



Deutsche Kurzfassung des Hintergrundpapiers für den Workshop:

**The Economic Analysis according to the WFD –
Status of Implementation (October 2003)
An international Exchange of Experience**

20 – 21 November 2003, Berlin

1 Hintergrund des Workshops und der vorliegenden Kurzfassung

Ecologic organisiert im Auftrag des Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) am 20. – 21. November 2003 einen Workshop zum derzeitigen Umsetzungsstand der Wirtschaftlichen Analyse (WA) nach der EU Wasserrahmenrichtlinie in den EU Mitgliedsstaaten und Beitrittsländern (kurz: EU Staaten).

Bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) spielen ökonomische Aspekte eine zentrale Rolle. Ein erster wichtiger Schritt in Richtung einer verstärkten Integration ökonomischer Überlegungen im Gewässerschutz stellt die Bestandsaufnahme im Rahmen der WA dar, die laut Artikel 5, 9 und Anhang III bis Dezember 2004 erstellt werden muss.

Im Zuge der Umsetzung der WRRL entwickelte die EU-Arbeitsgruppe Wasser und Ökonomie (WATER ECONOMICS, WATECO) einen Leitfaden zur Berücksichtigung der ökonomischen Aspekte. Dieser rechtlich nicht bindende Leitfaden bedarf weiterer Spezifikationen und Adaptionen für die Flusseinzugsgebiete. Aus diesem Grund wurden nach der Umstrukturierung des gemeinsamen Europäischen Umsetzungsprozesses (CIS) zwei Unterarbeitsgruppen gebildet, die sich mit ökonomischen Aspekten beschäftigen. Diese sind:

- DG Eco1 mit dem Ziel, ökonomische Aspekte mit anderen Aufgabestellungen der WRRL zu integrieren und abzustimmen. (Leitung: Kommission und Frankreich)
- DG Eco2 mit dem Ziel, Unterstützung bei der Definition und Erfassung von Umwelt- und Ressourcenkosten sowie deren Integration in die WRRL-Umsetzung zu bieten. (Leitung: Kommission und Niederlande)

Nachdem der Umsetzungstermin 2004 rasch naht und die meisten Mitgliedsstaaten derzeit mit der praktischen Umsetzung der WRRL beschäftigt sind, bleibt nur beschränkt Zeit sich über kritische Punkte auf internationaler Ebene auszutauschen.

Hauptziel dieser Veranstaltung ist daher, einen Austausch und eine intensive Diskussion über die derzeitigen praktischen Arbeiten zur Umsetzung der WA für 2004 zwischen den EU Staaten zu ermöglichen. Dieser Erfahrungsaustausch zielt darauf ab, Probleme bei der praktischen Umsetzung der WA aufzuzeigen sowie praktische Handlungsoptionen, diesen Problemen zu begegnen. Die Veranstaltung ist darüber hinaus eine Fortsetzung des Pariser Workshops am 9. und 10. Oktober 2003 zu Erfahrungen aus Pilotprojekten und dient gleichzeitig als Vorbereitung für die 4. Konferenz "Europe of Water, Water of the Europeans: The implementation of the economic elements of the WFD" die am 5. und 6. Februar 2004 in Lille (Frankreich) stattfinden wird.

Die vorliegende deutsche Kurzfassung greift die wichtigsten Punkte des englischen Hintergrundberichts des Workshops auf. Darin wird ein kurzer Überblick über den derzeitigen Umsetzungsstand der WA (Oktober-November 2003) in den EU Staaten gegeben.¹ Darüber hinaus werden wichtige Diskussionsansätze für den Workshop zu den einzelnen Teilbereichen der WA aufgeworfen.

¹ Es wurden dazu die EU 15 und die 10 Beitrittsländer kontaktiert. Informationen zu den Ländern: Österreich; Finnland; Irland; Italien; Litauen; Portugal; Malta; Slowakei; Slowenien sind aufgrund der derzeitigen Arbeitsbelastung der zuständigen Experten im Zusammenhang mit der Umsetzung der WRRL nicht rechtzeitig verfügbar gewesen.

