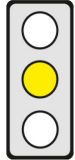


KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Die menschliche Gesundheit soll vor verunreinigtem Trinkwasser geschützt werden.

Betroffene: Alle Bürger, Unternehmen insbesondere der Wasserwirtschaft.



Pro: Durch die Einführung des „risikobasierten Ansatzes“ können Gefahren für die Trinkwasserversorgung frühzeitig erkannt werden.

Contra: (1) Solange es keine EU-weiten Normen für trinkwasserrelevante Bauprodukte gibt, sollten für diese zumindest hygienische Mindestanforderungen festgelegt werden.

(2) Regelungen des Zugangs zu Trinkwasser sind den Mitgliedstaaten vorbehalten und folglich EU-rechtswidrig.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2017) 753 vom 1. Februar 2018 für eine **Richtlinie über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch** (Neufassung)

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Die Trinkwasser-Richtlinie (98/83/EG)
 - soll zum Gesundheitsschutz die „Genusstauglichkeit und Reinheit“ von Trinkwasser gewährleisten [Art. 1];
 - legt hierzu für bestimmte Schadstoffe – z.B. Arsen, Blei, Chrom – und Mikroorganismen – z.B. Enterokokken, Legionellen – („Parameter“) EU-weite Grenzwerte („Parameterwerte“) fest, die Trinkwasser bei der Entnahme am Wasserhahn mindestens einhalten muss [Art. 4–6, Anhang I].
- Die Evaluierung der Trinkwasser-Richtlinie [SWD(2016) 428] ergab, dass (S. 2)
 - die Parameter und Parameterwerte an „neueste wissenschaftliche Erkenntnisse“ angepasst werden sollten,
 - das Risiko einer Trinkwasserverunreinigung präventiv bewertet werden sollte („risikobasierter Ansatz“),
 - die technischen Anforderungen der Mitgliedstaaten an trinkwasserrelevante Bauprodukte (Wasserleitungen, Wasserhähne etc.) sich stark unterscheiden und daher EU-weite Normen festgelegt werden sollten,
 - Verbraucher umfassend über ihre Trinkwasserversorgung informiert werden sollten.
- Die Europäische Bürgerinitiative „Right2Water“ sammelte 2013 über 1,8 Mio. Unterschriften für ihre Forderung, allen EU-Bürgern das „Recht auf Trinkwasser und sanitäre Grundversorgung“ zu gewährleisten (S. 1).
- Die Kommission will (S. 2)
 - die geltende Trinkwasser-Richtlinie durch eine Neufassung ersetzen, die die Evaluierungsergebnisse sowie die Forderung der Bürgerinitiative „Right2Water“ berücksichtigt;
 - das Vertrauen der Verbraucher in Leitungswasser stärken, damit sie weniger in Plastikflaschen abgefülltes Wasser kaufen und Kunststoffabfälle erzeugen.

► „Parameter“ und „Parameterwerte“

- Die Parameter und Parameterwerte orientieren sich an Leitlinien der Weltgesundheitsorganisation (WHO). Die Kommission schlägt aber teilweise strengere Parameterwerte vor [S. 16 ff.; Art. 4–6, Anhang I].
- Jeder Mitgliedstaat muss zusätzliche Parameter und Parameterwerte festlegen, sofern dies zum Gesundheitsschutz erforderlich ist [Art. 5 Abs. 2].

► Risikobewertung von Trinkwasserverunreinigungen

- Die Risiken von Trinkwasserverunreinigungen müssen präventiv für die „gesamte Versorgungskette“ (S. 38) bewertet werden [„risikobasierter Ansatz“, Art. 7–10]. Dies umfasst
 - die „Wasserkörper“ (Flüsse, Seen, Grundwasser), aus denen Trinkwasser gewonnen wird,
 - die „Trinkwasserversorgung“ (Aufbereitung und Verteilung) durch die Versorgungsunternehmen,
 - die „Hausinstallationen“ und die hierfür verwendeten trinkwasserrelevanten Bauprodukte (Wasserleitungen, Wasserhähne etc.).

