



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 8. Oktober 2020
(OR. en)

Interinstitutionelles Dossier:
2017/0332(COD)

6230/20
ADD 1

ENV 95
SAN 55
CONSOM 31
CODEC 127

ENTWURF DER BEGRÜNDUNG DES RATES

Betr.: Standpunkt des Rates in erster Lesung im Hinblick auf den Erlass einer
RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch
(Neufassung)
– Entwurf der Begründung des Rates

I. EINLEITUNG

1. Die Kommission hat am 1. Februar 2018 ihren Vorschlag für eine Neufassung der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch¹, der sogenannten Trinkwasserrichtlinie, vorgelegt.
2. Der Rat hat sich auf seiner Tagung vom 5. März 2019 auf eine allgemeine Ausrichtung² geeinigt, mit der dem Vorsitz ein Mandat erteilt wurde, Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament aufzunehmen.
3. Das Europäische Parlament hat seinen Standpunkt in erster Lesung am 28. März 2019³ festgelegt. Der Bericht enthielt 160 Änderungsanträge zu dem Vorschlag der Kommission.
4. Am 7. Oktober, 22. Oktober, 19. November, 3. Dezember und 18. Dezember 2019 fanden fünf Triloge statt. Der Vorsitz hat dem AStV auf dessen Tagungen vom 15. November, 27. November und 18. Dezember 2019 überarbeitete Mandate vorgeschlagen. Zusätzlich zu den politischen Trilogen fanden auch mehrere dreiseitige Fachsitzungen statt.
5. Am 5. Februar 2020 hat der Ausschuss der Ständigen Vertreter den Text im Hinblick auf eine Einigung geprüft und den aus den Trilogen hervorgegangenen endgültigen Kompromiss gebilligt⁴. Die gebilligte, neu nummerierte Fassung ist als Anlage zu Dokument 6060/1/20 REV 1 verteilt worden.

¹ Dok. 5846/18 + ADD 1 bis ADD 5.

² Dok. 6876/1/19 REV 1.

³ Dok. 7750/19.

⁴ Dok. 5813/20.

6. Der ENVI-Ausschuss des Europäischen Parlaments hat den Text am 18. Februar 2020 gebilligt. Daraufhin übermittelte der Vorsitzende des ENVI-Ausschusses dem Präsidenten des Ausschusses der Ständigen Vertreter noch am selben Tag ein Schreiben, in dem er mitteilte, dass er dem ENVI-Ausschuss und dem Plenum vorbehaltlich der Überprüfung durch die Rechts- und Sprachsachverständigen empfehlen werde, den Standpunkt des Rates ohne Änderungen anzunehmen.
7. Der Rat hat die politische Einigung am 5. März 2020⁵ bestätigt.
8. Bei seinen Beratungen hat der Rat die vom Wirtschafts- und Sozialausschuss am 11. Juli 2018 angenommene Stellungnahme⁶ und die vom Ausschuss der Regionen am 16. Mai 2018 angenommene Stellungnahme⁷ berücksichtigt.

II. ZIEL

9. Das übergeordnete Ziel des Vorschlags besteht darin, ein hohes Maß an Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit vor den nachteiligen Auswirkungen von verunreinigtem Trinkwasser sicherzustellen. Mit der derzeitigen Überarbeitung soll auch der ersten erfolgreichen europäischen Bürgerinitiative „Right2Water“⁸ Rechnung getragen werden.
10. Nach einer unionsweiten öffentlichen Konsultation und einer Bewertung der Effizienz und Leistungsfähigkeit (REFIT-Bewertung) der Richtlinie 98/83/EG⁹ wurde deutlich, dass in vier Bereichen der Trinkwasserrichtlinie noch Verbesserungsbedarf bestand. Zur Behebung der festgestellten Mängel werden in dem Vorschlag für eine Neufassung die Qualitätsstandards für Wasser aktualisiert, ein risikobasierter Ansatz für die Überwachung von Wasser eingeführt und die Informationen über Wasserqualität für Verbraucher sowie der Zugang zu Wasser verbessert. Darüber hinaus werden in dem Vorschlag auch Mindesthygieneanforderungen für Materialien festgelegt, die mit Trinkwasser in Berührung kommen.

