



Hochwasserschutzfinanzierung aus europarechtlicher Sicht

– das Kostendeckungsprinzip nach Art 9 WRRL und seine Umsetzung

Univ.-Ass. Dr. Florian Stangl

Institut für Staatsrecht und Politische Wissenschaften

Abteilung Öffentliches Unternehmensrecht

Johannes Kepler Universität Linz

florian.stangl@jku.at

**ÖWAV-Leitungsausschusssitzung der
Arbeitsgemeinschaft Hochwasserschutz**

23.01.2013



Übersicht

- Die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) und ihre Ziele
- Anwendungsbereich des Art 9 WRRL – Das Kostendeckungsprinzip für Wasserdienstleistungen
 - Hochwasserschutz als Wasserdienstleistung?
 - Welche Kosten sollen gedeckt werden?
- Umsetzung des Art 9 WRRL in Österreich
- Anpassungsbedarf im Bereich des Hochwasserschutzes



A. Allgemeines zur WRRL und zum Kostendeckungsprinzip nach Art 9



A. Allgemeines zur Wasserrahmenrichtlinie

- Richtlinie 2000/60/EG
- Verschiedene Maßnahmen sollen zur Zielerreichung beitragen
- Verbindliche Umweltziele für Oberflächengewässer (Art 4 WRRL):
 - Keine Verschlechterung des Gewässerzustands
 - Guter ökologischer und chemischer Zustand sämtlicher Oberflächengewässer (muss bis 2015 erreicht werden!)
 - Gutes ökologisches Potential und guter chemischer Zustand bei künstlichen oder erheblich veränderten Wasserkörpern
 - Reduktion der Verschmutzung durch prioritäre Stoffe



A. Allgemeines zu Art 9 WRRL

Artikel 9

Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen

(1) Die Mitgliedstaaten berücksichtigen unter Einbeziehung der wirtschaftlichen Analyse gemäß Anhang III und insbesondere unter Zugrundelegung des Verursacherprinzips den Grundsatz der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten.

Die Mitgliedstaaten sorgen bis zum Jahr 2010 dafür

— dass die Wassergebührenpolitik angemessene Anreize für die Benutzer darstellt, Wasserressourcen effizient zu nutzen, und somit zu den Umweltzielen dieser Richtlinie beiträgt;

— dass die verschiedenen Wassernutzungen, die mindestens in die Sektoren Industrie, Haushalte und Landwirtschaft aufzugliedern sind, auf der Grundlage der gemäß Anhang III vorgenommenen wirtschaftlichen Analyse und unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips einen angemessenen Beitrag leisten zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen.

[...]



A. Allgemeines zu Art 9 WRRL

Art 9 Abs 1 UAbs 2 WRRL statuiert drei wesentliche Punkte:

1. Wasserpreise müssen einen Anreiz zum schonenden Umgang mit der Ressource Wasser bieten („Lenkungsfunktion“)
2. Die Kosten der Wasserdienstleistungen (inklusive der Umwelt- und Ressourcenkosten) müssen gedeckt werden („Finanzierungsfunktion“)
3. Die Kostenverteilung richtet sich nach dem Verursacherprinzip



A. Allgemeines zu Art 9 WRRL

Ferner regelt Art 9 WRRL:

- Abs 1 UAbs 3: Mögliche Abschwächungen des Kostendeckungsprinzips
- Abs 2: Berichtspflichten der Mitgliedstaaten
- Abs 3: Subventionen für „besondere Maßnahmen“ zulässig
- Abs 4: „Irland-Klausel“ ermöglicht ein „opting-out“ für eingeführte Praktiken



B. Welche Kosten sollen gedeckt werden?



B. Welche Kosten sollen gedeckt werden? Der Wasserdienstleistungsbegriff

- Auslegung des Wasserdienstleistungsbegriffs entscheidend!
- Legaldefinition in **Art 2 Z 38 WRRL**
- **Wasserdienstleistungen** sind

„alle Dienstleistungen, die für Haushalte, öffentliche Einrichtungen oder wirtschaftliche Tätigkeiten jeder Art folgendes zur Verfügung stellen:

a) **Entnahme, Aufstauung, Speicherung, Behandlung und Verteilung von Oberflächen- oder Grundwasser;**

b) Anlagen für die Sammlung und Behandlung von Abwasser, die anschließend in Oberflächengewässer einleiten;“



B. Welche Kosten sollen gedeckt werden?

Der Wasserdienstleistungsbegriff

- **Auslegung des Wasserdienstleistungsbegriffes:**
 - Aufzählung in Art 2 Z 38 ist **alternativ**, nicht kumulativ zu verstehen, dh auch eine Aufstauung für sich kann eine Wasserdienstleistung darstellen (anders: hL in Deutschland)
 - **Kreis** der potentiellen Wasserdienstleistungen ist **weit**: Trinkwasserversorgung; Abwasserentsorgung; Wasserkraftwerke, Hochwasserschutz, Schifffahrt soweit es zu Aufstauungen/Entnahmen kommt
 - Auch „**Eigenleistungen**“ (zB Selbstversorger) erfasst
 - Voraussetzung: **Signifikante Einwirkung** auf den Gewässerzustand



B. Welche Kosten sollen gedeckt werden?

Der Wasserdienstleistungsbegriff

■ Hochwasserschutzmaßnahmen als Wasserdienstleistungen?