- Die Mitgliedstaaten müssen bei der Risikobewertung von Wasserkörpern [Art. 8]
 - alle Trinkwasserentnahmestellen und -schutzgebiete erfassen,
 - Gefahren und mögliche Verschmutzungsquellen identifizieren,
 - die Wasserkörper auf Parameter überwachen, die sie für überwachungsrelevant halten,
 - auf Grundlage der gesammelten Informationen zusammen mit den Versorgungsunternehmen die zum Schutz der Wasserkörper „erforderlichen Maßnahmen“ ergreifen.
- Die Versorgungsunternehmen müssen die Risiken für ihre Trinkwasserversorgung bewerten [Art. 9].
 - Sie müssen bestimmte Parameter in bestimmten Abständen durch die Entnahme von Proben überwachen [Art. 9, Anhang II Teil B].
 - Die Mitgliedstaaten können ihnen erlauben, die Überwachungshäufigkeit für bestimmte Parameter zu reduzieren, wenn die vorgeschriebenen Parameterwerte drei Jahre lang um 40% unterschritten wurden [Art. 9, Anhang II Teil C].
- Die Mitgliedstaaten müssen die Risiken für Hausinstallationen bewerten [Art. 10].
 - Sie müssen sicherstellen, dass die trinkwasserrelevanten Bauprodukte keine gesundheitsgefährdenden Stoffe in das Trinkwasser freisetzen [Art. 10 Abs. 1 und 2].
 - Sie müssen in Gebäuden „mit großen Gesundheitsrisiken für viele Menschen“ – z.B. Krankenhäuser, Hotels – die Parameterwerte für Blei und Legionellen regelmäßig überwachen [Art. 10 Abs. 1, Anhang I Teil C].
- ▶ **Binnenmarkt für trinkwasserrelevante Bauprodukte**
 - Für die Zulassung trinkwasserrelevanter Bauprodukte gelten in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Anforderungen. Herstellern, die solche Produkte in der EU vermarkten wollen, entstehen so hohe Kosten.
 - Die Kommission strebt an, dass EU-weite Normen für „Hygiene und Sicherheit“ von trinkwasserrelevanten Bauprodukten in die Bauprodukte-Verordnung [(EU) Nr. 305/2011] aufgenommen werden (Erwägungsgrund 12).
- ▶ **Verbraucherinformationen**
 - Die Versorgungsunternehmen müssen ihre Kunden unaufgefordert mindestens einmal im Jahr auf der Wasserrechnung informieren über [Art. 14 Abs. 2]
 - den Preis pro Liter und Kubikmeter,
 - die verbrauchte Wassermenge – absolut und relativ zu vergleichbaren Haushalten,
 - die „Kostenstruktur“ der Trinkwasserversorgung – aufgeschlüsselt u.a. nach den Kosten für die Trinkwasseraufbereitung und -verteilung sowie für die Abwassersammlung und -behandlung.
 - Die Versorgungsunternehmen müssen zudem aktuelle Informationen über die Trinkwasserversorgung „benutzerfreundlich“ online bereitstellen [Art. 14 Abs. 2]. Diese umfassen [Anhang IV]
 - die Ergebnisse der Risikobewertung der Trinkwasserversorgung;
 - Angaben über Eigenschaften des Trinkwassers wie Färbung, Leitfähigkeit und Eisengehalt;
 - Empfehlungen für die Verbraucher zur Verringerung ihres Wasserverbrauchs.
- ▶ **Zugang zu Trinkwasser**
 - Die Mitgliedstaaten müssen „Informationen“ sammeln [Art. 13 Abs. 1]
 - für die „Identifizierung der Menschen ohne Zugang zu Wasser“ und
 - darüber, welche Möglichkeiten es gibt, deren Trinkwasserversorgung zu verbessern.
 - Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass „schutzbedürftige und ausgegrenzte Bevölkerungsgruppen“ – z.B. Roma, Flüchtlinge, Obdachlose (S. 26) – einen Zugang zu Trinkwasser erhalten [Art. 13 Abs. 2].
 - Trinkwassergebühren müssen grundsätzlich nach dem Verursacherprinzip und dem „Grundsatz der Kostendeckung“ festgelegt werden. Die Mitgliedstaaten dürfen jedoch weiterhin hiervon abweichende „Sozialtarife“ für „benachteiligte Bevölkerungsgruppen“ festsetzen. [Erwägungsgrund 17, Art. 9 Abs. 1 Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG)]
 - Die Mitgliedstaaten müssen den öffentlichen Zugang zu Trinkwasser verbessern. Hierzu können sie z.B. [Art. 13 Abs. 1]
 - freizugängliche Trinkwasseranlagen – z.B. Trinkbrunnen – an öffentlichen Orten installieren,
 - die Bereitstellung von Trinkwasser in öffentlichen Gebäuden fördern,
 - die kostenlose Bereitstellung von Trinkwasser in Restaurants und Kantinen fördern.

