

# Bedeutung der Water Safety Plans aus rechtlicher Sicht

Per Seeliger

## Trinkwasserqualität, Rechtsrahmen, EU-Recht

Die Weltgesundheitsorganisation hat im September 2004 neue Empfehlungen für die Trinkwasserqualität, die „Guidelines for Drinking Water Quality“ veröffentlicht. Diese Guidelines enthalten ein Kapitel 4, in dem es auch um die Water Safety Plans geht. Dabei stellt sich die Frage, welche rechtlichen Folgen sich aus diesen Guidelines ergeben können. Dafür ist zunächst der bestehende Rechtsrahmen zu betrachten.

Festzuhalten ist zunächst, dass die WHO keinerlei Gesetzgebungskompetenz in der Europäischen Union oder in Deutschland hat. Rechtlich interessant wird die Frage also erst dann, wenn entweder der europäische oder der nationale Gesetzgeber die Erstellung und Befolgung von Water Safety Plans für verbindlich erklärt.

### 1. Bestehender rechtlicher Rahmen – EU-Recht –

Bei der Lektüre der Water Safety Plans fällt zunächst einmal auch für den nur juristisch geschulten Leser auf, dass viele Anforderungen eines Water Safety Plans von sehr grundsätzlicher Natur sind. Diese Grundlagen mögen in vielen Staaten auf der Welt noch notwendig sein, in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union dürften die meisten Anforderungen aber bereits heute zur täglichen Praxis gehören.

Grundlage dieser Praxis ist unter anderem eine Reihe von europäischen Richtlinien, die unmittelbar oder mittelbar der Sicherstellung einer einwandfreien Trinkwasserqualität dienen.

Hier ist vor allem die Trinkwasserrichtlinie zu nennen. Sie sieht in Art. 4 Abs. 1 vor, dass das Trinkwasser genusstauglich und rein sein muss. Es hat außerdem frei zu sein von Mikroorganismen, Parasiten und Stoffen, die geeignet sind, die menschliche Gesundheit zu gefährden und hat bestimmte in Anhang I festgelegte Grenzwerte einzuhalten. Deren Einhaltung wird überwacht. Art. 9 legt fest, wie zu verfahren ist, wenn diese Grenzwerte vorübergehend nicht eingehalten werden können. Länger andauernde Grenzwertüberschrei-

tungen dürfen nur erlaubt werden, wenn gleichzeitig ein Sanierungskonzept erstellt wird.

Art. 6 der Richtlinie schreibt vor, dass diese Grenzwerte am Wasserhahn einzuhalten sind. Die Trinkwasserrichtlinie berücksichtigt schon an dieser Stelle die Besonderheiten der Trinkwasserversorgung und die Tatsache, dass Veränderungen der Eigenschaften des Trinkwassers auch durch die Hausinstallation verursacht werden können. Grundsätzlich gelten die Anforderungen aus der Trinkwasserrichtlinie daher als erfüllt, wenn ein eventuelles Überschreiten der Grenzwerte oder eine Kontamination mit Mikroorganismen und Parasiten nachweislich auf die Hausinstallation zurückzuführen ist. Von dieser Ausnahme gibt es wiederum eine Ausnahme: Die für die Mitgliedstaaten recht komfortable Möglichkeit, auf die Hausinstallation als Verursacher einer Kontamination des Trinkwassers zu verweisen, gilt nicht, wenn in dem Gebäude Wasser für die Öffentlichkeit angeboten wird. Das sind Schulen, Krankenhäuser, Kindertagesstätten und ähnliche Gebäude, die für die Öffentlichkeit zugänglich sind.

Schließlich bestimmt Art. 10 der Trinkwasserrichtlinie, dass die Leitungen, die mit dem Trinkwasser in Berührung kommen, das Trinkwasser nicht mehr als unbedingt notwendig verunreinigen.

