

Mag. Julian Kositz

DW: 20311

Zahl: PrsE-11605-11// -6

Bregenz, am 20.02.2018

Betreff: Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung; Richtlinienvorschlag über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch

AKTENVERMERK

Die EU-Kommission hat am 01.02.2018 eine überarbeitete Neufassung der Richtlinie 98/83/EG über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch, COM (2017) 753, vorgelegt. Der Richtlinienvorschlag war als Teil des Pakets „Kreislaufwirtschaft“ bereits im Arbeitsprogramm 2017 der Europäischen Kommission enthalten und soll laut Beschluss des Europaausschusses vom 18.01.2017 einer Prüfung auf Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit unterzogen werden.

Die aus dem Jahr 1998 datierende Trinkwasserrichtlinie 98/83/EG wurde bereits in den Jahren 2003, 2009 und 2015 geändert. Die nunmehr vorgeschlagene Novelle berücksichtigt u.a. die Forderungen aus der ersten erfolgreichen europäischen Bürgerinitiative „[Right2Water](#)“, die von 1,8 Mio. Bürger/innen unterzeichnet wurde, enthält aber auch darüber hinausgehende Änderungsvorschläge.

1. Vorschlag zur Überarbeitung der Trinkwasserrichtlinie

Der Vorschlag zur Überarbeitung der Trinkwasserrichtlinie enthält die folgenden wesentlichen Änderungen:

- a) **Artikel 7, 8, 9 und 10** sehen die Einführung eines risikobasierten Ansatzes vor. Dies umfasst neue Verpflichtungen zur Durchführung von Gefahrenbewertungen von Wasserkörpern sowie zur Bewertung der Risiken im Zusammenhang mit Hausinstallationen. Die Verpflichtung von Wasserversorgungsunternehmen, das Versorgungsrisiko zu bewerten, wurde bereits mit der Novelle 2015 in die Richtlinie aufgenommen. Prüfparameter / Indikatoren werden zudem erweitert.
- b) In **Artikel 12 Absatz 3** wird festgelegt, dass die Überschreitung der Parameterwerte gem. Anhang I Teile A und B automatisch als potenzielle Gefahr für die menschliche Gesundheit

- gewertet werden. Ein neu eingefügter **Absatz 4** verpflichtet zu Verbraucherinformationen bei Überschreitung von Parameterwerten bzw. potenzieller Gefährdung der Gesundheit.
- c) **Artikel 13** verpflichtet die Mitgliedsstaaten, den Zugang zu Trinkwasser für alle, besonders aber für schutzbedürftige und ausgegrenzte Bevölkerungsgruppen durch eine Reihe von Maßnahmen zu verbessern bzw. sicherzustellen.
 - d) Die **Artikel 14 und 15** zielen auf eine verbesserte Transparenz in Bezug auf den Zugang zu Informationen bezüglich des Trinkwassers ab (Verpflichtung zur Erstellung von Datensätzen, Verbraucher sollen diese Daten online abrufen können).
 - e) Gem. **Artikel 16** soll gegen Entscheidungen, die die Mitgliedsstaaten in Anwendung der Richtlinie treffen, der Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht eingeräumt werden.
 - f) **Anhang I** führt in den **Teilen A und B** neue Parameter für erforderliche Proben ein und streicht die bisher in **Teil C** enthaltenen Indikatorparameterwerte. Durch **Anhang II Teil B** soll eine Erhöhung der Probezahlen für Wasserversorgungen eingeführt werden.

2. Beachtung der Rechtsgrundlage durch den Richtlinienvorschlag

Der Richtlinienvorschlag wird auf Art. 192 AEUV gestützt. Gem. Art. 192 AEUV kann die EU zur Erreichung der in Art. 191 AEUV vorgegebenen Ziele tätig werden. Art. 191 AEUV verfolgt u.a. die Verbesserung der Umweltqualität, aber auch den Schutz der menschlichen Gesundheit. Der Schutz der menschlichen Gesundheit vor Verunreinigung durch für den menschlichen Gebrauch vorgesehenes Wasser fällt damit unter die Bestimmungen von Art. 191 bis 193 AEUV.

