

Wirtschaften für die WRRL

Anregungen für Anwender



12.12.2006

Referat für Naturschutz und Gewässerpolitik
BUND Bundesgeschäftsstelle
Doris Eberhardt/ Christian Schweer
Doris.Eberhardt@bund.net; wrrlforum@bund.net

1. Einführung

Die WRRL als Impulsgeber

Die europäische Gewässerpolitik hat im Jahr 2000 einen rechtlichen Quantensprung vollbracht, mit der der Schutz und die Verbesserung unseres wichtigsten Lebenselixiers ganzheitlicher als bisher befördert wird: Die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL).

Die WRRL ist querschnittsorientiert angelegt und gibt klare Ziele und Fristen vor: Oberflächengewässer und Grundwasser in der EU müssen bis spätestens 2015 den guten ökologischen bzw. guten chemischen Zustand erreicht haben. Einer weiteren Verschlechterung der Gewässerqualität ist vorzubeugen.

Die Ökonomie als wichtiges Instrument

Doch noch sind wir weit von dem Ziel entfernt. Allein in Deutschland werden mehr als 60% der Oberflächengewässer und mehr als 50% der Grundwasser dieses Ziel ohne zusätzliche Anstrengungen nicht erreichen. Es sind also tiefgreifende politische Änderungen erforderlich. Die Wasserrahmenrichtlinie gibt bereits den Weg hierfür vor: Sie verpflichtet die EG-Mitgliedstaaten eine Wassergebührenpolitik einzuführen, die spätestens ab 2010 wirksame Anreize für ein nachhaltige Nutzung unserer Gewässer setzt. Wirksam heißt dabei: Die Kosten der Sanierung und Nutzung der Gewässern müssen auch angemessen von den Verursachern mitgetragen werden, einschließlich der Umwelt- und Ressourcenkosten. Entsprechende Gebühren, Steuern oder Preise für die Nutzungen sind einzuführen oder anzupassen. Darüber hinaus stellt die WRRL sicher, dass bei weiteren Gewässerschutz-Maßnahmen, die in den Maßnahmenprogrammen bis 2009 zu verankern sind, diejenigen ausgewählt werden, mit denen am sparsamsten die WRRL-Ziele erreicht werden.

Die Versäumnisse bei der Umsetzung

Die ersten Vorarbeiten zur WRRL-Ökonomie mussten bis Ende 2004 umgesetzt werden. Waren sie ausreichend genug? 17 europäische Umweltverbände haben die Ergebnisse dieser Vorarbeiten 2005/2006 überprüft und auch für Deutschland feststellen müssen, dass die Hausaufgaben nicht sorgfältig erledigt wurden. Wichtige Gewässer schädigende Leistungen für Verursacherbereiche (z.B. Aufstauung des Wassers für Schifffahrt, technischen Hochwasserschutz und Energieerzeugung) sind nicht als Wasserdienstleistung definiert. Folglich müssen hierfür keine Kosten gedeckt werden. Die Umwelt- und Ressourcenkosten wurden zumal nur ansatzweise ermittelt. Die europäischen Umweltverbände inkl. des BUND haben erfolgreich eine Beschwerde¹ bei der Europäischen Kommission eingeleitet, die in den kommenden Wochen erste Schritte gegen die 11 säumigen Mitgliedsstaaten einleitet. Sollten diese nicht nachlegen, so droht ein Vertragsverletzungsverfahren mit hohen Geldbußen.

Ein Grund mehr, uns dieser zunächst trocken anmutenden, aber doch essentiellen Materie anzunehmen. Sei es, bei der Einforderung der ökonomischen Vorarbeiten und bei der Diskussion um die Maßnahmenprogramme, an der wir uns beteiligen müssen.

Die vorliegende Essenz aus einem Handbuch von Ökonomen² europäischer Umweltverbände gibt Anregungen und einen Überblick, um für die Diskussion rund um die WRRL-Ökonomie fit zu

¹ Link zum Beschwerdebrief: <http://www.eeb.org/publication/20060717-EEB-WWF-Complaint-EC-on-WFD-application-final.pdf>

² Esteban, Aniol/ Le Quesne, Tom and Pierre Strosser: Economics and WFD. November 2006.

sein. Wichtige Aspekte, Begriffe, Knackpunkte und Untiefen werden angesprochen. Alles weitere findet sich in der 28seitigen Übersetzung und Ergänzung des Handbuchs.

