

# **Schlussfolgerungen über Ausnahmen und unverhältnismäßig hohe Kosten**

## **Treffen der Wasserdirektoren im Rahmen der slowenischen Präsidentschaft, Brdo, 16.-17. Juni 2008**

---

### **Übereinstimmung bei Ausnahmen und unverhältnismäßig hohen Kosten**

#### ***Zuvor vereinbarte Übereinstimmungen***

Während der Beratungen über das Thema der unverhältnismäßig hohen Kosten wurde im Laufe der letzten Jahre bereits ein gewisses Maß an Übereinstimmung erzielt, das sich in verschiedenen Dokumenten widerspiegelt<sup>1</sup>. Im Folgenden werden diese Übereinstimmungen aufgezählt.

#### **Anwendbarkeit von Ausnahmen im Allgemeinen**

In dem von den Wasserdirektoren gebilligten Strategiepapier über Ausnahmen von 2007 wurde vereinbart, dass es sich bei der WRRL um eine Umweltrichtlinie handelt und eine Befreiung von der Zielsetzung nicht die Regel, sondern die Ausnahme sein sollte<sup>2</sup>. Bereits 2005 wurde in dem Papier über Umweltzielsetzungen vereinbart, dass die Ausnahmen ein integraler Bestandteil der in Artikel 4 festgelegten Umweltziele und des Planungsprozesses sind. Des Weiteren verständigten sich die Wasserdirektoren im

---

<sup>1</sup>

See [http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework\\_directive/guidance\\_documents&vm=detail&sb=Title](http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/guidance_documents&vm=detail&sb=Title).

<sup>2</sup> Der französische Wasserdirektor betonte, dass diese Aussage eine politische Verpflichtung darstellt und keine spezifischen Prozentsätze beinhaltet.

November 2007 darauf, dass es von großer Bedeutung ist sicherzustellen, dass Ausnahmen auf vergleichbare Weise angewendet werden, um trotz unterschiedlicher Umstände und Ausgangssituationen in den verschiedenen Mitgliedstaaten einen hohen Anspruch zu gewährleisten.

### **Auslegung von "unverhältnismäßig hohen Kosten"**

Im WATECO-Leitfaden wurde vereinbart, dass "Unverhältnismäßigkeit" eine politische, auf wirtschaftliche Informationen gestützte Beurteilung ist, und dass eine Kosten-Nutzen-Analyse von Maßnahmen notwendig ist, um zu einer Entscheidung über Ausnahmen zu gelangen. Diese Ansicht wurde in dem Strategiepapier des Jahres 2007 noch einmal bekräftigt.

Außerdem kam man in dem WATECO-Leitfaden zu dem Schluss, dass aufgrund der Unsicherheiten in den Kosten-Nutzen-Schätzungen Folgendes bedacht werden sollte:

- Unverhältnismäßigkeit sollte nicht an dem Punkt einsetzen, an dem die festgestellten Kosten den quantifizierbaren Nutzen übersteigen.
- Die Beurteilung von Kosten und Nutzen muss sowohl die qualitativen als auch die quantitativen Kosten und Nutzen mit einschließen.
- Die Spanne, um die die Kosten den Nutzen übersteigen, sollte abschätzbar sein und mit hoher Sicherheit bestimmt werden können.
- Im Zusammenhang mit Unverhältnismäßigkeit sollten Entscheidungsträger auch die Zahlkraft der von den Maßnahmen Betroffenen berücksichtigen. Dazu werden evtl. entsprechende Informationen nötig sein.

Im Strategiepapier 2007 wurde vereinbart, dass eine Beurteilung von unverhältnismäßig hohen Kosten nur sinnvoll ist, nachdem eine Kombination der kostengünstigsten Lösungen ermittelt worden ist. Vor allem sollten in allen Fällen, in denen eine Ausnahme gewährt wird, dennoch alle realisierbaren Maßnahmen durchgeführt werden, um den bestmöglichen Zustand zu erreichen.

