



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

GENERALSEKRETARIAT

Brüssel, den 07 -11- 2007

SG-Greffe(2007)D/ 206817

STÄNDIGE VERTRETUNG DER
BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
BEI DER EUROPÄISCHEN UNION
Rue J. de Lalaing, 8-14
1040 - BRÜSSEL

Betreff: Aufforderungsschreiben
Vertragsverletzung-Nr 2007/2243

Hiermit gestattet sich das Generalsekretariat, Sie zu bitten, das beigelegte Schreiben an den Bundesminister des Auswärtigen weiterzuleiten.

Für die Generalsekretärin,

Karl VON KEMPIS

Anlage : K(2007) 4833

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 6/11/2007

2007/2243

K(2007) 4833

Sehr geehrter Herr Bundesminister,

ich möchte Ihre Aufmerksamkeit auf die nachfolgenden Fragen betreffend die Umsetzung der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl L 327 vom 22. Dezember 2000, S. 1 (im Folgenden: Richtlinie) und die unvollständige Anwendung der Richtlinie lenken.

Hintergrund

Die zuständigen Kommissionsdienststellen haben die Konformität der ihr seitens der Bundesrepublik Deutschland mitgeteilten nationalen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie geprüft. Des Weiteren ist die Umsetzung des Artikels 5 der Richtlinie der Gegenstand einer unter dem Aktenzeichen 2006/4639 geführten Beschwerde. Die Beschwerde hatte Bezug genommen auf die von der Bundesrepublik Deutschland für die Zwecke des Artikels 5 der Richtlinie vorbereiteten Berichte. Der Beschwerdeführer behauptet, dass die enge Auslegung des Begriffs „Wasserdienstleistungen“ durch die deutschen Behörden eine unvollständige wirtschaftliche Analyse zur Folge habe und damit eine unvollständige Umsetzung des Artikels 5 der Richtlinie.

Die Kommission hat auf die Beschwerde hin, die deutschen Behörden durch Schreiben vom 21. März 2007 darum gebeten, die Auslegung des Begriffs klarzustellen. Zum einen wurden detaillierte Informationen dazu erbeten, ob erstens jede im Artikel 2 (38) der Richtlinie erwähnte Wasserdienstleistung, das heißt die „Entnahme, Aufstauung, Speicherung, Behandlung und Verteilung von Oberflächen- oder Grundwasser“ sowohl für öffentliche als auch private Dienstleistungen, erfasst ist. Zum anderen wurde um Auskunft darüber gebeten, ob die Begriffe „Aufstauung“ und „Speicherung“ auch Dämme oder andere Infrastrukturen umfassen, die der Gewinnung von Wasserkraft und der Schifffahrt dienen.

Seiner Exzellenz Herrn Frank-Walter STEINMEIER
Bundesminister des Auswärtigen
Werderscher Markt 1
D - 10117 Berlin

Commission européenne, B-1049 Bruxelles – Belgique
Europese Commissie, B-1049 Brussel – België
Telefon: 00 32 (0) 2 299.11.11

Die Bundesrepublik Deutschland hat der Kommission durch Schreiben vom 21. Juni 2007 geantwortet. Die Bundesrepublik Deutschland hat in ihrem Schreiben die Ansicht vertreten, dass der Begriff „Wasserdienstleistungen“ der Richtlinie nur die Wasserversorgung und die Abwasserbehandlung umfasse. Die Richtlinie verlange weder, dass weitere Aktivitäten erfasst würden, noch sei dies vom Gesetzgeber seinerzeit beabsichtigt gewesen. Des Weiteren hat die Bundesrepublik Deutschland vorgetragen, dass der Einschluss der Eigenversorgung weder zwingend erforderlich noch ausgeschlossen worden sei. Schließlich hat die Bundesrepublik Deutschland bestätigt, dass der Begriff „Wasserdienstleistungen“ nicht in deutsches Recht umgesetzt worden sei. Die korrekte Anwendung des Begriffs sei jedoch durch die erfolgte Umsetzung des Artikels 5 der Richtlinie auf Länderebene sichergestellt. Eine formelle Umsetzung sei nicht erforderlich, da der Begriff „Wasserdienstleistungen“ gemäß Artikels 2 (38) der Richtlinie direkt anwendbar sei.

