



5. Informationsvermerk Wasser

Ökonomie in der Wasserpolitik: Der Wert der europäischen Gewässer

Mit der Wasserrahmenrichtlinie werden für die Bewirtschaftung der europäischen Gewässer ökonomische Prinzipien und Methoden eingeführt. Es ist die erste EU-Rechtsvorschrift in diesem Bereich, die wirtschaftliche Aspekte ausdrücklich in ihre Maßnahmen mit einbezieht. Für viele Mitgliedstaaten brachte dies einen ganz neuen Ansatz für die Wasserwirtschaft.

Die Wasserrahmenrichtlinie führt zwei ökonomische Schlüsselprinzipien ein. Zum einen wird von den Wassernutzern – z.B. Industrie, Landwirtschaft und Haushalten – gefordert, die Kosten für die in Anspruch genommene Wasserdienstleistung zu tragen. Zum anderen sollen die Mitgliedstaaten bei der Bewertung (d.h. Beschreibung) ihrer Wasserressourcen wirtschaftliche Analysen verwenden und bei wichtigen Entscheidungen sowohl die Kostenwirksamkeit als auch die Kosten und Nutzen von alternativen Maßnahmen abschätzen.



Instandhaltung ist notwendig: Öl- und Fettablagerungen in einem britischen Abwasserkanal

Deckung der Kosten

Zu den grundlegenden Neuerungen der Richtlinie gehört die Forderung, dass die für Wasserdienstleistungen – z.B. Bereitstellung von sauberem Trinkwasser, Bewässerung in der Landwirtschaft, Staubecken für Wasserkraftwerke und Kläranlagen – berechneten Gebühren die tatsächlichen Kosten widerspiegeln, die die Erbringung dieser Leistungen verursacht.

In der Richtlinie bezieht sich die Deckung der Kosten auf verschiedene Aspekte. Die von den Nutzern für das Wasser zu zahlenden Preise sollen die Betriebs- und Instandhaltungskosten abdecken, die für die Bereitstellung und Behandlung des Wassers entstehen, sowie die Investitionskosten für die Infrastruktur. Doch die Richtlinie geht noch einen Schritt weiter und fordert, dass die von den Nutzern gezahlten Preise auch die umwelt- und ressourcenbezogenen Kosten abdecken müssen. Dies ist eine entscheidende Maßnahme bei der Umsetzung des Grundsatzes, dass Umweltverschmutzer und Nutzer die Kosten für die genutzten Naturressourcen und die verursachten Schäden selbst tragen sollen.

Umweltkosten beinhalten Schäden an Ökosystemen, z.B. die negativen Auswirkungen von Verschmutzungen auf die in Flüssen lebenden Fische und anderen Organismen. Auch die Entnahme von Wasser durch den Menschen führt zur Beeinträchtigung von Ökosystemen, z.B. sinkenden Wasserpegeln in Flüssen und Seen. Diese Kosten tauchen zwar in den Bilanzen nicht auf, doch sie sind durchaus messbar (siehe Textkasten über wirtschaftliche Instrumente).

Ist eine Wasserressource teilweise oder sogar ganz erschöpft und damit weniger Wasser verfügbar für andere Nutzer, steigen die Kosten für diese Ressource. Wichtig ist die Deckung dieser ressourcenbezogenen Kosten vor allem in solchen Einzugsgebieten, in denen das Wasser knapp ist (siehe Textkasten über Wasserknappheit).

Mit der **Wasserrahmenrichtlinie** wurde ein Rechtsrahmen geschaffen, der die Reinhaltung und Reinigung von Wasser in ganz Europa sicherstellt und die langfristige und nachhaltige Wassernutzung gewährleistet. (Der amtliche Titel lautet *Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik*)

Die Richtlinie führt ein zukunftsweisendes Konzept für die Bewirtschaftung der Wassereinzugsgebiete ein, die die natürlichen geografischen und hydrologischen Einheiten bilden, und legt für die Mitgliedstaaten konkrete Fristen für den Schutz der aquatischen Ökosysteme fest. Gegenstand der Richtlinie sind Binnenoberflächengewässer, Übergangsgewässer, Küstengewässer und das Grundwasser. Dabei stellt sie innovative Grundsätze für die Wasserwirtschaft auf, einschließlich der Beteiligung der Öffentlichkeit an der Planung sowie wirtschaftlicher Ansätze.

