



impulse

Feb. 2015

Das Magazin des Kunststoffrohrverbandes

Sauberes Trinkwasser und einheitlicher Qualitätsstandard in Europa –
Ordnungspolitische Vorstellungen des KRV
KRV-Positionspapier zur Trinkwasserhygiene in Europa

Rechtsverbindlichkeit schaffen

Die Unternehmen der Kunststoffrohr-Industrie bemängeln, dass die EU-Kommission den freien Warenverkehr im Binnenmarkt über den „Verbraucher- und Gesundheitsschutz“ stellt.

Die EU-Trinkwasserrichtlinie

Die europäische Trinkwasserrichtlinie vom 3. November 1998 definiert die Qualität des Trinkwassers. Den EU-Mitgliedsstaaten werden damit einheitliche und verbindliche Anforderungen an die Trinkwasserqualität vorgegeben. Diese erstrecken sich auf die Mikrobiologie, d.h. die Belastung mit pathogen wirksamen Keimen (z.B. wie Escherichia coli, Enterokokken oder Pseudomonas aeruginosa) ebenso wie auf die Belastung mit Metallen (z.B. Arsen, Blei, Cadmium, Kupfer, Nickel, Quecksilber) und Pestiziden. Außerdem enthält die EU-Richtlinie Festlegungen zum Geruch, Geschmack und der Färbung des Trinkwassers.

Allerdings regelt der europäische Rechtsrahmen nicht, auf welche Weise die beschriebene Trinkwasserqualität erreicht werden kann. Der Weg hierzu ist den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten in Eigenverantwortung gestellt. Hier gibt es unterschiedliche Herangehensweisen und Anforderungen an die Produkte im Kontakt mit Trinkwasser.

Die deutsche Trinkwasserverordnung

Mit Erlass der Trinkwasserverordnung (TrinkwV 2001) wurde die europäische Trinkwasserrichtlinie nach Zustimmung des Bundesrates 2001 ins deutsche Recht überführt.

Mit der 2. Änderungsverordnung der Trinkwasserverordnung hat das Umweltbundesamt (UBA) im Dezember 2012 die Aufgabe erhalten, rechtsverbindliche hygienische Bewertungsgrundlagen für Materialien und Werkstoffe festzulegen, die mit Trinkwasser in Kontakt kommen.

Die Veröffentlichung der Bewertungsgrundlagen durch das UBA steht derzeit noch aus, da die EU-Kommission hier ein Handelshemmnis bzw. die Beschränkung des freien Warenverkehrs sieht. Das Rechtsgut „Freihandel“ wird dem „Verbraucher- und Gesundheitsschutz“ offenbar übergeordnet. Diese Rechtsunsicherheit hat Folgen, für den Verbraucher ebenso wie für die Hersteller.



Trinkwasser ist Lebensmittel Nummer 1

Die Versorgung mit sauberem Trinkwasser ist für uns selbstverständlich. Mehr als 99% der Bevölkerung sind an zentrale Trinkwasser-Verteilungsnetze angeschlossen. Die Trinkwasserqualität in Deutschland ist herausragend. Zu verdanken ist dies strengen Vorschriften und Normen. Dies gilt gleichermaßen für die Kunststoffrohre, durch die das Trinkwasser fließt.

Sauberes Trinkwasser wird von den privaten und kommunalen Wasserversorgungsunternehmen bis ins Haus geliefert. Ihre Verantwortung endet an der Wasseruhr. Danach ist der Hauseigentümer für die Qualität des Trinkwassers verantwortlich.

Qualitätsgesicherte Produkte

Um der Verantwortung für eine einwandfreie Trinkwasserqualität gerecht zu werden, hat sich in Deutschland auf freiwilliger Basis seit Jahrzehnten ein Verfahren zur Qualitätssicherung der Produkte im Kontakt mit Trinkwasser entwickelt. Dieses beruht auf Empfehlungen des Umweltbundesamtes zur Trinkwasserhygiene (Geruch und Geschmack) sowie auf hygienischen, mechanischen, physikalischen und chemischen Produktanforderungen (Rohre, Verbinder, Armaturen, Warmwasserbereiter, ...) des Deutschen Vereins des Gas- und Wasserfachs e.V. (DVGW). Damit wird die Trinkwasserhygiene und die Funktionstüchtigkeit der Trinkwasser-Hausinstallation sichergestellt. Mit einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (Frabo-Urteil) ist dieses in Deutschland bewährte Qualitätssicherungssystem in seinen Grundfesten erschüttert worden.

