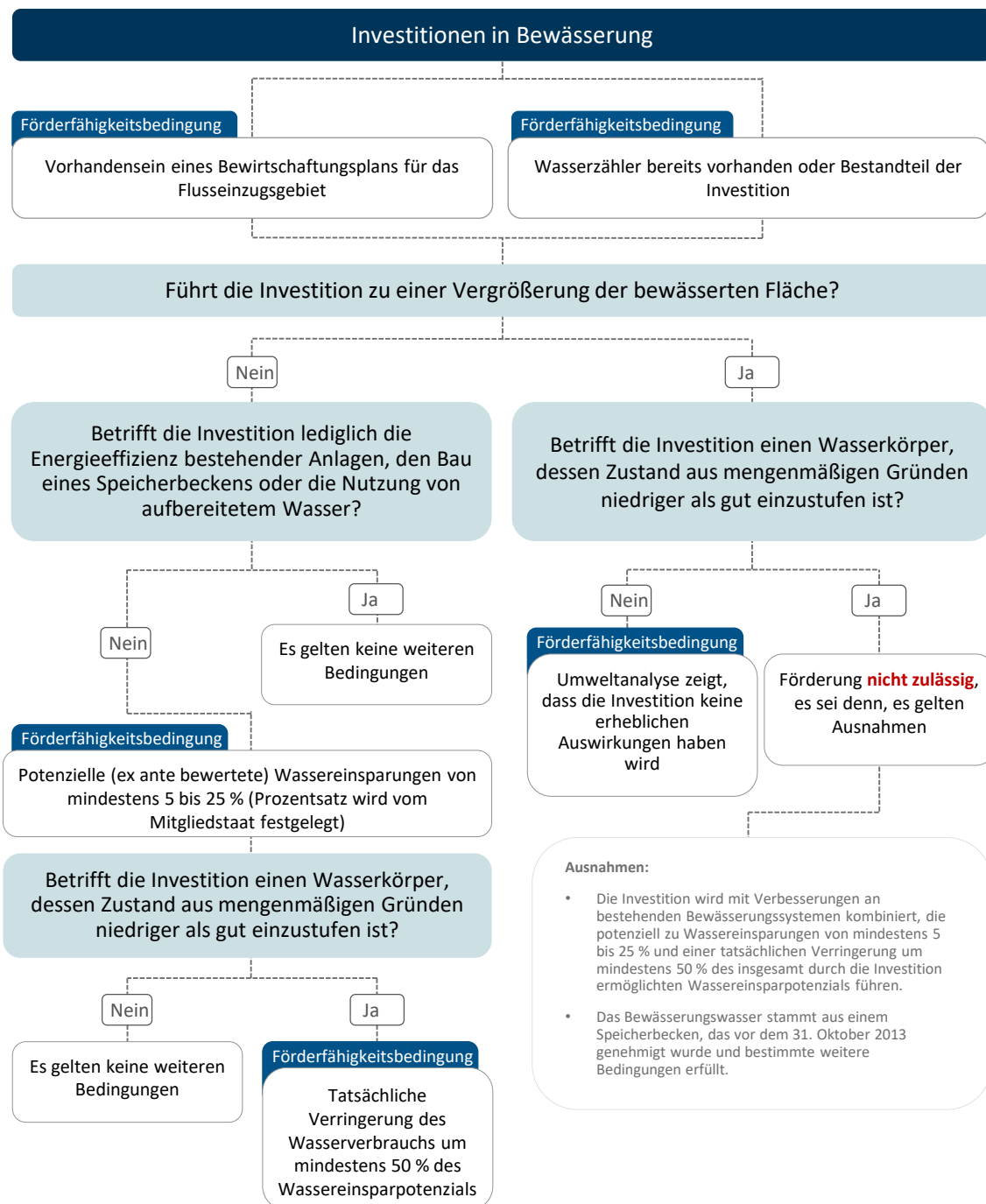
Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Mitgliedstaaten.

80 Die Förderung von **Investitionen in Bewässerung** im Rahmen des ELER unterliegt den Bedingungen, die in den EU-Vorschriften⁴⁸ festgelegt sind (siehe [Abbildung 19](#)).

⁴⁸ Verordnung (EU) Nr. 1305/2013, Artikel 46.