⁵ Dok. 6060/1/20 REV 1.

⁶ NAT/733-EESC-2018-01285.

⁷ CDR 924/2018.

⁸ COM(2014) 177 final.

⁹ SWD(2016) 428 final.

III. ANALYSE DES STANDPUNKTS DES RATES IN ERSTER LESUNG

A) Allgemeine Bemerkungen

11. Auf der Grundlage des Kommissionsvorschlags haben das Parlament und der Rat Verhandlungen geführt, um im Rahmen des Standpunkts des Rates in erster Lesung zu einer Einigung zu gelangen. Der Wortlaut des Entwurfs des Standpunkts des Rates spiegelt den zwischen den beiden Gesetzgebern erzielten Kompromiss voll und ganz wider.

B) Zentrale politische Fragen

11. Die im Rahmen des Trilogs vom 18. Dezember 2019 erzielte Einigung, die im Standpunkt des Rates in erster Lesung wiedergegeben wird, umfasst folgende zentrale politische Elemente:

Zugang zu Wasser

12. Die Kommission hat infolge der Europäischen Bürgerinitiative „Right2Water“ Bestimmungen über den Zugang zu Wasser in ihren Vorschlag für eine Neufassung aufgenommen. Der Zugang zu Wasser ist für beide Mitgesetzgeber von großer Bedeutung. Durch die erzielte Einigung wird der Trinkwasserrichtlinie eine Zielsetzung hinzugefügt. In Artikel 1 wird nun festgelegt, dass die Richtlinie zwei wichtige Zielsetzungen hat, nämlich zum einen die menschliche Gesundheit vor den nachteiligen Einflüssen zu schützen, die sich aus der Verunreinigung von für den menschlichen Gebrauch bestimmtem Wasser ergeben, und zum anderen den Zugang zu diesem Wasser zu verbessern.

13. Darüber hinaus wird in Artikel 16 Absatz 1 festgelegt, dass die Mitgliedstaaten die notwendigen Maßnahmen treffen müssen, um den Zugang zu Wasser für alle, insbesondere für nach Maßgabe der Mitgliedstaaten schutzbedürftige und ausgegrenzte Bevölkerungsgruppen, aufrechtzuerhalten bzw. zu verbessern. In Absatz 2 sind eine Reihe von Maßnahmen zur Förderung der Verwendung von Leitungswasser vorgesehen; allerdings ist die Installation von Außen- und Innenanlagen an öffentlichen Orten nur dort obligatorisch, wo dies technisch machbar ist, und zwar in einer verhältnismäßigen Weise und unter Berücksichtigung spezifischer örtlicher Gegebenheiten, etwa Klima und Geografie. Die anderen Maßnahmen sind optional. Die Mitgliedstaaten werden auch die Bereitstellung von Leitungswasser in Verwaltungen und öffentlichen Gebäuden fördern müssen. Schließlich wird in Artikel 16 Absatz 3 festgelegt, dass die Unterstützung von lokalen Gemeinschaften ermöglicht werden muss; die Entscheidung über die Art dieser Unterstützung bleibt jedoch den Mitgliedstaaten überlassen.

Risikobasierter Ansatz

14. Eine der wichtigsten Zielsetzungen des Vorschlags für eine Neufassung ist die Einführung eines risikobasierten Ansatzes für die Bewirtschaftung von Wasser. Die Mitgesetzgeber stellten jedoch fest, dass das Element des Risikomanagements im Kommissionsvorschlag eher schwach zum Ausdruck gebracht worden war. Die zahlreichen Änderungen der Artikel 7, 8 und 9 sowie der entsprechenden Erwägungsgründe und Begriffsbestimmungen im Standpunkt des Rates in erster Lesung zielen darauf ab, den risikobasierten Ansatz zu stärken und alle seine Elemente auf der Grundlage des Konzepts des „Wassersicherheitsplans“ der Weltgesundheitsorganisation eindeutig aufzuzeigen und festzulegen.
15. Ein risikobasierter Ansatz sollte nicht nur die Ermittlung von Risiken, sondern auch ihr Management umfassen, insbesondere indem Maßnahmen zur Prävention und Minderung von Risiken durchgeführt werden. Die Überwachung selbst ist kein eigenständiges Ziel, sie sollte jedoch Teil eines Managementsystems und ein Instrument zur Überprüfung der Einhaltung sein. Insgesamt zielen die Mitgesetzgeber mit ihren vorgeschlagenen Änderungen darauf ab, ein integriertes Qualitätsmanagementsystems für die gesamte Trinkwasserversorgungskette zu entwickeln, die sich vom Einzugsgebiet über die Entnahme, Aufbereitung, Speicherung und Verteilung bis zur Stelle der Einhaltung – d. h. von der Quelle bis zum Wasserhahn – erstreckt.