2 Ziele des Workshops

Hauptziel dieser Veranstaltung ist es, einen Austausch und eine intensive Diskussion über die derzeitigen praktischen Arbeiten zur Umsetzung der WA für 2004 zwischen den EU-Staaten zu ermöglichen. Die Teilnehmer sollen dabei:

- die Probleme und erfolgreichen Ansätze bei der Umsetzung/Durchführung der WA darstellen und diskutieren und
- Ideen zur Lösung der Probleme austauschen.

Zusätzlich soll

- die Kooperation zwischen den administrativen Ebenen in den einzelnen EU Staaten verstärkt werden sowie
- Input für die beiden europäischen Arbeitsgruppen Eco1 und 2 bezüglich der weiteren wichtigen Umsetzungspunkte gegeben werden.

Ein weiteres Ziel ist es, klar aufzuzeigen, dass **die WA nicht nur eine Aufgabe ist, die durch die Berichtspflicht 2004 gefordert wird, sondern ein wichtiges Element der Umsetzungsarbeiten im Zeitraum 2004 bis 2009 darstellt**, vor allem wenn es um die Auswahl kosteneffizienter Maßnahmenkombinationen geht.

Die Veranstaltung wendet sich an Vertreter der für die Durchführung der wirtschaftlichen Analyse zuständigen Behörden in den EU Staaten und Vertreter der Internationalen Flussgebietskommissionen. Des Weiteren sind interessierte Fachbearbeiter aus deutschen Bearbeitungsgebieten und Vertreter aus (ausgewählten) europäischen Pilotprojekten eingeladen. Vertreter des BMU und des Umweltbundesamt und der Europäischen Kommission werden ebenfalls an der Veranstaltung teilnehmen.

3 Leitfragen des Workshops

Der Workshop orientiert sich an einer Reihe von Leitfragen, entlang derer der Erfahrungsaustausch erfolgen soll:

a) **Wie wird die WA in den verschiedenen EU Staaten umgesetzt?**

Ziel ist es, den derzeitigen Umsetzungsstand der WA in den verschiedenen EU Staaten darzulegen sowie herauszufinden, wie sie bei der Umsetzung der WA vorgehen und sich den damit verbundenen unterschiedlichen Problemen nähern.

b) **Wie werden technische und ökonomische Anforderungen für die Berichtspflicht 2004 miteinander verknüpft?**

Um die Qualität der Entscheidungsfindung in der Wasserwirtschaft zu erhöhen sind technische und ökonomische Fragestellungen miteinander zu verknüpfen. Dieser Ansatz wird vor allem auch durch die Leitfadendokumente der beiden Arbeitsgruppen WATECO und IMPRESS gefordert. In der Praxis erscheint es aber, dass diese Verknüpfung bislang oftmals fehlt.

c) **Welche Rolle spielt die WA nach 2004?**

Die WA spielt auch nach dem ersten Berichtstermin 2004 eine wichtige Rolle. Aus diesem Grund ist es wichtig darüber zu diskutieren, welche Informationen in welcher Aufbereitung

nach 2004 notwendig sind und was dies für die Erstellung der Berichte für 2004 bedeutet.

d) Welche ökonomische Aspekte der WRRL sind für internationale Flussgebiete wichtig?

Derzeit ist die Umsetzung der WA vor allem auf nationale Ansätze sowie (im Falle internationaler Flussgebiete) deren Kombination beschränkt. Die WRRL erfordert aber einen Flussgebietsansatz. Aus diesem Grund kommt den Fragen nach internationaler Kooperation bei der Entscheidungsfindung zur Auswahl von Maßnahmenkombinationen, der Bedeutung damit verbundener ökonomischer Überlegungen sowie der Weiterführung der WA nach 2004 eine besondere Bedeutung zu.

