



Oberösterreichischer Landtag
Ausschuss für Wirtschaft und EU-Angelegenheiten
4021 Linz • Landhausplatz 1

Stellungnahme
des Ausschusses für Wirtschaft und EU-Angelegenheiten
im Rahmen der EU-Subsidiaritätsprüfung des Oö. Landtags

gemäß Art. 23g Abs. 3 B-VG iVm. Art. 6 erster Satz, zweiter Halbsatz des Landes-Verfassungsgesetzes über die Beteiligung des Landes Oberösterreich an der Europäischen Integration

"Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (Neufassung)"
COM(2017) 753 final vom 1. Februar 2018

I. Ergebnis

Das gegenständliche Vorhaben widerspricht dem Subsidiaritätsprinzip, dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit und überschreitet in Teilen die der Union gesetzten Kompetenzgrenzen des Art. 192 AEUV.

II. Analyse

1. Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip

Das österreichische System der Wasserversorgung zeichnet sich durch einen hohen Nutzungsgrad nativer Gewässer, eine geringe Aufbereitungsrate und eine kleinteilige Struktur aus. Alleine in Oberösterreich gibt es mehr als 5.000 Wasserversorger, wovon über 99 % kleine Wassergenossenschaften und kleine kommunale Wasserversorger sind. Diese kleinteilige österreichische Wasserversorgungsstruktur ist ein Garant gegen Zentralisierung, gegen eine Privatisierung des Wassers sowie ein Garant für die Beibehaltung der Wasserversorgung als Leistung der Daseinsvorsorge.

Mit dem vorliegenden Richtlinienvorschlag sollen die Regelungen zur Trinkwasserqualität grundlegend verändert werden. Diese Umstellung führt zu einer massiven Erhöhung der Regelungsdichte in zahlreichen, die Wasserversorger betreffenden Vorschriften, wodurch sich gravierende Auswirkungen auf die oberösterreichische Trinkwasserwirtschaft ergeben können.

Durch seine detaillierten und schwerwiegenden Vorgaben - etwa betreffend Risikobewertungen, Grenzwerte und Kontrollhäufigkeit - würde es insbesondere kleinen Wasserversorgern erheblich erschwert werden, die für sie geltenden Rechtsvorschriften einzuhalten. Der Richtlinienvorschlag nimmt somit nicht ausreichend Bezug auf die unterschiedlichen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten und ignoriert die Bedürfnisse der kleinteiligen österreichischen Wasserversorgungsstruktur. Der Richtlinienvorschlag würde vor allem die kleinen Wasserversorger - wie zB Wassergenossenschaften, die größtenteils von ehrenamtlichen Mitarbeitern geführt werden - unter erheblichen Druck setzen, was im Extremfall bis zur Schließung von Wassergenossenschaften führen könnte. In einem solchen Fall könnte nur die Übernahme durch ein großes Wasserversorgungsunternehmen Abhilfe schaffen, was jedoch wiederum mit der Herstellung neuer Wasserfernleitungen verbunden sein könnte; wenn sich im Fall fehlender Rentabilität gar kein Wasserversorgungsunternehmen fände, würde sogar die Gefahr des Entstehens weißer Flecken in der österreichischen Wasserversorgungslandschaft im Raum stehen.

Der vorliegende Richtlinienvorschlag enthält somit harmonisierende Vorschriften in einem Bereich, der auf nationaler bzw. regionaler Ebene besser geregelt werden könnte. Das Vorhandensein unionsrechtlicher Regelungen im Trinkwasserbereich steht dieser Annahme nicht entgegen, da diese vorhandenen Normen mit der österreichischen Wasserversorgungsstruktur vereinbar sind. Erst mit dem Erreichen einer solchen Regelungstiefe, wie sie im Richtlinienvorschlag vorgesehen ist, dringt die Union in einen Bereich ein, der besser auf einer Ebene geregelt werden sollte, die auf nationale und regionale Unterschiede besser Bedacht nehmen kann. Je detaillierter die Vorgaben der Union, desto höher ist die Beeinträchtigung des österreichischen Wasserversorgungssystems; desto klarer wird es aber auch, dass die Union dabei in einen Bereich einzudringen droht, der in Folge der nationalen Unterschiede einer unionsweiten Harmonisierung nicht zugänglich ist.

Eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips durch die Einführung neuer Verpflichtungen wird vor allem in folgenden Punkten gesehen:

- a) Art. 7 iVm. Art. 9 verpflichtet die Wasserversorgungsunternehmen dazu, regelmäßige Risikobewertungen der Wasserversorgung durchzuführen. Auf Basis dieser Risikobewertungen besteht die Möglichkeit, die Überwachungshäufigkeit für bestimmte Parameter anzupassen. Dieser "risikobasierte Ansatz" ist zwar grundsätzlich begrüßenswert, da damit die Möglichkeit geschaffen wird, bestimmte Parameter, für die kein Risiko identifiziert wird, nicht untersuchen zu müssen und damit Analysekosten zu senken. In der derzeit gültigen Trinkwasserverordnung ist dieser Ansatz optional enthalten. Diese umfangreichen Bewertungen stellen allerdings einen erheblichen personellen wie finanziellen Aufwand für die Wasserversorger dar und ein allfälliger Mehrwert wird durch eine im Richtlinienentwurf vorgesehene massive Erhöhung der Untersuchungshäufigkeit von sogenannten "Schlüsselparametern", welche jedenfalls untersucht werden müssen, zunichte gemacht. Kleine Wasserversorgungsunternehmen könnten sich außer Stande sehen, diese umfangreichen Risikobewertungen und häufigen Beprobungen auf Schlüsselparameter durchzuführen

und dies zum Anlass nehmen, ihre Tätigkeit einzustellen. Selbst für den Fall, dass sie ihre Tätigkeit weiterführen, ist mit einer erheblichen Gebührenerhöhung für den Endabnehmer zu rechnen; da die Risikobewertung der Wasserversorgung von den zuständigen Behörden genehmigt werden muss, würden auch auf staatlicher Seite ein enormer Verwaltungsaufwand und entsprechende Kosten anfallen.

- b) Anhang II Teil B Tabelle 1 sieht eine massive Erhöhung der Untersuchungshäufigkeit der Wasserqualität vor: Statt wie bisher bei kleinen Wasserversorgungsanlagen (weniger als 100 m³/Tag Wasserverbrauch) ein bis zwei Proben pro Jahr, sollen künftig mindestens zehn Proben pro Jahr entnommen werden. Wie oben bereits dargestellt, gibt es hinsichtlich der Untersuchung von "Schlüsselparametern" auch keine Möglichkeit, eine Reduktion der Untersuchungshäufigkeit zu erwirken - auch nicht auf Basis einer Risikobewertung. Es wird keine Differenzierung zwischen einerseits gut geschützten und andererseits vulnerablen, leicht beeinflussbaren Wassergewinnungsstellen vorgenommen. Diese Verpflichtung würde zu einem enormen Verwaltungs- und Kostenaufwand sowohl auf Seiten der Wasserversorger als auch auf Seiten des Staates führen. Es ist daher mit einer Überwälzung der zusätzlichen Kosten auf den Bürger und einer massiven Gebührenerhöhung zu rechnen. Während große Wasserversorgungsunternehmen eine derartig hohe Untersuchungshäufigkeit durch eigene Labors bewältigen können, würde diese völlig überschießende Erhöhung der Probenfrequenz für kleine Wasserversorger eine schier unüberwindliche Hürde darstellen.
- c) Art. 14 sieht umfangreiche Informationspflichten für Wasserversorger vor, welche dazu verpflichtet werden, allen belieferten Personen aktuelle und online abrufbare Informationen zur Verfügung zu stellen. Diese von der Richtlinie vorgegebenen Informationen weisen nur in einem Punkt einen Umweltbezug auf; die restlichen Punkte betreffen wirtschaftliche Faktoren wie zB die Kostenstruktur des Tarifs, den Wasserpreis, die verbrauchte Wassermenge und Vergleiche. Von der Tatsache ganz abgesehen, dass es sich bei der verpflichtenden Zurverfügungstellung von wirtschaftlichen Informationen keinesfalls um eine umwelt- bzw. gesundheitspolitische Maßnahme handelt und daher die Kompetenznorm des Art. 192 AEUV nicht einschlägig ist, stellt die Verpflichtung zu einer solchen Darstellung für Wasserversorgungsunternehmen - besonders für kleine Wasserversorger - eine hohe Hürde und nur schwer zu erbringende Leistung dar, welche in der Zusammenschau mit den anderen dargestellten Punkten dazu führen könnte, dass kleine Wasserversorger ihre Tätigkeit einstellen könnten. Im Übrigen ist anzumerken, dass derartige Informationspflichten keinerlei europäischen Mehrwert aufweisen, da auf Grund der unterschiedlichen Wasserversorgungsstrukturen in den anderen Mitgliedstaaten ohnehin keine Vergleichbarkeit gegeben ist. Als Beispiel für derartige Unterschiede in den mitgliedstaatlichen Strukturen sei etwa die Verpflichtung zur Anführung der Kosten über Abwassersammlung und -behandlung genannt - eine Dienstleistung, die in Österreich in der Regel von der Wasserversorgung völlig getrennt ist; Informationen