Rechtliche Würdigung

Als Ergebnis der Überprüfung der Umsetzung der Richtlinie ist festzustellen, dass Defizite bei der rechtlichen Umsetzung von Artikel 2, 4, 9, 10 und Annex VII der Richtlinie festgestellt wurden. Des Weiteren ist die Kommission der Ansicht, dass die korrekte Anwendung der Artikel 5 und 9 der Richtlinie nicht gewährleistet ist.

A. Unvollständige rechtliche Umsetzung der Richtlinie

Artikel 2

Die Begriffsbestimmungen des Artikels 2 der Richtlinie wurden nicht vollständig auf Bundes- oder Landesebene umgesetzt, obwohl der Gerichtshof in der Rechtssache C-32/05, Kommission/Luxemburg die Bedeutung der Umsetzung dieser Begriffe bestätigt hat. Umsetzungsdefizite bestehen für die Begriffe „Zustand des Oberflächengewässers“ (Nr. 17), „guter Zustand des Oberflächengewässers“ (Nr. 18), „Zustand des Grundwassers“ (Nr. 19), „guter Zustand des Grundwassers“ (Nr. 20), „ökologischer Zustand“ (Nr. 21), „verfügbare Grundwasserressource“ (Nr. 27), „gefährliche Stoffe“ (Nr. 29), „Schadstoff“ (Nr. 31), „Wasserdienstleistungen“ (Nr. 38), „Wassernutzung“ (Nr. 39), „Emissionsgrenzwert“ (Nr. 40) und „Emissionsbegrenzung“ (Nr. 41). Des Weiteren scheint der Begriff „erheblich veränderter Wasserkörper“ (Nr. 9) nicht die Übergangs- und Küstengewässer zu umfassen, da der Begriff „oberirdische Gewässer“ auf Süßwasser beschränkt zu sein scheint.

Die Kommission ist, darauf sei in diesem Zusammenhang hingewiesen, der Ansicht, dass der Begriff „Wasserdienstleistungen“ in nationales Recht umgesetzt werden muss. Dies ist erforderlich, um den Anwendungsbereich des Artikels 5 der Richtlinie festzulegen und Rechtssicherheit für Wassernutzer und -dienstleister herzustellen.

Artikel 4

Auch die Bestimmung zu den Umweltzielen in Artikel 4 der Richtlinie zur Verhinderung einer Verschlechterung der Oberflächengewässer, des Grundwassers und von Schutzgebieten ist nicht vollständig umgesetzt worden. Zwar ist Artikel 4 (1) b) iii) der Richtlinie auf Bundesebene durch § 33a (1) Nr. 2 und 3 Wasserhaushaltsgesetz (WHG)

umgesetzt worden, doch fehlen entsprechende Vorschriften auf Landesebene. Des Weiteren sind auch die Artikel 4 (2) und Artikel 4 (4) d) letzter Satz der Richtlinie von keinem der Länder umgesetzt worden. Artikel 4 (5) d), Artikel 4 (6) e) und Artikel 4 (7), 2. Spiegelstrich, b) der Richtlinie sind nicht in den Ländern Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen und Schleswig-Holstein umgesetzt worden. Artikel 4 (8) und Artikel 4 (9) der Richtlinie sind ebenfalls von den Ländern nicht umgesetzt worden.

Artikel 10

Die Bundesrepublik Deutschland hat auch Artikel 10 der Richtlinie zu dem kombinierten Ansatz für Punktquellen und diffuse Quellen nicht umgesetzt worden.

Annex VII

Art 13 (4) der Richtlinie sieht vor, dass der Bewirtschaftungsplan für das Flusseinzugsgebiet die in Annex VII aufgezählten Informationen enthalten muss. Diese Verpflichtung ist nur unvollständig umgesetzt worden, da der Verweis der Ländergesetzgebung auf die Vorschrift des § 36b WHG nicht alle Angaben gemäß Anhang VII der Richtlinie umfasst. Des Weiteren haben die Länder Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen und Schleswig-Holstein den Anhang VII der Richtlinie nicht korrekt umgesetzt.

Artikel 24

Aufgrund der vorerwähnten Defizite bei der rechtlichen Umsetzung von Artikel 2, 4, 10 und Annex VII der Richtlinie muss auch davon ausgegangen werden, dass die Bundesrepublik Deutschland ihre Verpflichtungen gemäß Artikel 24 der Richtlinie nicht erfüllt hat.