4 Status der Umsetzung – Oktober 2003

Die Informationen in diesem Kapitel basieren sowohl auf Fragebögen, als auch auf persönlichen Interviews mit nationalen Experten aus den EU Staaten. Kapitel 4.1 behandelt die allgemeine Verantwortlichkeit und Zuständigkeit bei der Umsetzung der WRRL. Kapitel 4.2 stellt die Schlüsselemente und kritischen Punkte bei der WA bis 2004 dar. Die hier vorliegenden Informationen sollen als Diskussionsbasis dienen und können nicht als allumfassende Darstellung angesehen werden.

4.1 WRRL und WA: Verantwortlichkeiten und Kapazitäten bei der Umsetzung

In den meisten EU Staaten ist eine ministeriale Einheit (Umweltbundesamt o.ä.) die verantwortliche und federführende Organisation für die generelle Umsetzung der WRRL. Zusätzlich gibt es in vielen Staaten interministeriale Arbeitsgruppen, die als Plattform für Informationsaustausch und Koordination dienen.

Darüber hinaus sind in vielen Staaten Experten beratend tätig oder übernehmen ausgelagerte Aufgaben der Ministerien. Dabei ist zu bemerken, dass kleinere Länder Fragestellungen zur WA eher auslagern, während größere die Lösungsansätze dazu selber entwickeln.

Nur ein Drittel der untersuchten Länder hat nationale Leitfäden entwickelt; speziell die WA betreffend nur wenige. In Vorbereitung auf die WA für 2004 sind in vielen Ländern Machbarkeitsstudien und Pilotprojekte durchgeführt worden.

Im Zusammenhang mit der Beschaffung der für die WA notwendigen Daten und Informationen wurde von fast allen interviewten Personen angemerkt, dass die derzeit existierenden Systeme und Methoden für 2004 als ausreichend betrachtet werden können.

4.2 Stand der Umsetzung – Chancen und Schlüsselfaktoren

4.2.1 Die wirtschaftliche Betrachtung der Wassernutzung

In den meisten der untersuchten EU Staaten wird die Betrachtung der wirtschaftlichen Bedeutung von Wassernutzungen nicht als wesentliches Problem angesehen. Obwohl es verschiedentlich Schwierigkeiten im Bezug auf die Verfügbarkeit und Qualität von Daten gibt (siehe 4.1), ist man in den meisten Staaten überzeugt, dass die existierende Datengrundlage für die Berichtspflicht 2004 ausreichend ist.

FRAGEN ZUR DISKUSSION:

1. Ist die derzeitige Koordinierung zwischen der „Erfassung und Beurteilung anthropogener Belastungen“ und der WA ausreichend? In wieweit ist die Vergleichbarkeit und Kompatibilität der Informationen zwischen den beiden Bereichen notwendig? Wo sind Verbesserungen unabdingbar?
2. Welche Informationen sind notwendig um die ökonomische Bedeutung einer bestimmten Wassernutzung (auch nach 2004) zu beurteilen? In wieweit müssen die einzelnen Wassernutzungen ökonomisch / monetär bewertet werden und welche Methoden sind dazu geeignet? Ist eine solche Bewertung bereits für die WA bis 2004 erforderlich?
3. Ist es notwendig die ökonomische Bedeutung aller Wassernutzungen zu ermitteln, oder ist die Betrachtung jener Nutzungen ausreichend, von denen die größten Belastungen ausgehen?
4. In wieweit können Datenmanagementsysteme die Umsetzung der WA nach 2004 unterstützen und vorantreiben? Können solche Systeme die Etablierung von Langzeitansätzen im Gegensatz zu Momentaufnahmen unterstützen?
5. Welche Schritte sind erforderlich, um die für 2004 gesammelten Daten für weitere Umsetzungsschritte der WRRL nutzen zu können (Erhöhung der Genauigkeit der Daten, Disaggregation auf einen Detailliertheitsgrad, der z. B. für die Auswahl von Maßnahmen geeignet ist usw.)?
6. Da eine Anpassung/Verbesserung der Datenerhebung im Sinne der WRRL einen längeren Zeitraum in Anspruch nehmen würde: Wie lange kann man mit der Initiierung solcher (kostenintensiver) Prozesse warten?
7. In wieweit ist die Einbindung der Öffentlichkeit/der relevanten Akteure für die Analyse der Wassernutzungen notwendig?

