



April 2018
AK Positionspapier

Richtlinie über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (Trinkwasserrichtlinie)

COM (2017) 753

Wir über uns

Die Bundesarbeitskammer ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 3,6 Millionen ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen in Österreich. Sie vertritt ihre Mitglieder in allen sozial-, bildungs-, wirtschafts- und verbraucherpolitischen Angelegenheiten auf nationaler als auch auf der Brüsseler EU-Ebene. Darüber hinaus ist die Bundesarbeitskammer Teil der österreichischen Sozialpartnerschaft. Die BAK ist im EU-Transparenzregister unter der Nummer 23869471911-54 registriert.

Das AK EUROPA Büro in Brüssel wurde 1991 errichtet, um die Interessen aller Mitglieder der Bundesarbeitskammer gegenüber den Europäischen Institutionen vor Ort einzubringen.

Zur Organisation und Aufgabe der Bundesarbeitskammer in Österreich

Die Bundesarbeitskammer Österreichs bildet die Dachorganisation von neun Arbeiterkammern auf Bundesländerebene, die gemeinsam den gesetzlichen Auftrag haben, die Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten.

Im Rahmen ihrer Aufgaben beraten die Arbeiterkammern ihre Mitglieder unter anderem in Fragen des Arbeitsrechts, des Konsumentenschutzes, in Sozial- und Bildungsangelegenheiten. Mehr als drei Viertel der rund 2 Millionen Beratungen jährlich betreffen arbeits-, sozial- und insolvenzrechtliche Fragestellungen. Darüber hinaus nimmt die Bundesarbeitskammer im Rahmen von legislativen Begutachtungsverfahren die Aufgabe wahr, die Positionen der ArbeitnehmerInnen und der KonsumentInnen gegenüber dem Gesetzgeber in Österreich als auch auf EU-Ebene einzubringen.

Alle österreichischen ArbeitnehmerInnen sind per Gesetz Mitglied der Arbeiterkammern. Die Mitgliedsbeiträge sind gesetzlich geregelt und betragen 0,5 Prozent des Bruttoeinkommens (maximal bis zur Höchstbemessungsgrundlage in der Sozialversicherung). 816.000 (ua Arbeitslose, Eltern in Karenz, Präsenz- und Zivildienstler) der rund 3,6 Millionen Mitglieder sind von der Zahlung des Mitgliedsbeitrages befreit, haben aber Anspruch auf das volle AK-Leistungsangebot!

Rudi Kaske
Präsident

Christoph Klein
Direktor

Kurzzusammenfassung

Die Europäische Kommission (EK) legte am 1. Februar 2018 ihren Legislativvorschlag für eine Neufassung der EU-Trinkwasserrichtlinie (98/83/EG) vor. Damit wird erstmalig auf die Forderungen der erfolgreichen Europäischen BürgerInneninitiative „Right2Water“ (EBI), die EU-weit von 1,8 Mio BürgerInnen unterzeichnet wurde, eingegangen.

Die Bundesarbeitskammer (BAK) hat die EBI-Initiative unterstützt und begrüßt ausdrücklich das Vorhaben, die Zugänglichkeit zu Trinkwasser für alle BürgerInnen zu gewährleisten. Allerdings sollte das Recht auf sauberes und leistbares Trinkwasser als Recht für alle EU-BürgerInnen zukünftig auch wirksam gesichert und nicht nur gefördert werden, wie derzeit im Richtlinienvorschlag vorgesehen. Hier sind jedenfalls weitere Anpassungen erforderlich.

Die einwandfreie Qualität und Versorgung mit Trinkwasser wird in Österreich schon derzeit durch den bestehenden gesetzlichen Rahmen sichergestellt. Vor diesem Hintergrund bedeutet der zukünftig verpflichtend vorgesehene, risikobasierte Ansatz mit einer umfangreichen Gefahrenbewertung für die Wasserversorger einen erheblichen Mehraufwand, dem kein entsprechender Mehrwert gegenübersteht. In Österreich ist die Wasserversorgung im ländlichen Raum sehr kleinteilig organisiert. Insgesamt versorgen rund 5.500 Wasserversorger die rund 8 Mio Menschen mit Wasser von einwandfreier Qualität. So gibt es beispielsweise im Bundesland Salzburg 549 Wassergenossenschaften mit rund 3.750 Einzelversorgungsanlagen. Bei den kleineren Wasserversor-

gern würde der zusätzliche Aufwand – bezogen auf die umgesetzte Wassermenge – erheblich sein und die KonsumentInnen müssten mit spürbaren Mehrkosten rechnen.

