

**CEEP.2003/AVIS.18**

Orig. En.  
Juli 2003

**CEEP STELLUNGNAHME**

zur

**Zukunft der EU-Wasserpolitik**



**CEEP.03/AVIS.18**

Orig. En. – Juli 2003

## CEEP Stellungnahme zur **Zukunft der EU-Wasserpolitik**

Einleitende Bemerkung:

Ausgehend von der Tatsache, dass Wasser keine übliche Handelsware ist, sondern ein ziemlich begrenzt verfügbares, nicht austauschbares und „ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss...“ (siehe EG-Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG), hat der CEEP aufgrund seiner Verantwortung als Vertreter der sogenannten Artikel-16-Unternehmen ein Positionspapier zur europäischen Wasserpolitik ausgearbeitet. Der CEEP geht davon aus, dass das Ziel einer nachhaltigen Wasserwirtschaft der regionale Zusammenhalt in Form einer unbeschränkten Versorgungssicherheit insbesondere in ländlichen Gebieten, der soziale Zusammenhalt auf der Grundlage der sozialen Verteilung von Steuern und Preisen sowie die Vermeidung jedweder Umweltschädigung ist.

### **I. Einführung in die Dualität der Diskussion:**

Mit Annahme der EU-Wasserrahmenrichtlinie<sup>1</sup> im Dezember 2000 nahmen das Europäische Parlament und der Rat eine Rahmenrichtlinie für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik an, die das europäische Recht für den Schutz von Seen, Küstengewässern, Flüssen und Grundwasser auf eine einheitliche Grundlage stellte, deren Kohärenz lange Zeit nicht gegeben war und sich auf zahlreiche Richtlinien verteilte. Mit der verbindlichen Festlegung von Qualitätszielen für Wasser in ganz Europa hat die Europäische Union einen bedeutenden Schritt unternommen in Richtung eines anspruchsvollen Wasserschutzes, der sich nicht mehr vorrangig an Verwaltungs- und Ländergrenzen, sondern an den Einzugsgebieten von Flussläufen orientiert. Die Wasserrahmenrichtlinie bildet daher die Richtschnur für die zukünftige Entwicklung der Wasserpolitik und liefert mit dem Grundsatz der Planung in Einzugsgebieten die Gelegenheit für einen weit reichenden und professionellen Wasserschutz und dadurch die Möglichkeit zu Verbesserungen in der nachhaltigen integrierten Bereitstellung der Wasserversorgung in Europa.

---

<sup>1</sup> „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. EG L327/1 22.12.2000

Im Laufe der neuen Ausrichtung der EU-Wasserpolitik scheint sich die Diskussion unter dem Gesichtspunkt des Wettbewerbs auf europäischer Ebene zunehmend in Richtung auf eine mögliche Öffnung der Wasserwirtschaft zu entwickeln. Dank des so genannten Langen-Berichts (Reg.-Nr. A5-0361/2001) löste die Forderung nach einer Liberalisierung der Wasserversorgung eine Diskussion auf europäischer Ebene über die Leistungen der Daseinsvorsorge aus. Obwohl diese Forderungen abgeschwächt wurden (<sup>2</sup>), finden sie sich noch immer in der am 13.11.2001 vom Europäischen Parlament angenommenen Entschließung zu der Mitteilung der Europäischen Kommission über die „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“. Neben dem Parlament befasst sich auch die Kommission mit diesem Thema und hat eine Studie (Studienvertrag Nr. comp/2002/E3/SI.334052) veröffentlicht, um Möglichkeiten aufzuzeigen, mit denen das europäische Wettbewerbsrecht zu einem stärkeren Wettbewerb im Wassermarkt beitragen kann, oder Gründe zu nennen, warum der Wettbewerb nicht nachdrücklich betont werden sollte. In diesem Zusammenhang sind zwei vor kurzem veröffentlichte Dokumente bemerkenswert: das „Grünbuch über die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ (KOM(2003)270 – 21.05.2003) und „Binnenmarktstrategie. Vorrangige Aufgaben 2003 – 2006“ (KOM(2003)238 – 7.05.2003).

In den Diskussionen über die in diesem Zusammenhang durchgeführte Liberalisierung des Wassersektors werden zwei Optionen für die Marktöffnung erörtert. Sowohl die Option „Wettbewerb im Markt“ als auch die Option „Wettbewerb um den Markt“ kommen in Betracht. Beide Optionen stehen jedoch im Zusammenhang mit zahlreichen ökonomischen und ökologischen Problemen, die in der Beurteilung vom CEEP sorgfältig zu prüfen sind und nicht durch pauschale Verweise auf das Vertrauen in die Marktkräfte übergangen werden können.