4.2.2 Baseline Szenario

Die Arbeit an verschiedenen Aspekten des Baseline Szenarios wurde in fast allen EU Staaten begonnen. Trotzdem gibt es nur in wenigen Staaten einen national akzeptierten und dokumentierten Ansatz, wie ein solches Szenario zu erstellen ist/aussehen kann. Generell scheint die Rolle eines solchen Szenarios innerhalb des gesamten Implementierungsprozesses der WRRL unklar zu sein.

FRAGEN ZUR DISKUSSION:

1. In wieweit muss die Entwicklung des Baseline Szenarios bei der „Erfassung und Beurteilung anthropogener Belastungen“ berücksichtigt werden, um eine Risikoanalyse für 2015 zu ermöglichen?
2. Wie können Projektionen basierend auf verschiedenen geographischen Maßstäben oder Methoden zu einem konsistenten Baseline Szenario verbunden werden?
3. Ist es realistisch, ein allgemeingültiges Baseline Szenario bis 2004 zu entwickeln oder sollte das Hauptaugenmerk auf die Entwicklung der wichtigsten Belastungen und Sektoren gelegt werden?
4. Soll ein Top-down oder ein bottom-up Ansatz gewählt werden? Welche Option ist unter Berücksichtigung des institutionellen Aufbaus der Wasserverwaltung eines Staates besser geeignet?
5. Ab welchem Zeitpunkt der Baseline Szenarioentwicklung ist Öffentlichkeitsbeteiligung notwendig und wichtig? Im Falle einer früheren Einbeziehung mag die Akzeptanz höher sein, aber ist die Zeit ausreichend um ein Verständnis bei den Stakeholdern über die Hauptpunkte zu erzielen?
6. Ist die Konsolidierung von Baseline Szenarien für
 - a) verschiedene Flusseinzugsgebiete innerhalb eines Landes
 - b) verschiedene Regionen
 - c) verschiedene Anrainerstaaten eines Flusseinzugsgebietes
 - d) alle EU Staatennotwendig? Wen ja, für welche Bereiche?
Wie kann eine solche Konsolidierung am Besten erfolgen und wer sollte an diesem Prozess beteiligt werden?
7. Wie geht man mit Unsicherheiten in der Baseline um und welche Unsicherheiten sind zu berücksichtigen (Gemeinsame Agrarpolitik, EU-Osterweiterung, Klimawandel etc.)?

4.2.3 Kostendeckung

Im Bereich der Kostendeckung wurden in den untersuchten Ländern bereits substantielle Anstrengungen unternommen. Es existiert eine Vielzahl von Informationen in diesem Bereich. Die Identifikation aller möglicher Quellen, ihrer Qualität und die Entwicklung eines gemeinsamen Rahmens stellt sich dabei als zeitaufwändige Aufgabe heraus. Aus diesem Grund gibt es in den meisten Ländern nur erste Abschätzungen bezüglich der Kostendeckung. Die Fragestellung der Umwelt- und Ressourcenkosten wurde in den meisten Ländern bisher ausgeklammert und soll erst nach 2004 betrachtet werden. Des Weiteren ist die Frage des Beitrages der Wassernutzungen zu den Kosten der Wasserdienstleistungen noch nicht detailliert betrachtet worden.

