

Auswertung: Wasserwirtschaft im Wirtschaftsabkommen EU-Japan

Zusammenfassung

Während bereits das EU-Freihandelsabkommen CETA mit Kanada für die öffentliche Wasserwirtschaft eine Reihe von Unzulänglichkeiten beinhaltet hatte, sind im ausverhandelten Wirtschaftsabkommen EU-Japan noch einmal etliche weitere Schutzbestimmung entfallen. Als positiv im Sinn der kommunalen Wasserwirtschaft ist dagegen zu bewerten, dass bisher kein Investitionsschutz im Abkommen enthalten ist.

Wie im CETA-Abkommen schützt eine Eintragung die Wasserversorgung in der EU vor Liberalisierungsverpflichtungen. Allerdings schreibt das Abkommen eine fortschreitende, gegenseitige Liberalisierung vor. Da Japan im Abkommen Marktzugang für die **Wasserversorgung** in Japan gewährt, **erhöht sich somit der Liberalisierungsdruck auch in der EU beträchtlich.** Weiterhin wird mit dem Abkommen eine Vielzahl von **Ausschüssen mit teilweise weitreichenden Befugnissen** gebildet, die in manchen Fällen offenbar außerhalb parlamentarischer Kontrolle und bisweilen auch außerhalb der Kontrolle der Regierungen der Mitgliedstaaten angesiedelt sind. So könnte der Ausschuss für öffentliche Beschaffungen in bestimmten Fällen eigenmächtige Entscheidungen über Änderungen des Anhangs zu öffentlichen Beschaffungen treffen und, soweit ersichtlich, auch über eine **nachträgliche Aufnahme von Dienstleistungskonzessionen der Wasserversorgung** bestimmen (s. Kap. 1).

Im Bereich Abwasserentsorgung ist gegenüber CETA der deutsche Vorbehalt im entscheidenden GATS-Modus entfallen, so dass das EU-Japan-Abkommen nunmehr **eine Marktzugangspflichtung zu Abwasserentsorgung in Deutschland enthält** (s. Kap. 2).

Im Bereich "**Innerstaatliche Regulierung**" ist die EU-Schutzklausel für Wasserversorgung gegenüber CETA entfallen. Damit könnte **entscheidender Handlungsspielraum zur Sicherung von Standards der Wasserversorgung** in den Mitgliedstaaten wie auf EU-Ebene **verloren gehen**, zum Beispiel indem **Regelungen der Sicherung der Trinkwasserqualität** ausschließlich als technische Handelsbarriere eingestuft und gestrichen werden (s. Kap. 3).

Der CETA-Sonderartikel zu Wasser ist vollständig entfallen, damit auch die "Rechte in Bezug auf Wasser". Dies könnten eine **Entwicklung hin zu Wasser als bloßer Handelsware und privat angeeignetem Rohstoff** anstoßen. Zudem würden **Möglichkeiten zum Schutz und Erhalt der Wasservorkommen beeinträchtigt** (s. Kap. 4).

Wie auch im CETA-Abkommen wird das **EU-Vorsorgeprinzip** nicht begrifflich genannt. Damit wird diese zentrale Grundlage des EU-Verbraucher- und Umweltschutzes vor allem auf internationaler Ebene **noch einmal empfindlich geschwächt** (s. Kap. 5).

Die EU-Kommission zielt auf eine sehr **hohe Geschwindigkeit bei der EU-Ratifizierung** noch im Jahr 2018 ab. Anschließend soll das Abkommen **ohne Ratifizierung in den Mitgliedstaaten** in Kraft treten.

Executive Summary

While there were various [shortcomings](#) for public water supply in the EU-Canada "Comprehensive Economic Trade Agreement" CETA there are more missing provisions for water protection in the EU-Japan "[Economic Partnership Agreement](#)". The conclusion of negotiations of the EU-Japan-Agreement had been [declared](#) officially on 8 Dec 2017. On the other hand there are no risks for public water supply resulting from investment protection because so far investment protection has been left out of the EU-Japan Agreement.