Ein wichtiger Bestandteil der Diskussion über die Auslegung unverhältnismäßig hoher Kosten ist, welche Rolle die "Erschwinglichkeit" (affordability) spielt, d.h. ob die Möglichkeiten eines bestimmten Akteurs, eine Maßnahme zu finanzieren, eine Rolle spielen dürfen und falls ja, welche Kriterien herangezogen werden. Die Wasserdirektoren haben dieses Thema bereits diskutiert und auf ihren Treffen im Juni 2007 und November 2007 beschlossen, dass die "finanziellen Möglichkeiten" die Ansprüche der Richtlinie nicht verwässern sollten. Sie erkannten jedoch auch, dass soziale und wirtschaftliche Aspekte bei den Entscheidungen über Ausnahmen eine Rolle spielen könnten. Außerdem einigten sich die Wasserdirektoren, dass die Mitgliedstaaten die Umsetzung von Maßnahmen schrittweise gestalten können, um die Kosten der Umsetzung zu verteilen, aber dass Aktivitäten im ersten Zyklus bereits deutlich und nachweisbar sein müssen.

Im November 2007 hoben die Wasserdirektoren in Lissabon hervor, dass in den Fällen, in denen Ausnahmen in Betracht gezogen werden, zwischen den Folgen des Nicht-Handelns und den spezifischen Kosten der Maßnahmen abgewogen werden muss.

Ebenfalls im November 2007 vereinbarten die Wasserdirektoren, dass bei der Prüfung der Erschwinglichkeit sämtliche möglichen Finanzierungsmechanismen in einem ersten Schritt untersucht werden müssen (einschließlich öffentlicher Finanzierungsmaßnahmen, privater Investitionen, Möglichkeiten im Rahmen der Unterstützung durch die EU und anderer internationaler Organisationen, Kostendeckung usw.).

### **Transparenz**

Bei allen Gelegenheiten, bei denen die Beurteilung unverhältnismäßig hoher Kosten oder die Anwendung von Ausnahmen diskutiert wurde, wurde die Bedeutung der Transparenz hervorgehoben. In dem von den Wasserdirektoren im November 2007 gebilligten Strategiepapier wurde erklärt, dass die Öffentlichkeit zumindest über die Gründe für die Anwendung von Ausnahmen (z. B. nach Artikel 4 Buchstabe a i, ii und iii) aufgeklärt werden sollte, und zwar bezogen auf jeden Wasserkörper, auf den Ausnahmen angewendet werden. Ebenfalls im November 2007 beschlossen die Wasserdirektoren, dass die mit Kriterien der Unverhältnismäßigkeit begründeten Ausnahmen auf

transparente Weise dargelegt werden müssen und die Gründe sowie zu Grunde liegende Daten und Beurteilungen öffentlich zugänglich gemacht werden müssen.

Um eine "vollständige und korrekte Umsetzung"<sup>3</sup> der Richtlinie sicherzustellen sowie die vergleichbare Anwendung von Ausnahmen ist es notwendig, die Gründe für Ausnahmen vollständig und transparent in dem Bewirtschaftungsplan für das Einzugsgebiet darzulegen.

Bereits aus Artikel 4 Absatz 4 und Artikel 4 Absatz 5 sowie den entsprechenden Erwägungsgründen ist ersichtlich, dass die folgenden Informationen in den Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete enthalten sein sollten<sup>4</sup>:

- die Gründe für eine Fristverlängerung sollten einzeln dargelegt werden;
- die Gründe für das Festlegen weniger strenger Umweltziele sollten ausdrücklich erwähnt werden;

---

<sup>3</sup> Vgl. Erwägungsgrund 30: *"Im Hinblick auf eine vollständige und korrekte Umsetzung dieser Richtlinie sollten etwaige Verlängerungen der Fristen anhand geeigneter, eindeutiger und transparenter Kriterien erfolgen und von den Mitgliedstaaten in den Bewirtschaftungsplänen für das Einzugsgebiet begründet werden."* und Erwägungsgrund 31 *"In Fällen, in denen sich menschliche Tätigkeiten oder die natürlichen Gegebenheiten auf einen Wasserkörper in einer Weise auswirken, die es unmöglich oder äußerst kostspielig erscheinen lässt, einen guten Zustand zu erreichen, sind gegebenenfalls weniger strenge Umweltziele anhand geeigneter, eindeutiger und transparenter Kriterien festzulegen, wobei alle praktikablen Vorkehrungen getroffen werden müssen, um einer weiteren Verschlechterung des Gewässerzustands vorzubeugen."*