- Nur wenn eine **Handlung iSd Art 2 Z 38 WRRL** signifikanten Einfluss auf Gewässer hat, zB **Aufstauung** durch Stauanlage oder Talsperre
- **Umkehrschluss:** kommt es zu keiner Aufstauung etc, liegt keine Wasserdienstleistung vor, sodass Art 9 WRRL nicht anwendbar ist (zB Schutzdamm)
- Starkes systematisches Argument: Verweis auf Art 9 WRRL in Erwägungsgrund 19 der Hochwasser-RL 2007/60/EG:

*„Bei vielfältiger Nutzung von Wasserkörpern für verschiedene Formen nachhaltiger menschlicher Tätigkeiten (z. B. **Hochwasserrisikomanagement**, Umweltschutz, Binnenschifffahrt oder Nutzung von Wasserkraft) mit Auswirkungen auf diese Wasserkörper sieht die Richtlinie 2000/60/EG hinsichtlich solcher Nutzungen und Auswirkungen eindeutige und transparente Verfahren vor, einschließlich der Genehmigung von möglichen Ausnahmen hinsichtlich der Ziele des „guten Zustands“ oder des „Verschlechterungsverbots“ in Artikel 4 der genannten Richtlinie. **Artikel 9 der Richtlinie 2000/60/EG sieht Maßnahmen zur Kostendeckung vor.**“*



B. Welche Kosten sollen gedeckt werden?

Finanzielle Kosten sowie Umwelt- und Ressourcenkosten

- **Umfassender Kostenbegriff:** Ziel ist die Internalisierung externer Effekte
- **Finanzielle Kosten:**
 - Keine gesicherten Hinweise in WRRL was hierunter zu verstehen ist
 - WATECO-Umsetzungsstrategie und Kommission: Betriebskosten, Wartungskosten, Kapitalkosten, Verwaltungskosten
 - Gewisse Spielräume bei den Mitgliedstaaten



B. Welche Kosten sollen gedeckt werden?

Finanzielle Kosten sowie Umwelt- und Ressourcenkosten

- **Umweltkosten:** Kosten für Schäden, die die Wasserdienstleistung für Umwelt, Ökosysteme und Personen mit sich bringt, die die Umwelt nutzen (zB Reduktion der ökologischen Qualität)
- **Ressourcenkosten:** Kosten für Erschöpfung der Ressource (Kommission) oder Opportunitätskosten (CIS)?
- **Problematisch:** Monetarisierung der Umwelt- und Ressourcenkosten
 - Große Unsicherheit in den MS; Hilfsdokument auf EU-Ebene geplant (CIS-Umsetzungsstrategie)
 - Geschätzte Sanierungskosten („cost approach“) vs. direkte oder indirekte Bewertungsmethoden („benefit approach“)



C. Wer ist zur Kostentragung verpflichtet?



Wer ist zur Kostentragung verpflichtet?

- Art 9 Abs 1 UAbs 2 SpStr 2: Die einzelnen **Wassernutzungen** sollen zur Kostendeckung **angemessen beitragen**
- Entscheidend für die Kostenzurechnung ist das **Verursacherprinzip**:
 - Englisch: „polluter-pays-principle“
 - Zentrale Maxime des europäischen Umweltrechts (vgl Art 191 AEUV)
 - Derjenige der die **Umwelt direkt oder indirekt belastet**, oder auch nur eine Bedingung hierfür setzt, soll für Vermeidung, Beseitigung und Ausgleich des Schadens verantwortlich sein
 - Ziel: Kostenwahrheit schaffen!
 - Nicht nur der **Verschmutzer**, sondern auch der **Benutzer** sowie der **Nutznießler** können zur Kostentragung herangezogen werden
 - Damit verbunden: Abbau von Subventionen und Beihilfen



D. Umsetzung des Art 9 WRRL in Österreich



D. Umsetzung des Art 9 WRRL in Österreich

- **Sehr restriktive Interpretation** des Wasserdienstleistungsbegriffs:
 - § 55e WRG: Nur Wasserversorgung und Abwasserentsorgung (und auch nur, wenn sie von Dritten erbracht wird [Stichwort: kommunale Daseinsvorsorge])
 - Nicht erfasst: Wasserkraftwerke, Hochwasserschutzmaßnahmen, Schifffahrt
- Österreichisches Recht **widerspricht** auch in **anderen Punkten** dem Art 9 WRRL, bspw:
 - zT keine anreizgebende Wasserpreisgestaltung
 - „doppeltes Jahreserfordernis“ gem § 15 Abs 3 Z 4 FAG
 - Subventionierung
 - Keine Berechnung und Internalisierung der Umwelt- und Ressourcenkosten!