Gemäß Artikel 9 der Richtlinie müssen die Kosten für die Erbringung von Wasserdienstleistungen gedeckt werden. In Artikel 5 wird eine wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung vorgeschrieben, und Anhang III enthält eine Liste derjenigen Elemente, die von den Mitgliedstaaten in diese Analyse mit einzubeziehen sind. Eine im Jahr 2000 von der Europäischen Kommission vorgelegte Mitteilung über die *Preisgestaltung als politisches Instrument zur Förderung eines nachhaltigen Umgangs mit Wasserressourcen* enthält die Pläne für die Umsetzung von Artikel 9 der Richtlinie.

Für eine vollständige Umsetzung dieser Prinzipien müssen die Mitgliedstaaten alle Tätigkeiten berücksichtigen, bei denen Wasserressourcen genutzt werden. Erfolgt die Kostendeckung nur für bestimmte Tätigkeiten, kann eine nachhaltige Wassernutzung nicht sichergestellt werden. Kollektive Wassersysteme sowie einzelne Produktionsanlagen und landwirtschaftliche Betriebe, die Grundwasser abpumpen, leisten einen angemessenen Beitrag zu diesen Kosten.

Des Weiteren sieht die Richtlinie vor, dass mit der Gestaltung der Wasserpreise Anreize für eine effiziente Nutzung dieser Ressource zu schaffen sind. Wenn die Nutzer die realen Kosten des verbrauchten Wassers zahlen, werden sie voraussichtlich weniger Wasser verschwenden. Dies führt zu wirtschaftlicher Effizienz und der Entlastung der öffentlichen Hand, verbessert aber zugleich auch die Umwelt.

Dieses Konzept wird derzeit von den Mitgliedstaaten eingeführt. Im Vereinigten Königreich gibt es in vielen Haushalten keine Wasserzähler, und die Wassergebühren sind unabhängig von der Höhe des Verbrauchs. Eine 2008 erarbeitete Strategie der Regierung sieht für England die Förderung einer effizienteren Wassernutzung durch den verstärkten Einbau von Wasserzählern vor. Durch diese Maßnahme sollen mit Blick auf die zukünftige Bevölkerungsentwicklung und den anstehenden Klimawandel ausreichende Wasserreserven sichergestellt werden. In Frankreich müssen Bewässerungsanlagen mit Wasserzählern ausgerüstet werden, wenn sie bestimmte Entnahmegrenzen überschreiten. Zwischen 2000 und 2003 stieg der Anteil der so ausgestatteten Bewässerungsanlagen von 54% auf 71%, das entsprach 85% der insgesamt bewässerten Fläche. In Portugal wurden infolge der Wasserknappheit die Wasserpreise für landwirtschaftliche und industrielle Nutzer angehoben.



Erste Schritte

Wie die Beispiele zeigen, haben die Mitgliedstaaten die Aufgabe, den Grundsatz der Kostendeckung umzusetzen, wobei es hier je nach nationalen Bedingungen gewisse Handlungsspielräume gibt.

Die Einführung von Kostendeckungsmechanismen beginnt in allen Mitgliedstaaten mit einer sorgfältigen wirtschaftlichen Analyse der aktuellen Wassernutzung und der damit verbundenen Folgen und Belastungen für die einzelnen Einzugsgebiete. In den 2005 von den Mitgliedstaaten vorgelegten Berichten über die Merkmale ihrer Einzugsgebiete waren häufig die Wirtschaftsdaten nicht vollständig, insbesondere im Bereich der industriellen und landwirtschaftlichen Nutzung sowie der umwelt- und ressourcenbezogenen Kosten der verschiedenen Wasserdienstleistungen. Die Ergebnisse zeigen, dass in vielen Mitgliedstaaten die Haushalte einen hohen Anteil der bei der Wasserversorgung anfallenden Kosten tragen.