#### **a) Wettbewerb im Markt**

Diese Option ist die am weitesten gehende Lösung und würde den Wettbewerb um die Endnutzer zur Folge haben. Die lokalen Gebietsmonopole würden aufgegeben, da die Entwicklung der Kostenvorteile ein „Durchleitungsmodell“ erforderlich machen würde. Im Gegensatz zum Elektrizitätsraum gibt es für die Wasserversorgung jedoch kein kooperatives Netz im europäischen Rahmen, so dass eine geeignete Infrastruktur erst geschaffen werden müsste. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass Wasser erheblich höhere Transportkosten als Elektrizität verursacht und in den meisten Regionen in geografischer Nähe zum Verbrauch erzeugt wird. Eine hohe Wettbewerbsintensität durch die gemeinsame Netzauslastung wäre ausschließlich in dicht besiedelten Gebieten zu erwarten. Wie die Diskussionen aus England zeigen, ergeben sich weitere Probleme aus einem Durchleitungsmodell dadurch, dass „Wasser“ aufgrund seiner besonderen Eigenschaften als Rohstoff im gemeinsamen Netzzugang äußerst komplexe Rechtsvorschriften erfordert, unter anderem im Hinblick auf die Kosteneinheiten, die Qualität des einzuspeisenden Wassers, Fragen der gesetzlichen Haftpflicht und der strafrechtlichen Haftung. Außerdem ist die Einspeisung verschiedener Arten von Wasser in ein gemeinsames Netz nicht ohne kostenintensive Aufbereitungsmaßnahmen möglich.

---

<sup>2</sup>) Nach heftigen Debatten relativierte das Europäische Parlament den Inhalt des Berichts. Lediglich die Wirkung einer Öffnung der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung soll jetzt analysiert werden. Außerdem wurde eine Wirtschaftlichkeitsprüfung gefordert.

Es ist fraglich, ob der Gesundheitsschutz überhaupt gewährleistet werden kann; in jedem Fall ist für die Aufrechterhaltung des derzeit bestehenden Qualitätsstandards ein hohes Maß an zusätzlicher Kontrolle und folglich entsprechender Umsetzungskosten notwendig. Diese Kosten, die durch die Schaffung oder Entwicklung neuer oder bestehender Aufsichtsbehörden verursacht werden, wären um ein Vielfaches höher als die Kosten, die durch die vorhergesagten Effizienzgewinne erwartet werden können. Ferner ist zu berücksichtigen, dass der Wettbewerb im Markt die Wasserversorgung über weite Entfernungen stärken und zum flächendeckenden Chlorieren von Trinkwasser führen würde. Gleichzeitig gäbe es wohl kaum irgendwelche Anreize für den Schutz regionaler Grundwasserreservoirs. Dies würde dem Grundsatz der gebietsnahen Versorgung im Rahmen der nachhaltigen Wasserbewirtschaftung entgegenstehen. Für die Gemeinden, Städte und Regionen, die Wasserversorgungsunternehmen und die Wasserverbraucher würden daher die Gesamtkosten und Risiken nicht geringer werden, sondern vielmehr zunehmen. Die erwarteten Vorteile einer auf Wettbewerb beruhenden Lösung würden nicht eintreten.