Die Mitgliedstaaten können darüber hinaus zusätzliche Anforderungen festlegen. Bei bestimmten Investitionen gilt in drei Mitgliedstaaten/Regionen, die bei der Prüfung des Hofes berücksichtigt wurden, die Anforderung, dass sich die möglichen Wassereinsparungen auf mehr als 5 % belaufen müssen. Für neue Bewässerungsinfrastrukturen verlangen fünf Mitgliedstaaten/Regionen den Nachweis des Eigentums an dem Grundstück und/oder eine gültige Wasserentnahmegenehmigung.

Abbildung 19 – Bedingungen für Bewässerungsprojekte im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Artikel 46 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013.

81 Einige der in **Abbildung 19** beschriebenen Anforderungen werden in den Rechtsvorschriften nicht weiter erläutert. Zum Beispiel wird in der WRRL nicht definiert, was unter dem mengenmäßigen Zustand von Oberflächenwasserkörpern zu verstehen ist. Die Mitgliedstaaten müssen daher definieren, was sie im Falle von

Oberflächenwasserkörpern als "niedriger als gut" einzustufenden mengenmäßigen Zustand ansehen. In acht der vom Hof geprüften Mitgliedstaaten/Regionen ist unklar, wie bzw. ob dies definiert ist. Die Kommission hat einen unverbindlichen Leitfaden zu dieser Frage herausgegeben⁴⁹. Die Mitgliedstaaten legen auch das Konzept der Ausweitung der Bewässerungsfläche unterschiedlich aus, da sie mitunter Flächen als bewässerte Flächen einbeziehen, die in jüngster Vergangenheit bewässert wurden. Einige verstehen unter der "jüngsten Vergangenheit" einen Zeitraum, der bis zu fünf Jahre zurückreicht, während sich diese Vergangenheit nach Auslegung anderer bis zum Jahr 2004 erstreckt.

82 Da die EU-Vorschriften mehrere mögliche Interpretationen und Ausnahmen zulassen (siehe [Abbildung 19](#)), besteht die Gefahr, dass die EU Bewässerungsprojekte finanziert, die den Zielen der WRRL zuwiderlaufen. Für die GAP nach 2020 hat die Kommission einige Vereinfachungen der Bedingungen für die Finanzierung von Bewässerungsprojekten vorgeschlagen. Investitionen in Bewässerung wären ausdrücklich von der Finanzierung ausgeschlossen, wenn sie nicht mit den Zielen der WRRL im Hinblick auf die Erreichung eines guten Zustands der Wasserkörper im Einklang stünden. Eine Ausweitung der bewässerten Fläche wäre nicht förderfähig, wenn von der Bewässerung Wasserkörper betroffen wären, deren Zustand als weniger als gut definiert wurde⁵⁰. Es läge in der Verantwortung der Mitgliedstaaten, dies in ihren Förderbedingungen umzusetzen.

83 Die Einhaltung der Bedingungen in [Abbildung 19](#) wird keinen gründlichen Kontrollen unterzogen. Acht der vom Hof betrachteten Mitgliedstaaten/Regionen geben an, dass sie die Grundanforderungen (wie die Notwendigkeit von Wasserzählern und möglichen Wassereinsparungen) auf der Grundlage des Projektantrags oder ex post überprüfen. Sieben Mitgliedstaaten/Regionen legten Belege für Ex-post-Kontrollen der tatsächlichen Wassereinsparungen vor. In vier Fällen ging aus den Dokumenten nicht klar hervor, wie die Vergrößerung der bewässerten Fläche bewertet wird. Der Hof ersuchte zwei Mitgliedstaaten/Regionen um ausführlichere Projektinformationen. Den Dokumenten, die er als Antwort erhielt, war teilweise nicht eindeutig zu entnehmen, wie die Anforderungen kontrolliert wurden. Für einige Kontrollen fand der Hof überhaupt keine Belege, einschließlich grundlegender Kontrollen der Wasserzähler oder der möglichen Wassereinsparungen.

⁴⁹ Leitfaden "Support through the EAFRD for investments in irrigation" (Fassung von November 2014).