Die meisten Mitgliedstaaten haben noch viel zu tun, wenn sie bis zu der vorgesehenen Frist 2010 eine Wasserpreispolitik einführen wollen.

Instrumente für die Wirtschaftsanalyse

Den Mitgliedstaaten stehen bei der Umsetzung der Richtlinie verschiedene Wirtschaftskonzepte und Instrumente zur Verfügung. Die wesentlichen Instrumente sind:

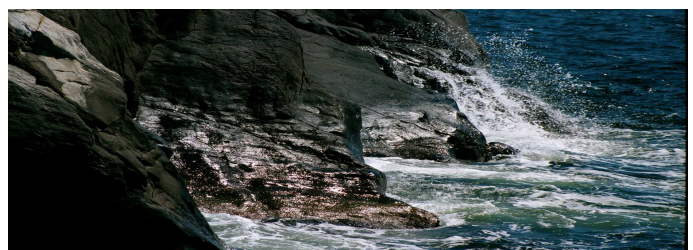
Die Abschätzung der Kosten und des Nutzens. Jede Wirtschaftsanalyse beruht auf Schätzungen bezüglich der anfallenden Kosten und des entsprechenden Nutzens. Diese sind häufig recht einfach zu berechnen. Dazu gehören etwa die Instandhaltungskosten für die bestehenden Wasserversorgungssysteme und Investitionskosten für neue Versorgungssysteme oder Kläranlagen. Eine vollständige Wirtschaftsanalyse muss auch den direkten Nutzen berücksichtigen, z.B. die im weiteren Flussverlauf sinkenden Kosten der Trinkwasserbehandlung durch eine verminderte Einleitung von verschmutztem Abwasser in einen Fluss. Auch indirekte Nutzen wie die Zunahme des Fremdenverkehrs durch sauberere Küstengewässer dürfen nicht außer Acht gelassen werden.

Andere Nutzen von sauberem Wasser lassen sich dagegen schwierig ermitteln. Freizeitangler profitieren von gesünderen Flüssen, in denen wieder mehr Fische leben. Die lokale Bevölkerung erfreut sich an saubereren Flüssen und den damit verbundenen intakten Lebensräumen. Europaweit erwarten viele Bürger eine Verbesserung der Wasserqualität von Donau, Rhein und anderen großen europäischen Flüssen. Die Abschätzung des Nutzens und der mit den bestehenden Wasserproblemen verbundenen Kosten erfolgt mit Hilfe von **Bewertungsmethoden**. Hierzu gehören Erhebungen zur „Zahlungsbereitschaft“ für die Umwelt. In einigen Mitgliedstaaten wurden bereits erste Schritte unternommen, diese Methoden in ihre Wirtschaftsanalysen zu integrieren und damit die politischen Entscheidungen im Bereich der Wasserbewirtschaftung zu untermauern.

Die **Kostenwirksamkeitsanalyse** untersucht die Kosten für alternative Maßnahmen zur Erreichung eines bestimmten Zieles. Sie zeigt damit verschiedene Wege auf und ermöglicht die Auswahl der kostensparendsten Lösung.

Die **Kosten-Nutzen-Analyse** vergleicht sämtliche Kosten und Nutzen, die eine Maßnahme mit sich bringt. Dies kann bei einzelnen Beschlüssen im Hinblick auf die Richtlinie nützlich sein, z.B. bei der Prüfung der „Verhältnismäßigkeit“ (siehe Textkasten).

Weitere Informationen zu diesen Methoden enthält der Leitfaden Nr. 1 zur Wasserrahmenrichtlinie *Economics and the Environment*. Eine 2007 durchgeführte Kosten-Nutzen-Analyse der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie einschließlich des Schwerpunkts Landwirtschaft gibt einen Überblick über die Erfahrungen der einzelnen Mitgliedstaaten bei der Ermittlung von Gesamtkosten und –nutzen bei der Umsetzung der Richtlinie.



