

LAWA-Arbeitsprogramm Flussgebietsbewirtschaftung 2011-2012

Produkt-Nr.WRRL-2.5.1

Wirtschaftliche Analyse

Wasserdienstleistung/ Wassernutzung

(Stand: 23.03.2015)

1. Auftrag laut LAWA-Arbeitsprogramm

Laut PDB 2.5.1 des LAWA-Arbeitsprogramms ist Ziel des Produkts eine Information über das Ergebnis und die Auswirkungen (insbesondere zu Art. 9 WRRL) des EuGH-Urteils vom 11.09.2014 (Az.: RS C-525/12) im Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland in Sachen Wasserdienstleistungen (Deckung der Kosten für Wasserdienstleistungen, Begriff Wasserdienstleistungen) (Az.: KOM 2007/2243).

Eine Beschlussfassung ist laut aktualisiertem PDB für die 150. LAWA-VV (September 2015) vorgesehen.

2. Ausgangslage des Verfahrens

Mit der Klage begehrte die Europäische Kommission die Feststellung, dass die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 2006/60/EG (WRRL) und hier insbesondere aus Art. 2 Nr. 38 und Art. 9 verstoßen habe, dass sie bestimmte Dienstleistungen (u.a. die Aufstauung für die Stromerzeugung aus Wasserkraft, die Schifffahrt und den Hochwasserschutz, die Entnahme für Bewässerung und industrielle Zwecke sowie den Eigenverbrauch) von der Anwendung des Begriffs „Wasserdienstleistungen“ ausnimmt.

Die Bundesrepublik Deutschland wendet den Begriff Wasserdienstleistungen ausschließlich auf die Wasserversorgung und die Abwasserbehandlung an.

3. Die Entscheidung des EuGH

Der EuGH bezieht sich in seiner Entscheidung zunächst auf den Wortlaut von Art. 9 der WRRL, wonach die Mitgliedstaaten unter Zugrundelegung des Verursacherprinzips den Grundsatz der Deckung der Kosten berücksichtigen sowie auf Art. 2 Nr. 38 der Richtlinie, der eine Begriffsbestimmung für „Wasserdienstleistungen“ enthält. Der EuGH stellt fest, dass sich dem Wortlaut der Bestimmungen nicht unmittelbar entnehmen lasse, welche Dienstleistungen konkret der Normgeber dem Grundsatz der Kostendeckung unterwerfen wollte. Unter Berücksichtigung von Zusammenhang, Systematik, Ziel und Entstehungsgeschichte der Normen sei zu konstatieren, dass die Richtlinie als Rahmenrichtlinie gemeinsame Grundsätze und einen allgemeinen Handlungsrahmen festlege. Die konkrete Ausgestaltung obliege den Mitgliedstaaten. Dabei sei eine vollständige Harmonisierung der wasserrechtlichen Vorschriften nicht intendiert. Insbesondere dem 13. Erwägungsgrund zur Richtlinie sei zu entnehmen, dass Entscheidungen auf einer Ebene getroffen werden sollten, die einen möglichst direkten Kontakt zu der Örtlichkeit ermögliche, in der Wasser genutzt oder durch bestimmte Tätigkeiten in Mitleidenschaft gezogen werde. Vorrang sollten daher - unbeschadet der Bedeutung der Wassergebührenpolitik und des Verursacherprinzips – die von den Mitgliedstaaten erstellten Maßnahmenprogramme genießen, die wegen der Regelung in Art. 11 Abs. 3 b) WRRL auch Maßnahmen zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen enthielten.

Wörtlich führt der EuGH weiter aus: *„Zwar können, wie die Kommission zu Recht vorträgt, die verschiedenen in Art. 2 Nr. 38 der Richtlinie 2000/60 aufgezählten Tätigkeiten, wie die Entnahme oder die Aufstauung, Auswirkungen auf den Zustand des Wasserkörpers haben und aus diesem Grund die Verwirklichung der mit der Richtlinie verfolgten Ziele gefährden, doch kann daraus nicht der Schluss gezogen werden, dass das Fehlen einer Bepreisung solcher Tätigkeiten in jedem Fall der Verwirklichung dieser Ziele zwangsläufig abträglich ist.“* Im Ergebnis bedeute dies, dass nicht zwangsläufig alle in Art. 2 Nr. 38 a) genannten Tätigkeiten dem Grundsatz der Kostendeckung unterworfen werden müssten, sofern durch die Nichtvornahme einer Bepreisung die Verwirklichung der Ziele der Richtlinie nicht in Frage gestellt würde. Der Umstand allein also, dass die Bundesrepublik Deutschland einige der genannten Tätigkeiten nicht dem Grundsatz der Kostendeckung unterwerfe, lasse für sich genom-

men und ohne weitere Rüge nicht die Feststellung zu, dass die Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 2 Nr. 38 und Art. 9 der WRRL verstoßen habe.