<sup>4</sup> Vgl. Artikel 4 Absatz 4 Buchstabe b: *"Die Verlängerung der Frist und die entsprechenden Gründe werden in dem in Artikel 13 genannten Bewirtschaftungsplan für das Einzugsgebiet im einzelnen dargelegt und erläutert."*

und Artikel 4 Absatz 4 Buchstabe d: *"Der Bewirtschaftungsplan für das Einzugsgebiet enthält eine Zusammenfassung derjenigen Maßnahmen nach Artikel 11, die als erforderlich angesehen werden, um die Wasserkörper bis zum Ablauf der verlängerten Frist schrittweise in den geforderten Zustand zu überführen, die Gründe für jede signifikante Verzögerung bei der Umsetzung dieser Maßnahmen und den voraussichtlichen Zeitplan für die Durchführung dieser Maßnahmen."*

und Artikel 4 Absatz 5 Buchstabe d: *"Die weniger strengen Umweltziele und die Gründe hierfür werden in dem in Artikel 13 genannten Bewirtschaftungsplan für das Einzugsgebiet im einzelnen dargelegt, und diese Ziele werden alle sechs Jahre überprüft."* einschließlich der Gründe aus denen *"die ökologischen und sozioökonomischen Erfordernisse, denen solche menschlichen Tätigkeiten dienen, nicht durch andere Mittel erreicht werden können, die eine wesentlich bessere und nicht mit unverhältnismäßig hohen Kosten verbundene Umweltoption darstellen."* Artikel 4 Absatz 5 Buchstabe a.'

- eine Zusammenfassung der Maßnahmen, die ergriffen werden, um den Wasserkörper *schrittweise* in den geforderten Zustand zu überführen;
- die Gründe für jede signifikante Verzögerung bei der Umsetzung der Maßnahmen;
- den erwarteten Zeitplan für die Umsetzung der (verzögerten) Maßnahmen;
- geeignete, eindeutige und transparente Kriterien für Ausnahmen.

Des Weiteren kam man überein, dass

- eine Notwendigkeit für klare und nachweisbare Aktivitäten im ersten Zyklus besteht;
- bei einer Begründung mit Unverhältnismäßigkeit, die Gründe sowie zu Grunde liegende Daten und Beurteilungen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden müssen;
- bei der Prüfung der Erschwinglichkeit zuerst alle in Frage kommenden Finanzierungsmechanismen untersucht werden müssen;
- in den Fällen, in denen eine Ausnahme in Betracht gezogen wird, die Folgen des Nicht-Handelns mit berücksichtigt werden müssen.

### ***Weitere, auf dem Treffen der Wasserdirektoren in Slowenien beschlossene Übereinstimmungen***

#### **Kosten der unter dem Gemeinschaftsrecht erforderlichen Maßnahmen**

Die Wasserdirektoren sind sich einig, dass die vormals vereinbarte Erklärung, dass "die Kosten grundlegender Maßnahmen bei der Entscheidung über unverhältnismäßig hohe Kosten nicht berücksichtigt werden können" dahingehend präzisiert werden muss, dass "die Kosten der unter dem bestehenden Gemeinschaftsrecht erforderlichen Maßnahmen, die zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Richtlinie bereits vereinbart waren, bei der Entscheidung über unverhältnismäßig hohe Kosten nicht berücksichtigt werden können".

Unbeschadet der Übergangsvorschriften in den Beitrittsverträgen gilt dies auch für die Mitgliedstaaten, die der EU 2004 und 2007 beigetreten sind.

### **Allgemeine Ansätze / Priorisierungsansätze**

Die Wasserdirektoren stimmten überein, dass eine proportionale Auswahl von verschiedenen Analyseverfahren (Kosten-Nutzen-Analyse, Nutzenanalyse, Analyse der Folgen des Nicht-Handelns, Kostenverteilung, soziale und sektorale Auswirkungen, Erschwinglichkeit, Kostenwirksamkeit, usw.) nützlich ist, um fundierte Entscheidungen zu treffen.