Die Wasserrahmenrichtlinie befasst sich in Art. 7 mit den Anforderungen an Oberflächengewässer, die für die Trinkwasserversorgung in Anspruch genommen werden. Über die ohnehin von der Wasserrahmenrichtlinie geforderten Gütekriterien – guter chemischer und ökologischer Zustand der Oberflächengewässer, guter chemischer Zustand des Grundwassers – hinaus muss das Oberflächengewässer so beschaffen sein, dass es unter Berücksichtigung der jeweiligen Aufbereitungsverfahren auch den Anforderungen der Trinkwasserrichtlinie entspricht. Dabei ist anzustreben, den Umfang der Wasseraufbereitung soweit wie möglich zu verringern. Hierzu können auch Schutzgebiete festgelegt werden.

Dem Ressourcenschutz dienen außerdem die IPPC-Richtlinie, die Nitratrichtlinie, die Richtlinie über kommunales Abwasser sowie die Deponierichtlinie. Insbesondere bei der Nitratrichtlinie bestehen europaweit Vollzugsdefizite, wie die Bestandsaufnahmen gem. Art. 5 der Wasserrahmenrichtlinie in den Mitgliedstaaten und die zahlreichen Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission gegen fast alle Mitgliedstaaten zeigen.

RA Per Seeliger, Abteilungsleiter Recht, Ertfverband, Paffendorfer Weg 42, D-50126 Bergheim.

## 2. Bestehender rechtlicher Rahmen – nationales Recht –

Das Wasserhaushaltsgesetz – WHG – und die Landeswassergesetze setzen die Bewirtschaftungsgrundsätze der Wasser-rahmenrichtlinie in nationales Recht um. § 34 Abs. 1 WHG schützt das Grundwasser vor Verunreinigungen.

Die Trinkwasserrichtlinie ist durch die Trinkwasserverordnung – TrinkwV – aus dem Jahre 2001 auf der Grundlage von §§ 37, 38 IfSG in nationales Recht umgesetzt worden. Besonders hinzuweisen ist auf die Verpflichtung der Wasserversorgungsunternehmen nach § 16 Abs. 6 TrinkwV. Hiernach müssen Maßnahmepläne aufgestellt werden. Diese müssen Angaben darüber enthalten, wie in den Fällen, in denen die Wasserversorgung zu unterbrechen ist, die Umstellung auf eine andere Wasserversorgung zu erfolgen hat und welche Stellen im Falle einer festgestellten Abweichung zu informieren sind.

Das nationale Recht regelt auch, wie Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen zu betreiben sind. Nach Maßgabe der Landeswassergesetze sind beim Betrieb solcher Anlagen die allgemein anerkannten Regeln der Technik zu beachten, im Einzelfalle auch die nach dem Stand der Technik. Unter allgemein anerkannten Regeln der Technik ist vor allem das DVGW-Regelwerk zu verstehen, rechtlich aber ebenso auch die technischen Regelwerke aller anderen 24 Mitglieder der Europäischen Union. Sie sind grundsätzlich gleichwertig zu dem in Deutschland bestehendem Regelwerk.

Ergänzend hierzu legt die Abwasserverordnung mit ihren jeweiligen Anhängen, z.B. Anhang 1 für die kommunale Abwasserbeseitigung, Grenzwerte fest, die dem Schutz der Gewässer dienen.

## 3. Haftung

Die umfangreichen Regelungen durch Bundes- und Landesrecht, durch Rechtsverordnungen und Aussagen in technischen Regelwerken, haben Auswirkungen auf die Haftung der Betreiber von Anlagen: Sieht man einmal von Fällen, in denen ohne Verschulden gehaftet wird, wie dies beispiels-

weise beim Betrieb von Leitungsanlagen der Fall ist, ab, haften die Betreiber der Anlagen nur, wenn sie schuldhaft einen Schaden verursachen oder eine strafbare Handlung begehen. Schuldhaft handelt, wer die im Verkehr übliche Sorgfalt missachtet. Der im Verkehr übliche Sorgfaltsmaßstab wird beispielsweise durch die Aussagen in den technischen Regelwerken definiert. Grundsätzlich kann man also sagen, wer sich an Anforderungen hält, die in den technischen Regelwerken niedergelegt sind, für den spricht eine, wenn auch widerlegliche Vermutung, dass er nicht schuldhaft gehandelt hat. Technische Regelwerke haben zwar keine Gesetzeskraft, in der Praxis wirken sie sich aber bei der Prüfung des Verschuldens aus. Ebenso gilt die Vermutung der ausreichenden Sorgfalt des Anlagenbetreibers, wenn er durch ein TSM-Zertifikat nachweisen kann, dass er die Anforderungen, die sich aus gesetzlichen Anforderungen oder solche des Regelwerks ergeben, einhält.