16. Ein besonderes Augenmerk wurde auch der engeren Verknüpfung zwischen der Trinkwasserrichtlinie und der Rahmenrichtlinie Wasserpolitik und der Angleichung des Wortlauts der beiden Rechtsvorschriften gewidmet. Es ist wichtig, dass sich die Bestimmungen dieser beiden Richtlinien gegenseitig ergänzen, ohne sich zu überschneiden.

Materialien, die mit Wasser in Berührung kommen

17. Mit Artikel 10 der geltenden Trinkwasserrichtlinie werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, die menschliche Gesundheit hinsichtlich Stoffen und Materialien zu schützen, die mit Wasser für den menschlichen Gebrauch in Berührung kommen; die Umsetzung dieser Anforderung wird jedoch ihrem Ermessen überlassen. Im Rahmen der Prüfung der geltenden Richtlinie wurde die fehlende gegenseitige Anerkennung der nationalen Zulassungssysteme der Mitgliedstaaten für Produkte, die mit Trinkwasser in Berührung kommen, als einer der wesentlichen Schwachpunkte ermittelt. Nach dem aktuellen System müssen Produkte Prüfverfahren durchlaufen, die sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterscheiden, bevor sie auf den Markt gebracht werden. Diese nationalen Prüfverfahren wurden als Verwaltungsaufwand und Hindernis für den Binnenmarkt anerkannt, was erhebliche Kosten für die Industrie bedeutet.
18. Mit der von der Kommission vorgelegten Neufassung wurde vorgeschlagen, die Prüfverfahren für Produkte, die mit Trinkwasser in Berührung kommen, durch eine Normung im Rahmen der Bauprodukteverordnung zu harmonisieren. Im Rahmen eines nach Maßgabe der Bauprodukteverordnung zu erteilenden Normungsauftrags würden die technischen Spezifikationen und Methoden festgelegt, anhand deren Produkte, die mit Trinkwasser in Berührung kommen, auf die Einhaltung von Hygiene- und Sicherheitsanforderungen hin geprüft werden.
19. Die Mitgesetzgeber waren der Ansicht, dass die Bauprodukteverordnung zwar auf die Harmonisierung von Prüfungen und Leistungserklärungen ausgerichtet ist, aber sich nicht zum Schutz vor gesundheitsbezogenen Problemen eignet. Darüber hinaus deckt der Ansatz der Bauprodukteverordnung nicht alle Produkte von der Quelle bis zum Wasserhahn ab. Daher werden mit dem Standpunkt des Rates in erster Lesung neue Bestimmungen – Artikel 11 und 12 – in diese Richtlinie aufgenommen, um Hygieneanforderungen festzulegen. Der Gesamtrahmen wird durch Durchführungsrechtsakte und delegierte Rechtsakte geschaffen, mit denen Folgendes festgelegt wird:
- europäische Positivlisten von Ausgangsstoffen oder -zusammensetzungen, die für die Herstellung von Materialien zugelassen sind;
 - gemeinsame Methoden für die Prüfung und Zulassung dieser Stoffe oder Zusammensetzungen;

