

Workshop: “Economic Analysis according to the WFD: Status of Implementation – An international Exchange of Experience”

20 – 21 November 2003, Berlin

Zusammenfassung des Workshops

A. Hintergrund des Workshops

Ecologic, Institut für Internationale und Europäische Umweltpolitik, hat im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) am 20. – 21. November 2003 einen Workshop über den derzeitigen Umsetzungsstand der Wirtschaftlichen Analyse (WA) nach der EG-Wasserrahmenrichtlinie organisiert.

Mehr als 50 Personen haben an der Veranstaltung teilgenommen, unter anderem Vertreter der für die Durchführung der wirtschaftlichen Analyse zuständigen Behörden in den EU Mitgliedsstaaten und den Beitrittsländern (kurz: EU Staaten), Vertreter Internationaler Flussgebietskommissionen, Experten aus deutschen Bearbeitungsgebieten sowie Vertreter aus (ausgewählten) europäischen Pilotprojekten. Zusätzlich nahmen Vertreter des BMU, des Umweltbundesamtes sowie der Europäischen Kommission an der Veranstaltung teil.

Im Hintergrundbericht zu diesem Workshop wird ein kurzer Überblick über den derzeitigen Umsetzungsstand der WA (Oktober-November 2003) in den EU Staaten gegeben. Die vorab gesammelten Informationen für diesen Bericht stammen aus Fragebögen und persönlichen Interviews mit nationalen Experten aus den EU Staaten. Der Bericht stellt für die mit der WA betrauten Experten Schlüsselemente und kritische Punkte bei den derzeit anstehenden Schritten zur praktischen Umsetzung der WA bis 2004 dar. Darüber hinaus werden wichtige offene Fragen zu den einzelnen Teilbereichen der WA aufgeworfen, die als Ansatzpunkte für den Meinungsaustausch und die Diskussionen während der Veranstaltung in Berlin dienen.

Der Hintergrundbericht in englischer Sprache, eine deutsche Kurzfassung sowie zusätzliche Materialien zur Veranstaltung sind auf folgender Internetseite zu finden: <http://www.ecologic-events.de/economicanalysis/de/index.htm>

B. Inhalt und Ergebnisse des Workshops

Dieser Workshop hat sein Hauptziel erreicht, den internationalen Austausch über die nationalen Ansätze der EU Staaten zur WA zu einem Zeitpunkt zu unterstützen, zu dem Verbesserungen und Anpassungen auf der Basis der Erfahrungen in anderen Staaten noch möglich sind. In diesem Sinne hat die Veranstaltung die Zusammenarbeit der EU Staaten auf der Arbeitsebene gestärkt.

Die Teilnehmer haben dabei ihre jeweiligen Probleme und erfolgreichen Ansätze bei der Umsetzung/Durchführung der WA dargestellt und diskutiert sowie Ideen zur Lösung der Probleme ausgetauscht. Dabei wurde ein besonderer Schwerpunkt auf die Situation in den EU Beitrittsländern gelegt. Es bleibt zu betonen, dass bei der Veranstaltung keine Entscheidungen getroffen wurden, wie mit speziellen einzelnen Problemen und Fragestellungen umzugehen sei; dies war auch nicht Ziel des Workshops, vielmehr ging es um den Austausch auf Arbeitsebene.

Zudem war die Kooperation in internationalen Flussgebieten im Rahmen der WA ein Schwerpunktthema der Veranstaltung. Dabei wurden auch mögliche Verbindungen zwischen der WA und der Auswahl kosteneffizienter Maßnahmenkombinationen auf Flussgebietsebene nach 2004 beleuchtet. Da die wichtige Thematik der Auswahl von Maßnahmen nach der WRRL im internationalen Kontext bisher wenig diskutiert worden war, kann der vorliegende Workshop als Ausgangspunkt für weitere diesbezügliche Arbeiten angesehen werden.