hierüber sind von österreichischen Wasserversorgern daher schon aus faktischen Gründen unmöglich zu leisten.

2. Verstöße gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip

Der Richtlinienvorschlag verfolgt nach den Angaben der Europäischen Kommission das Ziel des Umweltschutzes und des Schutzes der öffentlichen Gesundheit. In mehreren Bestimmungen geht der Vorschlag jedoch über das zur Erreichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus:

- a) Art. 10 iVm. Art. 7 enthält die Verpflichtung, dass künftig auch Hausinstallationen - sowohl in öffentlichen als auch in privaten Räumlichkeiten - einer regelmäßigen Risikobewertung unterzogen werden müssen. Alle drei Jahre müssen somit auch private Hauseigentümer eine Bewertung der Risiken, die von der Hausinstallation und den dafür verwendeten Produkten und Materialien ausgehen können sowie eine regelmäßige Überwachung bestimmter Parameter durchführen. Weiters sind die mit Wasser in Berührung kommenden Bauprodukte zu überprüfen. Es ist zum einen mehr als fraglich, ob eine derartige Risikobewertung von Hausinstallationen bei bestehenden Gebäuden (insbesondere Altbeständen) überhaupt möglich ist, zum anderen stellt sich die Frage, wer eine solche Überprüfung durchzuführen hat (Art. 10 Abs. 2 lit. e deutet auf "Installateure und andere Fachleute für Hausinstallationen und Bauprodukte" hin). Dass diese Regelung eine größere Nähe zum Bauproduktrecht als zum Trinkwasserrecht aufweist und somit gravierende Fragen nach der Wahl der Rechtsgrundlage aufwirft, soll ebenso nicht unerwähnt bleiben.

Da diese Risikobewertungen von Hausinstallationen von den Mitgliedstaaten kontrolliert werden müssen und gemäß Art. 10 Abs. 2 staatliche Maßnahmen bei Grenzwertüberschreitungen zur Folge haben können, ist sowohl mit einer wiederkehrenden massiven finanziellen Belastung für Hauseigentümer als auch mit einer unübersehbaren Datenmenge und einem entsprechenden Verwaltungsaufwand in den öffentlichen Verwaltungen zu rechnen. Eine Verpflichtung zur ständigen Vorlage von Berichten bzw. Bewertungen steht einer Verwaltungsvereinfachung und Deregulierung völlig entgegen. Eine derart eingreifende Regelung ist bei weitem überschießend und nicht erforderlich, um das von der Richtlinie angestrebte Ziel zu erreichen; um private Hauseigentümer zu entsprechenden Vorkehrungen betreffend ihre Hausinstallation zu motivieren, scheint - auch im Sinn der Eigenverantwortung - eine Sensibilisierung durch Information und Aufklärung zielführender, kostengünstiger und angemessener.