Kritisch ist im vorliegenden Entwurf weiters anzumerken, dass einige Aspekte, wie beispielsweise Vorsorgemaßnahmen zur Qualitätssicherung von Trinkwasser, fehlen. Zudem sind einige Vorschläge, wie Harmonisierungsbestimmungen im Produktbereich, Untersuchungsumfang und Häufigkeiten oder die Risikobewertung für Hausinstallationen, aus Sicht der BAK überschießend und darüber hinaus mit enormen Kosten für die Haushalte verbunden. Des Weiteren würden diese kostenintensiven Maßnahmen nicht automatisch die Qualität verbessern oder die Ursachen beseitigen, sondern würden vielmehr weitere Kosten nach sich ziehen, denen in der Vorlage keine Bedeutung geschenkt wird. Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass jedenfalls auch Fragen der Subsidiarität entstehen und durch eine potenzielle Umsetzung alle österreichischen Bundesländer ebenso wie Gemeinden und Verbände enorm gefordert sein werden.

So positiv die Verankerung des Rechts auf Trinkwasser im Zuge der Neufassung zu sehen ist, ist der Richtlinienvorschlag aus Sicht der BAK in vielen Punkten überschießend und unverhältnismäßig und eine dementsprechende Überarbeitung ist dringend erforderlich. Weiters sollten aus demokratiepolitischer Sicht alle vorgesehenen Durchführungsrechtsakte in der Richtlinie gestrichen werden.

Grundsätzliche Anmerkungen

Kohärenz

In der Begründung der Richtlinie wird angeführt, dass diese Vorlage „die Wettbewerbsfähigkeit der EU im Wassersektor erhält und Innovationen mobilisiert.“ Dazu ist kritisch anzumerken, dass die Wasserversorgung eine Leistung der Daseinsvorsorge ist und Wettbewerbsgedanken dem Faktum des natürlichen Monopols entgegenstehen.

Folgenabschätzung

In der Begründung der Richtlinie wird angeführt, dass die Maßnahmen die Kosten für VerbraucherInnen nur geringfügig erhöhen würden.

Die Gesamtkosten der Trinkwasserversorgung in der EU betragen 2014 46,5 Mrd Euro, davon entfallen 8,3 Mrd Euro auf die bestehende Trinkwasserrichtlinie. Die neuen Regelungen würden geschätzt bis zu 7,3 Mrd Euro mehr kosten und führen damit zu einer Steigerung, die über 15 % liegt und damit keinesfalls als geringfügig bezeichnet werden kann. Darüber hinaus ist anzunehmen, dass die umfassenden Untersuchungsverpflichtungen (mehr Parameter und Volluntersuchung in den ersten drei Jahren) eine Kostenlawine insb bei kleinen Wasserversorgern auslösen würden.

Die Folgenabschätzung hinsichtlich der Kosten muss bei einer so wichtigen Richtlinie jedenfalls auf die spezifischen Aspekte der Mitgliedstaaten eingehen und diese differenziert – auch im Hinblick auf die kleinteilige Struktur in Österreich – darlegen. Im Bereich des Trinkwassers ist es eine Vorgabe der Politik auf Unionsebene, dem Grundsatz der Kostendeckung, dem Verursa-

cherprinzip und der Möglichkeit, soziale Aspekte zu berücksichtigen, Rechnung zu tragen. Gerade deshalb muss ein besonderes Augenmerk auf Kostenentwicklung und Kostenbestandteile – die in den Mitgliedstaaten aufgrund der historischen und natürlichen Gegebenheiten verschieden sind – gelegt werden.

Es ist aus Sicht der BAK auf Qualitäten, sowohl bei Trinkwasser als auch bei abgefüllten Wässern, zu achten und nicht das eine durch das andere zu ersetzen.