Einhaltung der Grenzwerte: Risiko oder Sicherheit?



Installationen aus Bleirohren wurden früher als unkritisch bewertet. Diese Einschätzung entspricht nicht mehr dem heutigen Wissensstand. Daher wurde europaweit ein Grenzwert für die maximale Konzentration von Blei im Trinkwasser festgelegt. Zur Kontrolle können nun regelmäßig Wasserproben entnommen und Analysen durchgeführt oder nur solche Bauteile verwendet werden, die kein Blei abgeben. Im Ergebnis beantworten beide Verfahren die Frage, ob der Grenzwert eingehalten wird. Bei der Analyse könnte die Kontrolle für den Verbraucher zu spät kommen. Bei der Vorgabe, nur solche Bauteile zu verwenden, die kein Blei abgeben, sind die Hersteller in der Pflicht. Doch hier ist der Verbraucher besser geschützt und vor Bleiverunreinigungen sicher.



Stellenwert der Trinkwasserversorgung in den EU-Mitgliedsstaaten

Trinkwasser wird den Verbrauchern in Europa von den Wasserversorgern über Verteilungsnetze oder vom Handel in Flaschen und Behältern zur Verfügung gestellt.

Leitungswasser: Trinkwasser oder Brauchwasser?

In anderen EU-Mitgliedsstaaten (z. B. Frankreich, Niederlande, Vereinigtes Königreich) haben sich vergleichbare Systeme wie in Deutschland etabliert. Ein einheitlicher Qualitätsstandard im Hinblick auf die Trinkwasserhygiene existiert hier bis heute jedoch nicht. Gleichwohl vereint diese Länder das Ziel, den Verbrauchern am Wasserhahn Leitungswasser als Trinkwasser, also als „Lebensmittel“, zur Verfügung zu stellen. Dies aber ist nicht in allen übrigen 24 EU-Mitgliedsstaaten selbstverständlich. So werden in vielen südlichen Ländern die trinkwasserhygienischen Anforderungen nicht explizit vom Produkt (Rohr, Rohrverbinder, Armatur usw.) verlangt, sondern in der öffentlichen Wasserverteilung wird dem Wasser z. B. Chlor zugegeben, um mikrobiologische Unbedenklichkeit zu erreichen. Auch wenn die Trinkwasserqualität in diesen Ländern durch die nationalen Umsetzungen der europäischen Trinkwasserrichtlinie hinreichend festgelegt ist, wird das gechlorte Wasser aus dem Wasserhahn häufig nicht als Trinkwasser angesehen. Das Trinkwasser ist dann Handelsware; es wird in Kunststoffflaschen und -behältern verkauft.

Dieses Beispiel macht den unterschiedlichen Stellenwert des Leitungswassers und damit die Schwierigkeit bei der Verständigung auf einen gemeinsamen europäischen Qualitätsstandard an die Produkte sichtbar, die mit Trinkwasser in Kontakt kommen.

Freihandel hat Vorrang vor Verbraucher- und Gesundheitsschutz

Der freie Warenverkehr ist das Ziel der Europäischen Union. Ihr grundlegendes Interesse besteht u. a. in einer Vereinheitlichung von technischen Standards. Vor diesem Hintergrund ist das sogenannte „Frabo Urteil“ des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 12. Juli 2012 richtungsweisend. Er urteilte, dass der DVGW mit seiner Produktzertifizierung den Zugang zum deutschen Markt regelt.

Der italienische Hersteller von Rohrverbindungsstücken (von Pressfittings) aus Kupfer und Rotguss, die Firma FRA.BO S.p.A, sah sich auf dem deutschen Markt benachteiligt, da es die Anforderungen für das DVGW-Konformitätszeichen nicht erfüllte und daher die Zertifizierung nicht erhalten hatte.