4. Haltung der EU-Kommission

In ihrer Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat vom 09.03.2015 (COM (2015)120 final) zur Wasserrahmenrichtlinie und Hochwasserrichtlinie bringt die Kommission ihre Einschätzung und Haltung nach der Entscheidung des EuGH zum Ausdruck. In der Entscheidung sei anerkannt worden, dass der Grundsatz der Kostendeckung – durch Bepreisung oder auf andere Weise – potenziell auf eine breite Palette von Wasserdienstleistungen Anwendung finde, die den Wasserzustand beeinflussen. Beschließe ein Mitgliedstaat, den Grundsatz der Kostendeckung auf eine bestimmte Wassernutzungstätigkeit nicht anzuwenden, so müsse er genau erläutern, mit welchen anderen Maßnahmen er sicherstelle, dass die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie erreicht werden.

Die Ausführungen lassen darauf schließen, dass weiterhin ein Dissens zwischen dem Verständnis der EU- Kommission und der von Deutschland sowie einer Reihe von weiteren Mitgliedstaaten im Verfahren vertretenen Haltung hinsichtlich des Umfangs des Begriffs Wasserdienstleistungen besteht.

5. Fazit

Das Vorgehen Deutschlands ist damit im Ergebnis nicht beanstandet worden. Der EuGH vermeidet in seinem Urteil allerdings eine klare Aussage darüber, welche Tätigkeiten der Begriff der Wasserdienstleistungen konkret umfasst. Eine Widerlegung der Position der Bundesregierung, wonach nur die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung unter den Begriff der Wasserdienstleistungen fallen, findet sich in dem Urteil aber ebenfalls nicht. Die Frage, was unter den Wasserdienstleistungsbegriff tatsächlich fällt, ist daher nach wie vor höchstrichterlich ungeklärt.

Das BMUB sieht deshalb keinen Grund von der bisherigen deutschen Position abzuweichen. Diese Position wird vom LAWA-Ausschuss Wasserrecht geteilt. Die Europäische Kommission hält – wie sich aus einem non-paper der Strategic Coordination Group mit dem Titel „Analysis of Case C-525/13 – German water services“ ergibt – dagegen offenbar an dem weiten Begriff der Wasserdienstleistung fest. Dieser Auffassung wurde in der Sitzung der Strategic Coordination Group am 05.11.2014 in Brüssel von deutscher Seite, unterstützt durch andere Mitgliedstaaten, ausdrücklich widersprochen.

In der o. g. Sitzung der Strategic Coordination Group hat die Kommission erläutert, dass nach ihrer Auffassung die Mitgliedstaaten aus Transparenzgründen in den Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen für die nach der Art. 5-Analyse identifizierten Belastungen erläutern müssen, welche Maßnahmen ergriffen werden. Soweit hierbei auf Maßnahmen zur Kostendeckung verzichtet wird, sei dies ebenfalls zu erläutern. Dies ergebe sich aus Art. 9 Abs. 4 WRRL. Deutschland hat in der o. g. Sitzung auch dieser Auffassung widersprochen und darauf hingewiesen, dass diese Auffassung der Kommission sich nicht aus dem Urteil des EuGH ableiten lasse.

Der EuGH (wie auch der Generalanwalt in seinem Schlussantrag, Rn. 45, 88f.¹) eröffnet in seinem Urteil den Mitgliedstaaten einen weiten Spielraum, auf der Grundlage einer wirtschaftlichen Analyse die Maßnahmen festzulegen, die zur Anwendung der Grundsätze der Kostendeckung zu ergreifen sind (Art. 9 Absatz 1 WRRL). Das Gericht sieht nicht die Notwendigkeit, die Bepreisung auf alle Wasserdienstleistungen

¹ <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=152659&doclang=DE>

auszudehnen, da die Praxis in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ist (vgl. Rn. 47).

In Bezug auf die Darlegungslast für die Mitgliedstaaten gilt für Wasserdienstleistungen jedenfalls Art. 9 Abs. 2 WRRL: Die Mitgliedstaaten berichten in ihren Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete die geplanten Schritte zur Durchführung von Absatz 1, die zur Verwirklichung der Umweltziele dieser Richtlinie beitragen werden, sowie über den Beitrag der verschiedenen Wassernutzungen zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen. Dies entspricht auch Anhang VII Teil A Nr. 7.2 WRRL. Diesen Anforderungen müssen die Bewirtschaftungspläne in Deutschland gerecht werden.

Der EuGH ist in den tragenden Gründen seines Urteils auf Art. 9 Absatz 4 WRRL und seine Voraussetzungen nicht näher eingegangen. Der Gerichtshof erwähnt ganz am Ende seines Urteils (Rn. 57) diese Bestimmung, um den Spielraum der Mitgliedstaaten zu unterstreichen. Andererseits wird damit auch angedeutet, dass der EuGH eine intensive Prüfung dieser Vorschrift nicht vorzunehmen brauchte, da die Kommission keinen entsprechenden Antrag gestellt hat.