Wichtige Schritte bei der ökonomischen Umsetzung der WRRL

22.12.2004	Wirtschaftliche Analyse der Wassernutzungen in den Flussgebietseinheiten erstellt (vgl. Art. 5 WRRL): <ul style="list-style-type: none"> • Überblick über die Wassernutzungen • Entwicklung der Wassernutzungen • Definition der Wasserdienstleistungen • Bewertung der Kostendeckung • Erste Arbeiten zur Kosteneffizienzanalyse
22.12.2007	Fertigstellung der vertieften wirtschaftlichen Analyse, um einen Überblick zu den wichtigsten Wasserbewirtschaftungsfragen in der Flussgebietseinheit erhalten zu können (vgl. Art. 14)
22.12.2008	Entwurf zu den WRRL-Maßnahmenprogrammen liegt vor -> Maßnahmen sind zusammengestellt nach: <ul style="list-style-type: none"> • Kosteneffizienzanalyse Abweichungen zu den WRRL-Zielsetzungen sind ermittelt mit: <ul style="list-style-type: none"> • Analyse zu den unverhältnismäßigen Kosten
22.12.2009	Verabschiedung WRRL-Maßnahmenprogramme (enthalten auch ökonomische Instrumente) (vgl. Art. 11 WRRL)
22.12.2010	Gebührenpolitik nach dem Verursacherprinzip (vgl. Art. 9 WRRL)
22.12.2012	Maßnahmen sind alle umgesetzt
22.12.2015	Guter Zustand der Gewässer (Art. 4 WRRL)

2. Mach es selbst: 2 Checklisten zur WRRL – Ökonomie

Checkliste 1: Ökonomie und die WRRL

Wenn nur eine der Fragen nicht mit ja beantwortet werden kann, so sind Zweifel an der richtigen Umsetzung der WRRL-Ökonomie durchaus berechtigt:

- Wird die ökonomische Analyse klar, offen, ohne politischen Einfluss und mit voller Einbindung aller Interessengruppen (Stakeholders) durchgeführt?
- Werden die Schätzungen einzelner Wirtschaftsbereiche (z.B. Industrie, Landwirtschaft) über die Kosten möglicher WRRL-Maßnahmen durch unabhängige Stellen in angemessener Weise überprüft?
- Ist das Niveau, ab dem Maßnahmen als unverhältnismäßig teuer eingestuft werden, hoch genug gesetzt und wird bei der Entscheidung auch der soziale sowie ökologische Nutzen von Maßnahmen hinreichend berücksichtigt?
- Wird das gesamte Spektrum an möglichen Maßnahmen bei der Analyse berücksichtigt (vgl. Checkliste 2)?
- Wenn mögliche Maßnahmen vor der Kosteneffektivitätsanalyse herausgefiltert wurden: Wurde dabei transparent vorgegangen und angemessene Gründe angegeben?

- Wird das Verursacherprinzip hinreichend berücksichtigt, wenn darüber entschieden wird, wer die vorgeschlagenen Maßnahmen bezahlt?
- Sind angemessene Bewertungen und Vorarbeiten erfolgt, um sicher zu stellen, dass die Wassergebührenpolitik einen angemessenen Anreiz für eine effiziente Nutzung von Wasserressourcen herstellt?
- Ist versucht worden, die ökonomischen Vorteile der Umweltverbesserungen im Rahmen der Analyse zu bewerten und einzubinden?
- Wird klar unterschieden zwischen einer Bewertung, bei der die kosteneffektivsten Maßnahmen ermittelt werden, und derjenigen, ob Maßnahmen unverhältnismäßig teuer sind?
- Wird der Kapazitätsaufbau unterstützt, so dass sowohl das fachliche Personal, als auch die Interessengruppen die ökonomische Analyse verstehen und sich angemessen einbringen können?
- Werden genügend Ressourcen bereitgestellt, insbesondere um bedeutende Lücken über das Wissen zu den Kosten oder Wirksamkeit von Maßnahmen zu schließen?

Checkliste 2: Maßnahmen für die Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme

Diese Liste gibt Anregungen zu den Maßnahmenarten, die berücksichtigt werden sollten (zu den Indikatoren siehe Handbuch).