Insgesamt hat der Workshop einmal mehr gezeigt, dass die WA nicht nur eine Aufgabe ist, die den EU Staaten durch die Berichtspflicht der WRRL für 2004 auferlegt wird. Die Umsetzung der WA sollte deshalb eng mit anderen Elementen der WRRL verzahnt und in diese integriert werden (insbesondere IMPPRESS). Zudem soll die WA die weiteren Umsetzungsarbeiten im Zeitraum 2004 bis 2009 unterstützen, vor allem hinsichtlich der Auswahl kosteneffizienter Maßnahmenkombinationen.

Zu jedem der Teilbereiche der WA (Wirtschaftliche Bedeutung der Wassernutzungen, *Baseline Szenario*, Kostendeckung, Vorbereitungen der Auswahl von Maßnahmen insbesondere im internationalen Kontext) wurde der derzeitige Stand der Umsetzung auf dem Workshop kurz vorgestellt¹ und die damit verbundenen Herausforderungen diskutiert. Dabei wurden die Hauptelemente der WA jeweils sowohl im Plenum als

¹ Für jeden der Teilbereiche der WA wurde eine Zusammenfassung des Hintergrundberichtes präsentiert sowie der nationale Ansatz zu dieser Thematik in zwei EU Staaten.

auch in getrennten Arbeitsgruppen aufgegriffen und vertieft. Dieser Austausch basierte auf einer Reihe von wichtigen offenen Fragen zu den einzelnen Teilbereichen, die im Hintergrundbericht identifiziert und dargestellt wurden, ergänzt um eine Reihe allgemeiner Leitfragen:

- a. Wie wird die WA in den verschiedenen EU Staaten umgesetzt?
- b. Wie werden technische und ökonomische Anforderungen für die Berichtspflicht 2004 miteinander verknüpft?
- c. Welche Rolle spielt die WA nach 2004?
- d. Welche ökonomische Aspekte der WRRL sind für internationale Flussgebiete wichtig?

Im Folgenden werden die Diskussionen zu jedem der Teilbereiche der WA kurz zusammengefasst.

B1. Wirtschaftliche Bedeutung der Wassernutzungen

Insgesamt wird die Betrachtung der wirtschaftlichen Bedeutung von Wassernutzungen nicht als wesentliches Problem für die Berichtspflicht 2004 angesehen, obwohl die Nützlichkeit und Relevanz dieser Analyse als Unterstützung für die Entscheidungsfindung im Gewässerschutz den Experten, die die Analyse durchführen, nicht immer verständlich ist. Verschiedentlich existieren Schwierigkeiten im Bezug auf die Verfügbarkeit und Qualität von Daten, die von Staat zu Staat sehr unterschiedlich sind. Die Ebene der Berichterstattung ist bisher in manchen Ländern noch nicht geklärt. Es besteht aber Einigkeit, dass die Möglichkeit einer Verbindung von Wirtschafts- und Umweltdaten, wie auch die Verfügbarkeit von Informationen, diese bestimmen sollten.

Zudem besteht Einigkeit, dass die Bedeutung der Wassernutzungen innerhalb der WA auf eine Art und Weise betrachtet werden muss, die eine Basis für weitere notwendige Abwägungen im Rahmen der Umsetzung der WRRL nach 2004 (Auswahl von Maßnahmen) darstellt. Gleichzeitig sollte zunächst ein „breiter“ Ansatz gewählt werden (Betrachtung einer Vielzahl von Wassernutzungen), um sich in der Folge auf die signifikanten Nutzungen zu konzentrieren. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, die Arbeiten im Rahmen der Erfassung und Beurteilung anthropogener Belastungen nach der WRRL stärker mit der WA zu verbinden, um die wichtigsten Handlungsfelder zu identifizieren. Der Inhalt der wirtschaftlichen Analyse der

Wassernutzungen sollte, neben der Verfügbarkeit von Informationen, auch von den Informationsbedürfnissen geleitet werden, die sich aus der Umsetzung der WRRL nach 2004 ergeben. Neben der quantitativen Analyse der Wassernutzungen werden in manchen Fällen auch qualitative Bewertungen notwendig sein. Mit einer Kombination quantitativer und qualitativer Ansätze kann ein komplettes Bild der Situation im Betrachtungsraum gegeben werden und damit auch die wirtschaftliche Dimension der zentralen wasserwirtschaftlichen Themen beleuchtet werden.