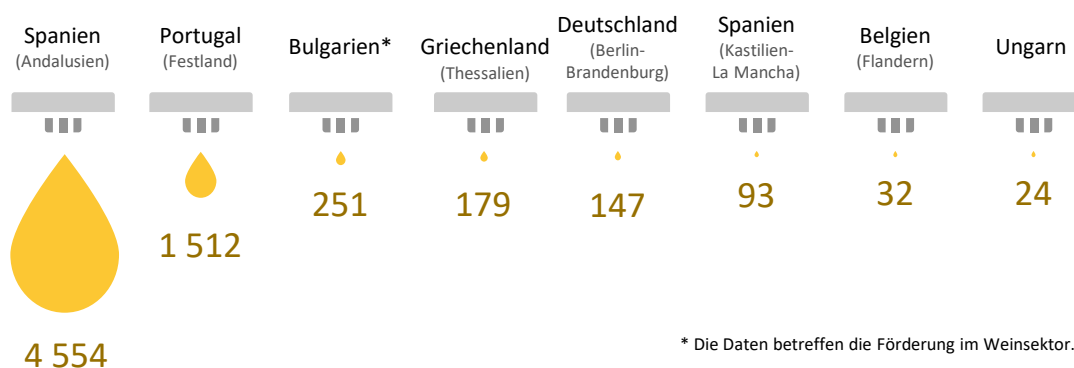
⁵⁰ COM(2018) 392 final, Artikel 68 Ziffer 3 Buchstabe f.

Gemeinsame Marktorganisationen

84 Ferner finanziert die EU Bewässerungsinfrastrukturen über die GMO für drei Sektoren: Obst und Gemüse, Oliven und Olivenöl sowie Wein. Der Obst- und Gemüsektor erhält in 10 der 11 vom Hof geprüften Mitgliedstaaten/Regionen Fördermittel für Bewässerungsinfrastrukturen, der Oliven- und Olivenölsektor in zweien und der Weinsektor in dreien. Alle Mitgliedstaaten/Regionen bieten Fördermittel sowohl für neue Infrastrukturen als auch für die Modernisierung bestehender Systeme an – mit Ausnahme des Oliven- und Olivenölsektors, in dem nur Verbesserungen für eine EU-Förderung infrage kommen. Die Regeln für Investitionen, die im Rahmen einer GMO finanziert werden, unterscheiden sich von denen, die im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums gelten.

85 In den letzten Jahren war die für Bewässerungsprojekte im Obst- und Gemüsektor bereitgestellte Finanzierung in Spanien (Andalusien) und Portugal am höchsten (siehe [Abbildung 20](#)). In Frankreich und Zypern wurden die verfügbaren Maßnahmen kaum oder gar nicht in Anspruch genommen. In Italien (Emilia-Romagna) waren die Behörden nicht in der Lage, Daten zu Bewässerungsprojekten und den damit verbundenen Finanzierungen, Kontrollen und Sanktionen zu liefern.

Abbildung 20 – Geschätzte durchschnittliche jährliche EU-Finanzierung für Bewässerungsprojekte im Rahmen einer GMO (in 1 000 Euro)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Behörden der Mitgliedstaaten.