B. Unvollständige Anwendung der Artikel 5 und 9

Auslegung von Art. 2 (38) (a)

Die Kommission ist des Weiteren der Ansicht, dass die enge Auslegung des Begriffs „Wasserdienstleistungen“ zur Folge hat, dass die korrekte Anwendung von Artikel 5 und 9 der Richtlinie nicht gewährleistet ist. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Begriffsbestimmung „Wasserdienstleistungen“ sämtliche Eingriffsformen in die natürlichen hydrologischen Bedingungen umfasst, die der Bereitstellung von Wasser für den menschlichen, industriellen und landwirtschaftlichen Gebrauch dienen. Demgemäß umfasst Art 2 (38) der Richtlinie auch die Aufstauung und Speicherung für die Zwecke der Gewinnung von Wasserkraft, den Hochwasserschutz und die Schifffahrt. Dafür sind die folgenden Gründe maßgeblich:

Art 2 (38) der Richtlinie definiert „Wasserdienstleistungen“ als

„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. "

Die Begriffsbestimmung „Wasserdienstleistungen“ erstreckt sich demnach auf alle Dienstleistungen, die einen Eingriff gemäß Artikel 2 (38) (a) oder (b) der Richtlinie darstellen. Die Begriffsbestimmung ist weit auszulegen.

Artikel 38 (2) (a) der Richtlinie kann deshalb nicht dahingehend ausgelegt werden, dass sämtliche dort beschriebenen Eingriffsformen kumulativ für das Vorliegen einer Wasserdienstleistung erfüllt sein müssen. So erfordert beispielsweise die Trinkwasserversorgung nicht stets eine Aufstauung und es ist auch möglich, dass Wasser aus einer reinen Quelle keiner Behandlung bedarf. Deshalb hält die Kommission die Auslegung für naheliegend, dass die in Art. 2 (38)(a) der Richtlinie erwähnten Eingriffsformen dahingehend auszulegen sind, dass jeder einzelne dort erwähnte Eingriff eine Wasserdienstleistung darstellt. Die Vorschrift enthält auch keine Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber es beabsichtigt habe, den Anwendungsbereich des Artikels 2 (38) (a) der Richtlinie auf bestimmte Zwecke zu begrenzen.

Diese Auslegung des Artikels 2(38)(a) der Richtlinie wird im Übrigen auch durch die weitere Verwendung des Begriffs „Wasserdienstleistungen“ im Text der Richtlinie und den Zweck der Richtlinie bestätigt. Artikel 9 der Richtlinie sieht für „Wasserdienstleistungen“ die Anwendung des Kostendeckungsprinzips vor. Die Anwendung des Kostendeckungsprinzips würde notwendig unvollständig bleiben, wenn nicht sämtliche Wasserdienstleistungen im Rahmen der wirtschaftlichen Analyse gemäß Artikel 5 der Richtlinie erfasst würden.

Vor diesem Hintergrund hielte es die Kommission für widersprüchlich, die Begriffsbestimmung in Art. 2 (38) (a) der Richtlinie eng auszulegen. Eine enge Auslegung würde zur Folge haben, dass der Beitrag der Wassergebührenpolitik zur Erreichung der Umweltziele der Richtlinie beschränkt würde. Durch die Einschränkung der Anreize für eine effiziente Nutzung der Wasserressourcen würde eine enge Auslegung des Begriffs der „Wasserdienstleistungen“, auch in Bezug auf die infrastrukturbezogenen Wassernutzungen, die Stellung derjenigen Wassernutzer beeinträchtigen, die anders als nicht erfasste Wassernutzer gemäß Artikel 9 der Richtlinie einen Beitrag zur Kostendeckung erbringen müssen. Dies würde zu einer Störung des Gemeinsamen Marktes und zu einer Einschränkung der Transparenz in Bezug auf die angemessenen Beiträge der verschiedenen Sektoren führen.