- b) Art. 12 Abs. 3 sieht vor, dass künftig jede Nichteinhaltung von Mindestanforderungen für die Parameterwerte gemäß Anhang I Teile A und B automatisch als potentielle Gefährdung der menschlichen Gesundheit zu werten ist. Gleichzeitig wird die bisherige Unterscheidung zwischen Indikatorparameterwerten (im Sinn von "Richtwerten") und

Parameterwerten (im Sinn von "Grenzwerten") aufgehoben. Insbesondere die Aufnahme des bisherigen Indikatorparameterwerts für "coliforme Bakterien" in den Rang eines Parameterwerts wird besonders kritisch gesehen. Nach geltender Rechtslage ist bei der Überschreitung eines Indikatorparameterwerts zu prüfen, ob die Überschreitung überhaupt ein Risiko für die menschliche Gesundheit darstellt und welche sonstigen Abhilfemaßnahmen zielführend sind, bevor eine Nutzungsbeschränkung ausgesprochen wird. Durch die Einstufung jeder Parameterüberschreitung als automatische Gesundheitsgefährdung wird eine solche Beurteilungs- und Nachprüfungsmöglichkeit unmöglich. Diese Differenzierung ist aber deshalb wichtig, da insbesondere in Wasserversorgungsanlagen, die native Wässer nutzen und keine Desinfektionsmittelgehalte im Leitungsnetz vorhalten, bisweilen erhöhte Indikatorparameterwerte für coliforme Bakterien nachgewiesen werden können, welche jedoch nicht durch eine fäkale Verunreinigung bedingt sind. Die Nutzung solcher Wässer kann aber nach einer differenzierten Beurteilung durchaus weiter möglich sein, ohne dass eine Gefährdung der menschlichen Gesundheit zu befürchten ist. Die vorgesehene Regelung würde dazu führen, dass natürliche österreichische Trinkwasserressourcen unter Umständen als gesundheitsgefährdend eingestuft werden würden - was wiederum zu einer Untersagung oder zu einer verpflichtenden Aufbereitung des Wassers führen könnte.

Überdies ist geplant, die Möglichkeit zur Aussetzung von Parameterwerten (dh. die Befugnis für die Behörde, eine befristete Genehmigung von Überschreitungen bei chemischen Parameterwerten zuzulassen, wenn keine Gefährdung der Gesundheit zu befürchten ist) zu beseitigen. Dies könnte bei neu auftretenden Stoffen (wie zB Pestiziden) ebenfalls zur unmittelbaren Notwendigkeit einer Aufbereitung des Trinkwassers führen, obwohl eine solche Aufbereitung aus fachlicher Sicht aus Gesundheitsschutzgründen nicht notwendig wäre und lediglich das Wasser verteuern würde. Der österreichische Ansatz, wonach die Wasseraufbereitung lediglich die ultima ratio ist, würde somit durch die Richtlinie beeinträchtigt werden. Diese Tendenz zur verpflichtenden Aufbereitung natürlicher Trinkwasserressourcen lässt sich auch aus Art. 10 Abs. 2 lit. c erkennen. Die vorgeschlagenen Regelungen sind nicht notwendig, um das Ziel des Gesundheits- und Umweltschutzes zu erreichen und erweisen sich daher als überschießend.

3. Kompetenzrechtliche Bedenken

- a) Art. 13 verpflichtet die Mitgliedstaaten zu einer Reihe von Maßnahmen, die mit der Verfolgung des Ziels der Erhaltung und des Schutzes der Umwelt sowie des Schutzes der menschlichen Gesundheit gemäß Art. 191, auf welchen sich Art. 192 AEUV (die Tätigkeitsgrundlage des vorliegenden Vorschlags) bezieht, nicht in Verbindung steht. Die vorgeschriebene Identifizierung von Menschen ohne Zugang zu Wasser stellt eine Maßnahme der Sozialpolitik dar. Die Verpflichtung zur Installation von Anlagen für den freien Zugang zu Wasser an öffentlichen Orten, die Werbung für Wasser durch Kampagnen sowie die Förderung der kostenlosen Bereitstellung von Wasser in

