

viele, aber kleine ALVF offenbar keine Gefährdung der Ressource Wasser verursachen. Die 321 dokumentierten Liegenschaften weisen insgesamt 3187 ALVF auf, von denen 2228, das sind 70 %, grundsätzlich wasserschadstoffrelevant sind. Im Durchschnitt enthält damit eine Liegenschaft 9,9 ALVF insgesamt bzw. 6,9 auf Wasserschadstoffe bezogene Verdachtsflächen. Eine entsprechende Aufschlüsselung auf die Länder ist der Tabelle 9 zu entnehmen.

Wie bereits von W. Starke (UBA) dargelegt, herrschen allgemein und somit auch auf den 3187 ALVF Mineralöle, Mineralölprodukte sowie Diesel- und Vergaserkraftstoffe vor. In der Häufigkeit folgen diesen Schrott, Bauschutt, Asche

und Siedlungsabfälle. Hinzu kommen tierische Abfälle wie Gülle infolge von Tierhaltung in den Kasernen. Weiterhin wurden bei den Erstbegehungen Lösemittel (vor allem Trichlorethen) festgestellt, die meist im Boden versickert sind. Diese Chemikalien dienen in den Kasernen zur Reinigung von Geräten und Textilien und wurden bevorzugt von den GUS-Streitkräften anstelle von Tensiden verwendet.

Ausblick

Von den ca. 1026 vorhandenen GUS-Liegenschaften wurden im vorliegenden Bericht 321 eingestuft. Das entspricht einem Anteil von 31 %. Inzwischen sind über 60 % aller Objekte der Westgruppe

der ehemaligen sowjetischen Streitkräfte geräumt. Wegen der potentiellen und perspektivisch möglichen Gefährdung der menschlichen Gesundheit durch GUS-Liegenschaften und der daraus abzuleitenden Konsequenzen und Sanierungsmaßnahmen werden die Erfassungs- und Bewertungsarbeiten kontinuierlich fortgesetzt.

Anschrift der Verfasser:

Dr. Werner Winter, Fachkommission Soforthilfe Trinkwasser des Bundesgesundheitsministeriums am BGA, Corrensplatz 1, 14195 Berlin, Dir. u. Prof. Dr. Hermann H. Dieter, Institut für Wasser-, Boden- und Lufthygiene des Bundesgesundheitsamtes, Corrensplatz 1, 14195 Berlin, Dr. Hubert Ottenwälder, Bundesministerium für Gesundheit, 53121 Bonn

Trinkwasserqualität und Gemeinschaftsrecht

Von G. Winter

Zusammenfassung

Bei Überschreitung von Trinkwassergrenzwerten z. B. für Nitrat und Pflanzenschutzmittel kann in Notfällen eine Ausnahmegenehmigung erteilt werden. Die deutsche Praxis widerspricht dabei der gemeinschaftsrechtlichen Definition des Notfalls. Vier Auswege aus diesem Dilemma werden genannt, darunter insbesondere eine Wiederöffnung des Art. 20 der Trinkwasserrichtlinie und ein Paket aus erleichterter Grenzwertabweichung und Sanierungsprogramm. In dem Beitrag wird untersucht, ob ein solches Paket mit dem Gemeinschaftsverfassungsrecht vereinbar ist und welche Änderungen der Gewässerschutzrichtlinien es erfordern würde.

Summary

Quality of drinking water and Community Law

In the event of emergencies the competent authority may authorize the maximum allowable concentration of nitrate and pesticides in drinking water to be exceeded. The German administrative practice in this respect deviates from the notion of emergency as it is understood by Community Law. The paper presents four possible solutions to this dilemma, including a reopening of Article 20 of the Drinking Water Directive as well as a package of facilitating to exceed the threshold values and of impelling the member states to implement a comprehensive water resources improvement programme. This package is checked against community constitutional law and traced into the existing water protection directives.

