

Ökonomie und Gewässermanagement

Die Anforderungen europäischer
Richtlinien und ihre Umsetzung

Rechtliche Grundlagen der ökonomischen Anforderungen in der EG- Wasserrahmenrichtlinie

Dr. jur. Herwig Unnerstall M.A.
Evangelische Akademie Hofgeismar
Gesundbrunnen 11, 34369 Hofgeismar
email: herwig.unnerstall@ekkw.de



Überblick

- Zur Bedeutung der Ökonomie in der WRRL
- Art. 9 Kostendeckung für Wasserdienstleistungen
- Ausnahmenregelung aufgrund unverhältnismäßiger Kosten (einschl. EVWK/KWK)
- Wirtschaftliche Analyse mit einer Verpflichtung zur kosteneffizienten Maßnahmenkombination?

Einleitung

Bedeutung der Ökonomie in der WRRL

These: keine umfassende Ökonomisierung / ökonomische Optimierung der Gewässermanagements

➤ Präambel:

(1) Wasser ist keine übliche Handelsware, sondern ein ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss.

➤ die Tatsache der differenzierten Regelungen mit Umweltqualitätszielen, Ausnahmeregelungen selbst, sonst hätte man die WRRL reduzieren können auf:

„Alle Gewässer sind so zu bewirtschaften, dass sie den größtmöglichen gesellschaftlichen Nutzen erbringen.“

⇒ Spezifische ökonomische Überlegungen in spezifischen Kontexten.

Art. 9 WRRL – Hauptfragen

- Anwendungsbereich
- Grad der Verbindlichkeit
- Bedeutung von „Umwelt- und Ressourcenkosten“
- Reichweite der Anreiz-setzenden Wassergebührenpolitik

Anwendungsbereich

Unumstritten

- sowohl private wie öffentliche Dienstleistungen der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung

Umstritten

- auch Dienstleistungen bei denen Produzent und Konsument identisch sind (Eigendienstleistungen),
- Aufstauungen für Wasserkraft, Schifffahrt und Hochwasserschutz und nicht nur für die Trinkwasserversorgung
- Entwässerung für landwirtschaftliche Zwecke und für den Bergbau

Art. 9 WRRL: Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen (1)

(1) Die Mitgliedstaaten **berücksichtigen** unter Einbeziehung der wirtschaftlichen Analyse gemäß Anhang III und insbesondere unter Zugrundelegung des Verursacherprinzips **den Grundsatz der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten.**

Die Mitgliedstaaten **sorgen bis zum Jahr 2010** dafür,

- dass die **Wassergebührenpolitik angemessene Anreize** für die Benutzer darstellt, Wasserressourcen effizient zu nutzen, und somit zu den Umweltzielen dieser Richtlinie beiträgt;
- dass die **verschiedenen Wassernutzungen**, die mindestens **in die Sektoren Industrie, Haushalte und Landwirtschaft aufzugliedern sind**, auf der Grundlage der gemäß Anhang III vorgenommenen wirtschaftlichen Analyse und unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips **einen angemessenen Beitrag leisten zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen.**

Die Mitgliedstaaten können dabei den sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung sowie die geographischen und klimatischen Gegebenheiten der betreffenden Region oder Regionen Rechnung tragen.

Grad der Verbindlichkeit Art. 9 WRRL

Art. 9 Abs. 1 UAbs. 1 („Berücksichtigen des Grundsatzes“):

- Minimalgehalt erschöpft sich nicht nur in Berichts- und Dokumentationspflichten.
- Minimale materielle Anforderungen nicht in feste numerische Grenze umsetzbar; Abwägung der Gesamtumstände erforderlich

Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Sps.2 („sorgen für“):

- Umfasst auch die Kostendeckung durch die Konsumenten i. S. des UAbs. 1 und nicht nur komplementär die Kostenbeteiligung der Wassernutzungen, die keine Dienstleistungen sind.
- Umwelt- und Ressourcenkosten werden nicht angesprochen.
- Kostendeckung nur sektoral, nicht individuell.

⇒ Insoweit aber ergänzend UAbs. 1 weiterhin anzuwenden.

Bedeutung von „Umwelt- und Ressourcenkosten“

- Keine Definition in der WRRL selbst und auch nicht im Gesetzgebungsprozess.
- Allen Beteiligten im Gesetzgebungsprozess war klar, dass noch erhebliche Arbeit in die Entwicklung standardisierten Methoden gesteckt werden muss.
- Differenz zwischen politischem Verständnis und ökonomischen Verständnis.
- Stellungnahmen der Kommission und in zwei Arbeitsgruppen der CIS.

Reichweite der Anreiz-setzenden Wassergebührenpolitik

- Ansatz in Abs. 1 UAbs.1 Sps. 1: Wassergebührenpolitik soll angemessenen Anreiz zur effizienten Nutzung der Wasserressourcen setzen.
- Unabhängig von Kostendeckung und der Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten
- „Angemessenheit“ kann aber so verstanden werden, dass es auf die Kostendeckung verweist: irgendwann ist ein Überdeckung nicht mehr angemessen.