Die Wasserdirektoren vereinbarten außerdem, dass Priorisierungsansätze für das Festlegen einer Rangfolge von Maßnahmen, die technologisch durchführbar sind, die ersten operativen Schritte bei der Beurteilung der Unverhältnismäßigkeit der Kosten darstellen können, dass aber die Begründung für eine Fristverlängerung gemäß dieser Ansätze die entsprechenden Vorschriften der Wasserrahmenrichtlinie befolgen sollte. Die Ergebnisse der Priorisierung sollten ggf. im Hinblick auf den Zustand des Gewässers entwickelt oder angepasst werden.

Es wurde betont, dass eine Priorisierung auf verschiedenen geographischen/administrativen Ebenen stattfindet (z. B. MS, Flusseinzugsgebiet, Region, Teilgebiete, Wasserkörper) und die verschiedenen Grundvoraussetzungen in dem Bereich berücksichtigen sollte. Der Priorisierungsprozess sollte eine Reihe maßgeblicher Kriterien berücksichtigen, wie zum Beispiel:

- Synergien mit anderen Richtlinien, z. B. FFH-Richtlinie, Richtlinie über das Management von Hochwasserrisiken
- Kosteneffizienz / Nutzen der Maßnahmen
- Folgen des Nicht-Handelns
- Sicherheit / Unsicherheit ("no-regret-Maßnahmen")
- Maßnahmen, die kurzfristig umgesetzt werden könnten

- Dringlichkeit des zu lösenden Problems (ernste Folgen/ hohe Kosten des Nicht-Handelns: z. B. Schutz der Trinkwasserversorgung)
- verfügbare Finanzierungsmechanismen
- öffentliche Akzeptanz

Priorisierungskriterien und Ergebnisse sollten transparent und der Öffentlichkeit zugänglich sein. Der Priorisierungsansatz sollte außerdem Informationen über den weiteren Zeitplan zur Erreichung der Umweltziele enthalten.

### **Alternative Finanzierungsmechanismen**

Die Wasserdirektoren haben Folgendes vereinbart:

- Wenn eine Fristverlängerung mit dem Argument der Erschwinglichkeit begründet wird, sollte die Möglichkeit der Nutzung passender alternativer Finanzierungsmöglichkeiten vollständig ausgelotet werden. Alternative Finanzierungsmechanismen könnten die Verteilung der Kosten auf die Verursacher und Nutzer beinhalten, öffentliche Haushalte (der verschiedenen Ebenen), europäische Fonds, usw.
- Passende alternative Finanzierungsmechanismen sollten in angemessenem Maße berücksichtigt werden.

### **Verlängerung von Fristen im Hinblick auf Erschwinglichkeit**

Die Wasserdirektoren haben Folgendes vereinbart:

- Erschwinglichkeit kann ein Bestandteil der Begründung einer Entscheidung über Fristverlängerung sein, sofern es anschaulich Erläuterung gibt über
  - das Fehlen passender alternativer Finanzierungsmechanismen, die nicht mit Erschwinglichkeit in Konflikt treten,
  - die Folgen des Nicht-Handelns bei einer Entscheidung zu Gunsten einer Fristverlängerung und
  - der Schritte, die unternommen werden, um das Problem der Erschwinglichkeit zukünftig zu lösen.

- Das Nicht-Handeln eines Akteurs führt nicht automatisch zum Nicht-Handeln anderer Akteure innerhalb desselben Sektors.

### **Administrative / juristische Einschränkungen**

Es bestand Übereinstimmung, dass einige Veränderungen des institutionellen Rahmens für die Einrichtung von alternativen Finanzierungsmöglichkeiten oder den Umgang mit anderen administrativen oder juristischen Einschränkungen Zeit in Anspruch nehmen können. In einigen Fällen könnte es zu unverhältnismäßig hohen Kosten führen, diese Veränderungen im ersten Management-Zyklus herbeizuführen.

Es wurde daher vereinbart, dass in Fällen, in denen bestimmte Verfahrensanforderungen erfüllt werden müssen um Maßnahmen ergreifen zu können, die Frist zur Erreichung der Umweltziele evtl. verlängert werden muss. In allen Fällen, in denen administrative oder juristische Einschränkungen auftauchen, muss eine Beschreibung der Einschränkungen in den Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete erfolgen sowie eine Erklärung darüber, wie zukünftig mit diesen Einschränkungen umgegangen werden soll.