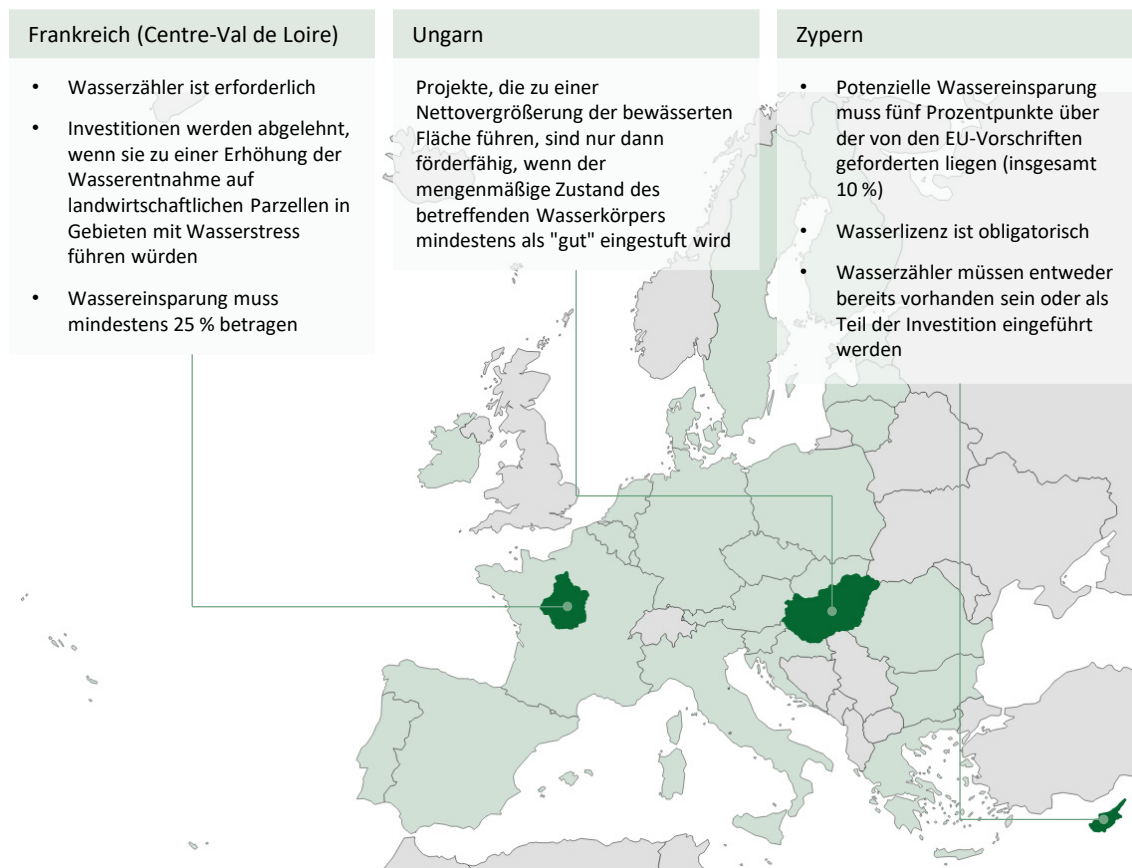
86 Investitionen zur Verringerung des Wasserverbrauchs im Obst- und Gemüsesektor, die im Rahmen der Rubrik "umweltfreundliche Investitionen"⁵¹ finanziert werden, sollten

- den Wasserverbrauch um mindestens 5 % senken, wenn Tröpfchenbewässerung oder ähnliche Systeme verwendet werden;
- nicht zu einer Nettovergrößerung der bewässerten Fläche führen, es sei denn, der Gesamtwasserverbrauch für die Bewässerung des gesamten Betriebs bleibt auch nach der Vergrößerung der Fläche unter dem Durchschnittswert in den fünf Jahren vor der Investition.

87 Bewässerungsinfrastruktur kann ferner im Rahmen anderer Rubriken, wie z. B. "Produktionsplanung", gefördert werden. Wenn dies der Fall ist, verlangen die EU-Vorschriften keine Schutzmaßnahmen gegen eine nicht nachhaltige Wassernutzung wie bei der ELER-Finanzierung (siehe Ziffer **80**). In Spanien (Andalusien) entfielen 98 % der 2018 getätigten Ausgaben für Maßnahmen im Zusammenhang mit Bewässerung und nachhaltiger Wassernutzung auf Projekte zur Produktionsplanung. Drei der 11 vom Hof betrachteten Mitgliedstaaten gingen über die EU-Vorschriften hinaus und legten zusätzliche Anforderungen für einige oder alle Bewässerungsprojekte fest (*Abbildung 21*).

⁵¹ Gemäß Artikel 3 Absatz 4 letzter Unterabsatz der [Durchführungsverordnung \(EU\) 2017/892](#) der Kommission vom 13. März 2017 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates für die Sektoren Obst und Gemüse und Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse (ABl. L 138 vom 25.5.2017, S. 57).

Abbildung 21 – Beispiele für zusätzliche Anforderungen an im Rahmen einer GMO finanzierte Bewässerungsprojekte



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

88 Die Behörden der Mitgliedstaaten überprüfen die Einhaltung der Bedingungen für Investitionen, die der Umwelt zugutekommen, nicht in ausreichendem Maße (Ziffer 86). Nach der Durchsicht von Leitlinien, administrativen Checklisten und Berichten über Vor-Ort-Kontrollen lagen dem Hof für die meisten Mitgliedstaaten/Regionen keine Hinweise darauf vor, dass die Einhaltung der Umweltauflagen, an die die Finanzierung im Rahmen einer GMO geknüpft ist, überprüft wird.