Das richtige Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen

Allgemeine Zielsetzung der Wasserrahmenrichtlinie ist die Erreichung eines „guten Zustands“ für alle Wasserkörper bis zum Jahr 2015. Unter bestimmten Bedingungen können die Mitgliedstaaten diese Frist für bestimmte Wasserkörper verlängern, wenn die Ziele bis 2015 „nur mit unverhältnismäßig hohen Kosten“ zu erreichen sind. Die Mitgliedstaaten können sich zudem für einen Wasserkörper auch weniger strenge Umweltziele vornehmen, wenn ein „guter Zustand“ „nur mit unverhältnismäßig hohen Kosten“ verbunden oder technisch nicht machbar ist. Für solche Ausnahmen gelten jedoch strenge Kriterien, einschließlich einer genauen Prüfung der „Verhältnismäßigkeit“.

Die Richtlinie sieht diese Prüfung auch für andere Entscheidungen zur Wasserbewirtschaftung vor, etwa für die Ausweisung von künstlichen oder erheblich veränderten Wasserkörpern (siehe hierzu 4. *Informationsvermerk Wasser*).

Die „Prüfung der Verhältnismäßigkeit“ beinhaltet eine Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen sowohl in qualitativer wie auch in quantitativer Hinsicht. Verhältnismäßigkeit ist nicht mehr gegeben, wenn allgemeines Einvernehmen darüber besteht, dass die Kosten den Nutzen deutlich übersteigen.



Die Zahlungsbereitschaft für saubere Badegewässer und Strände ist meist hoch

Wasserknappheit und Dürre – die Notwendigkeit einer effizienten Preispolitik

In ganz Europa wächst die Besorgnis über Wasserknappheit und Dürreperioden.

Mit akuten Problemen kämpfen in der Regel vor allem die Mittelmeerregionen, doch die Auswirkungen sind mittlerweile EU-weit spürbar. Eine extreme Dürreperiode im Jahr 2005 breitete sich im Norden bis nach Dänemark aus.

Wasserknappheit – d.h. der Bedarf übersteigt das Niveau der nachhaltigen Nutzung – betrifft mehr als 10 % der Bevölkerung der EU und fast 20 % des EU-Gebiets. Als Dürre wird ein zeitweiliger Rückgang der Wasserressourcen infolge ausbleibenden Regens bezeichnet. Die Häufigkeit von Dürren hat in den vergangenen 30 Jahren zugenommen. Im Jahr 2003 waren mehr als 100 Millionen Menschen in ganz Europa betroffen.

Durch den Klimawandel werden sich Wasserknappheit und Dürren in den nächsten Jahren vermutlich ausweiten.

2007 rief die Europäische Kommission zu gemeinsamen Maßnahmen auf, um der Herausforderung von Wasserknappheit und Dürre in der Europäischen Union zu begegnen. Dabei wurde ausdrücklich betont, dass in vielen Regionen eine ineffiziente Politik bei den Wassertarifen zu Misswirtschaft bei den Wasserressourcen beigetragen hat.

In ihren Empfehlungen unterstrich die Kommission die Notwendigkeit einer vollständigen Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Des Weiteren forderte sie eine verbesserte Wassertarifpolitik unter Einbeziehung des Verursacherprinzips, um Anreize für eine effiziente Wassernutzung zu schaffen, und um unnötigen Verlusten Einhalt zu gebieten.

Gründliche Analysen sind nötig

Nach der Richtlinie wird die Ausarbeitung der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete mit wirtschaftlichen Analysen untermauert. Diese – bis 2009 fälligen – Pläne spielen eine zentrale Rolle bei der Sicherstellung einer guten Qualität der europäischen Gewässer bis zum Jahr 2015.