Like in the CETA Agreement ([pdf p. 924](#) of 1088), there is a reservation for public water supply in the EU providing protection from liberalisation obligations ([pdf p. 53](#) of 62). Yet, the Agreement imposes progressive and mutual (reciprocal) liberalisation ([pdf p. 1](#) of 7). As Japan grants market access to water supply in Japan **there is a significant increase in pressure for further liberalization of water supply in the EU** as well. Furthermore the Agreement includes the **establishment of a number of Committees with in parts far-reaching competences**. Some of them are apparently located outside of parliamentary control and sometimes even outside of member states' governments' control. Like this, the "Committee on Government Procurement" could in certain cases on its own "may make a decision on amendments" of the annex for government procurement ([pdf p. 8](#) of 9) and, like this, apparently also make a decision about **including services concessions of water supply at a later stage**.

Unlike CETA, the German reservation for waste water services has been left out in the most important GATS-mode ([pdf p. 32](#) of 62) resulting in a **market access obligation for waste water services in Germany** as a consequence.

Unlike CETA ([pdf p. 91](#) of 1088), an EU reservation for water supply regarding "**Domestic Regulation**" is missing in the EU-Japan Agreement. This could result in a **loss of regulatory space for safeguarding standards of water supply** in member states as well as on EU level, for instance by classifying **regulations for safeguarding drinking water quality** as mere technical barriers to trade which have to be eliminated.

CETA's extra article on water ([pdf p. 30](#) of 1088) has been left out completely resulting in leaving out "rights relating to water". This could induce a development leading to **water as a mere tradeable good and privately owned raw material**. Furthermore **means of protecting and preserving water resources** would be impaired.

Like in CETA, the EU term "**precautionary principle**" is not mentioned. Therefore this essential fundament of EU consumer and environmental protection is continued to be **undermined**, especially regarding international issues.

The Commission's schedule is aiming at **terminating ratification at EU level at high-speed** already in 2018. Subsequently the Agreement should enter into force **without ratification in member states**.

Inhalt

0. Hintergrund und Überblick	3
1. Liberalisierung der Wasserwirtschaft: Wasserversorgung	4
2. Liberalisierung der Wasserwirtschaft: Abwasserentsorgung	4
3. Fehlender Schutz bei Innerstaatlicher Regulierung der Wasserversorgung	5
4. Entfallene „Rechte in Bezug auf Wasser“	6
5. Unzureichende Verankerung des EU-Vorsorgeprinzips	7

0. Hintergrund und Überblick

Nach der [Grundsatzvereinbarung](#) vom 06. 07.2017 wurde am 08.12.2017 die Einigung über das seit 2013 verhandelte Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der EU und Japan [bekanntgegeben](#). In der von der EU veröffentlichten [Übersicht der Einzelkapitel](#) ("Last update: 11 Dec 2017") finden sich [seit dem 21.12.2017](#) die so genannten Negativlisten der EU, insbesondere der "[EU offer services and investment Annex II](#)" für zukünftige Maßnahmen und der "EU offer services and investment Annex I" für existierende Maßnahmen. Seit dem 22.01.2018 finden sich darunter auch die Negativlisten Japans. Die EU-Kommission hat [angekündigt](#) die Ratifizierung im Ministerrat bereits am 17.04.2018 zusammen mit dem EU-Singapur-Abkommen einzuleiten. Vorher sind die Rechtsförmigkeitsprüfung und die Übersetzung in EU-Amtssprachen abzuschließen.

Hinsichtlich gemeinsamer Regelungen beim Investitionsschutz (Investor-Staat-Klagerechte) konnten sich die Vertragsparteien bisher nicht einigen, so dass dieser bisher ausgeklammert ist. Die EU-Kommission geht davon aus, dass das EU-Japan-Abkommen 2018 abschließend ratifiziert und im Anschluss daran in Kraft gesetzt wird. Eine Ratifizierung in den EU-Mitgliedstaaten wird bei Herausnahme des Investitionsschutzes als hinfällig angesehen.