Die Position der AK im Einzelnen

zu Art 1 - Zielsetzung

Die EBI „Rigth2Water“ forderte eine europaweit verpflichtende Anerkennung des Menschenrechts auf Wasser und sanitäre Grundversorgung sowie die Abkehr von der Liberalisierung der Wasserwirtschaft ein. Das Menschenrecht auf Wasser sollte in der Zielformulierung der Richtlinie sowie den Erwägungsgründen explizit verankert und jedenfalls als eigener Punkt aufgenommen werden.

Die BAK schlägt hier folgende Ergänzung vor: „Ziel dieser Richtlinie ist es, universellen und leistbaren Zugang zu Wasser für den menschlichen Gebrauch für alle europäischen BürgerInnen zu gewährleisten“.

zu Art 7 und 9 – Risikobasierter Ansatz

Die Revision der EU-Trinkwasserrichtlinie 2015 erfordert bereits einen gewissen risikobasierten Ansatz bei den Kontrollen, welcher in Österreich auf freiwilliger Basis umgesetzt ist. Konkret bedeutet dieser Ansatz, ausgehend vom Verunreinigungsrisiko, dass der Wasserversorger verpflichtet ist das Wasser auf möglichst alle potentiellen Stoffe zu prüfen und verlangt vorab eine umfangreiche Risikobewertung als Basis. Aus Sicht der BAK ist dieser Ansatz zwar grundsätzlich positiv, allerdings sollte dieser neue Risikoansatz zunächst in der Praxis breit getestet, evaluiert und insbesondere auch für kleinere Versorger angepasst werden, bevor er für alle Wasserversorger verpflichtend vorgeschrieben wird. Daher sollte den Mitgliedstaaten jedenfalls eine Wahlmöglichkeit für den Umstieg auf den risikobasierten Ansatz eingeräumt werden. Denkbar ist auch

ein Ansatz ausgehend von den Ergebnissen der ohnedies durchzuführenden Überwachung der Wasserkörper nach Art 7 und 8 der Richtlinie 2000/60/EG (Wasserrahmenrichtlinie, WRRL).

zu Art 8 – Gefahrenbewertung von Wasserkörpern

Mit diesem Art 8 soll zukünftig eine Verschränkung mit der WRRL hergestellt werden. Die Mitgliedstaaten sind gemäß WRRL verpflichtet, Wasserkörper, die für die Entnahme von Wasser für den menschlichen Gebrauch genützt werden, zu überwachen und die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um eine Verschlechterung ihrer Qualität zu verhindern. Grundsätzlich ist eine Verschränkung der EU-Trinkwasserrichtlinie mit der WRRL zu begrüßen. Allerdings ist der vorgeschlagene Ansatz, auf Verunreinigungen des Grundwassers zu reagieren und zukünftig mehr Verantwortung den Wasserversorgern, die keine Möglichkeit haben die Reinhaltung des Wasserkörpers durchzusetzen, zu übertragen, der falsche Weg. Vielmehr müsste hier auf einen vorsorgenden Grundwasserschutz sowie das Verursacherprinzip gesetzt werden. Dies erfordert eine, diesen beiden Prinzipien entsprechende, Umformulierung dieses Artikels. Wie Studien zeigen, ist in vielen Fällen die Landwirtschaft für diffuse Verschmutzung (Nitrat, Pestizide) verantwortlich. Die Wasserversorger dürfen nicht für Versäumnisse eines vorsorgenden Grundwasserschutzes auf gesetzlicher Ebene in die Pflicht genommen werden. Daher ist in Abs 5 der Hinweis, dass Maßnahmen von den Versorgungsunternehmen durchzuführen sind, zu streichen. Vielmehr sollten

den Mitgliedstaaten Maßnahmenvorschläge zum vorsorgenden Grundwasserschutz vorgeschrieben werden, um diffuse Einträge in Grundwasserkörper und Quellen zu vermeiden.

zu Art 10 – Risikobewertung von Hausinstallationen

Die bisherige Formulierung sah vor, dass Neuanlagen den im Rahmen dieser Richtlinie vorgesehenen Schutz der menschlichen Gesundheit nicht direkt oder indirekt mindern dürfen.