Nach einem jahrelangen Rechtsstreit entschied das Oberlandesgericht Düsseldorf (OLG) im Sommer 2013 zugunsten der FRA.BO und stützte sich dabei auf das EuGH-Urteil. Damit muss die Zertifizierungsgesellschaft DVGW CERT GmbH FRA.BO das Nutzungsrecht des Konformitätszeichens erteilen, auch wenn die im zugrundeliegenden technischen Regelwerk festgelegten Produkteigenschaften nicht vollends erfüllt werden. Für das OLG waren drei Punkte von Bedeutung:

- Die DVGW CERT GmbH darf eine Zertifizierung nicht davon abhängig machen, ob das Produkt die in Deutschland etablierten Qualitätsstandards erfüllt oder nicht.
- Mit der Verweigerung der Zertifizierung habe der DVGW Einfluss auf den freien Warenverkehr in Europa genommen. Die Vorenthaltung des Zertifikats habe den Vertrieb des Pressfittings auf dem deutschen Markt erheblich erschwert.
- Jedes Produkt, für das es keine europäische harmonisierte technische Spezifikation gibt, darf in Deutschland in Verkehr gebracht werden, wenn es in einem anderen Mitgliedsstaat der EU rechtmäßig hergestellt oder vertrieben wird.

Folglich muss das DVGW-Zeichen künftig auch dann vergeben werden, wenn die Einhaltung der Trinkwasserhygiene nicht nachgewiesen wurde. Ein Installateur kann sich folglich nicht mehr darauf verlassen, dass ein Produkt – selbst wenn es das DVGW-Zeichen trägt – den allgemein anerkannten Regeln der Technik und damit den gesetzlichen Bestimmungen entspricht. Qualitätsstandards werden zulasten der Verbraucher ausgehöhlt. Das Urteil hat präjudizierende Wirkung für die anderen, marktführenden Produktzertifizierer in Europa (CSTB, KIWA, ÖVGW, SVGW u. a.). Damit werden die etablierten Qualitätssicherungssysteme in den EU-Mitgliedsstaaten zugunsten des Freihandels bzw. freien Warenverkehrs unterlaufen, ohne dass es alternative (rechts)verbindliche Vorgaben gibt. In der Praxis fallen die Trinkwasserqualität und der Verbraucherschutz dem Markt zum Opfer.

Europäische Harmonisierung der Qualitätsanforderungen nicht in Sicht

Die hohen deutschen Anforderungen an Produkte im Kontakt mit Trinkwasser sind in Europa nicht konsensfähig. Das hat Konsequenzen für Verbraucher und die Kunststoffrohr-Industrie.

Europäisches Akzeptanzsystem für Bauprodukte im Kontakt mit Trinkwasser

In dem Bemühen um eine europäische Harmonisierung der Qualitätsanforderungen an Produkte im Kontakt mit Trinkwasser wurde 1998 von der EU-Kommission eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die das „European Acceptance Scheme (EAS) for construction products in contact with drinking water“ entwickeln sollte. Repräsentanten waren die nationalen Behördenvertreter (Regulatoren), die hier für die Festlegung der hygienischen Anforderungen an Materialien oder Produkte im Kontakt mit Trinkwasser zuständig waren. Die „EAS-Regulators Group“ arbeitete unter der Schirmherrschaft der EU-Generaldirektion „Unternehmen und Industrie“.

Mit der Schaffung eines einheitlichen Anerkennungssystems sollten Handelshemmnisse beseitigt sowie Bewertungssysteme zur Regelung der Wasserqualität geschaffen werden. Die EAS-Arbeitsgruppe legte der EU-Kommission 2005 einen Bericht über die Grundzüge des „EAS“ vor, der auch einheitlichen Prüfverfahren für und einheitliche Anforderungen an Produkte vorsah.

Doch entzog die EU-Kommission den Regulatoren im Jahre 2006 ihre Unterstützung, da hier rechtliche Konflikte zur Bauproduktenrichtlinie gesehen wurde. Diese stand einer Festlegung einheitlicher Anforderungen entgegen. Mit Blick auf eine europaweit einheitliche Trinkwasserqualität waren damit acht Jahre intensiver Arbeit vergebens.

Die 4MS-Initiative

Deutschland, Frankreich, die Niederlande und das Vereinigte Königreich Großbritannien waren große Befürworter des EAS-Konzepts. Diese vier EU-Mitgliedsstaaten initiierten deshalb einen neuen Versuch zur Harmonisierung der Prüfungen zur hygienischen Eignung von Produkten im Kontakt mit Trinkwasser. Als „4MS“ (4 Member States) kamen sie 2007 überein, einen gemeinsamen Ansatz für die Produktbewertung finden zu wollen. In wie weit deren künftige Arbeitsergebnisse allerdings Rechtsverbindlichkeit erhalten und nicht als Handelshemmnis innerhalb der europäischen Gemeinschaft angesehen werden, ist aus heutiger Sicht fraglich. Damit ist eine europäische Harmonisierung der Qualitätsanforderungen an Produkte im Kontakt mit Trinkwasser in weiter Ferne. Zumindest deutet die Kritik der EU-Kommission an der Bewertungsgrundlage und den Leitlinien des Umweltbundesamtes darauf hin.