FRAGEN ZUR DISKUSSION:

1. Ist eine EU-weiter, gemeinsamer methodischer Ansatz für die Berücksichtigung von Subventionen im Bezug auf die Berechnung der Kostendeckung sinnvoll?
2. Wie kann die Frage der flussgebietsüberschreitenden Erbringung von Wasserdienstleistungen behandelt werden?
3. Wie kann der angemessene Beitrag der verschiedenen Wassernutzungen an der Kostendeckung der Wasserdienstleistungen abgeschätzt werden (z.B. diffuse Einträge der Landwirtschaft)? Wird ein gemeinsamer, europäischer Ansatz benötigt?
4. Welcher Kurzzeitansatz für 2004 und welcher Langzeitansatz (für 2009) soll in Bezug auf Umwelt- und Ressourcenkosten gewählt werden?
5. Auf welcher (räumlichen) Ebene sollen Umwelt- und Ressourcenkosten berechnet werden? Wie können die gesamten Umweltkosten auf Flussgebietseinheiten bezogen ermittelt werden?
6. Ist es sinnvoller, den Kostendeckungsgrad in jedem Fall für die WA 2004 zu schätzen, oder sollten sich die Aktivitäten darauf konzentrieren, zunächst einen verlässlichen und realistischen Rahmen für eine solche Schätzung bis 2004 zu schaffen? (Dieser Rahmen könnte dann nach 2004 als eine solide Basis für Kostendeckungsschätzungen dienen.)
7. Wie soll im Falle von Wasserdienstleistungen vorgegangen werden über die nur wenige Informationen vorhanden sind (Wasserentnahme durch Landwirtschaft, Selbstversorger etc.)?
8. Ist die Berechnung der Kostendeckung nur für Wasserdienstleistungen oder auch für Wassernutzungen mit signifikanten Belastungen wichtig (z.B. Entwässerung, Hochwasserschutz)?
9. Ist die Berichterstattung zur Kostendeckung abhängig von den national Strukturen zur Erbringung von Wasserdienstleistungen (öffentlich, privat etc.)?
10. Wie viel Öffentlichkeitsbeteiligung ist bis 2004 in diesem Bereich notwendig?

4.2.4 Vorbereitung für die Auswahl der kosteneffizientesten Maßnahmen

Vorarbeiten für eine Auswahl der kosteneffizientesten Maßnahmen (bis 2009) werden für die Berichterstattung 2004 als nicht zentral angesehen. Ein möglicher Grund ist die Tatsache, dass die Anforderungen nach Annex III der WRRL zu ambitioniert sind. Gleichzeitig sind die vorbereitenden Arbeiten (Informationensammlung, Methodenentwicklung etc.), die bis 2004 notwendig sind, noch nicht ausreichend spezifiziert.

FRAGEN ZUR DISKUSSION:

1. Ist eine Klärung notwendig, was zur Vorbereitung der Maßnahmenauswahl für 2004 notwendig ist /erwartet wird?
2. Ist ausreichend Zeit für die Entwicklung der Maßnahmenprogramme gegeben, wenn von den derzeitigen Vorbereitungsarbeiten vor 2004 ausgegangen wird? Sind weitere Entwicklungen, z.B. im Bereich der Methodenentwicklung / der Abschätzung "unverhältnismäßiger Kosten" notwendig?
3. Welche Informationen für die Auswahl der Maßnahmen sind abgesehen von den Maßnahmenkosten notwendig?

4. Gibt es Ansätze wie Informationen bezüglich der Maßnahmen systematisiert werden können? Würde ein Europäischer Ansatz wünschenswert sein?
5. Ist Austausch insbesondere zu „nicht-klassischen“ Maßnahmen notwendig?
6. Wie kann im Zusammenhang mit Ausnahmetatbeständen (Artikel 4) die (Un-)Verhältnismäßigkeit der Kosten beurteilt werden? (Zu klären sind hierfür u.a.: angemessene Indikatoren, räumliche Bezugsgrößen der Analyse, Verbindung zwischen wirtschaftlichen und naturwissenschaftlichen Themen, untersuchte Sektoren, methodisches Vorgehen). Sollten zuerst nationale Ansätze entwickelt werden, die anschließend verglichen werden, oder ist ein gemeinsamer Ansatz von Beginn an zielführender?
7. Ist ein stärkerer Austausch über die Vorbereitung der Auswahl von Maßnahmen notwendig, z. B. zur Unterscheidung von Maßnahmen und Instrumenten? Ist diese Unterscheidung wichtig? Wenn ja: brauchen wir einen gemeinsamen Ansatz, bzw. ein gemeinsames Verständnis (vor allem im Bereich von internationalen Einzugsgebieten)?