Datenmanagementsysteme können einen wichtigen Beitrag für die Erhöhung der Nutzbarkeit der gesammelten Informationen nach 2004 leisten (Änderung der Betrachtungsebene usw.). Damit kann auch die Gefahr verringert werden, dass die Betrachtung der wirtschaftlichen Bedeutung der Wassernutzungen für 2004 nur als Momentaufnahme angesehen wird, ohne sie bei weiteren WRRL-Umsetzungsarbeiten zu nutzen. Innerhalb internationaler Flussgebiete erzeugen Unterschiede bei Maßstab und Format der verfügbaren Informationen Schwierigkeiten, die überwunden werden müssen, um ein gemeinsames Verständnis für die Arbeiten nach 2004 zu erreichen. Die grenzüberschreitenden Arbeiten sollten sich auf die wirtschaftlichen Informationen zur Beschreibung derjenigen wasserwirtschaftlichen Themen konzentrieren, die den Nachbarländern gemein sind, um dadurch die Entwicklung eines gemeinsamen sozio-ökonomischen Verständnisses im Flusseinzugsgebiet zu unterstützen.

B2. Baseline scenario

Einig war man sich darüber, dass bestimmte signifikante Änderungen und Entwicklungen, die für 2015 erwartet werden (Bestimmung der Wasserkörper, für die die Erreichung der Umweltziele der WRRL gefährdet ist) als wesentliches Element der WRRL-Umsetzung in die Risikoanalyse integriert werden müssen. Gleichzeitig existieren verschiedene Ansätze für den Umgang mit den Unsicherheiten eines solchen Vorgehens. Daher entwickeln manche EU Staaten ein explizites *Baseline Scenario* und integrieren es in die Risikoabschätzung für 2004, während andere dies nicht tun. Insbesondere in internationalen Flussgebieten kann dieser unterschiedliche Ansatz Schwierigkeiten für die Arbeiten nach 2004 erzeugen, so dass ein gemeinsames Verständnis zu diesem Thema wünschenswert wäre. Ein möglicher Ausgangspunkt für 2004 könnte eine Trendeinschätzung der wichtigsten relevanten

Faktoren sein, die Einfluss auf den Gewässerzustand haben; diese könnten auf der Basis von qualitativen Expertenurteilen aufgestellt werden.

Die Diskussionen haben gezeigt, dass weiterhin signifikante methodologische Herausforderungen für die Entwicklung des Baseline Szenarios existieren. Dies betrifft unter anderem die Kombination vorhandener Projektionen (mit verschiedenen Zeithorizonten, Maßstäben und zugrundeliegenden Methoden), aber auch den Zusammenhang zwischen den grundlegenden (sozioökonomischen) Faktoren, die die Entwicklung des Gewässerzustands beeinflussen („driving force“) und den tatsächlichen Einwirkungen auf das Gewässer („pressure“). Gleichzeitig sind in manchen der derzeitigen Umsetzungsarbeiten zum *Baseline Scenario* gute Beispiele für die Entwicklung eines praktikablen Vorgehens zu finden, wobei Transparenz bezüglich der verwendeten Methodologie ein wichtiger Bestandteil ist. Dem Thema der Unsicherheit könnte durch die Entwicklung von „optimistischen/ pessimistischen“ Szenarien begegnet werden. Hierbei können sowohl „bottom-up“ als auch „top-down“-Ansätze hilfreich sein. Als „bottom-up“ werden solche Ansätze verstanden, die von Themen und Entwicklungen ausgehen, die auf der lokalen Ebene identifiziert wurden, wohingegen „top-down“-Ansätze mit nationalen Projektionen beginnen, die in der Folge auf die lokale Ebene übertragen werden.

Als weiteres wichtiges Element für die Entwicklung eines Baseline Szenarios ist die Öffentlichkeitsbeteiligung anzusehen. Sie kann wichtige Informationen liefern und getroffene Annahmen verbessern, während gleichzeitig dadurch die Akzeptanz des entwickelten Szenarios erhöht werden kann. Ein möglicher Ansatz ist, erste Annahmen für die Entwicklung des Baseline Szenarios zu treffen und diese frühzeitig mit der interessierten Öffentlichkeit im kleinen Rahmen zu diskutieren. Dadurch können die getroffenen Annahmen verbessert und bestätigt werden, bevor man mit der breiteren Öffentlichkeit diskutiert. Nützliche Informationen zu Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung finden sich in dem entsprechenden „guidance document“ der gemeinsamen europäischen Umsetzungsstrategie der WRRL.