Der neu gewählte risikobasierte Ansatz ist von seiner Grundidee her positiv zu bewerten. Allerdings ist der Ansatz, dass die Mitgliedstaaten selbst Mindestanforderungen für Hausinstallationen und die dabei zu verwendenden Bauprodukte festlegen sollen, in der Praxis nicht sinnvoll und wird daher an dieser Stelle abgelehnt. Vielmehr sollten diese Mindeststandards in die EU-Bauproduktebestimmungen aufgenommen werden. Da es unterschiedliche Trinkwasserqualitäten infolge der Topographie gibt, sollte die Bauproduktenormung darauf eingehen. Daher wäre es zielführend, Grenzwerte für Bauprodukte für Hausinstallationen (Blei, Chrom etc) im Rahmen der Verordnung (EU) Nr 305/2011 festzulegen, um hier eine harmonisierte Vorgehensweise zu garantieren.

Sollte es zu dieser Regelung trotzdem kommen, muss allerdings eingefordert werden, dass die angedachten Maßnahmen im Bereich der Hausinstallationen (Art 2 Abs 2 iVm Art 10) weder über erhöhte Investitionen bzw Investitionsrücklagen noch über höhere Betriebskosten zu Mehrkosten für die Haushalte führen dürfen.

Im Jahr 2017 hat die Österreichische AGES (Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit) 218 Fälle von Legio-

närskrankheit dokumentiert, 10 davon mit tödlichem Ausgang (<https://www.ages.at/themen/krankheitserreger/legionellen/>). Legionellen vermehren sich vor allem in komplexen Wassernetzen von Großgebäuden wie Krankenhäusern, Pflege- und Altersheimen, Beherbergungsbetrieben und Bädern. Eine regelmäßige Überwachung von Hausinstallationen in Großgebäuden und Badeeinrichtungen erscheint jedenfalls sachlich gerechtfertigt und erforderlich. Allerdings ist fraglich, ob die Trinkwasserrichtlinie dafür der richtige Ort ist, da es ein gesundheitspolitisches Problem ist.

Art 12 – Abhilfemaßnahmen und Verwendungseinschränkungen

Hier verweist der Vorschlag darauf, dass wenn Parameter nicht eingehalten werden, die Mitgliedstaaten sofort die notwendigen Abhilfemaßnahmen zur Wiederherstellung in die Wege zu leiten haben, um die VerbraucherInnen über eine potentielle Gefährdung der menschlichen Gesundheit, deren Ursachen und getroffener Abhilfemaßnahmen zu informieren. Dies ist grundsätzlich positiv und wird seitens der BAK ausdrücklich unterstützt.

Zukünftig müsste der Wasserversorger die VerbraucherInnen aber auch bei einer Überschreitung von Indikatorparametern über eine potentielle Gefährdung des Trinkwassers informieren. Indikatorparameter sind Parameter, die untersucht werden um anzuzeigen, ob ein möglicher Schadstoffeintrag vorhanden ist. Da die Überschreitung eines Indikatorparameters nicht automatisch eine potentielle Gefährdung der Gesundheit darstellt, ist die Informationspflicht für Indikatorparameter kritisch zu hinterfragen. Das Vertrauen der VerbraucherInnen in ihr Trinkwasser wird dadurch eher geschwächt als gestärkt.

zu Art 13 – Zugang zu Wasser für den menschlichen Gebrauch

Eines der erklärten Ziele der Neufassung dieser Richtlinie ist es, den Zugang zu Trinkwasser für alle EU-BürgerInnen zu verbessern. Da EU-weit 1,8 Mio Menschen die EBI „Right2Water“ unterzeichnet haben, sollte das Menschenrecht auf Trinkwasser in diesem Art 13 auch explizit genannt werden. Weiters ist es erforderlich, den Zugang zu Wasser für den menschlichen Gebrauch für alle Bevölkerungsgruppen auch tatsächlich sicherzustellen. Derzeit ist in Art 1 nur vorgesehen, den Zugang zu Wasser für den menschlichen Gebrauch für alle zu verbessern und dessen Verwendung in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet zu fördern. Um dem Anliegen der 1,8 Mio Menschen nachzukommen, sollte daher das Recht auf sauberes und leistbares Trinkwasser definitiv festgeschrieben werden und muss im Art 13 in diesem Sinne abgeändert werden. Der Hinweis in Abs 2, auf die Qualität des Trinkwassers bei fehlendem Zugang zu Wasser für bestimmte Bevölkerungsgruppen, sollte hingegen gestrichen werden.