Die Stadtwerke Karlsruhe hatten 2016 eine detaillierte Untersuchung des CETA-Vertragstextes ([CETA](#): „Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen“ EU-Kanada, umfassendes Freihandels- und Investitionsschutzabkommen) im Hinblick auf negative Auswirkungen auf die kommunale Wasserwirtschaft [veröffentlicht](#). Daraus abgeleitet konnten im EU-Japan-Abkommen von Seiten der Wasserwirtschaft vor Abschluss der Verhandlungen eine Reihe von Sachforderungen in die Verhandlungen eingereicht werden, die teilweise Berücksichtigung fanden. Trotzdem **sind im EU-Japan-Abkommen etliche Bestimmungen zum Schutz der kommunalen Wasserwirtschaft gegenüber dem CETA-Abkommen weggefallen** und neue Unwägbarkeiten hinzugekommen. Auch **ließen sich die Bestimmungen der nachträglichen CETA-Zusatzklärung zu Daseinsvorsorge und zu Wasser nicht im EU-Japan-Abkommen wiederfinden**. Die Zusatzklärung war durch vielfache Einwände, auch von wasserwirtschaftlichen und kommunalen Verbänden, erwirkt worden, blieb aber mit starken Zweifeln hinsichtlich ihres Stellenwerts verbunden. **In den folgenden Abschnitten** werden die ermittelten **problematischen Bestimmungen zur Wasserwirtschaft im EU-Japan-Abkommen gegenüber dem CETA-Abkommen** im Einzelnen aufgeführt, bevor abschließend noch kurz auf die fehlende Verankerung des EU-Vorsorgeprinzips eingegangen wird.

1. Liberalisierung der Wasserwirtschaft: Wasserversorgung

Wie auch das CETA-Abkommen ([pdf-S. 924](#) von 1088), enthält das EU-Japan-Abkommen für die Wasserversorgung in der EU in den **Negativlisten** eine Schutzklausel vor Liberalisierungsverpflichtungen („Collection, purification and distribution of water“, Marktzugang bzw. Inländerbehandlung bzgl. Investment/GATS-Modus 3 bzw. Cross-border trade in Services/GATS-Modus 1, 2, [pdf-S. 53](#) von 62). Allerdings haben die Vertragspartner im Abkommen eine „progressive“ Liberalisierung festgeschrieben, die zudem gegenseitig („reziprok“) ausgestaltet sein muss, also auf gegenseitigen Marktzugang hinauszulaufen hat (Art. 1, [pdf-S. 1](#) von 7). Da Japan in seinen Negativlisten für die eigene Wasserversorgung keinen Vorbehalt zu Marktzugang mehr formuliert hat und damit nunmehr Marktzugang zur eigenen Wasserversorgung gewährt, gibt das Abkommen auch in der EU den Weg zur Liberalisierung der Wasserversorgung vor.

Darüber hinaus entstünde das Risiko, dass der mit dem Abkommen eingesetzte **Ausschuss für öffentliche Beschaffungen** (Committee on Government Procurement, Art. 6, [pdf-S. 8](#) von 9) in bestimmten Fällen (wenn das „joint committee“ mehr als ein Jahr lang nicht getagt hat) den **Anhang** zum Kapitel für öffentliche Beschaffungen (**vergaberechtliche Marktzugangsliste**) **eigenmächtig ändert** und beispielsweise Dienstleistungskonzessionen für Wasserversorgung in die Marktzugangsliste der EU (Section B) aufnimmt – ohne parlamentarische oder mitgliedstaatliche Kontrolle. Dienstleistungskonzessionen der Wasserwirtschaft waren 2013 Gegenstand umfangreicher Einwände seitens der Europäischen Bürgerinitiative [Right2Water](#) sowie wasserwirtschaftlicher und kommunaler Verbände zur EU-„Konzessionsrichtlinie“ gewesen, die zu einer vorläufigen Ausnahme für den Wasserbereich geführt hatten ([Art. 12](#)).