Ausnahmooptionen (Übersicht)

- ↪ Erheblich veränderte WK/künstliche WK: Art. 4 (3)
- ↪ Fristverlängerung: Art. 4 (4)
- ↪ Geringere Umweltziele: Art. 4 (5)
- ↪ Verschlechterung oder Nichterreichen eines Umweltzieles durch neue menschliche Aktivitäten: Art. 4 (7)

„Unverhältnismäßigkeit“ der Kosten

in der WRRL zwei Kontexte

- Unverhältnismäßigkeit von Kosten der Maßnahmen(-kombinationen) zum Erreichen des Umweltzieles des Art. 4 (4) und (5)
⇒ Anknüpfungspunkt: Umweltziele und damit Wasserkörper und Maßnahmenprogramme
- Unverhältnismäßigkeit von Kosten von Alternativoptionen in Art. 4 (3), (5) und (7)
⇒ Anknüpfungspunkt: einzelne individuelle menschliche Aktivitäten

Hauptfragen:

- Einheitliche Maßstäbe in verschiedenen Kontexten und bei Fristverlängerung/geringeres Umweltziel?
- Was sind Kriterien für die Unverhältnismäßigkeit oder in Bezug auf was besteht Unverhältnismäßigkeit?
- Welche Kosten dürfen berücksichtigt werden?

Einheitliche Maßstäbe in verschiedenen Kontexten?

- ↪ Ja, zwei deutlich unterschiedene Kontexte, weil sich beide Anknüpfungspunkte in Art. 4 (5) überschneiden („Geringeres Umweltziel“)
- ↪ Für die einheitliche Interpretation spricht, dass die Bestimmungen sich nur auf das öffentliche Interesse an der Aktivität beziehen und nicht auch das private ökonomische Interesse.

⇒ **Einheitliche Maßstab bei Fristverlängerung und geringeres Umweltziel?**

M.E. ist Für eine politische Unterscheidung zwischen diesen beiden Regelungen keine Raum.

Mögliche Kriterien

Kosten in Verhältnis zu:

- Kosten der Wiederherstellung des guten Zustandes in anderen WK
- Wirksamkeit von Maßnahmen (wenn Verbesserung wird erreicht)
- Zahlungsfähigkeit/Leistungsfähigkeit von Finanzierungsverantwortlichen (privat oder staatlich)
- Nutzen (monetär bewertet/nicht-monetär bewertet)

umstritten

Nach LAWA-Eckpunktepapier 2009:

U1a	Überforderung der nichtstaatlichen Kostenträger, erforderliche zeitliche Streckung der Kostenverteilung	...
U1b	Überforderung der staatlichen Kostenträger, erforderliche zeitliche Streckung der Kostenverteilung	...
U1c	Verfassungsrechtlich festgelegte, Maßnahmenträgern	...
U2	Kosten-Nutzen-Betrachtung; Miss	...
U3	Unsicherheit über die Effektivität der Maßnahmen zur Zielerreichung	...
U4	Begrenzende Faktoren aus Marktmechanismen	...

- Ergebnis einer Kosten-Nutzen-Bewertung
 - Überschreitung definierter Kosten-Wirksamkeitsschwellen
 - Berücksichtigung Schwerpunkt-/Vorrang-gewässerkonzept

Welche Kosten?

↪ Antwort ergibt sich (partiell) aus dem relevanten Kriterium für die Unverhältnismäßigkeit.

↪ Symmetrieprinzip: Wenn Kosten wird volkswirtschaftlich bestimmt werden, dann auch die Nutzen (Kosten jenseits der finanziellen Kosten dann ggf. als negative Nutzen).

↪ Z.B.

↪ Leistungsfähigkeit

→ direkte finanzielle/budgetwirksame Kosten; keine indirekten Kosten oder Opportunitätskosten

⇒ anderenfalls müssten auch indirekte Nutzen einbezogen werden (z.B. Nutzen durch erhöhten Erholungswert)

Wirtschaftliche Analyse mit einer Verpflichtung zur kosteneffizien(s)ten Maßnahmenkombination?

- Anhang III bestimmt den Inhalt der wirtschaftlichen Analyse:
„wirtschaftliche Analyse muss genügend Informationen enthalten, damit ... die in Bezug auf die Wassernutzung kosteneffizientesten Kombinationen der in das Maßnahmenprogramm nach Artikel 11 aufzunehmenden Maßnahmen beurteilt werden können.“
 - ⇒ „Die WRRL sieht Umweltziele vor, die durch die kosteneffizienteste Maßnahmenkombination zu verwirklichen sind.“
- M.E. enthält die WRRL keine unbedingte Verpflichtung zur Kosteneffizienz.
- Nur vor dem Hintergrund des Kriteriums „begrenzte staatliche Leistungsfähigkeit“ verständlich.
- Effizienzüberlegung unabhängig von der WRRL sinnvoll.

Fazit und Ausblick

- Ökonomische Überlegungen sind ein wichtiges Element der WRRL – wie wichtig sie sind, hängt von der Interpretation der Rechtsnormen ab, bei der in wesentlichen Fragen keine Konsens erkennbar ist.
- Ich fürchte, Klarheit wird sich sicher erst im Zuge mühsamer Verfahren vor dem EuGH und nationalen Gerichten einstellen.
- Das solche Verfahren in Zukunft häufiger durchgeführt werden, kann man nach der jüngsten Rechtsprechung zur Klagebefugnis von Umweltverbänden nur hoffen.

Vielen Dank!