## **b) Wettbewerb um den Markt**

Anstelle des Wettbewerbs um die Endverbraucher findet hier der Wettbewerb um das Versorgungsgebiet statt. Dieser Wettbewerb existiert bereits in mehreren Mitgliedstaaten, wird aber nicht zwangsweise reguliert, da es den Gemeinden, Städten und Regionen frei steht, diese Aufgabe selbst zu übernehmen, indem sie ihre eigenen Wasserversorgungsbetriebe beauftragen, oder indem sie damit Dritte im Privatsektor betrauen. Es ist ferner zu berücksichtigen, dass die Trennung zwischen umweltpolitischer Lenkung einerseits und dem Betrieb von Anlagen andererseits mehr Expertenwissen und Personal in den zuständigen Behörden erfordern würde, was mit erheblichen zusätzlichen Kosten verbunden wäre. Da etwa 80 % der Kosten der Wasserversorgung Fixkosten sind, kann ein größerer Spielraum für Kostenreduzierungen nur entstehen, wenn der Privatsektor nicht nur das operative Management, sondern auch die Investitionsausgaben so weit wie möglich übernimmt. Um Wettbewerbsverzerrungen in der Folge von Ausschreibungen zu vermeiden, sind sehr langfristige Verträge notwendig, so dass der Wettbewerbscharakter der Auftragsvergabe über eine Ausschreibung so gut wie völlig verloren geht. Falls andererseits kurzfristige Verträge im Rahmen eines reinen operativen Managements ausgewählt werden, entsteht nämlich eine wesentlich höhere Wettbewerbsintensität, wobei der Privatsektor aber nur auf die variablen Kosten Einfluss nimmt und der Spielraum für die erzielbare Kostenreduzierung entsprechend gering ist. Darüber hinaus ist festzustellen, dass gerade in Märkten mit einem hohen Konzentrationsgrad Ausschreibungsverfahren Gegenstand von Vereinbarungen zwischen den Lieferanten sowie anderen Unregelmäßigkeiten werden können.

In jedem Fall trägt die ausschließliche Betrachtung des Wassersektors unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbspolitik der besonderen Stellung von Wasser als natürlichem und lebenswichtigem Umweltrohstoff nicht genügend Rechnung. Diese Stellung von Wasser sollte daher verdeutlicht werden und es sollte auf die Folgen der oben angeführten wettbewerbspolitischen Überlegungen hingewiesen werden.

## **II. Standpunkt des CEEP:**

Um den Standpunkt von CEEP als Vertreter der so genannten Artikel-16-Unternehmen (Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse) und den anzustrebenden Ausgleich zwischen Marktnachfrage und Umweltschutzanforderungen darzulegen, weisen wir auf folgende Begebenheiten hin:

### **a) Besondere Stellung des Gutes Wasser**

Abgesehen von der Bestätigung der einheitlich gültigen Qualitätsziele hat die Europäische Union die außerordentliche Stellung von Wasser in der Wasserrahmenrichtlinie, die die Grundlage für jede EU-Wasserpolitik sein sollte, besonders deutlich gemacht. Der Ordnungsrahmen sieht ausdrücklich vor, dass Wasser keine übliche Handelsware, sondern vielmehr ein ererbtes Gut ist (siehe Reg.-Nr. Abl. L 327/1 22.12.2000), das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss. Die Wasserversorgung ist daher zuerst eine Angelegenheit des Umweltschutzes im Interesse aller Bürgerinnen und Bürger und nicht vorrangig des Verkaufs eines Produktes. In dieser Hinsicht entspricht die Wasserversorgung dem ursprünglichen Arbeitsbereich der CEEP-Unternehmen.

Der Schutz der Verbrauchergesundheit und der Umwelt sind Ziele von höchster Bedeutung auf europäischer Ebene. Sie sind in der EU-Charta der Grundrechte (siehe 2000/C364/01) festgeschrieben und deshalb als gemeinsame Werte in der EU zu betrachten. Dies wird nicht zuletzt durch die derzeitigen Richtlinienentwürfe der EU im Bereich des Wasserschutzes bestätigt. In Erwägung der Grundsätze und Ziele der EU-Wasserpolitik, insbesondere der Annahme der Rechtsvorschriften und ihrer Einbeziehung in das Ziel der Kohärenz in der Flüsse, Seen, Küstengewässer und Grundwasser betreffenden Politik muss einem umfassenden Verbraucher- und Umweltschutz Vorrang vor dem Wunsch wettbewerbsbedingter Reformen im Wassersektor gegeben werden. Dies trifft zum Beispiel und im Besonderen auf die EU-Grundwasserrichtlinie zu.

### **b) Wirtschaftliche Aspekte**

Ein möglicher Wettbewerb um jeden einzelnen Haushalt, zum Beispiel in den Bereichen der Telekommunikation oder Energieversorgung, würde im Wasserbereich aufgrund der mangelnden Infrastruktur verbundener Netze fehlschlagen.