B3. Kostendeckung

Im Bereich der Kostendeckung werden derzeit in den meisten EU Staaten substanzielle Anstrengungen unternommen, während die genutzten Ansätze von Fall zu Fall stark variieren. Die bisherigen Ergebnisse sind unterschiedlich: die meisten Probleme betreffen dabei die Qualität und Kohärenz der verfügbaren Informationen,

den Maßstab, in dem diese verfügbar sind, sowie die Vertraulichkeit der Daten. Da der Schwerpunkt der Arbeiten auf den Kosten der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung liegt, wurden die Wasserdienstleistungen im Rahmen der „Selbstversorgung“ (insbesondere bei der Landwirtschaft) bisher weniger intensiv bearbeitet. Die Frage des Beitrags der Wassernutzungen zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen sowie die Abschätzung der Umwelt- und Ressourcenkosten der Wasserdienstleistungen wurde in den meisten Ländern bisher nur ansatzweise bearbeitet.

Bezüglich der Detailliertheit der notwendigen Analyse bis 2004 besteht Einigkeit, dass die Meldung existierender gesetzlicher Regelungen bezüglich der Kostendeckung nicht ausreichend ist. Gleichzeitig ist der Umfang, in dem existierende Informationen über damit verbundene Unsicherheiten (z. B. zu (Quer-) Subventionen usw.) analysiert werden, von Land zu Land unterschiedlich. Genauso existieren Unterschiede bezüglich der Bestimmung möglicher Aktivitäten nach 2004, um die Qualität vorhandener Information zu verbessern. Für 2004 erscheint eine Berichterstattung auf nationaler Ebene ausreichend, wobei ein Arbeitsprogramm aufgestellt werden muss, um eine Betrachtung nach Flusseinzugsgebieten nach 2004 zu ermöglichen.

Zur Thematik der Umwelt- und Ressourcenkosten besteht Einigung, dass sich die Arbeiten bis 2004 auf die Nutzbarmachung des Vermeidungskostenansatzes (*mitigation cost*) als vorläufige Grundlage für eine Schätzung dieser Kosten konzentrieren sollten. Es wurde vorgeschlagen, mit der Erfassung der Umweltauswirkungen der wichtigen Wassernutzungen (auf der Basis der IMPRESS-Ergebnisse) zu beginnen. Diese sollen in der Folge mit den tatsächlichen finanziellen Beiträgen zur Deckung der Kosten in Bezug gesetzt werden, die den Wasserdienstleistungen für die Vermeidung der Umweltauswirkungen von Wassernutzungen entstehen. Es wurde auch diskutiert, ob nach 2004 zusätzliche Umweltabgaben zur Internalisierung der Umwelt- und Ressourcenkosten für die Finanzierung der Maßnahmen zur Erreichung der Umweltziele nach der WRRL verwendet werden könnten.

Es wurde schließlich festgestellt, dass die Kommunikation mit der Öffentlichkeit über die tatsächliche Bedeutung der Untersuchungen zur Kostendeckung eine der größten Herausforderungen ist, um die Akzeptanz dieses Aspekts der WRRL zu erhöhen.

B4. Vorbereitungen für die Analyse der Kosteneffizienz von Maßnahmen / Die Rolle internationaler Kooperation