Restaurants lässt sich ebenfalls nicht mit der Kompetenzbestimmung des Art. 192 begründen; eine Kompetenz der Union für derartige Vorschriften kann generell nicht ersehen werden. Es kann nicht behauptet werden, dass derartige Vorschriften eine Frage von grenzüberschreitender Bedeutung darstellen, welche einer EU-weiten Regulierung bedürfen würden. Zusätzlich zur fehlenden Kompetenzgrundlage liegt daher bezüglich Art. 13 evidenterweise eine Verletzung des Prinzips der Subsidiarität vor.

- b) Die im Art. 14 vorgesehenen Verpflichtungen der Wasserversorgungsunternehmen zur Information aller mit Wasser belieferten Personen ist - angesichts der Tatsache, dass die zu liefernden Informationen größtenteils wirtschaftlicher Art sind - ebenfalls nicht mit Gründen des Umwelt- und Gesundheitsschutzes begründbar. Vielmehr handelt es sich hier um eine Frage des Verbraucherschutzes, weshalb auch hier eine falsche Rechtsgrundlage seitens der Union gewählt wurde.

4. Eingriff in das österreichische Rechtssystem

Die Auswirkungen der dargestellten Regelungen werden dadurch potenziert, dass Art. 16 die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, natürlichen und juristischen Personen Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht einzuräumen, um die Durchführung der zentralen Bestimmungen in dieser Richtlinie überprüfen zu können. Dabei entfernt sich die Union vom, dem österreichischen Recht innewohnenden, Grundsatz der gerichtlichen Geltendmachung subjektiver Rechte und räumt etwa auch Nichtregierungsorganisationen ausdrücklich ein Anfechtungs- und Überprüfungsrecht ein. Die in den Erläuterungen dafür als Begründung herangezogenen Bestimmungen des Art. 47 Grundrechtecharta sowie das Übereinkommen von Aarhus sind keine ausreichenden Rechtsgrundlagen für eine derartige Maßnahme, da sich insbesondere die Aarhus-Konvention lediglich auf den Umweltschutzbereich bezieht. Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit sowie für den Verbraucherschutz - wie sie in dieser Richtlinie vorkommen - sind von der Aarhus-Konvention nicht erfasst, weshalb aus dieser keine Regelungsgrundlage für einen Zugang zu Gerichten für NGOs im Trinkwasserbereich abgeleitet werden kann.

III. Zusammenfassung

Zusammenfassend ist somit festzustellen, dass der vorliegende Richtlinienentwurf vor allem durch die Erhöhung der Untersuchungshäufigkeit, die Abkehr von der Differenzierung zwischen Parameter- und Indikatorparameterwerten, die zwingende Bewertung von Überschreitungen als potentielle Gesundheitsgefährdung und die Streichung der Befugnis zur Zulassung von befristeten Ausnahmen, massive Verpflichtungen auferlegt, welche insbesondere von kleineren Wasserversorgern kaum bewältigt werden können. Dies beinhaltet die Gefahr der Aufgabe der Wasserversorgung durch solche Wasserversorger und gefährdet somit die kleinteilige Struktur der Wasserversorgung in Österreich. Diese Verpflichtungen führen darüber hinaus zwingend zu Gebührenerhöhungen für den

Verbraucher sowie zu einer bedeutenden Erhöhung der Verwaltungskosten für die Mitgliedstaaten. Diese fehlende Rücksichtnahme auf unterschiedliche nationale Gegebenheiten belegt die Verletzung des Subsidiaritätsprinzips durch den vorliegenden Vorschlag. Weitere Bestimmungen des Vorschlags gehen über das notwendige Maß, welches zur Erreichung des Ziels des Umwelt- und Gesundheitsschutzes erforderlich ist, hinaus und stützen sich zum Teil zu Unrecht auf die Kompetenzgrundlage des Art. 192 AEUV.