Ein stärkerer Wettbewerb um einzelne Versorgungsgebiete durch die Vergabe von zeitlich begrenzten Konzessionen ist im Wesentlichen für den Verbraucher nicht vorteilhaft. Aufgrund der hohen Fixkosten für die Netzversorgung (ungefähr 80 %) besteht kaum Spielraum für Einsparungen durch Effizienzerhöhungen, die in niedrigeren Wassergebühren wiedergegeben werden könnten. Den Prognosen mancher Wirtschaftsexperten<sup>3</sup> zufolge wird im Falle einer Liberalisierung des Wassersektors langfristig so gut wie kein finanzieller Vorteil für den Verbraucher entstehen. Für die Wassererzeuger sind nur unter außerordentlich günstigen Bedingungen, d. h. Großunternehmen und Oligopole, und im Falle einer besonderen Synergie finanzielle Vorteile erzielbar. Eine gewisse

---

<sup>3</sup> Der deutsche Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) beim Umweltministerium; [www.umweltrat.de](http://www.umweltrat.de)

Erfahrung weist uns überdies auf die Gefahr hin, dass bei Vorhandensein übermäßig großer Werke lokale Wasserressourcen nicht länger genutzt und entwickelt werden. All dies steht im Widerspruch mit der derzeitigen EU-Politik für den Schutz und die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen in Europa, unabhängig von ihrem öffentlich-rechtlichen oder privaten Status. Es besteht die Gefahr, dass durch ein solches Modell Strukturen entstehen, die sich dadurch auszeichnen, dass es einige wenige große Versorgungsunternehmen und besondere Zielvorgaben der Bauunternehmen gibt. Unter diesen Bedingungen kann der beabsichtigte Nutzen des Wettbewerbs nicht immer erreicht werden. Im Übrigen könnte die insbesondere in der Wasserrahmenrichtlinie geforderte intensive **Kontrolle** der Bereitstellung des Dienstes der „Wasserversorgung“ durch die öffentlichen Behörden in manchen Mitgliedstaaten schwieriger sein.

### **c) Technische Probleme:**

Ein potenzieller Versuch, die Struktur der Wasserindustrie in Europa im Hinblick auf eine mögliche Liberalisierung zu verändern, wirft auch technische Probleme auf. Vom technischen Standpunkt aus leuchtet es ein, dass eine konsequente notwendige Mischung verschiedener Arten von Wasser in einem Versorgungsnetz eine Verschlechterung der Wasserqualität durch einen physikalischen, chemischen und biologischen Prozess nach sich ziehen würde, die ansonsten vermieden werden kann. Die bisherige Erfahrung hat gezeigt, dass die Mischung von Wasser variabler Qualität aufgrund der Einspeisung verschiedener Wasserversorgungsunternehmen in ein Netz zu beträchtlichen Problemen führt. Eine solche Mischung kann in Abhängigkeit der chemischen und physikalischen Zusammensetzung des Wassers (Temperatur, pH-Wert, O<sub>2</sub>-Gehalt, Säurekapazität, Gehalt an gelösten Ionen, gelösten organischen Stoffen und Mikroorganismen) zu Ausfällungen, Lösung von Beschichtungen, Vermehrung von Keimen sowie unregelmäßiger Ausbildung von Krusten in Rohren führen; dies alles kann eine einwandfreie Hygiene ernsthaft beeinträchtigen. Zur Verhinderung solcher Auswirkungen ist eine zusätzliche Aufbereitung des Wassers, unter anderem mit Desinfektionsmitteln wie Chlor zwingend erforderlich; dadurch wiederum wird das Trinkwasser durch die Bildung von Nebenprodukten der Desinfektionsmittel, wie Trihalogenmethanen, verschmutzt. Die Zugabe von Desinfektionsmitteln ist nur in dem Maße vertretbar, in dem sie zur Verhinderung ernsthafter Risiken (Infektionskrankheiten, wie Typhus oder Ruhr) nützlich ist.

Wasser ist ein natürliches Element, das seine Qualität durch seine Ursprünglichkeit gewinnt. Je nach Grad der chemischen Behandlung verringert sich auch seine Qualität.

Unter einem rein technischen Gesichtspunkt gibt es erhebliche Zweifel an einer wirtschaftlich bedeutsamen Herstellung des Wettbewerbs in dem Markt. Sowohl hydraulische Probleme (abnehmende Rohrgröße in Fliessrichtung, Verhinderung konstanter Veränderungen in der Fliessrichtung) als auch das Nichtvorhandensein verbundener Versorgungsnetze erschweren die Realisierung. Dies schließt nicht aus, dass unter bestimmten besonderen Bedingungen der Grundsatz der gemeinwirtschaftlichen Versorgung zu berücksichtigen ist, insbesondere in ähnlich abgegrenzten Gebieten.