- Hydromorphologische Maßnahmen
- Minderung der Entnahme
- Maßnahmen gegen diffuse Verschmutzung im ländlichen Gebiet
- Maßnahmen gegen Verschmutzung im städtischen Bereich
- Maßnahmen gegen Verschmutzung aus Punktquellen
- Maßnahmen gegen fremde Arten

3. Aufgaben der WRRL-Ökonomie

A. Ökonomie als Beitrag für den Entscheidungsprozess

Das Baseline-Szenario gibt Aufschlüsse darüber, wie sich die Wassernutzungen bis 2015 entwickeln werden. Dem geht der Grundannahmen voraus, dass die Entwicklungen der Wassernutzungen Einfluss auf den Zustand der Gewässerqualität bzw. auf die Erreichung des WRRL-Ziels „guter Zustand“ nehmen. Das Szenario musste bereits mit der Erstellung der Artikel 5 Berichte bis 22.12.2004 ermittelt werden.

Die **Kosteneffektivitätsanalyse**³ wird zentral bei der Auswahl von Maßnahmen aus einem Spektrum an möglichen Maßnahmen sein, die in die Bewirtschaftungspläne aufgenommen werden sollen.

Die **Analyse zur Bewertung der unverhältnismäßigen Kosten** wird eingesetzt, um zu bewerten, ob die vorgeschlagenen Maßnahmen zu kostenreich sind. Wenn dem so ist, rechtfertigen diese eine Verschiebung der Umweltziele bzw. weniger strenge Umweltziele. Die Ergebnisse der Bewertung fließen zudem in die Entscheidung ein, ob Wasserkörper als HMWB eingestuft werden und neue Veränderungen – die mit einer Verschlechterung einhergehen können – zugelassen werden.

B.Ökonomische Instrumente als Maßnahmen für die Erreichung der WRRL-Ziele

Zusätzlich zum Beitrag der Ökonomie bei Entscheidungen über WRRL - Maßnahmen und (Abweichungen zu den) Zielsetzungen gibt es eine Reihe von ökonomischen Instrumenten, die als Teil der WRRL-Maßnahmenprogramme wahrscheinlich berücksichtigt werden bzw. erforderlich sind, um die WRRL-Ziele zu erreichen. Die WRRL nennt in ihrem Artikel 9 speziell die **Wassergebühren**. Die WRRL gibt vor, dass die Wassergebührenpolitik geeignete Anreize zur effizienten Wassernutzung schafft. Im Zusammenhang mit der WRRL enthält die effiziente Wassernutzung sowohl quantitative, als auch qualitative Aspekte (inkl. bezüglich Verschmutzung). Daher ist die Anwendung von Steuern auf Pestizide oder Düngemittel als ein Mittel zur Verringerung des Verschmutzungsrisikos für die Umsetzung des Art. 9 relevant.

4. Häufig gestellte Fragen

A. Kann für geschützte Gebiete ein schwächeres Umweltziel wirksam werden?

Die schnelle Antwort ist nein.

B. Wie verhalten sich die Analyse bzgl. unverhältnismäßiger Kosten (AUK), Kosten-Effektivitäts-Analyse (KEA) und Kosten-Nutzen-Analyse (KNA) zueinander und wie grenzen sie sich voneinander ab?

KEA versucht zu ermitteln, welche Maßnahme die wenigsten Kosten verursacht, um ein festgelegtes Ziel zu erreichen. Im Falle der WRRL ist dieses Ziel der gute Zustand. Es ist ganz wesentlich, dass die KEA voraussetzt, dass ein bestimmtes Ziel erreicht wird. Und auf dieser Grundlage sucht sie nach dem besten bzw. günstigsten Weg, um dieses Ziel zu erreichen. KEA sollte daher Informationen über die Kosten und Wirksamkeit von Maßnahmenkombinationen zusammentragen und ermitteln, mit welchen Maßnahmenkombinationen der gute Zustand mit den geringsten Kosten erreicht werden kann. Im Gegensatz zur KEA setzt die **KNA** nicht die Erreichung eines bestimmten Ziels voraus. Stattdessen vergleicht die KNA die Kosten und den Nutzen einer bestimmten Aktion oder eines Projektes, um zu entscheiden, ob sie umgesetzt werden. Die relevante Aktion wird umgesetzt, sofern ihr Nutzen höher als ihre Kosten ist. Die KNA bewertet klassischerweise nur die monetären (=in Geldbeträge berechenbare) Werte (x Euro), als nur diese den direkten Vergleich zwischen Kosten und Nutzen ermöglichen. Weil der soziale und ökologische Nutzen nicht immer leicht monetär ermittelt werden kann, werden sie in der KNA unterschätzt. **AUK** versucht zu bewerten, ob die Umsetzung einer bestimmten Aktion oder eines Projektes mit unverhältnismäßigen Kosten verbunden ist. Die Analyse wird dann ein