zu Art 14 – Information der Öffentlichkeit und Anhang 4

Die Informationsbereitstellung für VerbraucherInnen über Wasserqualitäten EU-weit zu regeln, wird grundsätzlich begrüßt und in Österreich bereits in einigen Bereichen angewendet. Empfehlungen für VerbraucherInnen, den Wasserverbrauch zu verringern, sind positiv und ebenso bereits Teil von Informationskampagnen.

Die BAK weist aber darauf hin, dass diese Informationen für alle zugänglich sein müssen und keine Gruppen ausschließen dürfen. Daher darf die Information nicht nur online, wie im Richtlinienvorschlag vorgesehen, erfolgen. Es müssen jedenfalls auch andere

Formen der Benachrichtigung (zB über die Wasserrechnung, Anschlag bei der Gemeinde, Veröffentlichung in der Gemeindezeitung etc) möglich sein, damit alle KonsumentInnen Zugang zu dieser Information haben. Weiters ist darauf hinzuweisen, dass der Aufwand für kleine Wasserversorgungsunternehmen – die in der Regel über keine Homepage verfügen – Informationen verpflichtend online zu stellen, unverhältnismäßig ist und die Kosten die VerbraucherInnen zu tragen hätten.

Hinsichtlich der Information von Wasserversorgungsunternehmen gibt es aus VerbraucherInnensicht wichtige und wesentliche Bestandteile, wie die Lieferbedingungen und die variablen und fixen Gebühren für Anschluss, Verbrauch und Zähler. Die in der Vorlage vorgesehenen, weitergehenden Informationsverpflichtungen für Versorgungsunternehmen – insb jene der Kostenstruktur und der Investitionsvorhaben und jene für die historischen Daten – werden als überschießend angesehen und sollten jedenfalls gestrichen werden. Zum einen ist fraglich, ob diese Informationen in Österreich für Haushalte und VerbraucherInnen einen Mehrwert darstellen, zum anderen ist zu befürchten, dass der Privatisierungsdruck und die Begehrlichkeiten privaten Kapitals, sich an natürlichen Monopolen zu beteiligen, geweckt werden. Die Trinkwasserversorgung ist eine Leistung der öffentlichen Daseinsvorsorge und sollte auch weiterhin im öffentlichen Eigentum bleiben.

zu Art 16 – Zugang zu Gerichten

Dieser Art 16 verfolgt das Ziel, das Übereinkommen von Aarhus hinsichtlich des Zugangs zu Gerichten umzusetzen. Sowohl die 5. Vertragsstaatenkonferenz zur Aarhus-Konvention in Maastricht (2014) als auch die EK (Mahnschreiben

2015) rügten Österreich, die Aarhus-Konvention über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nicht ausreichend umgesetzt zu haben. Im Interesse der KonsumentInnen ist die Aufnahme des „Zugangs zu Gerichten“, wie in Aarhus festgelegt, positiv zu sehen. Die EU-Trinkwasserrichtlinie verfolgt das Ziel, die Gesundheit zu schützen.

zu Anhang 1 Teil B – Neue Parameter

Chlorat und Chlorit

Für die Stoffe Chlorat und Chlorit gibt es zwei Möglichkeiten, im Trinkwasser vorzukommen: Entweder wird es aus dem Gestein gelöst oder im Zuge einer Wasseraufbereitung zugefügt. Der EK-Vorschlag, diese beiden Stoffe für alle Wasserversorger verpflichtend in den Anhang 1 Teil B aufzunehmen, ist daher aus Sicht der BAK überschießend. Die BAK schlägt vor, diese beiden Parameter nur für Aufbereitungsanlagen und bestimmte Quellen, bei denen bekannt ist, dass diese Stoffe vorkommen, zu untersuchen.

Perfluorierte Verbindungen

Die BAK begrüßt diese Stoffe in die Parameterliste neu aufzunehmen. Der gewählte Ansatz andere Grenzwerte als seitens der WHO vorgeschlagen vorzunehmen, sollte nochmals überprüft werden.