Es ist zudem ganz unklar, ob bzw. in welchen Fällen das „**Specialized Committee on Trade in Services, Investment Liberalization and E-commerce**“ (Art. 2, [pdf-S. 5](#) von 7) bzw. das „Joint Committee“ ([pdf-S. 1f](#) von 9) **Änderungen der Negativlisten** herbeiführen könnten bzw. sogar müssen, denn die Vertragsparteien haben sich dazu verpflichtet, bestrebt zu sein, die Negativlisten „zu reduzieren oder zu eliminieren“. Darüber hinaus müssen die Vertragsparteien ihren eigenen Rechtsrahmen zum Handel mit Dienstleistungen über das „Specialized Committee on Trade in Services, Investment Liberalization and E-commerce“ (!) überprüfen (Art. 3, [pdf-S. 5](#) von 7).

2. Liberalisierung der Wasserwirtschaft: Abwasserentsorgung

Im CETA-Abkommen hatte Deutschland in den Negativlisten hinsichtlich Abwasser- und Abfallbeseitigung noch einen nationalen Vorbehalt hinsichtlich Marktzugang eintragen lassen (Investment/GATS-Modus 3 bzw. Cross-border trade in Services/GATS-Modus 1, 2, [pdf-S. 981](#) von 1088). Im EU-Japan-Abkommen ist dieser Vorbehalt im entscheidenden GATS-Modus 3/Investment weggefallen (es verbleibt nur ein Vorbehalt in den in der Praxis unbedeutenden GATS-Modi 1, 2/Cross-border trade in services, s. [pdf-S. 32](#) von 62), so dass das EU-Japan-Abkommen **nunmehr eine Marktzugangsverpflichtung zu Abwasserentsorgung in Deutschland enthält**. Das EU-Japan-Abkommen übergeht damit die innerstaatliche Rechtslage in Deutschland, nach der die Abwasserentsorgung eine Kernaufgabe (Pflichtaufgabe) der hoheitlichen Selbstverwaltung der Kommunen ist ([§ 56](#) Wasserhaushaltsgesetz). Dies gilt zumindest, solange die "Public Utilities"-Klausel keinen Ersatz bietet, woran berechtigter Zweifel besteht, denn diese könnte als allgemeine Schutzklausel hinter sektorspezifischen Verpflichtungen zurücktreten und so übergangen werden

(Vorrang "lex specialis" vor "lex generalis", zumindest wenn – wie im vorliegenden Fall – beide im gleichen Kapitel gelistet sind).

Für Österreich war eine solche Marktzugangspflicht bereits im CETA-Abkommen enthalten. Daher ist auf die Abwasserentsorgung in Deutschland im EU-Japan-Abkommen nunmehr die Folgerung einer österreichischen CETA-Studie (im Auftrag u.a. des Österreichischen Städtebunds) übertragbar (s. [pdf-S. 81](#) von 112): „**Eine Regelung, wonach eine Beteiligung Privater an der Abwasserbeseitigung nur im Rahmen einer GmbH möglich ist, an der eine Gemeinde mit mindestens 51% beteiligt ist, wäre daher im Lichte der CETA-Verpflichtungen zum Marktzugang verboten.**“

Zu dieser CETA-Studie ist zu ergänzen, dass darin der Vorrang von sektorspezifischen Verpflichtungen gegenüber der Public-Utilities-Klausel als allgemeiner Schutzklausel für öffentliche Dienstleistungen (s.o.) nicht berücksichtigt und damit eine grundlegende Unzulänglichkeit der Public-Utilities-Klausel ganz außer Acht gelassen wurde.

3. Fehlender Schutz bei Innerstaatlicher Regulierung der Wasserversorgung

Im EU-Japan-Abkommen **fehlt** im Kapitel für „**Innerstaatliche Regulierung**“ („[Regulatory Framework](#)“) gegenüber dem entsprechenden Kapitel im CETA-Abkommen (s. Kapitel „**Innerstaatliche Regulierung**“/“**Domestic Regulation**“, Art. 12.2 (2) b) ii, „collection, purification, distribution of water“, s. [pdf-S. 91](#) von 1088) die **EU-Ausnahme für Regelungen im Bereich Wasserversorgung**. Damit unterläge bei einer Ratifizierung des EU-Japan-Abkommens "innerstaatliche" Regulierung zur Wasserversorgung sowohl innerhalb der EU als auch innerhalb der Mitgliedstaaten in vollem Umfang den Regulierungsvorgaben dieses Kapitels. Als „Regulierung“ werden beispielsweise Verwaltungshandeln (administrative Maßnahmen) und legislative Maßnahmen (Gesetzgebung) verstanden. Als Regulierung zählen unter anderem auch „allgemein anerkannte Regeln der Technik“, wie das DVGW-Regelwerk in Deutschland, das innerhalb des Wasserfachs bisher ein praxisorientiertes, funktionierendes, bewährtes, gewachsenes Regelwerk auf einem weltweit mustergültigen Niveau bildet.