Die Kommission ist sich bei Ihrer Auslegung des Begriffs der „Wasserdienstleistungen“ darüber im Klaren, dass es Fälle gibt, in denen der Wassernutzer selbst die Infrastrukturkosten für den in Artikel 2 (38) (a) und (b) der Richtlinie erwähnten Eingriff trägt. Die Begriffsbestimmung des Artikels 2 (38) der Richtlinie unterscheidet jedoch nicht zwischen Wasserdienstleistungen, die von Dritten erbracht werden, und Eigenleistungen bei der Wassernutzung. Für den Fall, dass eine Elektrizitätsgesellschaft selbst die Bau- und Unterhaltskosten für einen Damm tragen würde, wären für die Anwendung des Kostendeckungsprinzips gemäß Artikel 9 der Richtlinie immer noch die sonstigen weitergehenden umwelt- und ressourcenbezogenen Kosten zu berücksichtigen. Dies bestätigt auch der Erwägungsgrund 38 der Richtlinie, der auf „umwelt- und ressourcenbezogene Kosten der Wassernutzung einschließlich umwelt- und

ressourcenbezogener Kosten im Zusammenhang mit Beeinträchtigungen oder Schädigungen der aquatischen Umwelt" Bezug nimmt. Der vorerwähnte Dammbau könnte beispielsweise zu einem Verlust oder zu einer Schädigung der Fischpopulation führen. Das in der Richtlinie verankerte Kostendeckungsprinzip kann nicht dahingehend verstanden werden, dass in den Fällen, in denen der Nutzer die Infrastrukturkosten trägt, die relevante Dienstleistung nicht mehr vom Begriff der „Wasserdienstleistungen“ erfasst ist.

Es trifft zwar zu, dass die Begriffsbestimmung „Wassernutzung“ gemäß Artikel 2 (39) der Richtlinie bestätigt, dass „Wasserdienstleistungen“ nicht notwendig alle Aktivitäten umfassen, die eine erhebliche Auswirkung auf den Wasserzustand haben. Ein Beispiel dafür wäre die von der Schifffahrtinfrastruktur unabhängige Schifffahrt. Diese „Wassernutzung“ würde nicht in den Anwendungsbereich der „Wasserdienstleistungen“ fallen, da keine Infrastruktur genutzt würde. Im Übrigen rechtfertigt der Umstand allein, dass der Begriff der „Wassernutzung“ weiter zu fassen ist als der Begriff „Wasserdienstleistungen“ für sich noch nicht eine enge Auslegung des Begriffs der „Wasserdienstleistungen“.

Es besteht zudem ein Zusammenhang zwischen der Einhaltung von Artikel 5 und Artikel 9 der Richtlinie aufgrund der Bezugnahme in Artikel 9 der Richtlinie auf die wirtschaftliche Analyse gemäß Anhang III der Richtlinie.

Auswirkungen auf die Anwendung von Artikel 5

Die Mitgliedstaaten waren bereits verpflichtet, die wirtschaftliche Analyse zu erstellen. Insbesondere für die Zwecke des Artikels 5 der Richtlinie waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine wirtschaftliche Analyse der Wassernutzungen gemäß den Vorgaben des Anhang III der Richtlinie zu erstellen. Anhang III der Richtlinie bestimmt, dass die wirtschaftliche Analyse genügend Informationen in ausreichender Detailliertheit (unter Berücksichtigung der Kosten für die Erhebung der betreffenden Daten) enthalten muss, um die einschlägigen Berechnungen zur Berücksichtigung des Kostendeckungsprinzips für Wasserdienstleistungen gemäß Artikel 9 der Richtlinie durchführen zu können, wobei den langfristigen Voraussagen für das Angebot und die Nachfrage in der Flussgebietseinheit Rechnung zu tragen ist.

In Bezug auf die „Wasserdienstleistungen“ enthält die wirtschaftliche Analyse der Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 5 der Richtlinie in Verbindung mit Anhang III der Richtlinie nicht genügend Informationen in ausreichender Detailliertheit, um die notwendigen Berechnungen durchführen zu können, die für die Berücksichtigung des Kostendeckungsprinzips für Wasserdienstleistungen gemäß Artikel 9 der Richtlinie notwendig sind. Insbesondere legt die Analyse nicht dar, dass die Bundesrepublik Deutschland die Informationen vorgelegt hat, die bei zutreffender Auslegung des Begriffs der „Wasserdienstleistungen“ vorzulegen gewesen wären. Insbesondere legt die wirtschaftliche Analyse nicht dar, dass die Bundesrepublik Deutschland bei den „Wasserdienstleistungen“ die Aufstauungen und die Speicherungen in dem Sinne auslegt, dass sie Barrieren und andere Infrastruktur einschließt, die für Zwecke der Energiegewinnung, den Hochwasserschutz und die Schifffahrt genutzt werden.