Wesentliche Änderungen zum Status quo

- ▶ Neu ist die Vorgabe, Risiken von Trinkwasserverschmutzungen über die gesamte Versorgungskette hinweg präventiv zu bewerten („risikobasierter Ansatz“).
- ▶ Neu ist, dass die Verbraucher bestimmte Informationen – wie Trinkwasserverbrauch und -kosten – mindestens einmal im Jahr bereitgestellt bekommen und die Möglichkeit erhalten, weitere Informationen online abzurufen.
- ▶ Neu ist, dass die Mitgliedstaaten den Zugang zu Trinkwasser für schutzbedürftige Bevölkerungsgruppen sicherstellen müssen.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Da die Wassereinzugsgebiete in der EU überwiegend grenzübergreifend sind, ist laut Kommission EU-Handeln zum Schutz von Wasserkörpern, aus denen Trinkwasser gewonnen wird, notwendig. EU-Vorgaben tragen „erheblich“ dazu bei, die Trinkwasserqualität EU-weit zu vereinheitlichen. Hierzu legt die Richtlinie lediglich Mindestanforderungen fest und räumt den Mitgliedstaaten einen großen Spielraum bei der Auswahl konkreter Maßnahmen zu deren Erfüllung ein. [S. 6 f.; Folgenabschätzung SWD(2017) 449, S. 12]

Politischer Kontext

Die 1975 erstmals erlassene und mehrfach überarbeitete Trinkwasser-Richtlinie ist ein wesentlicher Bestandteil des EU-Wasserrechts, dessen zahlreiche Einzelrechtsakte – neben der Trinkwasser-Richtlinie u.a. die Kommunalabwasser-Richtlinie (91/271/EWG), die Nitrat-Richtlinie (91/676/EWG) und die Grundwasser-Richtlinie (2006/118/EG) – seit 2000 von der übergeordneten Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG) „koordiniert“ werden [Erwägungsgrund 18 Wasserrahmenrichtlinie; Mitteilung COM(2012) 673; s. [cepAnalyse 08/2013](#)]. Die Wasserrahmenrichtlinie zielt darauf ab, zum Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit einen „guten Zustand“ von Flüssen, Seen und des Grundwassers zu erreichen. Hierfür müssen im Rahmen von – überwiegend grenzübergreifenden – „Flussgebietseinheiten“, die sich an den ökologischen Gegebenheiten von Wassereinzugsgebieten orientieren, die Mitgliedstaaten flussgebietspezifische Maßnahmenprogramme entwickeln. Diese müssen Maßnahmen zum Schutz der Wasserqualität enthalten, um den bei der Trinkwassergewinnung zur Einhaltung der Trinkwasser-Richtlinie „erforderlichen Umfang der Aufbereitung zu verringern“ [Art. 7 Abs. 3 und Art. 11 Abs. 3 Wasserrahmenrichtlinie].

Die Richtlinie soll auch dazu beitragen, dass weniger Wasser in Plastikflaschen abgefüllt wird, um Kunststoffabfälle zu reduzieren. Die Kommission legte insoweit im Januar 2018 eine Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft [COM(2018) 28, s. [cepAnalyse 10/2018](#)] vor.