Die in Art. 13 vorgesehene Verpflichtung, Maßnahmen für schutzbedürftige und ausgegrenzte Bevölkerungsgruppen sowie zur Werbung für Wasser für den menschlichen Gebrauch zu ergreifen, stellen keine umwelt- bzw. gesundheitspolitischen Maßnahmen dar. Bei ersteren werden sozialpolitische Zielsetzungen verfolgt, bei letzteren handelt es sich um Marketingmaßnahmen. Beide sind jedenfalls nicht durch Art. 191 AEUV gedeckt. Zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung können auf EU-Ebene gem. Art. 153 Abs. 2 lit. a i. V. m. Art. 153 Abs. 1 lit. j AEUV Maßnahmen gesetzt werden, die jedoch nicht auf die Harmonisierung von mitgliedstaatlichen Rechtsvorschriften abzielen dürfen. Für bloße Werbe- bzw. Marketingmaßnahmen wird im AEUV keine Rechtsgrundlage gesehen. Vor diesem Hintergrund fehlt für Art. 13 AEUV eine EU-Kompetenzgrundlage. Bzgl. der für Wasser vorgesehenen Werbemaßnahmen stellt sich zudem die grundsätzliche Frage, ob dies als behördliche Aufgaben angesehen werden kann.

Die in Art. 14 verankerten Informationspflichten gegenüber der Öffentlichkeit stellen ebenfalls keine umwelt- bzw. gesundheitspolitische Maßnahme dar, jedenfalls soweit es sich nicht um die Wasserqualität betreffende Informationen handelt. Auf die Umweltqualität stellt lediglich Art. 14 Abs. 2 lit. e ab. Bei Art. 14 Abs. 2 lit. a bis d handelt es sich um Maßnahmen des Verbraucherschutzes, die auf Art. 169 oder Art. 114 AEUV gestützt werden können.

3. Beachtung des Prinzips der Subsidiarität

Gemäß Art. 4 Abs. 2 lit. e und lit. k AEUV sind Regelungen zu umwelt- und gesundheitspolitischen Fragen in geteilter Zuständigkeit der EU. Das Subsidiaritätsprinzip gem. Art. 5 Abs. 3 EUV ist somit gegenständlich relevant.

Einleitend festzuhalten ist, dass die Europäische Kommission in der Folgenabschätzung feststellt, dass die Trinkwasserrichtlinie in der aktuellen Fassung ihren Zweck erfüllt, die menschliche Gesundheit vor Verunreinigungen des Leitungswassers zu schützen. Einzelne, im Richtlinien-vorschlag vorgeschlagene Maßnahmen, wie die Anpassung veralteter Qualitätsstandards, mögen daher sinnvoll sein. Insbesondere die grundsätzliche Umstellung im Kontrollsystem, die durch die gesamthafte – vom Wasserkörper über den Wasserversorger bis zu Hausinstallationen reichende – Einführung eines risikobasierten Ansatzes erfolgt, bringt jedoch keinen deutlichen Mehrwert im Vergleich zum derzeitigen Zustand. Die bestehenden EU-Vorgaben reichen hier aus, um sichere Trinkwasserqualität zu gewährleisten.

Konkret sind folgende Inhalte des Vorschlags zur Überarbeitung der Trinkwasserrichtlinie aus Subsidiaritätssicht problematisch:

Mit dem neuen Art. 8 (und den damit zusammenhängenden Bestimmungen des Art. 7) werden die Mitgliedstaaten zu einer Gefahrenbewertung der Wasserkörper, die für die Entnahme von Wasser für den menschlichen Gebrauch genutzt werden, verpflichtet. Schon jetzt bestehen gem. EU-Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG umfassende Verpflichtungen zur Zustandsüberwachung des Grundwassers. Diese wurden im Wasserrechtsgesetz 1959 in nationales Recht umgesetzt. Auf Basis der gem. Wasserrechtsgesetz 1959 erlassenen Gewässerzustandsüberwachungsverordnung gibt es in Vorarlberg ein Messnetz mit 76 Messstellen zur Erfassung des chemischen und mengenmäßigen Zustandes des Grundwassers. Dadurch kann eine zufriedenstellende Wasserqualität gewährleistet werden. Die Systemänderung auf den risikobasierten Ansatz bringt – wie bereits ausgeführt – keinen zusätzlichen Nutzen.