Im Übrigen bestätigt der bisherige Schriftwechsel zwischen der Kommission und der Bundesrepublik Deutschland nicht, dass die Bundesrepublik Deutschland gewillt wäre, die wirtschaftliche Analyse zu vervollständigen, um der oben dargelegten Reichweite des Begriffs der „Wasserdienstleistungen“ Rechnung zu tragen.

Auswirkungen auf die Anwendung von 9

Des Weiteren bestätigen die verfügbaren Informationen, dass die enge Auslegung des Begriffs der Wasserdienstleistungen die korrekte Umsetzung der Verpflichtungen des Artikels 9 der Richtlinie und damit das Erreichen eines der wichtigsten Ziele der Richtlinie gefährdet. Dadurch verstößt die Bundesrepublik Deutschland auch gegen die gemäß Artikel 10 des Vertrags in Verbindung mit Artikel 249 des Vertrags und Artikeln 1, 5 und 9 der Richtlinie übernommenen Verpflichtungen.

Die Kommission möchte in diesem Zusammenhang auf die Rechtssache C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie/Région wallone* und die Rechtssache C-32/05, *Kommission/Luxemburg* hinweisen. Obwohl diese Fälle die mitgliedstaatlichen Pflichten bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht betreffen und die Frage bezüglich der „Wasserdienstleistungen“ die Auslegung und Anwendung von Gemeinschaftsrecht betrifft, ist die Kommission der Ansicht, dass eine parallele Argumentation insoweit greift, als die mitgliedstaatliche Auslegung der Vorschriften der Richtlinie Bestandteil des rechtlichen Rahmens der Umsetzung ist. Die Kommission ist der Ansicht, dass das Kostendeckungsprinzip gemäß Artikel 9 der Richtlinie Auswirkungen auf Wassernutzer hat und Wassernutzer in der Lage sein sollten, im Voraus festzustellen, was das Kostendeckungsprinzip tatsächlich beinhaltet. Die Bundesrepublik Deutschland hat durch ihre Schreiben vom 21. Juni 2007 zu verstehen gegeben, dass sie nicht gedenkt, bei der Anwendung des Kostendeckungsprinzips die zutreffende Auslegung des Begriffs der „Wasserdienstleistungen“ zu Grunde zu legen. Des Weiteren hat die Bundesrepublik Deutschland bisher auch nicht zu erkennen gegeben, dass ihr bisheriger enger Ansatz nur vorübergehender Natur ist. Deswegen ist die Kommission der Ansicht, dass die Bundesrepublik Deutschland die gemäß Artikel 9 in Verbindung mit Artikel 5 und 1 der Richtlinie zu erreichenden Ergebnisse gefährdet. Aus diesem weiteren Grunde ist die Kommission der Ansicht, dass die Bundesrepublik Deutschland entgegen ihren Verpflichtungen gemäß Artikel 10 des Vertrags in Verbindung mit Artikel 249 des Vertrags und Artikel 5, 1 und 9 der Richtlinie verstößt.

Daher ist im Ergebnis festzuhalten, dass die Kommission der Europäischen Gemeinschaften der Auffassung ist, dass die Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 2, 4, 10, 24 und Annex VII der Richtlinie und Artikel 10 des Vertrags in Verbindung mit Artikel 249 des Vertrags und Artikel 1, 5 und 9 der Richtlinie verstößt.

Die Kommission fordert Ihre Regierung gemäß Artikel 226 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf, sich binnen zwei Monaten nach Eingang dieses Schreibens hierzu zu äußern.

Die Kommission behält sich das Recht vor, nach Eingang der Äußerungen oder im Falle, dass innerhalb der gesetzten Frist keine Äußerungen eingehen, gegebenenfalls eine mit Gründen versehene Stellungnahme im Sinne von Artikel 226 des Vertrags abzugeben

Mit vorzüglicher Hochachtung

Für die Kommission

Stavros DIMAS

Mitglied der Kommission