Mit dem fehlenden Vorbehalt zu Innerstaatlicher Regulierung erhält der japanische Handelspartner ein Mitspracherecht zur Zulässigkeit von Regulierungen. Er könnte Regulierungen als „nicht objektive“ Handelsbarriere einstufen sowie Alternativmaßnahmen verlangen, die "den Handel weniger belasten". Auf entsprechende allgemeine Risiken seitens des CETA-Kapitels zu Innerstaatlicher Regulierung wurde vielfach hingewiesen (s. beispielhaft: Center for International Environmental Law, [CIEL](#)).

Im EU-Kommissionsentwurf zur Neufassung der Trinkwasserrichtlinie vom [01.02.2018](#) zeichnet sich im Bereich „**Materialien im Kontakt mit Trinkwasser**“ eine endgültige Verlagerung von ehemaliger, bewährter deutscher wasserfachlicher Standardsetzung (**DVGW-Regelwerk**) hin zu vereinheitlichten EU-Standards in den **fachfremden Regulierungsbereich** der EU-Bauproduktenverordnung (Construction Products Regulation, [CPR](#)) ab. Eine Regulierung dürfte jedoch nicht auf EU-Ebene verbleiben, sondern weiter in den internationalen Bereich verlagert werden: Regelungen der Bauproduktenverordnung zielen regelmäßig auf eine Notifizierung unter dem WTO-Abkommen zu TBT/Technischen Handelshemmnissen ab („**Technical Barriers to Trade**“, Behandlung unter dem

Aspekt der Beeinträchtigung der Warenverkehrsfreiheit, vgl. [Roadmap CPR](#)). Neben einer WTO-Regulierung liegt eine Verlagerung der Regulierung weiterhin vor allem in den TBT-Ausschuss des EU-Japan-Abkommens (s. [pdf-S. 12](#) von 13) nahe. Auch das CETA-Abkommen sieht die Bildung zahlreicher Ausschüsse vor, die für eine weitere Regulierung von „Materialien in Kontakt mit Trinkwasser“ in Frage kommen (z.B. [Regulatory Cooperation Forum](#)). An diesem Beispiel werden zwei Entwicklungen deutlich:

A) Materialien im Kontakt mit Trinkwasser sollen in Regulaungsausschüsse verlagert werden, die auf die Beseitigung von Handelshemmnissen abzielen. **Die ehemals vorrangige wasserfachliche Ausrichtung auf Gesundheits- und Verbraucherschutzziele und bestmögliche Wasserqualität würde demgegenüber in den Hintergrund treten. Damit wäre eine Absenkung von Standards im Verbraucherschutz und der Leitungswasserqualität verbunden.** Weitere Ausführungen zu damit verbundenen, potenziell gravierenden Auswirkungen lassen sich dem Statement der Stadtwerke Karlsruhe zum EU-Kommissionsvorschlag für eine Neufassung der Trinkwasserrichtlinie entnehmen.

B) Über den Weg von Handels- und Wirtschaftsabkommen sollen nationale Regulierungsspielräume eingeschränkt bzw. beseitigt und im Rahmen der „**Tiefen Integration**“ in einen kohärenten Ordnungsrahmen für die Weltwirtschaft überführt werden. Diese Entwicklung wird aktuell in einer Studie am Beispiel des TiSA-Abkommens verdeutlicht (s. AK Wien, 2018, [pdf-S. 11](#) von 66).