- Verfahren und Methoden für die Prüfung und Zulassung der Materialien in ihrer endgültigen Form;
 - das Verfahren für die Stellung von Anträgen auf Hinzufügung oder Entfernung von Ausgangsstoffen und - zusammensetzungen auf den europäischen Positivlisten;
 - Konformitätsbewertungsverfahren;
 - eine die Übereinstimmung mit dieser Richtlinie bestätigende Kennzeichnung für Produkte, die mit Trinkwasser in Berührung kommen.
20. Die Europäische Chemikalienagentur wird der Kommission die erste zusammengeführte europäische Positivliste vorschlagen. Die Agentur wird alle Stoffe, Zusammensetzungen und Bestandteile, die innerhalb von 15 Jahren nach ihrer Annahme in die europäische Positivliste aufgenommen wurden, überprüfen und eine Stellungnahme dazu abgeben. Innerhalb von neun Jahren ab dem Datum des Inkrafttretens dieser Richtlinie wird die Kommission die Funktionsweise des Systems überprüfen und dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht vorlegen.

Abweichungen

21. Obwohl den Mitgliedstaaten in der derzeitigen Trinkwasserrichtlinie die Möglichkeit eingeräumt wurde, unter bestimmten Bedingungen Abweichungen zu beantragen, umfasste der Vorschlag für eine Neufassung der Kommission keine Abweichungen, da dieser Rechtsakt seit über 20 Jahren in Kraft ist und nur sehr wenige Abweichungen noch gültig sind. Die Mitgesetzgeber haben jedoch beschlossen, die Abweichungen wieder aufzunehmen, sie jedoch auf neue Einzugsgebiete, neue Verunreinigungsquellen und neue Parameter zu beschränken. Ferner wurde eine Bestimmung eingeführt, die es den Mitgliedstaaten erlaubt, eine Abweichung zuzulassen, wenn in einem bestehenden Einzugsgebiet eine unvorhergesehene und außergewöhnliche Situation auftritt, durch die es zu einer vorübergehenden Überschreitung der Parameterwerte kommen könnte. Die letztgenannte Art der Abweichung kann nicht verlängert werden.

Leckagen

22. Ebenso fehlte in dem Vorschlag für eine Neufassung der Kommission das Problem der Leckagen. In den Trilogverhandlungen wurde allerdings deutlich, dass auch dieses Problem in der Trinkwasserrichtlinie behandelt werden sollte. Daher wird durch den Standpunkt des Rates in erster Lesung eine neue Bestimmung in Artikel 4 eingefügt, die die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, innerhalb von drei Jahren eine Bewertung der Wasserleckagewerte in ihrem Hoheitsgebiet durchzuführen und der Kommission die Ergebnisse der Bewertung zu übermitteln. Die Bewertung der Leckagewerte ist unter Anwendung des Infrastruktur-Leckageindex (ILI) oder einer anderen geeigneten Methode durchzuführen.
23. Auf der Grundlage der Bewertungen der Mitgliedstaaten hat die Kommission fünf Jahre Zeit, um im Wege eines delegierten Rechtsakts einen durchschnittlichen Schwellenwert für Leckagen festzulegen; die Mitgliedstaaten, deren Leckagewerte den festgelegten durchschnittlichen Schwellenwert überschreiten, sind dazu verpflichtet, innerhalb von zwei Jahren nach Erlass des delegierten Rechtsakts einen Aktionsplan zur Senkung ihrer Leckagerate auszuarbeiten.

Parameter, Parameterwerte und Beobachtungslisten

24. Die Mitgesetzgeber haben sich auf die Aktualisierung der Qualitätsstandards auf der Grundlage der Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation geeinigt, d. h. basierend auf vorhandenen wissenschaftlichen Erkenntnissen und dem Vorsorgeprinzip.
25. Für bestimmte Parameter wird in der Trinkwasserrichtlinie ein noch strengerer Ansatz verfolgt. Das ist der Fall bei Blei, für das die WHO empfohlen hat, den derzeitigen Parameterwert von 10 µg/l beizubehalten; im Standpunkt des Rates in erster Lesung wird jedoch ein Parameterwert von 5 µg/l festgelegt, wobei die Mitgliedstaaten über einen Übergangszeitraum von 15 Jahren verfügen, um diesen Wert zu erreichen. Darüber hinaus wird der Wert von 5 µg/l für Hausinstallationen weiterhin als Zielwert gelten, da die Mitgliedstaaten nicht immer die erforderliche Befugnis haben, den Austausch von Bleirohren in privaten Häusern und Gebäuden vorzuschreiben. Allerdings wird der Wert von 5 µg/l für alle neuen Materialien, die mit Trinkwasser in Berührung kommen, ab dem Datum des Inkrafttretens dieser Richtlinie gelten.