Stand der Gesetzgebung

01.02.2018 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Umwelt (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (federführend), Berichterstatter: Michel Dantin (EVP-Fraktion, F)
Bundesministerien:	Umwelt (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (federführend); Ernährung und Landwirtschaft; Angelegenheiten der Europäischen Union; Gesundheit; Wirtschaft und Energie.
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 192 AEUV (Umwelt, Gesundheit); Art. 114 AEUV (Binnenmarkt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit [Art. 4 Abs. 2 AEUV]
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Durch die Einführung des „risikobasierten Ansatzes“, der nicht nur das „Endprodukt“ Trinkwasser, sondern auch die gesamte vorgelagerte Versorgungskette von der Trinkwassergewinnung aus Wasserkörpern bis zum Wasserhahn umfasst, **können mögliche Gefahren für die Trinkwasserversorgung frühzeitig erkannt** und behoben werden. Hierauf basierende Maßnahmen zum Schutz von Gewässern, aus denen Trinkwasser gewonnen wird, können den Aufwand und die Kosten der Trinkwasseraufbereitung durch die Versorgungsunternehmen deutlich senken. Der risikobasierte Ansatz muss sich jedoch auf die wirklich relevanten Risiken konzentrieren, um die Kosten der Risikobewertung auf ein für den Verbraucher, der diese über seine Wasserrechnung zahlt, angemessenes Maß zu begrenzen.

Da es keine EU-einheitlichen Normen für trinkwasserrelevante Bauprodukte gibt, gelten insoweit in manchen Mitgliedstaaten sehr strenge Produkthanforderungen, während andere ganz auf sie verzichten. Angesichts dieser großen Unterschiede ist auf absehbare Zeit nicht mit der Entwicklung eines funktionsfähigen Systems der gegenseitigen Anerkennung zwischen den Mitgliedstaaten zu rechnen [s.a. Folgenabschätzung SWD(2017) 449, S. 15]. Dies beeinträchtigt auch den freien Handel im Binnenmarkt, denn es erhöht Aufwand und Kosten für Unternehmen, trinkwasserrelevante

Bauprodukte EU-weit zu verkaufen. Durch EU-einheitliche Normen würde der Wettbewerb unter den Herstellern in der EU zunehmen, was zu niedrigeren Preisen für trinkwasserrelevante Bauprodukte führen würde. Das Vorhaben der Kommission, EU-weite Normen für diese Bauprodukte einzuführen, ist daher sachgerecht.

Solange es jedoch in der Bauprodukteverordnung [(EU) Nr. 305/2011] keine EU-weiten Normen für „Hygiene und Sicherheit“ trinkwasserrelevanter Bauprodukte gibt, sollten für diese in der neugefassten Trinkwasserrichtlinie zumindest hygienische Mindestanforderungen festgelegt werden.

Einfache und aussagekräftige **Informationen auf der Wasserrechnung** können den Verbrauchern dabei helfen, ihren Wasserverbrauch zu optimieren. Die Informationen **sollten aber auf die für die Verbraucher relevanten Daten wie Wasserverbrauch und Preis begrenzt werden.** Zusätzliche Angaben können die Verbraucher hingegen eher verwirren oder zu Fehleinschätzungen verleiten. So sind Angaben über den Wasserverbrauch relativ zu anderen Haushalten in vielen Fällen irreführend, da der Versorger über wesentliche verbrauchsrelevante Informationen keine Kenntnis erlangt, etwa, wie viele Personen den Wasseranschluss nutzen und wie häufig sie vor Ort sind. Auch ist nicht ersichtlich, welchen Mehrwert es für Verbraucher haben sollte, von Versorgungsunternehmen unaufgefordert über die „Kostenstruktur“ der Trinkwasserversorgung informiert zu werden.

Informationen über die Trinkwasserqualität und potenzielle Gefahrenquellen sollten, wie vorgeschlagen, in einfacher und verständlicher Form im Internet bereitgestellt werden müssen.