Der geplante Art. 8 bedeutet zudem einen erheblichen Mehraufwand für die Mitgliedstaaten. So gibt es z. B. in Vorarlberg 400 Wasserversorger. Damit wären gem. Art. 8 400 von diesen Wasserversorgern genutzte Wasserkörper einer Gefahrenbewertung zu unterziehen. Der dadurch generierte Mehraufwand steht in keinem Verhältnis zum angestrebten Nutzen.

Darüber bringt auch Art. 12 Abs. 3, wonach die Mitgliedstaaten jede Nichteinhaltung der Mindestanforderungen für die Parameterwerte gemäß Anhang I Teile A und B automatisch als potenzielle Gefährdung der menschlichen Gesundheit ansehen, keinen deutlichen Mehrwert gegenüber den derzeitigen EU-Vorgaben. Die Trinkwasserrichtlinie 98/83/EG i. d. g. F. unterscheidet zwischen Parametern (Anhang I Teile A und B) und Indikatorparametern (Anhang I Teil C). Die Überschreitung eines Parameterwertes hat jetzt schon zur Folge, dass Trinkwasser seine Tauglichkeit zur Nutzung verliert. Dabei wird das Ausmaß der Überschreitung und die Frage, ob überhaupt eine potentielle Gesundheitsgefährdung vorliegt, berücksichtigt. Wird hingegen ein Indikatorparameterwert überschritten, ist zu prüfen, ob die Überschreitung überhaupt ein Risiko für die menschliche Gesundheit darstellt. Es sind Abhilfemaßnahmen zu

treffen, aber eine weitere Nutzung kann durchaus möglich sein. Die Differenzierung zwischen Parameter und Indikatorparameter wird mit dem vorgelegten Entwurf aufgehoben. Zudem ist kein Spielraum mehr für eine Beurteilung gegeben, da jede Überschreitung eines Parameters automatisch als potenzielle Gesundheitsgefährdung zu werten ist. Aus trinkwasserhygienischer Sicht ist diese geplante Änderung nicht nachvollziehbar und wird als nicht notwendig erachtet. Auch ist ein klarer Nutzen durch diese Maßnahme nicht zu erwarten. Die derzeitigen Regelungen auf nationaler Ebene sind als ausreichend zu bewerten. Auch ist die Regelung unverhältnismäßig, sie hätte einen deutlichen Mehraufwand für die Behörden zur Folge.

Art. 12 Abs. 4 legt die bei Parameterüberschreitungen von den Behörden zu ergreifenden Maßnahmen fest. Dabei sollen alle in lit. a, b und c vorgesehenen Maßnahmen zum Einsatz kommen. Demgegenüber gibt die Trinkwasserrichtlinie 98/83/EG i. d. g. F. Umsetzungsspielraum: die Behörde müssen prüfen, welche Maßnahmen getroffen werden sollen. Dabei ist zu berücksichtigen, ob ein Risiko für die menschliche Gesundheit besteht und welche Auswirkung die Unterbrechung oder Einschränkung der Bereitstellung von Wasser für den menschlichen Gebrauch hat. Nicht nur sind die derzeit bestehenden Maßnahmen ausreichend und bringt die Neuregelung keine Vorteile. Vielmehr ist – neben Mehraufwand für die mitgliedstaatlichen Behörden – mit einer Verunsicherung der Bevölkerung zu rechnen, da es künftig eine Vielzahl von Informationen an die Bevölkerung geben müsste. In Trinkwasserversorgungsanlagen kann es auf Grund unterschiedlicher Umstände zu kurzfristigen, geringfügigen Überschreitungen von Parameter- oder Indikatorparameterwerten kommen, welche i.d.R. durch eine Nachkontrolle abgesichert bzw. nach gesetzten Maßnahmen neuerlich kontrolliert werden. Oftmals ergibt die Nachkontrolle bereits einen einwandfreien Befund.