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, bei der Aufstellung ihrer Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete die Kosten der verschiedenen möglichen Maßnahmen zu schätzen. Anhand dieser Schätzungen wird das kostenwirksamste Maßnahmenbündel bestimmt, mit dem sich die Gesundheit der betreffenden Wasserkörper so weit verbessern lässt, dass sie zumindest einen "guten Zustand" erreichen. Im Hinblick auf den Grad der chemischen Verunreinigung müssen alle Wasserkörper diese Qualität erreichen. Dabei steht bei Oberflächenwasserkörpern die Gesundheit der mit ihnen verbundenen Ökosysteme im Vordergrund, während für Grundwasser die Nachhaltigkeit der Ressourcen von besonderer Bedeutung ist. (Für weitere Informationen über diese Ziele siehe 2. und 3. Informationsvermerk Wasser zum Thema Oberflächen- bzw. Grundwasser)

Zur Erreichung dieser Zielvorgaben steht den Mitgliedstaaten eine breite Palette von Maßnahmen zur Verfügung. Sie können neue Investitionsvorhaben initiieren, neue Verordnungen anwenden, wirtschaftliche Instrumente einrichten und Vereinbarungen mit Verschmutzern aushandeln. Einige Maßnahmen können hohe Investitionen nach sich ziehen. Unerlässlich für die Sicherstellung einer sinnvollen Verwendung der Mittel sind dabei wirtschaftliche Analysen zur Einschätzung der Kostenwirksamkeit von Alternativmaßnahmen. Die Gesamtkosten für die Umsetzung der Richtlinie lassen sich deutlich reduzieren, wenn die Mitgliedstaaten diesen Ansatz vollständig berücksichtigen.

Die Mitgliedstaaten dürfen die Zielvorgaben für 2015 aufschieben oder herabsetzen, sofern sie – unter Einhaltung strenger Kriterien – begründen können, dass ihre Einhaltung im Falle eines bestimmten Wasserkörpers unverhältnismäßige Kosten mit sich bringen würden. Dies wird erläutert im Textkasten auf Seite 3.

Die Mitgliedstaaten müssen Langzeitprognosen in Bezug auf die Wasserversorgung und den Bedarf abgeben, basierend auf der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung und den wirtschaftlichen Szenarien für jedes Einzugsgebiet. Anhand dieser Szenarien lässt sich bestimmen, wie sich die Belastungen voraussichtlich entwickeln werden – in Folge von steigenden Bevölkerungszahlen oder von Veränderungen bei der Agrarproduktion – und welche Auswirkungen der Klimawandel auf die zukünftigen Wasserverhältnisse haben wird.

In den 2005 vorgelegten Berichten präsentierten nur wenige Mitgliedstaaten detaillierte Zukunftsszenarien. So erarbeiteten etwa die Niederlande für mehrere Flussgebietseinheiten Vorhersagen über das zukünftige Bevölkerungswachstum und über einzelne Schlüsselsektoren in Landwirtschaft und Industrie bis zum Jahr 2015, unter anderem für das Rheindelta mit großen Städten wie Amsterdam.



Der Wert der europäischen Gewässer

Die Richtlinie gibt einige Elemente für wirtschaftliche Analysen vor. Um den Nutzen dieser Wirtschaftsanalysen sicherzustellen, müssen die Mitgliedstaaten sie in die anderen durchzuführenden wissenschaftlichen und technischen Untersuchungen einbetten. Entscheidend ist auch eine klare und verständliche Präsentation der Ergebnisse, denn nur so kann eine öffentliche Diskussion stattfinden und zudem gewährleistet werden, dass sämtliche relevanten Auswirkungen auf die untersuchten Einzugsgebiete berücksichtigt wurden.

Die Wasserrahmenrichtlinie führt wirtschaftliche Konzepte zur Verbesserung der Wasserqualität ein, stellt aber zugleich auch den allgemeinen, immateriellen Wert des Wassers in den Mittelpunkt. In einem Erwägungsgrund heißt es: „Wasser ist keine übliche Handelsware, sondern ein ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss“.

Ausführlichere Informationen über die Wasserrahmenrichtlinie und europäische Gewässer erhalten Sie auf der Website des Wasserinformationssystems für Europa (WISE) unter water.europa.eu. Weitere Informationen finden Sie auf den Websites der Europäischen Kommission zum Gewässerschutz, die über WISE aufgerufen werden können: http://ec.europa.eu/environment/water/index_en.htm. Die Seiten der Kommission enthalten entsprechende Links zu den Websites der Mitgliedstaaten und Leitfäden. Im Leitfaden Nr. 1 wird der in der Richtlinie enthaltene wirtschaftliche Ansatz erläutert.