### **III. Vorschläge für eine Modernisierung des europäischen Wassermarkts:**

Angesichts dessen, dass CEEP den Begriff „Liberalisierung“ für die Diskussion um den europäischen Wassermarkt nicht für geeignet hält, schlagen wir die Einführung des Begriffs „Modernisierung“ (vergleichbare Bedingungen in Europa) vor. Dieser Begriff umschließt die oben erwähnte Dualität des Problems. Da klar ist, dass die Bedingungen, unter denen die europäische Wasserindustrie derzeit arbeitet, vor dem Hintergrund eines europaweiten Binnenmarktes nicht bestehen bleiben können, ist es ohnehin nicht möglich, die reinen Wettbewerbsregeln in diesem sensiblen Bereich anzuwenden. Der Begriff Modernisierung statt Liberalisierung kombiniert die Anforderung der Nachhaltigkeit (soziale und ökologische Aspekte) mit der notwendigen Nutzung potenzieller Kosteneinsparungen.

CEEP betrachtet die folgenden Grundsätze als Bestandteile einer Definition des Modernisierungsgedankens:

- a) Kohärente Einrichtung europaweiter Überwachungsmaßnahmen, wie es in dem EU-Ordnungsrahmen beschrieben und gemäß der Verwaltungsstruktur in den Mitgliedstaaten ausgeführt wird
- b) Einführung von Regeln für Benchmarking auf der Grundlage vergleichbarer Bedingungen (professioneller Evaluierungsprozess)
- c) Verbesserung der Dienste für den Verbraucher (Kostendeckungsprinzip)
- d) Wissenschaftlicher und technologischer Fortschritt (Vorsorgeprinzip)

Diese Vorschläge sind im Zusammenhang zu sehen mit der Forderung des CEEP

- a) das Prinzip der Nähe aufrechtzuerhalten (nachhaltiger Schutz der Wasserressourcen)
- b) die Freiheit der für Wasser zuständigen Behörde hinsichtlich der Wahl zu bewahren, ob sie die Dienstleistungen im Bereich Wasser selbst erbringt oder ihre eigenen (lokalen) Unternehmen mit diesen Dienstleistungen beauftragt, oder ob sie diese Dienstleistungen durch Ausschreibungen auf Dritte überträgt.

Wenn die Erbringung solcher Dienstleistungen auf Dritte (seien es private oder einen öffentliche Erbringer) übertragen wird, müssen den Grundsätzen der Transparenz, der Gleichbehandlung/der Nichtdiskriminierung, der Verhältnismäßigkeit, der gegenseitigen Anerkennung, nachgekommen werden.

- c) wenigstens die Infrastruktur des Wasserunternehmens in der Hand des öffentlichen Sektors zu belassen.

#### **IV. Schlussfolgerung:**

Der CEEP sieht in den sieben oben genannten Punkten die Garantie für die Verknüpfung der Anforderungen einer nachhaltigen Wasserpolitik mit denen einer wettbewerbsorientierten Wasserpolitik. Für die CEEP-Unternehmen ist es offensichtlich, dass die Kommission das Recht hat, ein europäisches System für die Modernisierung des Wassersektors vorzuschlagen. Um diese Aufgabe zu erfüllen, unterstützen wir die Kommission dabei, Regeln für Benchmarking auszuarbeiten und ein

effizientes Überwachungssystem einzurichten. Schritte wie diese würden zu einem verbraucherfreundlicheren und leistungsfähigeren System der Wasserversorgung beitragen.

Andererseits gibt es einige ungeschriebene und durch schlechte Gegenbeispiele belegte Regeln für wettbewerbsorientierte Maßnahmen in so genannten „natürlichen Monopolen“. (Diesen Regeln entsprechend muss der Grundstock des Unternehmens, d. h. die Infrastruktur, öffentliches Eigentum, ein von den Bürgerinnen und Bürgern kontrollierter Sektor, bleiben.) Die Forderung von CEEP nach einer Beibehaltung des Prinzips der Nähe geht ebenfalls in die gleiche Richtung. Kurze Wege, eine wirtschaftliche anstelle einer mikroökonomischen Kalkulation sowie eine direkte Verknüpfung zwischen Verbraucher und Verteiler zahlen sich stets aus. Für das einzige unersetzbare Nahrungsmittel des Menschen ist beides notwendig, nämlich ein Schutz der öffentlich-rechtlichen Körperschaften (in einem bestimmten Umfang) und ein vernünftiger, verbraucherfreundlicher Gebrauch der EU-Wettbewerbsregeln.

-----