89 Insgesamt ist die Finanzierung neuer Bewässerungsinfrastrukturen und der Verbesserung bestehender Systeme im Rahmen einer GMO mit weniger Umweltschutzmaßnahmen verbunden als die Finanzierung im Rahmen des ELER. Bestimmte Arten von Investitionen unterliegen Bedingungen in Bezug auf Wassereinsparungen und die Vergrößerung der bewässerten Fläche, aber es gibt keine Anforderungen, dass vor oder als Teil einer Investition ein Wassermesser installiert werden muss.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

90 Die EU verabschiedete im Jahr 2000 die Wasserrahmenrichtlinie, um zu erreichen, dass sich alle Wasserkörper in der EU bis 2015 oder (in begründeten Ausnahmen) bis spätestens 2027 in einem "guten Zustand" befinden. Darunter fielen auch Ziele, die die Wassermenge betrafen. Die Prüfung des Hofes ergab, dass die Maßnahmen zur Stützung der Landwirtschaft nicht konsequent auf die Ziele der Wasserpolitik abgestimmt waren.

91 Obwohl die Wasserpolitik der EU Schutzmaßnahmen gegen eine nicht nachhaltige Wassernutzung vorsieht, gelten für landwirtschaftliche Erzeuger häufig Ausnahmeregelungen. Seit 2009 haben die Mitgliedstaaten bei der Einrichtung von Systemen für die vorherige Genehmigung der Wasserentnahme, Systemen zur Aufdeckung illegaler Wassernutzung und Preissystemen mit dem Potenzial, Anreize für eine effiziente Wassernutzung zu schaffen, Fortschritte erzielt. Allerdings ist Folgendes festzustellen:

- In den vom Hof untersuchten Mitgliedstaaten gibt es bei der Genehmigung von Wasserentnahmen (auch in Regionen, in denen Wasserstress herrscht) noch immer viele Ausnahmen für Landwirte (Ziffern [27-30](#)).
- Viele Mitgliedstaaten wenden den Grundsatz der Kostendeckung für Wasserdienstleistungen in der Landwirtschaft nicht wie in anderen Sektoren an (Ziffern [36-44](#)).

92 Die Kommission überwacht die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie durch die Mitgliedstaaten und ist der Ansicht, dass sie schneller voranschreiten könnte (Ziffern [45-52](#)).

Empfehlung 1 – Begründungen für Ausnahmen von der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in der Landwirtschaft anfordern

Die Kommission sollte

die Mitgliedstaaten auffordern, die Höhe der Wassergebühren für die Landwirtschaft sowie Ausnahmen von der Pflicht zur Einholung einer vorherigen Genehmigung der Wasserentnahme zu begründen und zu erläutern, wie sie zu der Schlussfolgerung gelangen, dass dies keine erheblichen Auswirkungen auf den Zustand der Wasserkörper hat.

Zeitraumen: 2025

93 Die Direktzahlungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) erlegen den Landwirten keine direkten Verpflichtungen hinsichtlich einer nachhaltigen Wassernutzung auf. Die EU-Vorschriften für die fakultative gekoppelte Stützung erlauben es den Mitgliedstaaten, wasserintensive Kulturen in Regionen, die von Wasserstress betroffen sind, ohne jegliche Kontrollen oder Umweltschutzmaßnahmen zu fördern. Die Ex-ante-Konditionalität für den Wassersektor, die für die Finanzierung im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums maßgeblich ist, hat die Mitgliedstaaten dazu veranlasst, ihre Wassergebührenpolitik zu verbessern. Es ist jedoch wahrscheinlich, dass die Ex-ante-Konditionalität in der GAP nach 2020 wegfällt (Ziffern [47-49](#) und [53-61](#)).

94 Mehrere Mitgliedstaaten gewähren fakultative gekoppelte Stützung, um wasserintensive Kulturen in Gebieten mit Wasserstress zu finanzieren (Ziffern [60-61](#)).