Teil I

Das Dilemma der Trinkwassergrenzwerte

Die Trinkwasserverordnung (TrinkwV) setzt Grenzwerte für die Kontamination des Trinkwassers mit einer Anzahl von gefährlichen Chemikalien fest. Einige Grenzwerte, insbesondere diejenigen für Nitrat (50 mg/l) und organisch-chemische Stoffe zur Pflanzenbehandlung und Schädlingsbekämpfung (PBSM) (0,1 µg/l je Substanz, 0,5 µg/l insge-

samt), können von manchen Wasserwerken nicht eingehalten werden. So wird geschätzt, daß 5 % der Verbraucher mit Trinkwasser, das mehr Nitrat als zulässig enthält, versorgt werden.

Um in dieser Situation die Wasserlieferung nicht untersagen zu müssen, rekurren die zuständigen Behörden auf die Notfall-Klausel. Diese wurde aus Art. 10 Abs. 1 der Trinkwasserrichtlinie 80/778/EWG (ABl. 1980 L 229 S. 11. Im folgenden: TWR) in § 4 Abs. 1 TrinkwV übernommen, als die EG-Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen

die früher noch weitergehende Fassung des § 4 Abs. 1 TrinkwV eingeleitet hatte. Die neue Fassung lautet:

»Die zuständige Behörde kann in Notfällen zulassen, daß von den in der Anlage 2 festgesetzten Grenzwerten bis zu einer von ihr festzusetzenden Höhe für einen befristeten Zeitraum abgewichen werden kann, wenn dadurch die menschliche Gesundheit nicht gefährdet wird und die Trinkwasserversorgung nicht auf andere Weise sichergestellt werden kann.«

Die Zulassung der Grenzwertüberschreitung wird auf eine in der Praxis herrschende Interpretation des »Notfalles« gestützt, nach der ein Notfall dann vorliegt, wenn »ein Grenzwert überschritten ist und die Wiederherstellung eines einwandfreien Zustandes kurzfristig außerhalb der technischen Möglichkeiten des Unternehmens liegt« [1].

Diese Deutung des Notfalles ist m. E. mit dem Begriff des Notfalls im Sinne der TWR nicht vereinbar. Die Kommission hatte in dem Vertragsverletzungsverfahren die auf die erwähnte Deutung gestützte deutsche Praxis mit in ihre Rüge einbezogen. Nach ihrem Verständnis bedeutet »Notfall« nicht lediglich das bloße Faktum der Grenzwertüberschreitung, sondern eine bestimmte Ursache dieses Faktums, und zwar ein ungewolltes und unvorhersehbares Ereignis, das es ausschließt, daß die Grenzwertüberschreitung durch rechtzeitige Maßnahmen noch verhindert werden kann. Eine solche Situation liege aber bei dauerndem und systematischem Einbringen von schädlichen Substanzen in den Boden, wie sie auch im Fall der Nitrat- und PBSM-Belastung gegeben ist, nicht vor. Denn man habe die Kalamität voraussehen und rechtzeitig verhindern können [2].

Der EuGH hat zu der Frage in dem gegen die BRD gerichteten Verfahren nicht Stellung genommen, weil die Kommission das Problem des faktischen Vollzugs der (inzwischen angepaßten) TrinkwV nicht, wie es notwendig gewesen wäre, bereits im Vorverfahren gerügt hatte. Er hatte die Meinung der Kommission im Kern aber bereits in dem Urteil vom 22. 9. 1988 vertreten, in dem er Ausnahmegenehmigungen der Region Piemont für Überschreitungen des PBSM-Grenzwerts nicht als Notfall anerkannte, weil sie nicht unvorhergesehen gewesen seien [3]. In der Tat nimmt die deutsche Interpretation der Voraussetzung »Notfall« jeden eigenständigen Sinn, sei es, weil er mit der Grenzwertüberschreitung gleichgesetzt wird (diese muß ja ohnehin vorliegen), sei es, weil er als Fehlen einer Ausweichmöglichkeit verstanden wird (ein solches Fehlen ist nämlich in § 4 Abs. 1 TrinkwV als selbständige Voraussetzung formuliert).