³ Im Deutschland auch Kosteneffizienzanalyse genannt.

wesentlicher Aspekt bei der ökonomischen Analyse gemäß der WRRL, wenn es um die Abweichungen zu den WRRL - Zielsetzungen geht (insbesondere bei Verschiebung der Fristen und weniger strenge Umweltziele). Sind die Maßnahmen zur Zielerreichung unverhältnismäßig teuer, so treten die Ausnahmen in Kraft. AUK ist eine Form der KNA, weil sie Kosten und Nutzen von Maßnahmen vergleicht. Es gibt allerdings eine Reihe von wichtigen Unterschieden zwischen AUK und KNA. Bei der AUK wird z.B. eine Maßnahme nicht bereits ab dem Punkt als unverhältnismäßig teuer betrachtet, ab dem die errechneten Kosten den quantifizierbaren Nutzen übersteigen. Im Rahmen der WRRL-Umsetzung muss daher jeder Versuch abgewehrt werden, bei dem statt der AUK die KNA zur Anwendung kommt.

C. Was ist der Unterschied zwischen grundlegenden und ergänzenden Maßnahmen?

Der WRRL Artikel 11 unterscheidet zwischen grundlegenden und ergänzenden Maßnahmen. Grundlegende Maßnahmen sind diejenigen Maßnahmen, mit denen die Ziele aus gültigem Recht – wie Nitrat- und Badegewässerrichtlinie- erreicht werden sollen bzw. müssen. Sie umfassen Maßnahmen, die bereits geplant, entwickelt oder umgesetzt worden sind. Ergänzende Maßnahmen sind diejenigen zusätzlichen Maßnahmen, die über die grundlegenden Maßnahmen hinaus zur Erreichung der WRRL - Ziele benötigt werden. Es ist klar, dass die KEA nur für ergänzende Maßnahmen durchgeführt werden muss, weil die grundlegenden Maßnahmen bereits verbindliche Maßnahmen sind. Abweichung machen ggf..Sinn (vgl. Handbuch).

C. Sollten die ökonomische Analyse für jede einzelne Maßnahme oder nur für das gesamte Maßnahmenprogramm durchgeführt werden?

Es wird Maßnahmen geben, die sich ergänzen, andere werden sich überlappen und wiederum andere werden sich gegenseitig behindern. Folglich muss das gesamte Maßnahmenprogramm daraufhin überprüft werden, ob es die WRRL - Ziele wirksam erreicht.

In der Praxis ist es jedoch nützlich, zunächst die Informationen über die Kosten und Wirksamkeit von einzelnen Maßnahmen zu sammeln. Es ist nichtsdestotrotz notwendig, wie diese Maßnahmen wechselseitig aufeinander wirken.

D. Wie sind nicht-wasserbezogene Umweltkosten(/Nutzen) in die Analyse einzubeziehen?

Die nicht-wasserbezogenen Kosten und Nutzen für die Umwelt müssen vollständig bei der KEA und AUK berücksichtigt werden. Allerdings wird noch darüber diskutiert, wie dieses am besten zu bewerkstelligt ist.

5. Surftipps

Seiten des Umweltbundesamtes zur wirtschaftlichen Analyse (enthalten Verknüpfungen zu Studien, Leitfaden und weitere Informationen aus Deutschland und Europa)

<http://www.umweltbundesamt.de/wasser/themen/wee.htm>;

http://www.umweltbundesamt.de/wasser/themen/oekonomie/europaeischer_umsetzungsprozess.htm

Seiten der Bund-Länder-Informationenplattform zur WRRL (Wasserblick). Zusammenstellung der WRRL - Artikel 5 Berichte (inkl. zur wirtschaftlichen Analyse der Wassernutzungen) für die 10 deutschen Flussgebietseinheiten:

<http://www.wasserblick.net/servlet/is/34778/>