

Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser

Ständiger Ausschuss

„Oberirdische Gewässer und Küstengewässer“

- LAWA-AO -



Gemeinsames Verständnis zu Umwelt- und Ressourcenkosten

(PDB WRRL 2.5.3)

Stand Januar 2011

Bearbeitet im Auftrag des LAWA-AO vom Expertenkreis Wirtschaftliche Analyse
mit Änderungen des LAWA-AR

Gemeinsames Verständnis zu Umwelt- und Ressourcenkosten

Anforderungen EG-WRRL

Bereits der Erwägungsgrund 38 der EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) verdeutlicht den Stellenwert der Umwelt- und Ressourcenkosten für die Wasserdienstleistungen:

Der Grundsatz der Deckung der Kosten der Wassernutzung einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten im Zusammenhang mit Beeinträchtigungen oder Schädigungen der aquatischen Umwelt sollte insbesondere entsprechend dem Verursacherprinzip berücksichtigt werden.

Konkretisiert wird dies in Artikel 9 der WRRL, wobei sich die dort enthaltenen Anforderungen in folgende drei Elemente strukturieren lassen:

- Berücksichtigung des Grundsatzes der **Deckung der Kosten** der Wasserdienstleistungen
 - unter Zugrundelegung des Verursacherprinzips,
 - einschließlich der Umwelt- und Ressourcenkosten,
 - unter Einbeziehung der Wirtschaftlichen Analyse.
- Wassergebührenpolitik soll bis 2010 angemessene **Anreize** für die Benutzer darstellen
 - für effiziente Nutzung der Wasserressourcen,
 - somit Beiträge zu den Umweltzielen.
- Angemessener **Beitrag der Wassernutzungen** zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen
 - mindestens aufzuteilen in die Sektoren Industrie, Haushalte und Landwirtschaft,
 - auf der Grundlage der wirtschaftlichen Analyse nach Anhang III,
 - unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips.

Die ökonomischen Anforderungen des Artikels 9 sind kein eigenständiges Element der Richtlinie, sondern stehen im Kontext der EG-Wasserrahmenrichtlinie als flankierende Instrumente zur Erreichung der Umweltziele im Sinne des Art. 4 WRRL (ihs. Verschlechterungsverbot und „guter Zustand“). Das Erfordernis, die Umwelt- und Ressourcenkosten in die Deckung der Kosten nach Artikel 9 einzubeziehen, ist - nach Maßgabe der EG-Wasserrahmenrichtlinie - nur solange von Bedeutung, als diese Ziele noch nicht erreicht sind. Für Wasserkörper, deren guter oder sehr guter Zustand erreicht ist, bedarf es folglich weiterer Maßnahmen zur Einbeziehung der Umwelt- und Ressourcenkosten in die Deckung der Kosten insoweit, als diese Maßnahmen dazu dienen, den Zustand zu erhalten.

Die Berücksichtigung von Umwelt- und Ressourcenkosten ist in der WRRL auf den Kontext der Kostendeckung i.S.v. Art. 9 Abs.1 WRRL beschränkt. Ein breit gefasster Anwendungsbereich der URK (Auswahl kosteneffizientester Maßnahmekombinationen, Anwendung bei der Identifikation unverhältnismäßiger Kosten), wie von der Arbeitsgruppe DG Eco2 vorgeschlagen, ist nach dem Wortlaut der Richtlinie im Sinne einer 1:1 Umsetzung nicht zwingend erforderlich und die Anwendbarkeit in der Praxis auch nur begrenzt möglich.

Nach dem Wortlaut der Richtlinie sind Umwelt- und Ressourcenkosten in einem engen Zusammenhang mit den Wasserdienstleistungen zu betrachten („Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten“).

Die Definition der zurzeit im Vertragsverletzungsverfahren befindlichen „Wasserdienstleistungen“ bestimmt somit maßgeblich den Anwendungsbereich des Artikels 9.

Definitionen von Umwelt- und Ressourcenkosten

Eine begriffliche Abgrenzung zwischen Umweltkosten und Ressourcenkosten ist in der Praxis kaum möglich, ohne z.B. zu Doppelbuchungen (double counting) zu führen.

Den ursprünglichen Begriffsdefinitionen für Umwelt- und Ressourcenkosten nach dem WATECO-Leitfaden ist:

- Umweltkosten: Kosten für Schäden, die die Wassernutzung für Umwelt, Ökosysteme und Personen mit sich bringt, die die Umwelt nutzen

- Ressourcenkosten: Kosten für entgangene Möglichkeiten, unter denen andere Nutzungszwecke infolge einer Nutzung der Ressource über ihre natürliche Wiederherstellungs- oder Erholungsfähigkeit hinaus leiden.