In den meisten EU Staaten existieren bestimmte Informationen zu den Kosten von Einzelmaßnahmen (insbesondere zu „traditionellen“ Maßnahmen); zudem sind, Erfahrungen zur Durchführung von Kosten-Nutzen-Analysen hauptsächlich auf Projektebene vorhanden. Gleichzeitig bleibt festzuhalten, dass die Entwicklung einer Methodik für die Auswahl der kosteneffizienten Maßnahmenkombinationen in den Flusseinzugsgebieten vor 2004 als nicht zentral angesehen wird. Dies erklärt das bisher eingeschränkte Interesse an entsprechenden Vorarbeiten. Hierzu gibt es allerdings Ausnahmen, in denen erste Ansätze zur Auswahl von Maßnahmenkombinationen entwickelt wurden, um sie als Basis für weiterführende Diskussionen und methodologische Weiterentwicklungen zu nutzen. Diese ersten Arbeiten haben gezeigt, dass die Ergebnisse der IMPRESS-Analyse ein guter Ansatzpunkt für die zukünftige Auswahl von Maßnahmen sein werden. Insgesamt bestand Konsens darüber, dass größere Bemühungen zu den methodischen Grundlagen der Maßnahmenauswahl notwendig sind, zumal da sie mit komplexen Abwägungsprozessen verbunden ist und da ihr innerhalb des WRRL-Umsetzungsprozesses eine große Bedeutung zukommt.

Diese Feststellungen sind auch innerhalb internationaler Flusseinzugsgebiete gültig. Obwohl dort in vielen Fällen im Rahmen internationaler Flussgebietskommissionen besondere Arbeitsgruppen zu den wirtschaftlichen Aspekten der WRRL-Umsetzung eingerichtet wurden, sind bisher kaum Vorarbeiten zur Auswahl von Maßnahmenkombinationen durchgeführt worden. Es wurde betont, dass die Vergleichbarkeit der Kostenabschätzungen (betriebs- wie auch volkswirtschaftlicher Kosten) sowie der Auswirkungen von Maßnahmen (auf der Basis von Modellierungen wie auch von Experteneinschätzungen) zwischen den verschiedenen Staaten eines internationalen Flusseinzugsgebiets gegeben sein muss, um kosteneffiziente Maßnahmenprogramme für das gesamte Flusseinzugsgebiet aufstellen zu können. Um ein gemeinsames Verständnis für die Auswahl von Maßnahmen zu erreichen sind zudem eine Reihe methodologischer Fragestellungen (etwa die Bedeutung unterschiedlicher räumlicher Bezugsgrößen der Analyse oder die Erreichung eines gemeinsamen Verständnisses des Verursacherprinzips im Rahmen der Kosteneffizienzanalyse) und auch die Thematik der Kostenallokation zu diskutieren.

In diesem Sinne ist ein früher Austausch „zwischen Nachbarn“ von zentraler Bedeutung für eine zeitgerechte und effiziente Auswahl von Maßnahmen zur Erreichung der Ziele der WRRL.

C. Die nächsten Umsetzungsschritte / Follow-up zum Workshop

Insgesamt sollten die Diskussionen und Ergebnisse des Berliner Workshops sowohl zu den Arbeiten beitragen, die zur Umsetzung der WA bis 2004 auf nationaler Ebene und auf Ebene der Flusseinzugsgebiete stattfinden, als auch in die Vorbereitung der Arbeiten nach 2004 einfließen.

Gleichzeitig wurden im Rahmen der Veranstaltung verschiedene Möglichkeiten identifiziert, wie die Diskussionen in der nächsten Zeit vertieft und vorangebracht werden können.

- Der Hintergrundbericht zur Berliner Veranstaltung wird vervollständigt werden, indem die Informationen zu den fehlenden EU Staaten rechtzeitig zur „Lille IV“-Konferenz ergänzt werden;²
- Zudem soll das deutsche Handbuch zur „Auswahl kosteneffizienter Maßnahmenkombinationen“ ins Englische übersetzt und zur „Lille IV“-Konferenz veröffentlicht werden;
- Im Vorfeld der Konferenz besteht vordringlicher Klärungsbedarf zur Relevanz und Funktion des *Baseline Scenario* für die Umsetzung der WRRL insgesamt und insbesondere für die Risikoanalyse und die damit verbundenen Berichtspflichten bis 2004;
- Die laufenden Aktivitäten auf europäischer Ebene³ sollten die identifizierten Positivbeispiele für erfolgreiche Umsetzung berücksichtigen, die auf dem Workshop vorgestellt wurden. Zudem sollten sowohl die gefundenen Antworten als auch die noch offenen Fragen in die laufende Arbeit der *drafting*

² Die vierte Konferenz unter dem Titel "Europe of Water, Water of the Europeans" wird am 5. und 6. Februar 2004 in Lille, Frankreich, stattfinden. Sie beschäftigt sich vorrangig mit der Umsetzung der wirtschaftlichen Elemente der WRRL und bietet dazu einen Fortschrittsbericht zum Stand der Umsetzung, Schwierigkeiten bei der Umsetzung und Lösungsansätze.