26. Um der zunehmenden Besorgnis der Öffentlichkeit über die Auswirkungen entstehender Stoffe, etwa von endokrinen Disruptoren, Arzneimitteln und Mikroplastik, Rechnung zu tragen, haben sich die Mitgesetzgeber darauf geeinigt, ein System von Beobachtungslisten in die Trinkwasserrichtlinie aufzunehmen. Mit Artikel 13 wird ein System von Beobachtungslisten geschaffen, das es den Mitgliedstaaten ermöglichen wird, flexibel und dynamisch auf diese zunehmenden Bedenken zu reagieren.
27. In Bezug auf endokrine Disruptoren werden zwei repräsentative Stoffe, Nonylphenol und β -Östradiol, in die Beobachtungsliste aufgenommen. Ein weiterer endokriner Disruptor, Bisphenol A, wird mit einem gesundheitlich begründeten Wert von 2,5 $\mu\text{g/l}$ in Anhang I Teil B aufgenommen und die Kommission ist dazu befugt, dessen Parameterwert durch einen delegierten Rechtsakt zu ändern. Innerhalb einer Frist von drei Jahren wird die Kommission auch durch einen delegierten Rechtsakt eine Methode zur Messung von Mikroplastik festlegen, damit dieses in die Beobachtungsliste aufgenommen werden kann.
28. Die Mitgliedstaaten werden auch dazu verpflichtet, per- und polyfluorierte Alkylsubstanzen (PFAS) zu überwachen. Im Standpunkt des Rates in erster Lesung wird die Kommission aufgefordert, innerhalb von drei Jahren technische Leitlinien für die Überwachung solcher Stoffe auszuarbeiten. Sobald die Kommission die technischen Leitlinien ausgearbeitet hat, können die Mitgliedstaaten zwischen zwei Methoden zur Messung von PFAS wählen: „PFAS insgesamt“ mit einem Parameterwert von 0,50 $\mu\text{g/l}$ und „Summe der PFAS“ mit einem Parameterwert von 0,10 $\mu\text{g/l}$, bezogen auf die 20 in Anhang III Teil B aufgeführten Stoffe.
29. Schließlich haben die Mitgesetzgeber im Zusammenhang mit der Überwachung vereinbart, die Indikatorparameter wieder in die von den Mitgliedstaaten durchzuführende Überwachung einzufügen. Diese sind Teil der geltenden Trinkwasserrichtlinie, wurden aber von der Kommission aus ihrem Vorschlag für eine Neufassung gestrichen.

Sonstige wichtige Punkte

30. Im Standpunkt des Rates in erster Lesung wird auch auf einige weitere wichtige Punkte eingegangen, auf die sich die Vertreter des Rates und des Europäischen Parlaments im Rahmen der Trilog-Verhandlungen einigen konnten.

Transparenz und Zugang zu Informationen

31. Um die Verwendung von Leitungswasser zu fördern und damit zur Verringerung von Kunststoffabfällen und Treibhausgasemissionen beizutragen, sollte die Öffentlichkeit über aktuelle Informationen über die Qualität des Wassers verfügen, das sie verbrauchen. Die Mitgesetzgeber haben vereinbart, dass diese Informationen den Verbrauchern auf benutzerfreundliche und verbrauchergerechte Weise online zugänglich gemacht werden sollten. Die Bürgerinnen und Bürger werden Zugang zu den Ergebnissen der Überwachungsprogramme, Informationen über die Arten der angewendeten Wasseraufbereitung und Desinfektion, Informationen über die Überschreitung der für die menschliche Gesundheit relevanten Parameterwerte, wichtigen Informationen zur Risikobewertung und zum Risikomanagement des Versorgungssystems sowie Ratschlägen zur Verringerung des Wasserverbrauchs und zur Vermeidung von Gesundheitsrisiken durch stehendes Wasser haben, aber auch zu weiteren, für die Öffentlichkeit möglicherweise nützlichen Informationen, zum Beispiel über Indikatoren (etwa Eisengehalt, Härte, Mineralien usw.), die häufig die Wahrnehmung des Leitungswassers durch die Verbraucher beeinflussen. Darüber hinaus sollten die Verbraucher – als Reaktion auf ihr Interesse an Wasserfragen – auf Anfrage Zugang zu verfügbaren historischen Daten zu Überwachungsergebnissen und Überschreitungen erhalten.