Die in Art. 14 verankerten Informationspflichten gegenüber der Öffentlichkeit bringen in Anbetracht des österreichischen Systems der Wasserversorgung nicht die von der Kommission erwarteten Wirkungen, nämlich ressourcenschonendere Verfahren. In Vorarlberg ist die Trinkwasserversorgung weitestgehend öffentlich-rechtlich organisiert und wird durch lokale Wasserversorger durchgeführt. Der Wechsel der Verbraucher/innen zu günstigeren Wasserversorgern ist nicht möglich, der Mehrwert von Kostenaufschlüsselungen etc. nicht gegeben. Die vorgeschlagene Regelung berücksichtigt damit die mitgliedstaatlichen bzw. regionalen Unterschiede und Gegebenheiten nicht.

4. Beachtung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit

Gem. Art. 5 Abs. 4 EUV müssen sämtliche EU-Maßnahmen das Verhältnismäßigkeitsprinzip achten.

Folgende Inhalte des Vorschlags zur Überarbeitung der Trinkwasserrichtlinie sind aus Verhältnismäßigkeitsicht problematisch:

Die maßgeblichste Änderung des Anhangs I Teile A und B betrifft die Streichung des Begriffs Indikatorparameter (siehe Ausführung zu Artikel 12 Abs. 3). Im Zusammenhang mit den geplanten Änderungen in Art. 12 Abs. 3 und 4 wird als äußerst kritisch die Aufnahme in den Rang eines Parameters von Coliformen Bakterien und der Heterotrophen Keimzahl (HPC) 22° sowie der Neuaufnahme von somatischen Coliphagen und der Trübung gesehen. Bei Coliformen Bakterien

und der Heterotrophen Keimzahl (HPC) 22° ist bekannt, dass es hier zu erhöhten Konzentrationen im Wasser, auch ohne fäkale Verunreinigung, kommen kann. Es reichen hier z.B. Einflüsse wie höhere Verbräuche, Fließrichtungsänderungen, welche den Biofilm in einem System unter Stress stellen, aus. Die somatische Coliphagen als Parameter bei allen erforderlichen Proben einzuführen wird als deutlich überschießend eingestuft. Der Nachweis von somatischen Choliphagen kann derzeit nur durch ein sehr aufwendiges, kostspieliges Verfahren erfolgen. Die Maßnahme ist deshalb als unverhältnismäßig einzustufen. Ebenfalls als überschießend wird die generelle Untersuchungspflicht des Parameters Trübung bei allen Proben angesehen. Hier sollte ebenfalls eine Einschränkung auf die Untersuchung der Wasserdarangebote gelegt werden, zumal die alleinige Überschreitung keinerlei Risiko für die menschliche Gesundheit bedeutet.

Die Kommission folgt im Richtlinienvorschlag zudem nicht der Empfehlung der WHO zur Streichung einiger Parameter und verweist darauf, dass diese auf Grund des risikobasierten Ansatzes von der Untersuchungspflicht ausgenommen werden können. Dies ist aus Verhältnismäßigkeitsicht als kritisch zu hinterfragen, da die mitgliedstaatlichen Behörden periodisch mit der Beurteilung von Parametern befasst sein werden, die von der WHO als nicht relevant eingestuft wurden.

Gem. Anhang II Teil B Tabelle 1 (Mindesthäufigkeit bei Probenahmen) kommt es zu einer massiven Erhöhung der geforderten Probenzahlen für Wasserversorgungen mit einer Abgabemenge von $\leq 100 \text{ m}^3/\text{Tag}$ um den Faktor 5 und bei Wasserversorgungen mit einer Abgabemenge von > 1.000 und $\leq 10.000 \text{ m}^3/\text{Tag}$ um den Faktor 2. Diese Vorgabe ist als völlig überschießend und als nicht angemessen anzusehen, da es sich hier um eine Mindestzahl handeln soll und Besonderheiten wie z.B. Filtration, Desinfektion einer Versorgung, derzeit und künftig zusätzlich berücksichtigt werden müssen. Auch ist die aktuelle Anzahl der Proben als ausreichend zu werten.