95 Der zweite Standard für die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ 2) der Cross-Compliance hat das Potenzial, die Überbeanspruchung der Wasserressourcen in der Landwirtschaft zu verringern, indem er die Landwirte dazu anhält, die von den Mitgliedstaaten für die Wasserentnahme eingerichteten Genehmigungsverfahren einzuhalten. Die EU-Vorschriften verpflichten jedoch nicht alle Landwirte, die GAP-Mittel erhalten, zur Einhaltung der Cross-Compliance-Bestimmungen, und die Mitgliedstaaten nutzen den Standard GLÖZ 2 relativ wenig zum Schutz der Wasserressourcen. Keiner der vom Hof geprüften Mitgliedstaaten führt umfassende Kontrollen der Anforderungen von GLÖZ 2 durch (Ziffern [62-68](#)).

Empfehlung 2 – Zahlungen im Rahmen der GAP an die Einhaltung von Umweltstandards knüpfen

Die Kommission sollte

- a) die Förderung von Investitionen in Bewässerung im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums von der Umsetzung von Strategien abhängig machen, die Anreize für eine nachhaltige Wassernutzung in den Mitgliedstaaten bieten;
- b) alle GAP-Zahlungen an Landwirte, einschließlich der Zahlungen im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisationen, an ausdrückliche Umweltauflagen zur nachhaltigen Wassernutzung knüpfen, auch durch eine Konditionalität;
- c) Schutzmaßnahmen vorschreiben, um eine nicht nachhaltige Wassernutzung für Kulturen, die durch fakultative gekoppelte Stützung finanziert werden, zu verhindern.

Zeitraumen: 2023 (Beginn des neuen GAP-Zeitraums)

96 Die Kommission hat die Grundsätze der nachhaltigen Wassernutzung teilweise in die Vorschriften für die GAP-Finanzierungsmechanismen, wie die Entwicklung des ländlichen Raums und die Marktstützung, aufgenommen. Mit Mitteln für die Entwicklung des ländlichen Raums können landwirtschaftliche Methoden und Infrastrukturen zur Verbesserung der Wassermenge finanziert werden. Außerdem können im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums und der Marktstützung Bewässerungsprojekte finanziert werden. Zahlungen dieser Art sind an bestimmte Verpflichtungen geknüpft, aber die EU-Vorschriften sind von Programm zu Programm uneinheitlich und lassen verschiedene Auslegungen und Ausnahmen zu (Ziffern **69-89**).

97 Die Mitgliedstaaten haben Mittel für die Entwicklung des ländlichen Raums und die Marktstützung teilweise genutzt, um Anreize für eine nachhaltige Wassernutzung in der Landwirtschaft zu schaffen. Der Hof stellte fest, dass

- o die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums nur selten Wasserrückhaltmaßnahmen und Infrastrukturen zur Wiederverwendung von Wasser unterstützen (Ziffern **70-72**);
- o in den geprüften Mitgliedstaaten/Regionen EU-Mittel zur Förderung neuer Bewässerungsprojekte eingesetzt werden (Ziffern **75-79** und **84-85**);

- o die Mitgliedstaaten die Einhaltung der Umweltbedingungen, die bei einer Finanzierung im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums und der Marktstützung gelten, nicht ausreichend überprüfen (Ziffern **80-83** und **86-89**).

98 Der Vorschlag der Kommission für die GAP nach 2020 würde die Finanzierung von Investitionen in Bewässerung, die nicht mit den Zielen der Wasserrahmenrichtlinie im Hinblick auf die Erreichung eines guten Zustands der Wasserkörper im Einklang stünden, ausdrücklich ausschließen. Eine Ausweitung der bewässerten Fläche wäre nicht mehr förderfähig, wenn Wasserkörper betroffen wären, deren Zustand als weniger als gut definiert wurde (Ziffer **82**).

Empfehlung 3 – Verwendung von EU-Mitteln zur Verbesserung des mengenmäßigen Zustands der Wasserkörper

Die Kommission sollte

- a) bei der Genehmigung der GAP-Strategiepläne der Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten die GAP-Vorschriften für die Zeit nach 2020 anwenden, damit finanzierte Bewässerungsprojekte zu den Zielen der Wasserrahmenrichtlinie beitragen;
- b) bewerten, wie sich in der GAP nach 2020 die Finanzierung im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums und der Marktstützung auf die Wassernutzung auswirkt.