Zusätzlich wiesen mehrere Mitgliedstaaten auf die verschiedenen Zeitpläne für die Umsetzung der Finanzierungsinstrumente im Rahmen der finanziellen Vorausschau der EU (2007-2013) und auf die Ausarbeitung der ersten Bewirtschaftungspläne für Einzugsgebiete (22. Dezember 2009) hin. In diesem Kontext wurde besonders die Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums hervorgehoben und die möglichen Anpassungen für die Entwicklungspläne des ländlichen Raums der Mitgliedstaaten im Hinblick auf Wasserthemen.

### **Transparenz**

Die Wasserdirektoren vereinbarten, dass die folgenden Elemente der Beurteilung von Unverhältnismäßigkeit im Zuge einer Öffentlichkeitsbeteiligung zugänglich und deutlich im Bewirtschaftungsplan für das Einzugsgebiet erläutert werden müssen:

- Im Falle einer Fristverlängerung:

- eine Beschreibung der maßgeblichen Gründe (einschließlich der angewandten Kriterien) für eine Begründung durch Unverhältnismäßigkeit;
  - Darlegung, dass keine passenden alternativen Finanzierungsmechanismen verfügbar sind, falls Gründe der Erschwinglichkeit aufgeführt werden;
  - Erläuterung, wie die Folgen des Nicht-Handelns berücksichtigt wurden und welche Maßnahmen ergriffen werden, um diese Probleme anzugehen, so dass zukünftig keine Fristverlängerung mehr notwendig sein wird.
- Im Falle einer Herabsetzung der Umweltziele:
    - eine Beschreibung der maßgeblichen Gründe (einschließlich der angewandten Kriterien) für das Anführen der Begründung durch Unverhältnismäßigkeit;
    - Erläuterung, inwiefern die Folgen des Nicht-Handelns berücksichtigt wurden.

## **Noch offene Punkte**

Über die Rolle von Beschränkungen der öffentlichen Haushalte im Hinblick auf die Beurteilung der Unverhältnismäßigkeit und über die Rolle der Erschwinglichkeit gemäß Artikel 4 Absatz 5 konnten die Wasserdirektoren in dieser Phase der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie keine Einigung erzielen. Die verschiedenen Standpunkte werden im Folgenden kurz dargestellt.

### **Beschränkungen der öffentlichen Haushalte**

Die Mehrheit der Wasserdirektoren deutete an, dass die Beschränkung der öffentlichen Haushalte als Begründung für eine Fristverlängerung gelten könnte, da die verfügbaren Mittel für die Wasserwirtschaft begrenzt sind. Die Kommission wies darauf hin, dass ihrer Meinung nach die Verabschiedung der Wasserrahmenrichtlinie durch den Rat und

das Europäische Parlament Verpflichtungen seitens der Mitgliedstaaten beinhaltet, die notwendigen Mittel für die Umsetzung bereit zu stellen.

### **Rolle der Erschwinglichkeit gemäß Artikel 4 Absatz 5**

Nach Auffassung einiger Wasserdirektoren könnte die Erschwinglichkeit bei der Festlegung von weniger strengen Umweltzielen eine Rolle spielen, da sich sowohl Artikel 4 Absatz 4 als auch Artikel 4 Absatz 5 auf unverhältnismäßig hohe Kosten beziehen. Sie wiesen darauf hin, dass in der Praxis eine Begründung durch Erschwinglichkeit sich weniger häufig auf Artikel 4 Absatz 5 als auf Artikel 4 Absatz 4 stützen würde. Andere Wasserdirektoren argumentierten, dass Erschwinglichkeit keine Begründung für weniger strenge Umweltziele darstellen könne, da sich der Kontext, in dem unverhältnismäßig hohe Kosten in Artikel 4 Absatz 5 genannt werden, von dem in Artikel 4 Absatz 4 unterscheidet, wobei ersterer sich auf eine dauerhafte Festlegung weniger strenger Umweltziele bezieht (die alle sechs Jahre einer Überprüfung unterzogen werden). Dieselben Wasserdirektoren sind der Auffassung, dass es für die Anwendung dieser Regelung notwendig ist, klar herauszustellen, dass die Kosten den Nutzen, der durch das Erreichen des Zieles erzielt wird, übertreffen.