Zugang zu Gerichten

32. Im Standpunkt des Rates in erster Lesung wird in einem neuen Erwägungsgrund 47 auf den Zugang zu Gerichten Bezug genommen, wie dies auch bei anderen neueren EU-Rechtsvorschriften zu Umweltangelegenheiten der Fall ist. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass alle Mitgliedstaaten Vertragsparteien des UNECE-Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten sind, das auch unter der Bezeichnung Übereinkommen von Aarhus bekannt ist. Da alle EU-Mitgliedstaaten über gut funktionierende nationale Systeme verfügen, die den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten gewährleisten, sind die Mitgesetzgeber übereingekommen, dass es nicht erforderlich ist, im verfügbaren Teil der Trinkwasserrichtlinie spezifische Verpflichtungen in Bezug auf den Zugang zu Gerichten festzulegen.

33. In Erwägungsgrund 47 über den Zugang zu Gerichten wird auch daran erinnert, dass die Kommission in ihrer Mitteilung über den europäischen Grünen Deal vom 11. Dezember 2019 erklärt, sie werde „eine Überarbeitung der Århus-Verordnung ins Auge fassen, um Bürgerinnen und Bürgern sowie nichtstaatlichen Organisationen, die Bedenken hinsichtlich der Rechtmäßigkeit von Entscheidungen mit Auswirkungen auf die Umwelt haben, den Zugang zur administrativen und gerichtlichen Überprüfung auf EU-Ebene zu erleichtern“. Die Mitgesetzgeber weisen zudem darauf hin, dass es wichtig ist, dass die Kommission Maßnahmen ergreift, um den Zugang der Bürger sowie nichtstaatlicher Organisationen zur Justiz vor nationalen Gerichten in allen Mitgliedstaaten zu verbessern.

Evaluierung und Überprüfung

34. In Artikel 19 Absätze 1 und 2 ist vorgesehen, dass die Kommission innerhalb von zwölf Jahren nach Ablauf der Frist für die Umsetzung der Trinkwasserrichtlinie eine Evaluierung derselben durchführt, und wird weiter ausgeführt, auf welche Aspekte diese Evaluierung beruhen kann. Darüber hinaus wird in Absatz 3 festgelegt, dass die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat innerhalb von sechs Jahren einen Bericht über die potenzielle Gefährdung der Quellen von Wasser für den menschlichen Gebrauch übermitteln muss, die von Mikroplastik, Arzneimitteln und anderen neu auftretenden Kontaminanten, die als zunehmend besorgniserregend gelten, ausgeht.
35. Gemäß Artikel 20 wird die Kommission mindestens alle fünf Jahre die Anhänge I und II unter Berücksichtigung des wissenschaftlichen und technischen Fortschritts sowie der risikobasierten Ansätze der Mitgliedstaaten für die Sicherheit der Wasserversorgung überprüfen.

IV. FAZIT

36. Der Standpunkt des Rates in erster Lesung zur Trinkwasserrichtlinie entspricht dem in den Verhandlungen zwischen Rat und Europäischem Parlament erzielten Kompromiss, der mit Hilfe der Kommission zustande gekommen ist. Nach der Annahme werden mit den vorgeschlagenen Änderungen an der derzeitigen Trinkwasserrichtlinie alle in der REFIT-Bewertung ermittelten Mängel behoben und das Maß an Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit vor den nachteiligen Auswirkungen von verunreinigtem Trinkwasser deutlich erhöht.