Stoffe mit endokriner Wirkung

Künftig sollen die endokrinen Wirkstoffe β -Östradiol, Bisphenol A und Nonylphenol in die Untersuchungsliste im Anhang 1 B mit aufgenommen werden. Die BAK begrüßt grundsätzlich ein Vorgehen nach dem Vorsorgeprinzip. Allerdings ist der BAK auch eine faktenbasierte Grundlage für die Aufnahme neuer Stoffe in den Anhang 1 B wichtig. In Österreich gab es zu den endokrinen Wirk-

stoffen im Jahr 2003 eine umfassende Untersuchung in Oberflächengewässern. Es wurden diese Substanzen im Oberflächengewässer gefunden, aber in einem für die Gesundheit des Menschen unbedenklichen Ausmaß. Die BAK schlägt vor, in einem ersten Schritt die Datenlage zu diesen Wirkstoffen im Grund-, Quell- und Oberflächenwasser zu erheben und je nach Belastungsgrad erforderliche, notwendige Schritte einzuleiten. Vor dem Hintergrund, dass selbst die WHO derzeit keine Anhaltspunkte für ein Gesundheitsrisiko im Zusammenhang mit Trinkwasser sieht, schlägt die BAK vor, diese Stoffe aus Anhang 1 B zu streichen und stattdessen eine umfassende Datenerhebung dieser Stoffe in der Richtlinie zu verankern.

Uran

Es ist zu begrüßen, dass dieser Wert neu aufgenommen wird, aber es sollten die Werte für Österreich von 15 $\mu\text{g/l}$ beibehalten werden.

zu Anhang 2 Teil B, C

Die Untersuchungshäufigkeit für Wasserversorger ab 10 m³ pro Tag wird von bisher einmal pro Jahr auf zehnmal pro Jahr erhöht. Dabei ist jedes Mal eine Volluntersuchung seitens der Wasserversorger durchzuführen. Eine Reduktion des Untersuchungsumfanges kann beantragt werden, wenn drei Jahre hindurch alle Parameterwerte um 30% unterschritten werden. Die Untersuchungskosten liegen in diesen drei Jahren bei – seitens der Wasserversorgern – geschätzten 17.000 Euro oder umgelegt auf einen kleinen Wasserversorger bei rund 1,55 Euro/m³ abgegebenem Wasser. Der durchschnittliche Preis je m³ Wasser liegt derzeit in Österreich bei 1,73 Euro/m³. Damit erhöhen sich die Kosten ohne sichtbare Verbesserungen für die Haushalte erheblich. Die hier vorgeschlagene Erhöhung der Untersu-

chungshäufigkeit ist aus Sicht der BAK nicht gerechtfertigt und wird abgelehnt. Grundwasser und Quellwasser werden in Österreich durch Schutzgebiete geschützt. Aus den langjährigen Untersuchungen ist bekannt, dass sich insbesondere die chemische Zusammensetzung des Wassers bis auf geringe unwesentliche Schwankungen nicht verändert. Die bisherige Untersuchungshäufigkeit ist aus Sicht der BAK ausreichend, um Veränderungen des Wasserkörpers zu erkennen. In Österreich gibt es keine Oberflächenwassernutzung, die die vorgesehene Erhöhung der Untersuchungshäufigkeit rechtfertigt. Weiters sollte eine Anpassung der Häufigkeit der Überwachung auch bei den Schlüsselparametern möglich sein.

Für weitere Fragen stehen Ihnen gerne

Iris Strutzmann

T: +43 (0) 1 501 651 2167

iris.strutzmann@akwien.at

sowie

Peter Hilpold

(in unserem Brüsseler Büro)

T +32 (0) 2 230 62 54

peter.hilpold@akeuropa.eu

zur Verfügung.

Österreichische Bundesarbeitskammer

Prinz-Eugen-Straße 20-22

1040 Wien, Österreich

T +43 (0) 1 501 65-0

AK EUROPA

Ständige Vertretung Österreichs bei der EU

Avenue de Cortenbergh 30

1040 Brüssel, Belgien

T +32 (0) 2 230 62 54

F +32 (0) 2 230 29 73