Zeitraum: 2023 (Beginn des neuen GAP-Zeitraums) und 2026 (Zwischenevaluierung)

Dieser Bericht wurde von Kammer I unter Vorsitz von Herrn Samo Jereb, Mitglied des Rechnungshofs, am 14. Juli 2021 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner Lehne
Präsident

Abkürzungen

ELER: Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums

EUA: Europäische Umweltagentur

GAB: Grundanforderung an die Betriebsführung

GAP: Gemeinsame Agrarpolitik

GLÖZ: Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand

GMO: Gemeinsame Marktorganisation

OECD: *Organisation for Economic Co-operation and Development* (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)

WRRL: Wasserrahmenrichtlinie

Glossar

Basisprämienregelung: EU-Agrarregelung, in deren Rahmen Landwirte auf der Grundlage beihilfefähiger Flächen Zahlungen erhalten.

Bewirtschaftungsplan für das Einzugsgebiet: Dokument über die Bewirtschaftung eines ausgewiesenen Einzugsgebiets in der EU, in dem die geplanten Maßnahmen zur Erfüllung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie dargelegt sind.

Copernicus: Erdbeobachtungs- und Überwachungssystem der Union, das Daten von Satelliten und bodengestützten Sensoren sammelt und verarbeitet, um Umwelt- und Sicherheitsinformationen bereitzustellen.

Cross-Compliance: Mechanismus, nach dem die Zahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe davon abhängig gemacht werden, dass die Landwirte Anforderungen in den Bereichen Umweltschutz, Lebensmittelsicherheit, Tiergesundheit, Tierschutz und Bodenbewirtschaftung einhalten.

Direktzahlung: Agrarbeihilfezahlung wie beispielsweise eine flächenbezogene Beihilfe, die direkt an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe geleistet wird.

Eignungsprüfung ("Fitness-Check"): Bewertung zur Identifizierung von Überschneidungen, Lücken, Inkonsistenzen oder veralteten Maßnahmen im Regelungsrahmen eines Politikbereichs.

Entkoppelte Beihilfen: EU-Zahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe, die nicht an die Erzeugung eines bestimmten Produkts geknüpft sind.

Entnahme: Entnahme oder Ableitung von Wasser aus einer Wasserumgebung.

Fakultative gekoppelte Stützung: den Mitgliedstaaten gebotene Möglichkeit, EU-Direktzahlungen für die Landwirtschaft an das Produktionsvolumen zu koppeln, wenn sich Landwirte entscheiden, ihre Anträge auf dieser Grundlage zu stellen.

Grundanforderung an die Betriebsführung: Vorschrift der EU oder eines Mitgliedstaats für die Bewirtschaftung von Agrarflächen zum Schutz der Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze sowie zum Tier- und Umweltschutz.

Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand: Zustand, in dem Landwirte alle Agrarflächen – insbesondere Flächen, die zum betreffenden Zeitpunkt nicht für die Erzeugung genutzt werden – erhalten müssen, um bestimmte Zahlungen im Rahmen

der GAP zu erhalten. Darunter fallen auch Aspekte wie Wasserwirtschaft und Bodenbewirtschaftung.

Konvergenz: Verfahren zur Anpassung der den Betriebsinhabern zugewiesenen Zahlungsansprüche an nationale oder regionale Durchschnittswerte, um eine gerechtere Verteilung der direkten Agrarbeihilfen zu gewährleisten.

Kostendeckung: Grundsatz, nach dem der Nutzer einer Dienstleistung für die Kosten dieser Dienstleistung aufkommt und der Gesamtertrag des Dienstleistungsanbieters den Kosten der Bereitstellung entspricht (oder diese übersteigt).

Mengenmäßiger Zustand: Bezeichnung des Ausmaßes, in dem ein Wasserkörper durch direkte und indirekte Entnahme beeinträchtigt wird.

Ökologisierungszahlung: flächenbezogene Zahlung für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden.

Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums: Paket mehrjähriger nationaler oder regionaler Ziele und Maßnahmen, das von der Kommission genehmigt wird und der Umsetzung der EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums dient.