Die Kosten der Trinkwasserbereitstellung sollten gemäß dem Verursacherprinzip und dem „Grundsatz der Kostendeckung“ [Art. 9 Wasserrahmenrichtlinie] auf Basis der tatsächlichen Verbrauchsmenge und eines für alle Verbraucher einheitlichen Preises berechnet werden, um Anreize für einen schonenden Umgang mit Wasserressourcen zu setzen. Daher sollten die Mitgliedstaaten nicht – wie von der Kommission als Handlungsoption vorgeschlagen – spezielle Sozialtarife für arme Haushalte gewähren, sondern stattdessen die Höhe der Sozialleistungen an die Entwicklung der Trinkwasserpreise anpassen.

Die Pflicht zur Errichtung von Trinkwasseranlagen in öffentlichen Gebäuden und an öffentlichen Plätzen kann für Städte und Gemeinden zu unverhältnismäßig hohen Kosten führen, denen nur ein geringer Nutzen für deren Bürger gegenübersteht. Daher sollten die Städte und Gemeinden im Einzelfall selbst darüber entscheiden dürfen, ob sie solche Anlagen errichten wollen oder nicht.

Die Kommission begründet zudem nicht, warum die Mitgliedstaaten den kostenfreien Verbrauch von Leitungswasser in Restaurants oder Kantinen fördern sollten. Die Verpflichtung z.B. für Gaststättenbetreiber, Leitungswasser gratis anzubieten, wäre ein erheblicher Eingriff in ihre unternehmerische Freiheit. Diese sollten über ihr Angebot an Speisen und Getränken sowie deren Preise auch zukünftig grundsätzlich selbst entscheiden können.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EU darf zum Umwelt- und Gesundheitsschutz Maßnahmen zur Sicherung der Trinkwasserqualität erlassen [Art. 192 Abs. 1 AEUV]. Zudem darf sie EU-weite Normen für trinkwasserrelevante Bauprodukte erlassen, um das Funktionieren des Binnenmarktes sicherzustellen [Art. 114 AEUV].

Jedoch darf die EU den Mitgliedstaaten nicht Pflichten zu Gewährung eines „Rechts auf Trinkwasser“ oder zur Verbesserung des öffentlichen Zugangs zu Trinkwasser auferlegen. Denn derartige **Regelungen des Zugangs zu „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“** – wie die Versorgung mit **Trinkwasser an sich** – **sind**, wie sich aus der EU-Grundrechtecharta [Art. 36] ergibt, **den Mitgliedstaaten vorbehalten und folglich EU-rechtswidrig.**

Subsidiarität

Da die Wassereinzugsgebiete in der EU überwiegend grenzübergreifend sind, sind EU-Mindestvorgaben zum Schutz von Wasserkörpern, aus denen Trinkwasser gewonnen wird, und der Trinkwassersqualität mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar.

Zudem können Hindernisse für die EU-weite Handelbarkeit von trinkwasserrelevanten Bauprodukten nur durch EU-weite Normen beseitigt werden.

Auswirkungen auf das deutsche Recht

In Deutschland müsste die Trinkwasserverordnung (TrinkwV) an die neuen EU-Vorgaben angepasst werden.

Zusammenfassung der Bewertung

Durch die Einführung des „risikobasierten Ansatzes“ können Gefahren für die Trinkwasserversorgung frühzeitig erkannt werden. Solange es keine EU-weiten Normen für trinkwasserrelevante Bauprodukte gibt, sollten für diese zumindest hygienische Mindestanforderungen festgelegt werden. Informationen auf der Wasserrechnung sollten auf die für die Verbraucher relevanten Daten wie Wasserverbrauch und Preis begrenzt werden. Die Pflicht zur Errichtung von Trinkwasseranlagen an öffentlichen Plätzen kann für Städte und Gemeinden zu hohen Kosten führen, denen nur ein geringer Nutzen gegenübersteht. Regelungen des Zugangs zu Trinkwasser sind den Mitgliedstaaten vorbehalten und folglich EU-rechtswidrig.