³ Nach der Umstrukturierung der CIS-Arbeitsgruppen sind derzeit zwei *drafting groups* vorangig mit wirtschaftlichen Elementen befasst. Diese sind:

- Die DG Eco 1, mit dem Ziel die Integration wirtschaftlicher Aspekte mit den anderen Teilbereichen des WRRL-Umsetzungsprozesses zu verbessern. Diese Gruppe befasst sich vor allem mit den Erfordernissen, die sich aus Artikel 5 ergeben (Wassernutzungen, baseline scenario, Kostendeckung), sowie, ab 2004, auch mit der Kosteneffizienz von Maßnahmen.

groups einfließen, um so eine stärkere Verzahnung mit den Umsetzungsschritten auf nationaler Ebene zu erreichen. Insgesamt ist es dabei wichtig, die Ergebnisse der *drafting groups* möglichst zeitnah den einschlägigen Experten in den EU Staaten verfügbar zu machen, um so sicherzustellen dass sie in den Umsetzungsprozess bis 2004 einfließen können.

- Auf europäischer Ebene wurde ein Bedarf für den Aufbau von Kapazitäten durch Training und Forschung festgestellt. Dies betrifft die Arbeiten vor und nach 2004, insbesondere im Hinblick auf die Entwicklung des *Baseline Szenario*.

Zudem wurde eine Reihe von Themenfeldern identifiziert, zu denen in Zukunft Arbeiten auf europäischer Ebene durchgeführt werden können:

- Bei der Entwicklung der Baseline-Szenarien sollten nach Möglichkeit gemeinsame Projektionen, zumindest aber gemeinsame Standards als Basis für die Projektionen vereinbart werden, um so zu international kohärenten und kompatiblen Methoden und Ergebnissen zu gelangen.
- Es besteht ein Bedarf an gemeinsamen Definitionen zu den Kosten von Maßnahmen, einschließlich Abschreibungsraten, Diskontsätzen und Abschreibungszeiträumen für Maßnahmen. Arbeiten hierzu sollten bald beginnen, möglicherweise in Form einer gemeinsamen Datenbank. Um die Auswahl kosteneffizienter Maßnahmenkombinationen nach 2004 voranzubringen, sollten auch die wichtigsten Einflussfaktoren festgestellt werden, von denen die Kosten der Maßnahmen abhängen, sowie eine gemeinsame Checkliste, in der Kriterien für den transparenten Umgang mit Berichtspflichten festgelegt werden.
- Entwicklung von gemeinsamen Definitionen, die als Grundlage für Berechnungen zur Kostendeckung verwendet werden können. Dies betrifft z.B. Abschreibungsraten und -fristen, sowie eine praktikable Definition von (Quer-)Subventionen.

D. Fazit

Insgesamt wurde der Workshop von den Teilnehmern sehr begrüßt, da er einen Austausch von Meinungen und Erfahrungen zwischen den einzelnen EU Staaten ermöglicht hat und zu einer Reihe von Folgeaktivitäten wertvolle Beiträge lieferte. In

- Die DG Eco 2, die dazu dient, methodische Unterstützung bei der Definition und Erfassung von Umwelt- und Ressourcenkosten sowie deren Integration in die WRRL-Umsetzung zu bieten.

diesem Sinne wurden auch verschiedene Themen für weitere Diskussionen im Rahmen der „Lille IV“-Konferenz identifiziert.

Aufgrund der vielen positiven Rückmeldungen plant das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) im Juni 2004 die Durchführung eines ähnlichen Workshops, um so vor Ende 2004 noch eine weitere, letzte Möglichkeit zum Erfahrungsaustausch über die Umsetzung der WA anzubieten.