4.3 Die wirtschaftliche Analyse und die Auswahl von Maßnahmen: Kooperation in internationalen Flusseinzugsgebieten

Die WA stellt einen der vorbereitenden Schritte für die zukünftige Auswahl der kosteneffizientesten Maßnahmenkombinationen dar. Dabei ist bei internationalen Flusseinzugsgebieten die Auswahl der Maßnahmen eine noch komplexere Aufgabe als bei nationalen. Aus diesem Grund ist es wichtig, frühzeitig mit der Vorbereitung für die Auswahl möglicher Maßnahmen zu beginnen. Dabei sollte auf die nationalen Gegebenheiten innerhalb eines internationalen Flusseinzugsgebietes eingegangen werden, ohne die Einigung auf ein gemeinsames Verständnis zu vernachlässigen. Auf dieser Basis kann anschließend über die Fragestellung der Kosteneffizienz von Maßnahmen gemeinsam und in einem transparenten Rahmen diskutiert werden.

Für die meisten internationalen Flusseinzugsgebiete innerhalb der EU sind Internationale Flussgebietskommissionen für die Koordinierung der Umsetzung der WRRL zuständig. Der Schwerpunkt liegt dabei derzeit auf den Anforderungen, die bis 2004 zu erfüllen sind. In vielen dieser internationalen Einzugsgebiete sind spezielle ökonomische Arbeitsgruppen zur Klärung von Ansatz, Struktur und genauem Inhalt der WA eingerichtet worden. Dabei wurde in vielen Fällen ein zwei-stufiger Ansatz gewählt (ein sog. „Roof report“ für das gesamte Einzugsgebiet sowie nationale Berichte) der auch für weitere WRRL-Berichtspflichten gilt.

FRAGEN ZUR DISKUSSION:

1. Welche der Themen der WA sollten auf internationaler Ebene prioritär behandelt werden? Was muss unternommen werden um die Koordination operational zu machen?
2. Welche gemeinsamen Definitionen sind notwendig, um einen Auswahl der kosteneffektivsten Maßnahmen im Einzugsgebiet zu gewährleisten?
3. In den meisten Flusseinzugsgebieten wird die Frage der Kostendeckung auf nationaler Ebene diskutiert. Besteht daher eine Notwendigkeit für gemeinsame Definitionen?
4. Ist eine grenzüberschreitende Koordination im Bereich der Berichtspflicht für ein integriertes Flussgebietsmanagement ausreichend, oder stellt es nur den ersten Schritt dar? Was wird in der Zukunft gebraucht?
5. Gibt es einen formalisierten Austausch zwischen den neuen ökonomischen CIS-Unterarbeitsgruppen und den Internationalen Flussgebietskommissionen?
6. Würde ein europäischer Leitfaden zur Auswahl der kosteneffizientesten Maßnahmen (insbesondere für internationale Flusseinzugsgebiete) sinnvoll sein?

5 Ausblick

Das hier vorliegende Dokument dient als Diskussionsgrundlage für den Workshop: "The Economic Analysis according to the WFD – Status of Implementation". Es beinhaltet einen groben Überblick über den Stand der Umsetzung in den EU Staaten und wirft eine Reihe von Fragen auf, die auf dem Workshop zur Diskussion gestellt werden. Im Zuge verschiedener Präsentationen, Diskussionen und Arbeitsgruppen soll ein produktiver Erfahrungsaustausch stattfinden. Die Ergebnisse des Workshops werden zusammengefasst und innerhalb von zwei Wochen zur Verfügung gestellt.