## 4. Selbstverwaltung der Wasserwirtschaft

Die erheblichen praktischen Auswirkungen der Aussagen aus technischen Regelwerken zeigen, dass der Gesetzgeber hier auf die Selbstverwaltung in der Wasserwirtschaft vertraut und darauf verzichtet, in Gesetzen oder Rechtsverordnungen im Einzelnen niederzulegen, wie die Aufgabe der Wasserversorgung im Einzelnen vonstatten zu gehen hat. Diese Regelwerke lassen genügend Spielraum um die Betriebsabläufe in den einzelnen Unternehmen sowohl den Anforderungen des Regelwerks wie auch den in den Unternehmen anzutreffenden Situation anzupassen.

Einen ganz anderen Weg geht dagegen der Water Safety Plan, der beinahe kochbuchartig vorschreibt, wie eine sichere Wasserversorgung aufzubauen und aufrecht zu erhalten ist.

## 5. Umsetzung der Water Safety Plans in Europäisches Recht

Die Europäische Kommission prüft derzeit, ob und wie die Anforderungen an Water Safety Plans in europäisches Recht umgesetzt werden sollen und können. Dabei überlegt die

WASSER BERLIN 2006 – wir stellen aus

**BERATUNG**

**PLANUNG**

**PROJEKTMANAGEMENT**

**HGN**  
HYDROGEOLOGIE GmbH  
Ingenieurgesellschaft für Wasser · Boden · Umwelt

**TUV**  
SUD

WASSER  
ROHSTOFFE  
ABFALL/ALTLASTEN  
UMWELTBERATUNG/UMWELTPLANUNG  
INGENIEURLEISTUNGEN  
TECHNISCHE DIENSTLEISTUNGEN

Grimmelallee 4 · 99734 NORDHAUSEN · Postfach 10 03 64 · 99723 Nordhausen  
Tel. (0 36 31) 6 57-0 · Fax (0 36 31) 60 07 16 · e-mail: info@hgn-online.de · http://www.hgn-online.de

DENKEN FÜR DIE ZUKUNFT

Europäische Kommission, die Trinkwasserrichtlinie entsprechend zu ergänzen.

Die Aufnahme des Water Safety Plans in die Trinkwasserrichtlinie ändert die rechtliche Situation grundlegend: Aus der unverbindlichen Empfehlung der WHO wird eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die Anforderungen aus der um Water Safety Plans ergänzten Trinkwasserrichtlinie in nationales Recht umzusetzen. Dabei könnte sich die Hoffnung, die Anforderungen aus Water Safety Plans seien schon heute durch das technische Regelwerk und das TSM weitgehend erfüllt, als trügerisch erweisen. Würde der europäische Gesetzgeber zum Ausdruck bringen, dass bei der Wasserversorgung die Aussagen eines Water Safety Plans zu beachten sind, müssen die bestehenden gesetzlichen Regelungen und das technische Regelwerk daraufhin überprüft werden, ob sie dessen Anforderungen entsprechen.

Deutschland hat mehr als einmal vor dem Europäischen Gerichtshof erleben müssen, dass die Europäische Kommission und der Europäische Gerichtshof nicht nur darauf schauen, dass Deutschland die in den Richtlinien festgelegten Ziele erreicht, sondern dass sie sich auch an die Art und Weise hält, die in den Richtlinien zur Erreichung dieser Ziele vorgeschrieben ist. So hat der Europäische Gerichtshof im Bereich der Luftreinhaltung die in der TA Luft festgeschriebenen Grenzwerte als nicht ausreichend verpflichtend angesehen, da es sich bei der TA Luft um eine Verwaltungsvorschrift und nicht um ein Gesetz gehandelt hat. Bei der Umsetzung der Richtlinie 76/464/EWG hat die Europäische Kommission den in Deutschland durch die Festlegung von Emissionsgrenzwerten erreichten Schutz als nicht ausreichend angesehen, weil Deutschland nicht die in der europäischen Richtlinie verlangten Programme erlassen hat.