Das gemeinschaftsrechtliche Verständnis des Notfalls ist für das deutsche Recht verbindlich. Dieses muß richtlinienkonform ausgelegt werden, soweit der deutsche Ausdruck sprachlich eine

solche Deutung zuläßt – was unzweifelhaft der Fall ist. Die zuständigen Behörden dürfen also die Verteilung des kontaminierten Trinkwassers bei landwirtschaftlich verursachten Grenzwertüberschreitungen nicht zulassen.

Tun sie dies dennoch, halten sie sich bei Festsetzung der Ausnahmegrenzwerte aber an die Schwelle der Gesundheitsgefährdung, so ist allerdings nicht sicher, ob Trinkwasserbenutzer dagegen gerichtlichen Rechtsschutz erlangen könnten. Nimmt man einmal an, daß die Zulassungsregelung für Grenzwertabweichungen gem. § 4 Abs. 1 TrinkwV grundsätzlich auch die Interessen der Trinkwasserbenutzer schützt und diese deshalb grundsätzlich klagebefugt sein können, so gilt dies im einzelnen zunächst nur für den Schutz vor Überschreitung der Gefahrenschwelle, also der Schwelle der Gesundheitsgefährdung. Die genannten Grenzwerte für PBSM liegen nach allgemeiner toxikologischer Auffassung dagegen im Vorsorgebereich [4], und das Vorsorgegebot gilt nach der gängigen umweltrechtlichen Dogmatik nicht als drittschützend. Andererseits läßt sich diese Doktrin selbst gemeinschaftsrechtlich in Frage stellen. Wenn eine Richtlinie vorsorgliche Grenzwerte setzt, dies im Interesse der Gesundheit der Menschen tut und die gemeinschaftsrechtliche Doktrin subjektive Rechte auch im Vorsorgebereich einzuräumen sich nicht scheut, so ist dies auch für das nationale Recht verbindlich [5].

Denkbar ist auch, die TrinkwV-Grenzwerte von der Rechtsgrundlage des § 10 Abs. 1 LMBG her zu interpretieren. Anders als bei der Rechtsgrundlage in § 11 Abs. 1 und 2 BSeuchG (»Schädigung der menschlichen Gesundheit ... nicht zu besorgen«) ist hier »sonst nachteilige(r) Beeinflussung ... vorzubeugen« und eine »einwandfreie Beschaffenheit ... bis zur Abgabe an den Verbraucher sicherzustellen«; es geht also um mehr als nur Gesundheitsschutz, nämlich um am Markt erwartbare Qualität, die geschmackliche und vielleicht auch psychische Genußkriterien einschließt. 10 µg/l Pestizide im Trinkwasser kann man möglicherweise nicht schmecken, aber die Vorstellung, daß der agrarökonomisch unsinnige übermäßige Pestizideinsatz nun auch noch buchstäblich geschluckt werden muß, ist ein Ärgernis, dem der Verbraucher sollte ausweichen können, was aber wegen des verbreiteten kommunalen Anschluß- und Benut-

zungszwangs für Trinkwasser erschwert ist. Im übrigen reagieren bestimmte sensible Zierpflanzen und -fische bereits bei solchen niedrigen Konzentrationen. Auch diese sind vom Verbraucherschutz c § 10 Abs. 1 LMBG umfaßt.

Schließlich kommt zivilrechtlich Rechtsschutz in Betracht. Die Grenzwerte werden über die AVB Wasser Teil der vertraglichen Leistungspflicht des Wasserwerks; ihre Einhaltung kann von Kunden eingefordert werden. § Abs. 3 Satz 1 lautet: »Das Wasser muß den jeweils geltenden Rechtsvorschriften und den anerkannten Regeln der Technik für die vereinbarte Bedarfsart (Trink- oder Betriebswasser) entsprechen.« Der Anspruch dürfte freilich dann entfallen, wenn die Grenzwertüberschreitung behördlich zugelassen worden ist.

Wie dem auch sei, es wäre sicher mißlich, sich in der gegen die richtlinienkonform ausgelegte TrinkwV verstoßenden Praxis damit zu beruhigen, daß der Verstoß nur schwer vor Gericht gebracht werden kann. Die Praxis muß materiell rechtmäßig sein.