Nach dem Ansatz der CIS-Arbeitsgruppe DG ECO2 entstehen Ressourcenkosten durch die Fehlallokation von Wasserressourcen.

Die Anwendung dieser Definition steht in der wasserwirtschaftlichen Praxis nicht im Verhältnis zu den damit verbundenen Kosten für die Erhebung der betreffenden Daten.

Den Ressourcenkosten kommt nach dieser Definition in Deutschland insgesamt derzeit keine große Bedeutung zu, da allenfalls lokal Knappheitssituationen durch eine Übernutzung von Wasserressourcen bestehen. Entsprechend sind im Bundesgebiet vereinzelt Kosten für den Wassertransfer als Ressourcenkosten zu berücksichtigen. Ggf. kommt den Ressourcenkosten aufgrund des Klimawandels in den weiteren Planungszyklen der WRRL eine größere Bedeutung zu.

Daher werden die Umwelt- und Ressourcenkosten nachfolgend als Begriffspaar verwendet und im Folgenden als URK abgekürzt.

Grundsätze zur Identifikation der URK

Das Ziel ist eine pragmatische auf die Anwendung im Kontext der WRRL ausgerichtete Definition der Umwelt- und Ressourcenkosten. Der Aufwand für die Bestimmung der URK soll in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen der so erlangten Informationen stehen (vgl. WRRL, Anhang III). Zur Bestimmung von URK stehen sich kostenorientierte wie auch nutzenorientierten Methoden gegenüber. Kostenorientierte Ansätze können erfahrungsgemäß deutlich einfacher zur Anwendung gebracht werden.

URK müssen im Kontext der WRRL ausschließlich wasserkörperbezogen (aquatische und grundwasserabhängige Ökosysteme) betrachtet werden. Eine Einbeziehung von URK, die ggf. durch Wasserdienstleistungen im Bereich anderer Umweltmedien (z.B. Luft, Boden) entstehen, ist nicht erforderlich.

Kostenbetrachtungen sind auf Basis des „guten Zustandes“ anzustellen, d.h. diese Zielerreichung kann als Abschneidekriterium bei der Kostenidentifikation herangezogen werden. Die erforderlichen Kosten zur Erreichung eines sehr guten Zustandes sind nicht zu betrachten. Eine Ausnahme stellt der Fall der möglichen Verschlechterung des ökologischen Zustandes von „sehr gut“ nach „gut“ dar. Hier ist die Einbeziehung von URK ggf. erforderlich, um dem Verschlechterungsverbot Rechnung zu tragen. Die Umweltziele sollen regelmäßig durch die Umsetzung grundlegender und/oder ergänzender Maßnahmen gemäß dem jeweils maßgeblichen Bewirtschaftungsplan und der zugehörigen Maßnahmenprogramme erreicht werden. Auch nach Erreichung des jeweils maßgeblichen Ziels (göZ/göP) ist sein Erhalt dauerhaft sicher zu stellen.

Werden mit den dort vorgesehenen Maßnahmen die Umweltziele der WRRL erreicht, so ist ein Ansatz, der auf die Beibehaltung der bis dahin erfolgten Internalisierung der Kosten (Fortführung bestehender Instrumente wie Abwasserabgabe, Wasserentnahmeentgelte) abzielt, ausreichend.

Nach dem Verständnis der EG-Wasserrahmenrichtlinie sind URK daher nur soweit und solange zu betrachten, wie die jeweils maßgeblichen Umweltziele (beispielsweise guter ökologischer Zustand, gutes ökologisches Potenzial oder weniger strenge Ziele) noch nicht erreicht sind bzw. das erreichte Ziel auf Dauer erhalten werden muss (Verschlechterungsverbot).

Die Kosten der Maßnahmen nach Artikel 11 WRRL, die nach dem Verursacherprinzip den Wasserdienstleistungen zuzurechnen sind, können als monetärer Anhaltswert der Schädigung angesehen werden (vgl. DG ECO2 S.14 und WATECO).

Ein Ansatz, bei dem die Maßnahmekosten als Umweltschutzkosten stellvertretend als unterer Wert der Umweltschadenskosten angesetzt werden, erfüllt die Anforderungen der WRRL an die angemessene Berücksichtigung der URK.