Stand der Umsetzung in Österreich

- **Europäische Kommission** hat Österreich bereits wegen der zu engen Auslegung des Wasserdienstleistungsbegriffes **gerügt**
 - Auch Nutzung der „Oberflächengewässer für den Hochwasserschutz“ stelle ua eine Wasserdienstleistung dar
- **Vertragsverletzungsverfahren** beim EuGH droht (gegen Deutschland wurde aus selbigem Grund bereits Klage eingebracht!)



E. Art 9-konforme Hochwasserschutz- Finanzierung in Österreich



E. Art 9-konforme HWS-Finanzierung in Österreich

Belastungsquelle Hochwasserschutz

- Hochwasserschutzmaßnahmen haben in Österreich zT **signifikante Auswirkungen** auf die Oberflächengewässer:
 - Durchgängigkeitsbarrieren/Querbauten: Einschränkung des Sedimenttransportes, negativ für Wanderverhalten der Gewässerfauna (vgl NGP 2009, S 38 f)
 - Veränderungen der Gewässermorphologie („strukturelle Belastungen“; vgl NGP 2009, S 37 f)
- Hochwasserschutzmaßnahmen grundsätzlich von der Wasserdienstleistungsdefinition erfasst, wenn es zu Aufstauungen kommt



E. Art 9-konforme HWS-Finanzierung in Österreich

Kostentragung gem § 44 WRG

- Spezielle Kostentragungsregelung in **§ 44 WRG** bereits vorhanden
- **Anwendungsbereich:**
 - Schutz- und Regulierungswasserbauten, die durch **Bundes- oder Landesmittel** (mit)finanziert wurden
 - **Angemessener Kostenbeitrag** von Wasserberechtigten oder **Eigentümern** angrenzender Liegenschaften, welchen durch den Wasserbau ein erheblicher **Vorteil** zukommt
 - Errichtungs- und Instandhaltungskosten
 - Wasserrechtsbehörde zuständig (§ 117 WRG); sukzessive Gerichtszuständigkeit



E. Art 9-konforme HWS-Finanzierung in Österreich

- § 44 WRG erfüllt die **Vorgaben** des Art 9 WRRL aber **nicht**:
 - § 44 WRG ist unverbindlich („auf Verlangen“)
 - Beschränkt auf die finanziellen Kosten des Regulierungswasserbaus – keine Berücksichtigung der Umwelt- und Ressourcenkosten
- **Aber:** könnte erster Ansatzpunkt für eine Umsetzung des Kostendeckungsprinzips bei Hochwasserschutzmaßnahmen sein
 - § 44 WRG liegt das „Nutznießerprinzip“ zugrunde; wohl auch vom Verursacherprinzip iSd Art 9 WRRL erfasst
 - Europarechtliche Pflicht zur Kostendeckung besteht nur, wenn HWS-Maßnahme direkt und signifikant den Gewässerzustand belastet



F. Resümee



F. Resümee

- Österreich ist mit der **Umsetzung** des Kostendeckungsprinzip für Wasserdienstleistungen gem Art 9 WRRL **in Verzug**
 - Insbesondere restriktive Auslegung des Wasserdienstleistungsbegriffes ist europarechtswidrig
- Auch **Hochwasserschutzmaßnahmen** sind **Wasserdienstleistungen**, wenn es zu signifikant gewässerbelastenden Aufstauungen kommt
- § 44 WRG könnte **Ausgangspunkt** für eine europarechtskonforme Regelung der HWS-Finanzierung sein, allerdings bedürfte es gewisser Anpassungen:
 - Verbindlicherklärung (zumindest für Wehre und andere Querbauten)
 - Integration der Umwelt- und Ressourcenkosten in die Preise
 - In weiterer Folge: Abbau der Subventionen
 - Bereits jetzt verpflichtende Anwendung wg richtlinienkonformer Interpretation?



F. Resümee

Literaturhinweis:

**Umweltdachverband (Hrsg), Ökonomische Instrumente im Wasserschutz,
Manz Verlag (2012)**

- **Juristischer Teil:** *Stangl*, Das Kostendeckungsprinzip nach Art 9 WRRL
- **Ökonomischer Teil:** *Stagl/Kaufmann*, Umweltökonomische Aspekte in der österreichischen Umsetzung der WRRL



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontakt: florian.stangl@jku.at