5. Weiteres

Gem. Art. 16 muss Bürgern und NGOs die Möglichkeit eingeräumt werden, Entscheidungen die Mitgliedstaaten gem. Art. 4 (allgemeine Verpflichtung, für genusstaugliches Trinkwasser zu sorgen), Art. 5 (Verpflichtung, mind. die Qualitätsstandards gem. Richtlinienparameter festzusetzen), Art. 12 (Verpflichtung, jede Nichteinhalten der Parameter zu untersuchen, Abhilfemaßnahmen zu setzen und die Bevölkerung zu informieren), Art. 13 (Verpflichtung, für Zugang zu Trinkwasser zu sorgen) und Art. 14 (Informationsverpflichtungen) treffen, vor einem Gericht bzw. einer sonstigen unparteiischen Stelle anzufechten.

Darauf hingewiesen wird, dass Art. 16 die erwähnten Artikel als subjektiv-öffentliche Rechte ausgestaltet. Im österreichischen Rechtssystem sollen subjektive Rechte die Interessen des Einzelnen schützen. Regelungen zum Schutz der Wasserqualität, wie die Vorgabe von Qualitätsstandards, einzuhaltenden Parametern etc., dienen zwar der Gesundheit von Menschen, erfolgen aber, da die Bevölkerung im Allgemeinen, nicht aber individualisierbare Bürger/innen geschützt werden sollen, öffentliche Interessen und begründen daher keine subjektiven Rechte Einzelner. Art. 16 widerspricht damit dem traditionellen österreichischen Konzept subjektiver Rechte und hat vor diesem Hintergrund entsprechende Auswirkungen auf das österreichische Rechtssystem.

6. Zusammenfassung der Kompetenz-, Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsbedenken

Folgende Bestimmungen des Vorschlags für eine Richtlinie über Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch sind nicht durch EU-Kompetenzen, insbesondere durch Art. 191 AEUV gedeckt:

- Art. 13 betreffend die Verpflichtung, Maßnahmen für schutzbedürftige und ausgegrenzte Bevölkerungsgruppen sowie zur Werbung für Wasser für den menschlichen Gebrauch zu ergreifen.

Folgende Bestimmungen des Vorschlags für eine Richtlinie über Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch widersprechen dem Subsidiaritätsprinzip gem. Art. 5 Abs. 3 EUV:

- Art. 8 (und die damit zusammenhängenden Bestimmungen des Art. 7) betreffend die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zu einer Gefahrenbewertung der Wasserkörper, die für die Entnahme von Wasser für den menschlichen Gebrauch genutzt werden,
- Art. 12 Abs. 3 betreffend die Verpflichtung, jede Nichteinhaltung der Parameterwerte gemäß Anhang I Teile A und B automatisch als potenzielle Gefährdung der menschlichen Gesundheit anzusehen und die damit zusammenhängende Streichung der Differenzierung in Anhang Teile A und B zwischen Parametern und Indikatorparametern, die als Folge kein Spielraum mehr für eine differenzierte Beurteilung lässt,
- Art. 12 Abs. 4, der den Behörden sämtliche zu setzende Maßnahmen bei Überschreitung der Parameterwerte vorschreibt, ohne auf darauf Rücksicht zu nehmen, welche Maßnahmen im speziellen Einzelfall getroffen werden sollen und
- Art. 14 betreffend die von Wasserversorgern zu erfüllenden Informationspflichten.

Folgende Bestimmungen des Vorschlags für eine Richtlinie über Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch widersprechen dem Verhältnismäßigkeitsprinzip gem. Art. 5 Abs. 4 EUV:

- Anhang I Teile A und B (Parameter) betreffend der Neuaufnahme von Parametern und Anhang II Teil B Tabelle 1 (Mindesthäufigkeiten Probenahme) betreffend der Erhöhung der geforderten Probenzahlen für Wasserversorgungen.

Dr.in Martina Büchel-Germann