4. Entfallene „Rechte in Bezug auf Wasser“

Das CETA-Abkommen enthielt in den einleitenden Bestimmungen einen Sonderartikel bezüglich „Rechte und Pflichten in Bezug auf Wasser“ (s. Art. 1.9, [pdf-S. 30](#) von 1088). Dieser Artikel war aus wasserwirtschaftlicher Sicht insofern problematisch, dass er in den ersten beiden Absätzen "Rechte" zum Schutz von Wasser festlegte, diese aber im dritten Absatz im Fall von „kommerzieller Nutzung“ als "Pflichten" wieder einschränkte, wobei der Begriff der "kommerziellen Nutzung" nicht eingegrenzt wurde. Im EU-Japan-Abkommen ist nunmehr der Artikel vollständig entfallen.

Zu den **entfallenen Bestimmungen** der ersten beiden Absätze zählt das Recht der Vertragsparteien, **die eigenen natürlichen Wasserressourcen zu schützen und zu erhalten** (Abs. 2). Zudem fehlt die Anerkennung, dass Wasser in seinem natürlichen Vorkommen keine Ware oder Erzeugnis darstellt (Abs. 1). Diese Schutzbestimmung war zwar gegenüber dem [Erwägungsgrund 1](#) der EU-Wasserrahmenrichtlinie deutlich eingeschränkt, beinhaltete jedoch noch eine begrenzte Reichweite. Die Konsequenzen des Entfallens des gesamten Artikels lassen sich nicht vollständig absehen, es könnten aber weitreichende Entwicklungen zur Ökonomisierung (Kommerzialisierung/Kommodifizierung/Privatisierung) von Wasser angestoßen werden, an deren Ende letztlich die natürlichen **Wasservorkommen** (Seen, Flüsse, Stauseen, Grundwasser) auch in Deutschland **kein öffentliches Gut mehr, sondern (Handels-)Ware bzw. Rohstoff** in privaten Händen und Strukturen wären. Hinsichtlich einer Entwicklung von Wasservorkommen zur Handelsware ist zudem darauf hinzuweisen, dass das GATT item [2201](#) innerhalb des „Harmonised System“ Wasser grundsätzlich auflistet.

Die aufgezeigte Entwicklungsrichtung wäre letztlich auch für die kommunale Wasserversorgung von grundlegender Relevanz.

5. Unzureichende Verankerung des EU-Vorsorgeprinzips

Grundlegend für eine Reinhaltung der Wasservorkommen ist der Besorgnisgrundsatz der Wasserwirtschaft in Deutschland (z.B. Wasserhaushaltsgesetz, z.B. [§ 62](#)), der darauf abzielt, Schadstoffeinträge in Gewässer bereits im Vorfeld zu vermeiden. Auf EU-Ebene ist hierfür keine dem vollständig entsprechende Regelung vorhanden, allerdings bietet das primärrechtlich verankerte EU-Vorsorgeprinzip einen gewissen Ersatz. „Das EU-Vorsorgeprinzip besagt im Wesentlichen, dass der Staat zur Abwehr von Gefahren wirtschaftliche Betätigung auch dann regulieren darf, wenn (noch) keine gesicherten wissenschaftlichen Erkenntnisse über Bestehen oder Ausmaß der Gefahr vorliegen.“ (Prof. Stoll für Verbraucherzentrale Bundesverband, s. [pdf-S. 2](#) von 6.) Das EU-Vorsorgeprinzip wurde bereits im CETA-Abkommen und auch im Entwurf zum EU-US-Freihandelsabkommen (TTIP) nicht ausreichend verankert (vgl. [Umweltbundesamt](#)), insbesondere da die begriffliche Erwähnung des Vorsorgeprinzips fehlte. Im EU-Japan-Abkommen wird diese Unzulänglichkeit wiederholt. Das EU-Vorsorgeprinzip dürfte somit insbesondere auf internationaler (WTO-)Ebene weiter ins Hintertreffen geraten oder gar verdrängt werden (s. [pdf-S. 3](#) von 6). Dadurch könnten beispielsweise Verbote von schädlichen Substanzen verzögert oder ganz verhindert werden.

Karlsruhe, 29.03.2018