UBA-Leitlinien

Die EU-Mitgliedsstaaten haben die Verpflichtung, die EU-Kommission und die anderen Mitgliedsstaaten über nationale, binnenmarktrelevante rechtsverbindliche Vorschriften in Kenntnis zu setzen („zu notifizieren“), und ihnen damit die Möglichkeit einer Kommentierung einzuräumen. Erst anschließend dürfen diese als nationale Rechtsvorschriften erlassen werden. Die vom Umweltbundesamt am 13. August 2013 vorgelegten Entwürfe der KTW- und Elastomerleitlinie sowie die am 25. September 2013 vorgelegte Bewertungsgrundlage für metallene Werkstoffe im Kon-



takt mit Trinkwasser (Metall-Bewertungsgrundlage) wurden von der EU-Kommission kritisiert. Die Folge: Bisher konnten die UBA-Leitlinien nicht Inkrafttreten. Es besteht Rechtsunsicherheit, ob die Leitlinien und Bewertungsgrundlagen unter die nationale Regelungskompetenz oder das EU-Gemeinschaftsrecht fallen.

Die Unsicherheit über das Inkrafttreten der Leitlinien hat erhebliche, negative Auswirkungen auf die Unternehmen der Kunststoffrohr-Industrie und letztlich auch auf die Verbraucher.

KRV-Publikationen



KRV-impulse 01/2013

Ordnungspolitische Vorstellungen des KRV

Die Kunststoffrohr-Industrie benötigt rechtssichere und EU-weit einheitliche Qualitätskriterien bei der Trinkwasserhygiene und möchte sich aktiv und konstruktiv in den gemeinsamen Dialog mit der Politik einbringen.

Rechts- und Planungssicherheit

Nach den Vorstellungen des Umweltbundesamtes sollen künftig in Deutschland nur Rohrverbindungen aus trinkwasserhygienisch geeigneten Werkstoffen verwendet werden, die in einer Positivliste für Metalle in Kontakt mit Trinkwasser aufgeführt sind. Die EU-Kommission sieht darin ein Handelshemmnis. Das Umweltbundesamt hat die Positivliste für Anfang 2014 angekündigt, jedoch bisher nicht rechtsverbindlich eingeführt. In Erwartung der Positivliste haben die im KRV vertretenen Anbieter von Kunststoffrohrsystemen kostenintensive Werkstoff- und Produktionsänderungen zur Einhaltung der gestiegenen Qualitätsanforderungen an Produkte im Kontakt mit Trinkwasser vorgenommen. Die Legierungen und Fertigungstechniken für metallene Rohrverbinder wurden entsprechend den Vorgaben der Positivliste des UBA angepasst, um der vorgeschriebenen Absenkung der Bleikonzentration gemäß Trinkwasserverordnung zu entsprechen.

In anderen EU-Mitgliedsstaaten gibt es keine Positivliste-, und somit weiterhin die kostengünstigeren Metalllegierungen. Im Vertrauen auf die Umsetzung der UBA-Vorgaben haben deutsche Unternehmen höhere Stückkosten und damit spürbare Wettbewerbsnachteile gegenüber Produzenten in den anderen EU-Mitgliedsstaaten. Umgekehrt ist den ausländischen Herstellern und Anbietern der Zutritt zum deutschen Markt de facto versperrt, weil auch die deutschen Handwerker und Händler bereits jetzt nur noch Produkte nachfragen, die der noch nicht rechtsverbindlichen Positivliste des UBA entsprechen.