Das bedeutet, dass nur bei einer relativ offenen Formulierung in der europäischen Richtlinie weitergehende Anforderungen an die Trinkwasserversorgung durch Änderungen der bestehenden nationalen Gesetze oder Verordnungen, vermieden werden können. Dies gilt nicht nur für den Inhalt der Anforderungen, sondern auch für die Form der Einhaltung, z.B. in Form von schriftlich niedergelegten Dokumentationen.

## 6. „Bessere Gesetzgebung“ in Brüssel

In einem künftigen Gesetzgebungsprozess in der Europäischen Union müssen daher zunächst einmal die von der Kommission selbst geschriebenen Spielregeln beachtet werden. Diese Spielregeln befassen sich mit „besserer Gesetzgebung“ (better regulation). Ähnlich wie die sog. „blauen Prüf-

fragen des Bundes“ ist auch vor dem Erlass von europäischen Rechtsvorschriften die Frage nach der Notwendigkeit der Regelung zu stellen und es sind die Folgen der Richtlinie abzuschätzen (impact assessment). Häufig erfolgt dies durch Institute, die die EU-Kommission damit beauftragt.

Es gilt also zu fragen, ob in Europa tatsächlich solche Defizite in der Trinkwasserversorgung bestehen, dass weitergehende, über das bestehende Recht hinausgehende Regelungen notwendig sind. Hält man solche Regelungen für notwendig, müssen diese nach den oben genannten Spielregeln der Europäischen Kommission wirksam, wirtschaftlich und folgerichtig sein. Dabei wird darauf zu achten sein, die Anforderungen so offen zu gestalten, dass die Vielfalt der Grundlagen der Wasserversorgung in Europa berücksichtigt werden kann. Die Regelungen könnten zum Beispiel so formuliert sein, dass die Anforderungen aus einem Water Safety Plan als erfüllt angesehen werden können, wenn die Wasserversorgungen die Anforderungen nach dem nationalen Regelwerk einhalten und dies auch dokumentieren können. Freilich setzt dies voraus, dass das technische Regelwerk ergänzt wird, wenn und wo es hinter den Anforderungen aus dem Water Safety Plan noch zurück bleibt.

Und schließlich muss das Europäische Recht so offen sein, dass die Mitgliedstaaten die Verantwortung für etwaige Missstände sachgerecht verteilen können. So ist für den Ressourcenschutz in erster Linie die Umweltbehörde zuständig und für das Verteilungsnetz in Gebäuden der jeweilige Hauseigentümer.

Exkurs: Die Europäische Kommission hat in ihrem Papier „better regulation“ die Überlegung angestellt, mehr und mehr statt Richtlinien künftig Verordnungen zu erlassen. Verordnungen gelten in den Mitgliedstaaten unmittelbar und bedürfen nicht mehr der Umsetzung durch nationale Vorschrift. Faktisch wird dies dann das europäische Gesetz, wie es schon der Entwurf der Europäischen Verfassung vorsieht. Dann ist es umso mehr notwendig, dass die Verbände der Wasserwirtschaft schon frühzeitig in Brüssel die Gesetzgebungstätigkeit beobachten.

## 7. Schlussbetrachtung

Die Water Safety Plans sind für Länder, die noch am Anfang des Aufbaus einer zuverlässigen Trinkwasserversorgung stehen, eine wertvolle Handreichung. In vielen anderen Städten, die bereits seit mehr als 100 Jahren über eine zuverlässige Trinkwasserversorgung verfügen, fassen die Aussagen der Water Safety Plans seit langem Bekanntes zusammen. Die Notwendigkeit nach einer Übernahme der Anforderungen in das europäische Recht erscheint daher zweifelhaft.