Auswege

Vier Wege zur Korrektur kommen in Betracht:

Erstens könnte die Lieferung grenzwertüberschreitenden Wassers eingestellt werden. Das ist aber praktisch kaum machbar, verstärkt den Druck auf die Inanspruchnahme fernliegender und noch reiner Quellen und trägt mittelbar zur Politik der »verbrannten Erde«, mit anderen Worten: der Aufgabe belasteter Grundwasserregionen bei.

Zweitens kommt in Betracht, die Grenzwerte selbst zu verändern und etwa an der Schwelle der Gesundheitsgefährdung oder einer »realistischen« Vorsorge zu orientieren. Auch auf diesem Wege würde die Politik der vergifteten Erde mittelbar gestützt werden, weil der Flaschenhalseffekt entfielen, der heute von den Trinkwassergrenzwerten auf die Reinhaltung des Grundwassers und der Oberflächengewässer ausgeht. Auch würde das überkommene Qualitätsziel der Trinkwasserversorgung, daß nämlich Trinkwasser von »natürlicher Reinheit« sein soll [6], aufgegeben. Weiterhin würde ganz übergangen, daß Trinkwasser nicht nur den Menschen dient, sondern direkt oder als Abwasser auch auf Pflanzen, Tiere und Mikroorganismen

wirkt, insoweit also umweltrelevant ist. Und es heißt, daß bei ca. 30 besonders toxischen Wirkstoffen Konzentrationen schon im Bereich von 0,1 µg/l für empfindliche Organismen schädlich sind [7].

Ein dritter Weg führt über Art 20 der TWR. Dort heißt es:

»Die Mitgliedstaaten können in außergewöhnlichen Fällen und für geographisch abgegrenzte Bevölkerungsgruppen bei der Kommission einen besonderen Antrag auf eine zusätzliche Frist für die Einhaltung des Anhang I stellen. In diesem mit Gründen versehenen Antrag sind die aufgetretenen Schwierigkeiten darzulegen und ein Aktionsplan mit Zeitplan zur Verbesserung der Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch vorzuschlagen. Die Kommission prüft die Aktionspläne einschließlich der Zeitpläne. Im Falle der Uneinigkeit mit dem betreffenden Mitgliedstaat legt sie dem Rat hierzu geeignete Vorschläge vor.«

Ihrem ursprünglichen Sinn nach bezieht sich diese Bestimmung auf die in Art. 19 gesetzte Fünfjahresfrist für die Anpassung der Wasserqualität an die Anforderungen der Richtlinie und ermöglicht eine Verlängerung dieser Frist [8]. Vom Wortlaut her muß die »zusätzliche Frist« aber nicht innerhalb der Fünfjahresfrist beginnen, sondern kann auch später eingeräumt werden. Dies würde auch eine Auslegung unter dem Gesichtspunkt des *effet utile* nahelegen. Denn andernfalls hätte die Richtlinie in den hier vorliegenden Fällen der langfristig erzeugten, aber heute nun einmal eingetretenen und nicht über Nacht rückgängig zu machenden Überschreitungen keinen nutzbringenden Effekt außer dem eines wirkungslos erhobenen Zeigefingers. Die Praxis der Kommission geht nach Auskunft der Generaldirektion XI denn

auch dahin, gegenüber denjenigen Mitgliedstaaten, die Überschreitungen notifizieren und Sanierungspläne vorlegen, kein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten. Dieses Stillhalten kommt de facto der Zustimmung nach Art. 20 gleich. Es würde allerdings der Rechtsklarheit dienen, wenn Art. 20 ausdrücklich angewendet würde. Dies hätte zugleich den Vorteil, daß die Rechtfertigungs- und Planungsverpflichtung des antragstellenden Mitgliedstaates sowie die Verfahrensweise auf Gemeinschaftsebene klarer wäre. (Genau diese Klarheit dürfte aber gewissen Mitgliedstaaten wie gerade der Bundesrepublik lästig gewesen sein, weshalb sie der Kommission bisher weder Überschreitungen notifiziert noch Sanierungsprogramme vorgelegt hat.)

Lehnt man diese Deutung des Art. 20 TWR ab, so bleibt als vierter Ausweg, in die Richtlinie unter Festhalten an den Grenzwerten einen weiteren Ausnahmetatbestand aufzunehmen, der die dilemmatische Situation der Praxis offen reflektiert und angeht. Dieser Ausnahmetatbestand müßte die Zulassung der Grenzwertüberschreitung mit der Pflicht zu konkreten, mit Fristen versehenen Sanierungsprogrammen verknüpfen, die ihrerseits in eine umfassendere Aktion zur Sanierung des Grund- und Oberflächenwassers eingebunden sind und darin auch die erforderlichen Ermächtigungsgrundlagen finden.

Im zweiten Teil dieses Beitrags, der in einer der nächsten Ausgaben des Bundesgesundheitsblattes abgedruckt wird, werde ich zu klären versuchen, ob ein solches Paket aus strengen Grenzwerten, Ausnahmetatbestand, Sanierungsaufgabe und Sanierungsaktion nach Gemeinschaftsrecht primärrechtlich zulässig ist, sowie, inwieweit es sekundärrechtlich noch der Ausformung bedarf.

Quellen und Anmerkungen:

- [1] Hässelbarth, U.: Änderungen und Ergänzungen der Trinkwasserverordnung – ein erläuternder Kommentar. Bundesgesundhbl. 34, 1 (1991) 17 ff. (19). Ähnlich RdErl. d. Nds. MS vom 11. 11. 1991, Nds. MBl. 1992 S. 4.
- [2] Vgl. den Sitzungsbericht in der bisher nur französisch vorliegenden Fassung der Entscheidung des EuGH vom 24. 11. 1992 (Rs. C-237/90 – Kommission gegen BRD), S. 12 f.
- [3] Rs. 228/87 (Kommission gegen Italien), Slg. 1988, 5099 = NVwZ 1990, 252. Die Meinung von J. Kolkmann: Die EG-Trinkwasserrichtlinie, 1991 S. 179, die Deutung des EuGH sei auf Fälle befristeter Ausnahmegenehmigungen, die mit (welchen?) Sanierungsaufgaben verbunden seien, nicht übertragbar, ist nicht haltbar.
- [4] Manche verorten den PBSM-Grenzwert sogar im Bereich des wissenschaftlich nicht zu rechtfertigenden; vgl. dagegen mit sorgfältiger Begründung H. H. Dieter: Grenzwerte für Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmittel im Trinkwasser: Toxikologische contra hygienisch-ästhetische Qualitätskriterien? Bundesgesundhbl. 31, 1 (1988) 16 ff.
- [5] Vgl. Winter, G.: Direktwirkung von EG-Richtlinien. DVBl. 1991, 657 (658). Für die TWR-Grenzwerte bejahend L. Krämer: Zur innerstaatlichen Wirkung von Umweltrichtlinien der EWG, WiVerw. 1990, 138 (158 f.). Ebenso Generalanwalt Jacobs in seinen Schlußanträgen in der Rs. C-237/90 (s. [2]).
- [6] Siehe Abschnitt 2.3 der DIN 2000 – Zentrale Trinkwasserversorgung, wonach die Güte des Trinkwassers sich nicht an den einzelnen Grenzwerten für gesundheitlich bedenkliche Stoffe, sondern »an den Eigenschaften eines aus genügender Tiefe und aus ausreichend filtrierenden Schichten gewonnenen Grundwassers von einwandfreier Beschaffenheit zu orientieren (hat), das dem natürlichen Wasserkreislauf entnommen und in keiner Weise beeinträchtigt wurde«. Vgl. J. Kolkmann, a.a.O., S. 9, und H. H. Dieter, a.a.O. (s. [3]) S. 16 ff.
- [7] Dieter, H. H.: German Drinking Water Regulations, Pesticides and Axiom of Concern, Environmental Management 16 (1992) 21–31 (Deutsche Fassung: Öff. Gesundheitswesen 52 (1990) 372–379).
- [8] Krämer, L.: a.a.O. [5], 143 Fn. 19.

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. Gerd Winter, Zentrum für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen, Universitätsallee 1, 28359 Bremen