- **Wir benötigen Planungs- und Rechtssicherheit, welches Rechtsgut Vorrang hat: Verbraucher- und Gesundheitsschutz oder freier Warenverkehr im Binnenmarkt? Konkret bedeutet dies, schnellstmöglich eine abschließende Entscheidung über die Zulässigkeit und Einführung der vom Umweltbundesamt bei der EU-Kommission vorgelegten Dokumente.**

Europäische Trinkwasserverordnung

Mit dem „European Acceptance Scheme (EAS) for construction products in contact with drinking water“ wurde vergeblich versucht, eine europäische Lösung zu schaffen. Auch die Initiative der vier Länder Deutschland, Frankreich, Niederlande und Großbritannien erscheint als ein Vorbild für eine von allen 28 EU-Mitgliedsstaaten freiwillig getragene Lösung wenig aussichtsreich. Notwendig ist vielmehr eine europäische Trinkwasserverordnung mit einheitlichen, rechtsverbindlichen Anforderungen an Bauprodukte im Kontakt mit Trinkwasser. Diese sollte sich an den bis heute in Deutschland etablierten Qualitätsanforderungen orientieren und keine Abstriche im Hinblick auf den Verbraucher- und Gesundheitsschutz machen.

- **Im Interesse über 500 Millionen Verbrauchern in der Europäischen Union sollte die deutsche Politik – Regierung, Bundesministerien und Bundestagsabgeordnete – gemeinsam mit der EU-Kommission und den Europaparlamentariern jetzt mit einer europäischen Trinkwasserverordnung rechtssichere Regelungen für eine EU-weit einheitliche Trinkwasserhygiene schaffen.**

Sicherung der Trinkwasserqualität

Bis zur Verständigung auf eine europäische Trinkwasserverordnung mit hohen qualitativen Produktanforderungen im Kontakt mit Trinkwasser darf das Lebensmittel Trinkwasser in Deutschland nicht in Mitleidenschaft gezogen werden. Dazu gibt es bei uns etablierte technische Festlegungen zu den Parametern Geruch, Geschmack und mikrobieller Bewuchs, deren Einhaltung durch einen akkreditierten Zertifizierer bestätigt werden sollten. Diese Festlegungen sind völlig ausreichend. Neue nationale und darüber hinausgehende Anforderungen sind in der Zeit vor der Einführung einer europäischen Lösung nicht erforderlich. Bis dahin muss allerdings dafür gesorgt werden, dass Produkte, die nicht unse-

ren bisherigen Hygieneanforderungen genügen, auch nicht im deutschen Markt Verwendung finden dürfen.

- **„Made in Germany“ steht auch für Trinkwasserqualität und den Verbraucherschutz. Das muss Vorrang vor dem freien Warenverkehr haben! Deshalb fordern die KRV-Unternehmen den Erhalt des Status Quo der Hygieneanforderungen in Deutschland ebenso wie keine neuen zusätzlichen nationalen Festlegungen. Wir wünschen uns diesbezüglich die Unterstützung der deutschen Politik gegenüber den europäischen Institutionen.**

Fazit

Die hohen deutschen Anforderungen an Produkte im Kontakt mit Trinkwasser sind bis heute in Europa nicht konsensfähig. Verlierer sind am Ende die Verbraucher, die nicht länger auf die Qualität des Trinkwassers vertrauen können – aber auch die KRV-Unternehmen, die ihre Qualitätsprodukte nicht wettbewerbsgerecht im EU-Binnenmarkt anbieten können.

Die Vollendung des europäischen Binnenmarktes und der Freihandel verlangen eine verstärkte europäische Integration und Harmonisierung der nationalen technischen Anforderungen an Produkte im Kontakt mit Trinkwasser.

Die Kunststoffrohr-Industrie und der KRV werden sich weiterhin mit aller Kraft für rechtssichere und EU-weit einheitliche Qualitätskriterien bei der Trinkwasserhygiene einsetzen und sich aktiv und konstruktiv in den gemeinsamen Dialog mit der Politik einbringen.



Kunststoffrohrverband e.V.
Kennedyallee 1-5
53175 Bonn

Telefon: +49-(0)2 28 / 9 14 77-0
Telefax: +49-(0)2 28 / 9 14 77-19

E-mail: info@krv.de

www.krv.de
www.wipo.krv.de

Ihre Ansprechpartner

Geschäftsführer
Dr. Elmar Löckenhoff
elmar.loeckenhoff@krv.de

Office-Assistentin
Ruth Schlegelmilch
ruth.schlegelmilch@krv.de

Projektmanager
Technik/Hochschulen
Dipl.-Ing. Andreas Redmann
andreas.redmann@krv.de

Office-Assistentin und
Sachbearbeitung
Martina Schumer
martina.schumer@krv.de