Wasserkörper: See, Speicherbecken, Strom, Fluss oder Kanal, Übergangsgewässer entlang einer Küstenlinie, Küstengewässerstreifen oder abgegrenztes Grundwasservolumen.

Antworten der Kommission

<https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=59355>

Zeitschiene

<https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=59355>

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer I "Nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen" unter Vorsitz von Samo Jereb, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Joëlle Elvinger, Mitglied des Hofes. Frau Elvinger wurde unterstützt von ihrer Kabinettchefin Ildikó Preiss und der Attachée Charlotta Törnelling, dem Leitenden Manager Emmanuel Rauch, der Aufgabenleiterin Els Brems und dem stellvertretenden Aufgabenleiter Paulo Braz. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Greta Kapustaite, Georgios Karakatsanis, Szilvia Kelemen, Dimitrios Maniopoulos, Dainora Venckeviciene und Krzysztof Zalega. Thomas Everett leistete sprachliche Unterstützung und Marika Meisenzahl Unterstützung bei der grafischen Gestaltung.

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2021.

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Das bedeutet, dass eine Weiterverwendung gestattet ist, sofern die Quelle in angemessener Weise angegeben und auf Änderungen hingewiesen wird. Der Weiterverwender darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft der Dokumente nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Die Weiterverwendung der folgenden Fotos ist unter Angabe des Urheberrechtsinhabers, der Quelle und, sofern angegeben, des Namens der Fotografen bzw. Architekten gestattet:

Abbildung 1: © World Resources Institute – Aqueduct, abgerufen am 22.3.2021.

Abbildungen 5, 9, 14, 18 und 20: Bildsymbole von [Pixel perfect](https://flaticon.com) auf der Plattform <https://flaticon.com>.

Abbildung 13: © Europäischer Rechnungshof und World Resources Institute – Aqueduct, abgerufen am 22.3.2021.

Abbildung 17:

Foto oben links: © Europäische Union, Europäische Kommission 2021 / Xavier Lejeune.

Foto oben rechts: © Europäische Union, Europäische Kommission 2021 / Lukasz Kobus.

Foto unten links: © Europäische Union, Europäische Kommission 2021 / Michal Cizek.

Foto unten rechts: © Europäische Union, Europäische Kommission 2021 / Pedro Rocha.

Sie sind zur Einholung zusätzlicher Rechte verpflichtet, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Mitarbeitern des Hofes, oder Werke Dritter enthält. Wird eine Genehmigung eingeholt, so hebt diese die vorstehende allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Wollen Sie Inhalte verwenden oder wiedergeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, müssen Sie eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einholen.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der

Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen und werden Ihnen nicht im Rahmen der Lizenz zur Verfügung gestellt.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Europäischen Rechnungshofs

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit vorheriger Genehmigung des Europäischen Rechnungshofs verwendet werden.

PDF	ISBN 978-92-847-6691-8	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/07144	QJ-AB-21-022-DE-N
HTML	ISBN 978-92-847-6702-1	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/955424	QJ-AB-21-022-DE-Q

Ein Viertel aller Wasserentnahmen in der EU entfallen auf die Landwirtschaft, wo das Wasser hauptsächlich für Bewässerungszwecke verwendet wird. Viele Regionen sind bereits von Wasserknappheit betroffen, und der Klimawandel dürfte dieses Problem noch verschärfen. In der Wasserrahmenrichtlinie wurde das Ziel eines guten Zustands aller Wasserkörper bis 2027 gesetzt, doch kommt es bei dessen Erreichung zu erheblichen Verzögerungen. Die Unterstützung der Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) wirkt sich auf unterschiedliche Weise auf die Wassernutzung in der Landwirtschaft aus. Der Hof stellte fest, dass die Agrarpolitik nicht konsequent auf die Wasserpolitik der EU abgestimmt ist. Er empfiehlt, dass die Mitgliedstaaten, Ausnahmen von der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in der Landwirtschaft besser begründen. Eine weitere Empfehlung lautet, dass die Kommission Zahlungen im Rahmen der GAP an die Einhaltung von Umweltstandards zur nachhaltigen Wassernutzung knüpfen sollte.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors