

Studiengang Wirtschaftswissenschaften

WS 2001/02

Hauptseminar zur Wasserwirtschaft

Veranstaltungskennziffer: 4.1.78

Prof. Dr. Ulrich Scheele

Hauptseminararbeit

Die Wasserwirtschaft Estlands auf dem Weg in die Europäische Union

Umweltwirtschaft zwischen Förderung und Wettbewerb

Verfasst von:
Folkert Hardt
Magisterstudium
Kulturgeschichte Osteuropas, Uni. Bremen
Wirtschaftswissenschaften, Uni. Oldenburg

Bremen, April 2003

Inhalt

1. Einleitung	2
2. Estland auf einen Blick	3
3. Die Umweltpolitik der Europäischen Union und die Beitrittskandidaten	5
3.1 Die Umwelt und die Europäische Union	5
3.2 Die Beitrittskandidaten und die Umwelt	6
3.3 Die Beitrittsverhandlungen im Umweltbereich	7
3.4 Übergangsfristen	7
3.5 Förderinstrumente und -programme der EU, Finanzierungswege und Bewerbungspraxis für EU-Programme aus unternehmerischer Sicht	8
3.5.1 Phare	8
3.5.1.1 Antragstellungsverfahren für Unternehmen	8
3.5.2 ISPA	9
3.5.3 SAPARD	10
3.5.4 LIFE III	10
3.5.5 Co-Finanzierungen durch Banken	12
3.5.6 Beteiligung staatlicher und nichtstaatlicher Umweltschutzorganisationen	12
3.5.7 Programme zur Institutionenbildung – Hilfe beim Aufbau der Verwaltung	12
3.5.8 Öffentlich-private Partnerschaften	12
3.5.9 EDIS	14
4. Umweltpolitik in Estland	14
4.1 Rechtsentwicklung	14
4.2 Administrativer Aufbau	15
4.2.1 Das estnische Umweltministerium	15
4.2.2 Der estnische Umweltfond	15
4.2.3 Verwaltungstechnische Gliederung und die Wasserwirtschaft Estlands	15
4.3 Rechtliche Grundlagen der Wasserwirtschaft	16
4.4 Organisationsformen der Wasserwerke	16
4.5 Investitionen in die Wasserwirtschaft - Beurteilung der rechtlichen Situation	16
4.6 Wasser in Estland	17
5. EU-Richtlinien und Investitionsbedarf im Bereich der Wasserwirtschaft	18
5.1 Die Ziele der estnischen Regierung bis 2005/2010	18
5.1.1 Umsetzung der Trinkwasser- und Grundwasser-Richtlinie	19
5.1.2 Umsetzung der Nitrat- und Badegewässer-Richtlinie	19
5.1.3 Umsetzung der Kommunalabwasser-Richtlinie	19
5.1.4 Trinkwasserversorgung	20
5.1.5 Überwachungsmaßnahmen	20
5.2 Übergangsfristen	21
6. Das „ISPA-Projekt“ in Narva	21
7. Schlussfolgerungen	24
8. Bibliographie	27

1. Einleitung

Auf dem EU-Gipfel im Dezember letzten Jahres in Kopenhagen wurde die Aufnahme von 12 Reformstaaten aus Mittelosteuropa im Jahr 2004 beschlossen. Große gemeinsame Anstrengungen der „alten“ und „neuen“ europäischen Länder sind erforderlich, um die rechtlichen und sozialen Standards anzugleichen.

Vor allem bei der Infrastrukturausstattung klafft noch eine erhebliche Lücke zwischen den Beitrittsländern und dem durchschnittlichen EU-Niveau. Dies betrifft sowohl die materielle Infrastruktur als auch den Regulierungsrahmen und die Umsetzung des gemeinsamen Rechtsbestands der EU (acquis communautaire). Sollen die zehn mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittskandidaten das durchschnittliche EU-Ausstattungs-niveau erreichen, beliefe sich der Investitionsbedarf in den Bereichen Telekommunikation, Verkehr, Energie, Wasser und Umwelt auf über 500 Mrd. Euro. Dem stehen Investitionen von etwa 100 Mrd. Euro seit 1991 gegenüber. Ausgangspunkt war eine zu Beginn der 90er Jahre zwar quantitativ stark ausgebaute, aber qualitativ unzureichende und weitgehend abgenutzte Infrastrukturausstattung.

Nach Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) ergibt sich ein Investitionsbedarf in den jeweiligen Infrastrukturbereichen wie folgt:

Tabelle 1: Investitionsbedarf der Beitrittskandidaten für Infrastrukturmaßnahmen

Sektor	Bezugspunkt	Investitionsbedarf (Mrd. Euro)
Straße	Modernisierung/Neubau auf EU-Durchschnittsdichte	44
Schiene	Modernisierung/Neubau auf EU-Durchschnittsdichte	37
Verkehr (Sonstige)		10
Telekommunikation	Teledensität von 35 Hauptanschlüssen/100 Einwohner	63
Wasser/Abwasser	Europäischer Mindeststandard für Sammlung und Verarbeitung	180
Energie	Sektorreformen, Netzentwicklung	110
Umwelt	EU-Direktive Luftverschmutzung bzw. Abfall	71
Insgesamt		515

Quelle: DIW Berlin 2002

Diese Arbeit hat mehrere Ziele. Zuerst soll die Infrastruktur- und Umweltpolitik des Beitrittskandidaten Estland im Bereich der Wasserversorgung und der Abwasserwirtschaft dargestellt werden. Beschrieben werden sollen auch die Förderprogramme und Förderinstrumente der EU und ihre Anwendung bei einem Projekt in Estland. Dabei finden auch einzelunternehmerische Aspekte aus Sicht des an Projekten interessierten Unternehmens Berücksichtigung wie Antragsverfahren, rechtliche Bedingungen und das „Investitionsklima“ in Estland.

Vor diesem Hintergrund soll die Frage nach dem Wettbewerb auf dem bzw. um den osteuropäischen Wassermarkt erörtert werden. Untersucht werden soll, ob es in den Beitrittsländern wie in einigen westeuropäischen Staaten eine Entwicklung hin zu einer stärker privatisierten Wasserwirtschaft geben wird. Die Erfahrungen des Verfassers, der ein Jahr als Lektor der Robert-Bosch-Stiftung an der Universität Tartu in Estland und späterhin auch geschäftlich in Estland tätig war, gehen in diese Arbeit mit ein.

2. Estland auf einen Blick

Estland ist auf fast allen „Ranking-Listen“ internationaler Organisationen im Hinblick auf die Bewertung seiner Wirtschafts- und Gesellschaftsreformen auf den vorderen Plätzen und befindet sich auch hinsichtlich der Umsetzung der EU-Wasserrichtlinien in einer guten Position. Die Reformanstrengungen in den wichtigsten Infrastrukturbereichen werden seit 1998 von der EBRD (European Bank for Reconstruction and Development) beobachtet. Die EBRD nutzt dabei ein detailliertes Indikatorensystem, mit welchem die Reformschritte bei der Tarifanpassung, der Kommerzialisierung und Deregulierung erfasst und bewertet werden.¹ Pro Sektor und Jahr wird eine „Note“ vergeben, die zwischen 1 (keine Reformen) und 4,3 (EU-Niveau) liegt. Für die Reformen im Bereich der Wasserpolitik kam die EBRD zu folgendem Ergebnis:

Tabelle 2: Ranking-Liste der EBRD zu den Reformerfolgen der Beitrittskandidaten im Bereich Wasserwirtschaft

	Wasser		Abwasser	
	1999	2001	1998/99	2001
Bulgarien	2,0	3,0	2,7	2,9
Estland	4,0	4,0	3,3	4,0
Lettland	3,0	3,3	2,9	3,0
Litauen	3,0	3,3	2,6	2,8
Polen	4,0	4,0	3,2	3,7
Rumänien	3,0	3,0	3,1	3,2
Slowakische Republik	2,7	2,3	2,1	2,4
Slowenien	4,0	4,0	2,6	3,3
Tschechische Republik	4,0	4,0	2,6	3,3
Ungarn	4,0	4,0	3,8	3,7
Durchschnitt	3,4	3,5	2,9	3,2

Quelle: EBRD / DIW Berlin 2002

¹ Hirschhausen, C.v.: S.22ff.

„Das baltische Wunderkind“² hat es als kleinster der baltischen Staaten mit nur 1,46 Mio Einwohnern und einer Fläche von 45.100 km² geschafft, Wirtschaft und Gesellschaft äußerst erfolgreich und fast ohne Brüche und Rückschläge zu transformieren.³ Die makroökonomischen Daten stimmen, Auslandsinvestitionen führen die Zahlungsbilanz trotz Importüberschüssen regelmäßig ins Plus und die Wirtschaft wächst fast planmäßig. Als Ostseeanrainer mit der Nordküste am finnischen Meerbusen, der langen Westküste mit den großen Inseln, sowie dem Peipussee ist Estland ein küsten- und wasserreiches Land. 47,7 Prozent der Landfläche sind bewaldet, 27,07 Prozent landwirtschaftlich nutzbar, 20 Prozent Moorgebiete und 0,67 Prozent bebaut. Probleme hinterließen die 3000 ehemaligen Liegenschaften der Roten Armee, von denen 150 schwer kontaminiert sind. Auf früheren Fliegerbasen brennen „ewige Feuer“ aus kerosinverseuchter Erde; ein unmittelbar am finnischen Meerbusen gelegener See bei Paldiski, dem ehemaligen Marinestützpunkt der sowjetischen U-Boot-Flotte, birgt atomaren Schrott. Zu den gravierendsten Umweltproblemen zählen die Verschmutzungen in den Industriegebieten im Nordosten Estlands. Großkraftwerke und die Ölschieferindustrie tragen zur Luftverschmutzung bei. Der Rückgang der Industrietätigkeit und die Ausstattung der Anlagen mit Filtern, die durch finanzielle Mittel des ebenfalls betroffenen Finnlands getätigt werden konnten, bewirkten Verbesserungen.

Abbildung 1: Karte Estlands



Quelle: http://www.lib.utexas.edu/maps/cia02/estonia_sm02.gif

² Das Parlament, Nr. 01 - 02 / 12. Januar 2001

³ Lösch, D./Ploetz, P./Polkowski, A.

3. Die Umweltpolitik der Europäischen Union und die Beitrittskandidaten

Nationale Umweltpolitik der Beitrittskandidaten ist zunächst westeuropäische Umweltpolitik. Richtlinien der Europäischen Union sind die Marksteine für die Legislative der jeweiligen Länder. Die praktische Umsetzung wird wesentlich von Förderprogrammen und durch technische Hilfe innerhalb von Programmen der Europäischen Union, gelegentlich auf Initiative von westeuropäischen Nachbarstaaten, insbesondere bei grenzüberschreitenden Umweltproblemen, gestaltet. Die Umsetzung der EU-Richtlinien wird periodisch geprüft und beurteilt. Gleichzeitig erhalten multilaterale Abkommen, wie beispielsweise diejenigen zum Schutz der Ostsee⁴, besondere Bedeutung. Dazu kommen die transnationalen Netzwerke von Non-Governmental-Umweltschutzorganisationen, der Transfer von Technologien und Know-How durch Unternehmen, universitäre Einrichtungen und Umweltschutzinitiativen. Die „Geburtshilfe“ bei der Entstehung moderner demokratischer Gesellschaften in Mittelosteuropa durch das „alte Europa“ ist ein beeindruckender Vorgang.

3.1 Die Umwelt und die Europäische Union

Die europäische Politik hat sich in den letzten 30 Jahren zunehmend mit dem Thema Umwelt befasst und dieses im Vertrag von Maastricht (1992) zu einem der wichtigsten Politikbereiche der Gemeinschaft gemacht. Der Vertrag von Amsterdam (1997) hat diese Entwicklung fortgeschrieben. Darin wird die nachhaltige Entwicklung als eine der herausragenden Aufgaben der Europäischen Union bezeichnet. Die Einbeziehung der Umweltpolitik in die anderen Gemeinschaftspolitiken ist durch Art. 6 dieses Vertrages zur Verpflichtung der Gemeinschaftsorgane geworden.

Die EU hat bisher ca. 200 Rechtsakte in Form von Verordnungen und Richtlinien zu verschiedenen Umweltbereichen erlassen und eine Vielzahl von nicht rechtsförmlichen Mitteilungen und Leitlinien, die die Aufgabe haben, die Verschmutzung der Umwelt einzudämmen und Regelungen auf den Gebieten der Abfallentsorgung, Wasser- und Luftverschmutzung, der natürlichen und technologischen Risiken, der Lärmbelästigung, und des Naturschutzes vorzunehmen. Aufgrund des Gebotes der Einbeziehung von

⁴ So stützen sich die Maßnahmen für das Umweltmanagement grenzüberschreitender Gewässer im Ostseeraum auf drei ergänzende Rahmenabkommen, durch die integrierte Ansätze des Wasserressourcenmanagements gefördert werden: „Das Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebiets“ (1974, 1992); „die Konvention zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen“ (1996) der UNO-Wirtschaftskommission für Europa (UN/ECE) und die Wasserrahmenrichtlinie der Europäischen Union aus dem Jahr 2000. Die Aktivitäten auf der Grundlage dieser Rahmenabkommen werden durch den „Baltic 21-Prozess“ und die „Visionen und Strategien rund um die Ostsee (VASAB 2010)“ ergänzt, durch welche eine nachhaltige Entwicklung und Planung auf regionaler Ebene gefördert werden sollen. Vergl. Lintner.

Erfordernissen des Umweltschutzes in die anderen Gemeinschaftspolitiken durch den Amsterdamer Vertrag ist die Umweltpolitik aber auch mittelbar Gegenstand von Gemeinschaftsrechtsakten, so etwa in den Bereichen Beschäftigung, Energie, Landwirtschaft, Binnenmarkt, Industrie, Wirtschafts- und Verkehrspolitik.

Programmatisch ausgestaltet und als strategisches Konzept ausformuliert wurden die Ziele der europäischen Umweltpolitik in dem 5. Aktionsprogramm Umwelt (von 1991-2001) und in dem nun geltenden 6. Aktionsprogramm, das bis in das Jahr 2010 bestimmend sein soll. Durch diese Programme wird außerdem die Abstimmung der europäischen Programme mit der globalen Umweltpolitik, besonders dem Kyoto-Programm gewährleistet.

3.2 Die Beitrittskandidaten und die Umwelt

Die Beitrittskandidaten können nur Mitglied der EU werden, wenn sie bestimmte Beitrittskriterien erfüllen. Zu diesen Beitrittskriterien gehört es auch, das bestehende Recht der EU in vollem Umfang - spätestens zum Beitritt - zu übernehmen und umzusetzen sowie den internationalen Verpflichtungen der EU nachzukommen.

Der Erweiterungsprozess bietet somit große Chancen für die Umwelt nicht nur in den Bewerberländern, sondern in ganz Europa:

1. Die Verhinderung bzw. Beseitigung von Umweltschäden in den Beitrittsländern durch Übernahme und Anwendung des gemeinschaftlichen Umweltrechts hat positive Auswirkungen auf die Umwelt der Beitrittsländer und der bisherigen EU-Mitglieder (Umweltschutz ohne Grenzen).
2. Zudem wird die Übernahme des Gemeinschaftsrechts einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung von Natur und Artenvielfalt in den Beitrittsländern leisten.
3. Des Weiteren wird die Erweiterung das Gewicht der EU-Umweltpolitik auf internationaler Bühne vergrößern (z. B. im Bereich Klimaschutz).

Die Übernahme der EU-Umweltstandards bringt neben ökologischen auch ökonomische Vorteile:

- Die Wirtschaft der Beitrittsländer wird durch den zunehmenden Einsatz fortschrittlicher Umwelttechnologien modernisiert. Die europäische Umweltpolitik kann auf diese Weise im Kontext des Beitritts ein Motor der Modernisierung der Wirtschaft in den Beitrittsländern sein und damit zu einer Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Beitrittsländer führen sowie die Lebensqualität für die Bürger erhalten bzw. deutlich erhöhen.
- Nach Schätzungen der Kommission sind allein zur Erfüllung der EU-Anforderungen im Umweltschutz in den Beitrittsländern Investitionen in Höhe von 80-110 Mrd. Euro notwendig. Dieses Investitionsvolumen verdeutlicht, welche Marktchancen für

Umwelttechnologien in den Beitrittskandidaten bestehen. Es ist zu erwarten, dass von künftigen Investitionen besonders deutsche Unternehmen - nicht zuletzt wegen ihrer Marktnähe – zunehmend profitieren werden.

- Schließlich werden durch die Harmonisierung der Umwelanforderungen Wettbewerbshindernisse für europäische Unternehmen beseitigt.⁵

3.3 Die Beitrittsverhandlungen im Umweltbereich

Auf EU-Seite werden die Verhandlungen von der Europäischen Kommission geführt. Beschlüsse zur Festlegung von Verhandlungspositionen oder der Billigung von Verträgen werden von den Vertretern der EU-Mitgliedstaaten (Allgemeiner Rat der EU-Außenminister) gefasst.

Das von den Beitrittsländern zu übernehmende Gemeinschaftsrecht wurde bei den Beitrittsverhandlungen in insgesamt 31 Kapitel aufgeteilt (Umwelt = Kapitel 22). Es ist Prinzip der Beitrittsverhandlungen, dass durch diese Verhandlungen das bestehende Gemeinschaftsrecht nicht geändert werden kann. Die Beitrittsländer können allerdings Übergangsfristen für die Anwendung des EU-Rechts beantragen.

3.4 Übergangsfristen

Grundsätzlich erwartet die EU von allen Beitrittsländern die vollständige rechtsförmliche Übertragung sowie die vollständige Umsetzung des EG-Umweltrechts spätestens zum Beitrittszeitpunkt. Aufgrund der hohen Investitionskosten bei der Umsetzung von EU-Umweltnormen sind Übergangsfristen im Ausnahmefall notwendig.

Da Übergangsfristen die vollständige Umsetzung von EU-Umweltstandards verzögern, können sie negative Auswirkungen auf die Umweltqualität und den Wettbewerb haben. Vor diesem Hintergrund werden Übergangsfristen nur in Ausnahmefällen von der EU akzeptiert. Die bisher vereinbarten Übergangsfristen sind zeitlich begrenzt und werden durch Umsetzungs- und Finanzierungspläne abgesichert. Bisher wurden für Umweltnormen in den Bereichen kommunales Abwasser, Trinkwasser, Nitrat, Abfallverbrennung, Großfeuerungsanlagen, integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU), Einleitung gefährlicher Stoffe in Gewässer, Verpackungsabfälle und Abfallverbringung Übergangsfristen beantragt und vorläufig vereinbart.

⁵ Vgl. Bundesministeriums für Umwelt (BMU) 2002 zur EU-Erweiterung

3.5 Förderinstrumente und -programme der EU, Finanzierungswege und Bewerbungspraxis für EU-Programme aus unternehmerischer Sicht

Mit den 1998 geschlossenen „Partnerschaften für den Beitritt“ wurden die Grundlagen für die Heranführungsstrategien der beitrittswilligen Länder geschaffen. Diese Partnerschaften haben jeweils die Form eines mehrjährigen Programms, das die konkreten Zusagen des beitrittswilligen Landes (in bezug auf Demokratie, makroökonomische Stabilisierung und nukleare Sicherheit), ein nationales Programm zur Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes sowie die finanziellen Mittel, die die Union zur Unterstützung der Vorbereitungen des Kandidatenlandes einsetzen wird, in einem einzigen Rahmen zusammenfasst.

Die EU hat drei Förderinstrumente – bzw. programme entwickelt, um den Beitrittskandidaten den Weg zur Erfüllung der Umweltrichtlinien zu ebnen. Die Förderinstrumente und –programme bieten Teilfinanzierungen, die oft den Weg zu weiteren Finanzierungen öffnen.

3.5.1 Phare

Das umfangreichste Programm ist Phare (Poland and Hungary Assistance to Reconstruction of their Economies). Phare stellt nicht rückzahlbare Zuschüsse für Projekte in den Reformstaaten bereit. Geschäftliche Vorhaben werden also nicht mit direkter Finanzhilfe gefördert, vielmehr werden die Phare-Zuschüsse (maximal 75 Prozent der gesamten Förderung eines Projektes) im Rahmen von Programmen der Regierung des jeweiligen Reformlandes zugeteilt, die damit weitgehend über die Schwerpunkte der Förderung entscheiden. Das bedeutet, dass - wie in unserem Fall betrachtet - die estnische Regierung zur Entwicklung eines förderungswürdigen Sektors Phare-Gelder beantragen muss. Zwischen der EU-Kommission und der estnischen Regierung werden jährliche Richtprogramme mit den grundsätzlichen Förderschwerpunkten festgelegt. Anschließend werden Sektorenprogramme oder länderübergreifende Regionalprogramme ausgearbeitet und veröffentlicht. Die staatlichen Stellen Estlands führen das Ausschreibungsverfahren durch und entscheiden über die Auftragsvergabe an private Firmen.

3.5.1.1 Antragstellungsverfahren für Unternehmen (für das „Phare-Programm“ als beispielhafte Darstellung der üblichen Verfahrensweisen)

Aufträge werden durch offene und beschränkte Ausschreibungen vergeben. Offene Ausschreibungen werden im Amtsblatt der EG, Teil C und Anhang S bekannt gemacht. Bei der engeren Ausschreibung hingegen werden qualifizierte Unternehmen aus einer engeren

Bewerberliste, der sogenannten „short-list“, aufgefordert, ein Angebot abzugeben. Die Teilnehmer der short-list werden aus einer Bewerberliste, der „long-list“, ausgewählt. Die long-list wird aus Interessenkundgebungen der Firmen erstellt, die sich auf Bekanntmachungen im Amtsblatt der EG beworben bzw. direkt an die Europäische Kommission gewandt haben. Seit 2001 ist das *EuropeAid Co-operation Office* als Nachfolgestructureinheit der SCR (Common Service for External Relations) für die Ausschreibungen und Auftragsvergabe zuständig.

- Der erste Schritt eines interessierten Unternehmens besteht darin, sich in die long-list einzutragen. Die long-list ist das „Zentrale Beratungsregister“ (CCR – Central Consultancy Register), das bei der Generaldirektion IA der Europäischen Kommission liegt.⁶ Gegenwärtig sind über 6.000 Unternehmen in der long-list eingetragen. Die Kommission überprüft die eingeschriebenen Unternehmen, die von den jeweiligen Phare-Management-Stellen, den sogenannten PMUs (Phare Programm Management Units), in Estland ist das die CFCU (Central Financing and Contracting Unit), auf die short-list gesetzt werden.

- Der zweite Schritt eines Unternehmens muss darin liegen, täglich die Ausschreibungen im Amtsblatt der EG bzw. auf deren Internetseite (<http://eur-op.eu.int/>) zu beachten.

- Weiterhin sollten auch nationale Ausschreibungen, die in den estnischen Medien zur Veröffentlichung kommen, beachtet werden.

- Außerdem sollten sich Unternehmen direkt an die CFCU wenden, insbesondere bei Auftragsvolumen, die kleiner als 50.000 EURO sind, da diese von der CFCU eigenständig vergeben werden.

Gefördert werden Dienstleistungen und Waren mit EU-Ursprung. **Die besten Chancen auf Förderung haben Unternehmen, wie z.B. multinationale Konsortien (auch KMU), die in der Lage sind, ein ganzes Projekt zu managen.**⁷

Durch Phare sind bereits umfangreiche Geldsummen nach Estland geflossen. Bis 2002 belaufen sich die Beträge auf über 250 Millionen Euro, von denen allerdings nur weniger als 10 % direkt in Umweltprojekte eingegangen sind.

Mit der Einführung von ISPA werden umweltpolitische Maßnahmen nur noch aus ISPA-Mitteln gefördert. Gelder aus dem Phare-Topf können aber weiterhin für sekundäre Maßnahmen geltend gemacht werden. Im Bereich Wasserwirtschaft wurden durch Phare in Estland Mittel in der Inselstadt Kuressare für den Ausbau des Wasserversorgungsnetzes und der Kanalisation zur Verfügung gestellt.

⁶ Formblätter für Interessenbekundungen sind unter folgender Web-Adresse abrufbar: http://europa.eu.int/comm/scr/tender/usedoc/index_en.htm

⁷ S. Delegation der Deutschen Wirtschaft, S.14f.

3.5.2 ISPA

Das strukturpolitische Instrument ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) dient ausschließlich zu Finanzierungen in den Bereichen Umwelt und Verkehr. Damit soll die Heranführung an die EU-Standards beschleunigt werden, um die Einhaltung der Übergangsfristen zu erreichen. Im Umweltbereich konzentrieren sich die Unterstützungsmaßnahmen auf:

- die Trinkwasserversorgung und – aufbereitung
- die Abwasserentsorgung und – aufbereitung
- die Abfallentsorgung und –verwertung sowie
- der Verminderung von Luftschadstoffen.

Für den Beitrittskandidaten Estland ist ISPA das Vorläuferinstrument für den Kohäsionsfond.⁸ Insgesamt stehen Estland jedes Jahr zwischen 21 und 37 Millionen EUR zur Verfügung, die von der estnischen Regierung bei der EU-Kommission beantragt werden müssen. Bei Projekten in der Wasser- und Abwasserwirtschaft sind an der Finanzierung auch die entsprechenden internationalen Banken, wie die EBRD und die Weltbankgruppe, beteiligt. Die ISPA-Finanzierungsquote beträgt wie schon bei PHARE maximal 75% der Projektkosten und stellt in der Regel einen nicht rückzahlbaren Zuschuss dar. Die tatsächliche Beteiligung von ISPA wird aus der Wirtschaftlichkeit des Projektes und den Kofinanzierungsmitteln kalkuliert. In Frage kommende Projekte sollten mindestens ein Volumen von 5 Mill. EUR haben.

3.5.3 SAPARD

Das dritte Standbein der europäischen Heranführungsstrategie ist SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development), welches als Einführungsinstrument für den EU-Agrarfond dient. Die zuständige Kontaktstelle in Estland ist das ARIB (Agricultural Register and Information Board). Das Hauptziel von SAPARD ist die Förderung der Landwirtschaft und die Entwicklung des ländlichen Raumes. Dafür stehen Estland jedes Jahr 12 Mio. EUR zur Verfügung. Die Arbeitsweise von SAPARD entspricht der von PHARE und ISPA, d.h. die Europäische Union trägt bis zu 75% der Projektkosten, in Ausnahmefällen auch mehr. Die Förderziele von SAPARD überschneiden sich mit dem Umweltbereich allerdings nur indirekt.

⁸ Aufgabe des Kohäsionsfonds ist, in denjenigen Mitgliedstaaten, deren Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf weniger als 90 % des Gemeinschaftsdurchschnitts beträgt, Vorhaben in den Bereichen Umwelt und transeuropäische Netze finanzieren.

Von 2000 bis 2002 betrug die jährliche Finanzhilfe für Estland ca. 30 Mio. EUR im Rahmen von Phare, 12,1 Mio. EUR im Rahmen von SAPARD und ca. 35 Mio. EUR im Rahmen von ISPA.

3.5.4 LIFE III

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt hat nur das EU-Umweltprogramm LIFE III⁹ als allgemeines und reines EU-Umweltprogramm in Estland Geltung. Für den geplanten EU-Beitritt im Jahre 2004 würden dann auch die anderen EU-Umweltförderprogramme greifen. LIFE ist das einzige EU-Programm, das ausschließlich der Entwicklung und Umsetzung gemeinschaftlicher Umweltpolitik dient und in drei thematische Bereiche unterteilt ist:

1. LIFE-Natur
2. LIFE-Umwelt
3. LIFE-Drittländer

Estland hat sich für LIFE-Umwelt erfolgreich beworben. Damit sollen einige innovative Pilot- und Demonstrationsvorhaben finanziert werden.

Im Programm LIFE-Umwelt stehen insgesamt 300 Mio. EUR für die Teilnehmerstaaten zur Verfügung. Übernommen werden maximal 50% der erstattungsfähigen Kosten. Bei Vorhaben, die in Zukunft Einnahmen erzielen oder kostensenkend sind, beläuft sich der Finanzierungsbeitrag auf maximal 30%. Die Anträge müssen beim estnischen Umweltministerium eingereicht werden, wo der Abgabeschluss für Vorschläge jährlich festgelegt wird. Die Vorschläge werden nach einer gemeinsamen Überarbeitung an die Europäische Kommission weitergeleitet und dort wird dann über die Vergabe entschieden.

3.5.5 Co-Finanzierungen durch Banken

Die EU-Förderprogramme sind ein erster Schritt zur Finanzierung von Projekten. Co-Finanzierungen durch europäische und internationale Entwicklungsbanken schließen sich an. Abgesehen von Hermes-Deckungen und Ausfuhrkreditbanken sind für die mittelosteuropäischen Länder zuerst die EBRD (European Bank for Reconstruction and Development), die EIB (Europäische Investitionsbank) und die Weltbankgruppe zuständig. Sie verfügen über Vertretungen in Tallinn und sind so erste Kontaktadressen. Ebenso können nationale Entwicklungsorganisationen, wie z.B. die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG), in Projekte eingebunden werden. Public-Private-Partnership-Modelle zur Finanzierung, wie sie vorrangig im Infrastrukturbereich Verkehr praktiziert werden, wären ebenso im Umweltbereich möglich.

⁹ <http://europa.eu.int/comm/environment/life/home.htm>

3.5.6 Beteiligung staatlicher und nichtstaatlicher Umweltschutzorganisationen

Projekte im Umweltbereich werden aber auch durch staatliche und nicht-staatliche Umweltschutzorganisationen gefördert. Wie das Projekt „Kläranlage Narva“ (s. Abschnitt 6) zeigen wird, beteiligen sich staatliche Umweltschutzorganisationen aus 3 Ostsee-anrainerstaaten an der Finanzierung des Projektes.

3.5.7 Programme zur Institutionenbildung – Hilfe beim Aufbau der Verwaltung

Die Europäische Kommission hat zur Begleitung des Beitrittsprozesses eine Strategie entwickelt, deren zentrales Ziel der Aufbau effektiver Verwaltungsstrukturen ("institution building") ist. Um dieses Ziel in angemessener Zeit zu erreichen, wurde 1998 im Rahmen von PHARE das sog. Twinning-Programm (Beitrittspartnerschaften) beschlossen. Diese Partnerschaften, auf deren Basis Einrichtungen der Mitgliedstaaten der EU und der Kandidatenländer vertraglich zusammenarbeiten, sollen der Beratungshilfe beim Institutionenaufbau dienen, so dass eine zügige Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstandes (acquis communautaire) ermöglicht wird. Der Aufbau von Institutionen wurde in der anfänglichen Transformationseuphorie zu Beginn der 90er Jahre unterschätzt.¹⁰ Das Twinning-Programm dient auch hierbei der Stärkung der Verwaltungsstrukturen in den Reformstaaten.

Das deutsche Umweltministerium hat sich in enger Zusammenarbeit mit den Bundesländern, nachgeordneten Behörden (Umweltbundesamt, Bundesamt für Strahlenschutz, Bundesamt für Naturschutz) und anderen Institutionen an den jährlich stattfindenden Ausschreibungsverfahren um Projekte auch in Estland beworben.

3.5.8 Öffentlich-private Partnerschaften

Eine Möglichkeit zur Mobilisierung zusätzlicher finanzieller Mittel ist die Beteiligung des Privatsektors an der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen. Öffentlich-private Partnerschaften (PPP) in der Wasserwirtschaft expandierten besonders in der ersten Hälfte der 90er Jahre weltweit. Vor allem in einigen Staaten in Asien und Südamerika sind die großen Wasserkonzerne weit in den ehemals öffentlichen Sektor eingedrungen. Es überwiegen Konzessionsverträge. Bisher sind dem Verfasser aber noch keine PPP-Modelle

¹⁰ Vgl. die Ausführungen von Wiesenthal (1996)

oder auch nur Planungen, mit Ausnahme Tallinns, für Estland bekannt geworden. In Osteuropa konzentrieren sich die großen Privatisierungen auf Tschechien und auch Polen. Zu attraktiv sind in Osteuropa sicherlich auch die Finanzierungsmöglichkeiten über Programme der Europäischen Union, und vergleichsweise groß ist das Engagement der jeweiligen Nachbarstaaten. Aus Sicht der EU wären die Erfahrungen, die internationale Betreiber und Versorgungsbetriebe einbringen könnten, ein wichtiger Faktor für die Einbeziehung des Privatsektors in den Angleichungsprozess in den MOE-Ländern. PPP-Vorhaben wird im Allgemeinen eine hohe Effizienz des Betriebs und des Managements unterstellt. Folglich könnten PPP auch im Rahmen des ISPA- und anderer Programme der EU an Bedeutung gewinnen. Allerdings stellt sich in speziellen Fällen die Frage, wie weit europäische Zuschüsse bei Privatisierungen in Frage kommen, bei denen die Situation durch bestehende oder neu zu verhandelnde Konzessionen mit großen Investoren kompliziert wird.

Anerkanntermaßen gibt es Fälle, in denen das Risiko besteht, dass der Nutzen aus dem europäischen Zuschusstopf dem Privatunternehmen und nicht der Öffentlichkeit zufällt, z. B. wenn die nationale Behörde Anlagen privatisiert hat, damit der private Anleger die Investitionen tätigt, die zur Einhaltung der Umweltvorschriften oder zur Modernisierung nötig sind. Es besteht die Gefahr, dass diese Investitionen bereits beim Verkaufspreis berücksichtigt wurden. Somit würde die Gewährung eines Zuschusses bedeuten, dass praktisch doppelt gezahlt würde. Von EU-Seite wird befürchtet, dass die Grundsätze für das öffentliche Auftragswesen von den Durchführungsstellen in den begünstigten Ländern nicht unbedingt eingehalten werden, so dass PPP-Projekte, die mit ISPA-Mitteln kofinanziert werden, zu Bevorteilungen führen.¹¹ Deswegen müssen die Grundsätze der EU für das öffentliche Auftragswesen im Bereich der PPP für Projekte, die mit ISPA-Mitteln kofinanziert werden, von allen eingehalten werden. Auch spricht gegen das Konzept einer völligen Deregulierung, dass Konzessionsverträge einseitig zugunsten des Konzessionärs ausgeführt werden könnten, wie einige internationale Beispiele zeigen.

In der ungarischen Stadt Szeged gibt es immerhin ein erstes Beispiel für die Vertragsauflösung mit einem der großen Wasserkonzerne, dem französischen *Vivendi* und für die Neugründung einer städtischen Gesellschaft. Durch ISPA-Mittel sollen unabhängige Ausschreibungen für die Erneuerung des Kanalisationssystems erreicht werden.¹² In der ungarischen Hauptstadt Budapest kam es nach massiven Preiserhöhungen von über 200% zu erheblichen Verstimmungen zwischen den französischen Investoren, die mit *Berliner Wasser* kooperierten, als den Konzessionsnehmern und der Stadtregierung.

¹¹ vergl. KOM(2002) 596 endgültig

¹² Hall/Lobina S.4

Möglicherweise sind solche Kooperationen wie die in Petersburg, bei der westeuropäische städtische Gesellschaften (*Stockholm Wasser*, *Wasserwerke Helsinki*) mit einer privaten (der englischen *Severn Trent*) die Sanierung der städtischen Gesellschaft *Vodokanal* mitgestalten, ein gangbarer Weg.¹³

3.5.9 EDIS

Kurz angeführt sei noch das Programm EDIS. Es dient als „erweitertes dezentrales Durchführungssystem“ den Beitrittsländern „zur Beurteilung der Lücken“ in der Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen, die durch ISPA, PHARE usw. finanziert werden könnten. Es ist als Unterstützung in der Projektierungs- und Projektantragsphase konzipiert.

4. Umweltpolitik in Estland

Historische Hintergründe

Umweltschutzinitiativen waren die Sammelbecken der sich für die Unabhängigkeit ihres Landes engagierenden Esten während der zweiten Hälfte der achtziger Jahre. Umweltschutz wurde als Heimatschutz verstanden. Man bemühte sich Einfluss zu nehmen. Der Bau neuer sowjetischer Großindustrieprojekte sollte verhindert, die Verseuchung der Böden durch die Truppenübungsplätze der Roten Armee gemindert werden.

4.1 Rechtsentwicklung

Estland betreibt seit den 80er Jahren eine eigenständige Umweltpolitik, aber erst mit der Verabschiedung einer neuen Verfassung im Jahre 1992 hat der Umweltschutz Verfassungsrang erlangt. Das 1990 verabschiedete Umweltschutzgesetz bildet den Rahmen für die weitere Umweltgesetzgebung. Die Prinzipien und Ziele der estnischen Umweltpolitik werden seitdem – orientiert an der Umweltgesetzgebung westeuropäischer Staaten und der EU – fortentwickelt. Wesentlich war die Schaffung eines wirtschaftlichen Instrumentariums zur Erreichung umweltpolitischer Ziele in Form von Abgabenregelungen für die Nutzung natürlicher Ressourcen, wie auch des Wassers, sowie Umweltverschmutzungsabgaben für die Schadstoffeinträge in Gewässer und –emissionen in die Luft. Im Bericht der EU-Kommission aus dem Jahre 2001 zur Bewertung der Fortschritte Estlands bei der Übernahme des Gemeinschaftlichen Besitzstandes¹⁴ wird zuerkannt, dass die „Angleichung der estnischen Rechtsvorschriften an die Wasserrahmenrichtlinie der Gemeinschaft“

¹³ Hall/Lobina S. 11

¹⁴ Bericht der Kommission, 2001

annähernd erreicht sei. Dennoch sei weiterhin „eine Stärkung der Verwaltungsstrukturen und eine Reform der Wasserversorgungsunternehmen erforderlich.“ Zudem seien „weitere Anstrengungen im Hinblick auf die Einhaltung der für das Trinkwasser geltenden Rechtsvorschriften erforderlich.“

4.2 Administrativer Aufbau

4.2.1 Das estnische Umweltministerium / Eesti Keskkonnaministerium

Seit 1989 gibt es in Estland ein eigenes Umweltministerium, das neben Umweltpolitik und Naturschutz auch für das Management mineralischer Ressourcen, Landschaftsplanung und Bauen zuständig ist. Dem Umweltministerium angegliedert ist das Umweltinvestitionszentrum (Keskkonnainvesteeringute Keskus - KIK), zuständig für Projektierungen auch im Wasserbereich.

4.2.2 Der estnische Umweltfond / Eestimaa Looduse Fond

Ein wichtiger Akteur der estnischen Umweltpolitik ist der bereits 1983 eingerichtete und 1994 reformierte estnische Umweltfond *Eestimaa Looduse Fond*. Er erzielt Einnahmen durch Umweltabgaben der Industrie, Strafzahlungen und Vergabe von Lizenzen. In den letzten Jahren wird er jedoch in seiner Wirksamkeit durch administrative Veränderungen eingeschränkt.

4.2.3 Verwaltungstechnische Gliederung und die Wasserwirtschaft Estlands

Die Verwaltungsstruktur Estland hat nur 3 Ebenen:

- Die Regierung und das Parlament
- Regionale Ebenen als Kreise
- Die Gemeinden

Estland gliedert sich in 15 Kreise, die beiden Städte Tallinn und Narva sowie 207 Gemeinden. Die Gemeinden und Städte bilden die lokale Selbstverwaltung. Darüber sind die Kreise als Verwaltungsebene angesiedelt. Die sogenannten Gouverneure der Kreise werden von der Zentralregierung für fünf Jahre eingesetzt. Sie bilden in Abstimmung mit den Gemeinden die „Regierung der Kreise“. Die Hauptaufgabe der Kreise ist – als verlängerter Arm der Regierung in Tallinn – die Kontrolle der Einhaltung von Gesetzen und Richtlinien der Zentralregierung.

Grundlage für die territoriale Selbstverwaltung der Gemeinden bildet das „Gesetz über die Organisation der lokalen Selbstverwaltung“ vom 2. Juni 1993.

4.3 Rechtliche Grundlagen der Wasserwirtschaft

In Estland sind für die Wasserwirtschaft die „Gesetze über die Organisation der lokalen Selbstverwaltung“¹⁵ und das „Gesetz über die öffentliche Wasserversorgung und Abwasser“¹⁶ entscheidend. Im „Gesetz über die lokale Selbstverwaltung“ wird die Verantwortung für die Wasserwirtschaft den Gemeinden übertragen, während das zweite Gesetz maßgebend für den organisatorischen Aufbau und den Betrieb der Wasserwerke ist. In diesem Gesetz werden den Kommunen große Freiheiten eingeräumt. Das Eigentum an den wasserwirtschaftlichen Anlagen Estlands liegt überwiegend bei den estnischen Gemeinden, die allerdings das Recht haben, die Infrastruktur der Wasserwirtschaft einem privaten Investor vollständig zu übertragen. Die Verpflichtung zur Wasserversorgung und –entsorgung kann die Gemeinde allerdings nicht auf eine private Person übertragen. So ist die Gemeinde verpflichtet, ihren Einfluss zu erhalten, indem sie Lizenzen vergibt und für Rahmenplanungen zuständig bleibt. Außerdem hat sie das Recht, die Gestaltung der Gebühren mitzubestimmen.

4.4 Organisationsformen der Wasserwerke

Gesetzlich ist nicht festgelegt, in welcher Form einer juristischen Person ein Wasserwerk betrieben werden soll. Grundsätzlich sind alle privatrechtlichen Formen denkbar. Die estnische Wasserwirtschaft wird noch in großen Teilen als Regiebetrieb geführt. In den größeren Gemeinden und Städten sind jedoch Eigenbetriebe in Form von Aktiengesellschaften entstanden.

4.5 Investitionen in die Wasserwirtschaft – Beurteilung der rechtlichen Situation

Die Investitionsmöglichkeiten in der estnischen Wasserwirtschaft können aufgrund des rechtlichen Rahmens und der allgemeinen wirtschaftlichen Lage als positiv bewertet werden. „In Estland wurden alle Voraussetzungen für die Beteiligung privater Investoren an der Wasserwirtschaft geschaffen.“¹⁷ Die Verantwortung für die Wasserver- und Abwasserentsorgung und die Kontrolle der Qualitäts- und Einleitwerte wurde auf verschiedene Ebenen verteilt. Das Rechtssystem Estlands gilt als stabil. Bei Rechtsstreiten

¹⁵ Vgl. Schmidt, C, 1998

¹⁶ Public Water and Sewerage Act, (RT I 1999, 25, 363); www.legaltext.ee

¹⁷ Delegation der Deutschen Wirtschaft in Tallinn, S. 27f.

kann auf ein gut funktionierendes Gerichtssystem zurückgegriffen werden. In Estland haben ausländische Investoren dieselben Rechte und Pflichten wie inländische. In einigen Wirtschaftszweigen, unter anderem in der Wasserbranche, ist eine formelle Genehmigung des Finanzministeriums erforderlich. Das Gesetz über ausländische Investitionen garantiert, dass keine Verstaatlichungen und Konfiszierungen stattfinden, wobei dies für den Wassersektor mit Einschränkungen im Bereich der Abwasserwirtschaft gilt. Im Unterschied zu vielen Beitrittskandidaten schließt das Investitionsgesetz die Möglichkeit des uneingeschränkten Grunderwerbs mit ein. Gewinne können ohne Einschränkungen ins Ausland transferiert werden.

4.6 Wasser in Estland

Estland hat mit über 1000 m³ Wasser europaweit eine der höchsten Wasserentnahmen pro Kopf und Jahr. Die gesamte Wasserentnahme betrug 1999 1,533 Mio. m³ Wasser. Davon stammten ungefähr 80% aus Oberflächenwasser (1.228 Mio. m³), fast 20% aus Grundwasser (299 Mio. m³), von denen 234 Mio.m³ Minenwasser sind, sowie 6 Mio.m³ Ostseewasser.¹⁸ Der hohe Anteil an Minenwasser an der Grundwasserentnahme wird durch den Nutzwassergebrauch in den Ölschieferminen im Nordosten Estlands verursacht. Für jede gewonnene Tonne Ölschiefer werden durchschnittlich 22m³ Wasser abgepumpt.

Der Wasserverbrauch in Estland liegt bei ca. 1300m³ jährlich. Davon entfallen knapp 90% auf die Energiewirtschaft, jeweils 4% auf industrielle Zwecke und private Haushalte, sowie 3% auf die Fischzucht. Der private Wasserverbrauch mit rund 100 Litern pro Kopf und Tag ist deutlich geringer als der EU-Durchschnitt (235 Liter). Anschluss an die Wasserversorgung haben ca. 80-90 Prozent der Stadtbewohner und 54 Prozent der Bevölkerung in Siedlungen. Die Trinkwasserversorgung wird zu 65% aus Grundwasser (im ganzen ländlichen Gebiet und in den meisten Städten) und zu 35% aus Oberflächenwasser (Tallinn und Narva) erbracht. Die Qualität des Grundwassers hatte unter der intensiven industriellen und landwirtschaftlichen Tätigkeit in der Sowjetzeit sehr gelitten. Durch den Rückgang der Agrarproduktion in den 90er Jahren verminderten sich die Schadstoffeinflüsse zusehends. Das größte Problem liegt in der hohen Nitratverschmutzung (Vgl. Übergangsfrist zur Nitratrichtlinie Abschnitt 5). In Tallinn und Narva wird die Trinkwasserversorgung vor allem aus Oberflächenwasser gewonnen. So in Tallinn aus dem *Ülemiste See*, der der Hauptstadt seit dem 14.Jahrhundert als Wasserquelle dient.

¹⁸ Delegation der Deutschen Wirtschaft in Tallinn, S. 22f.

5. EU-Richtlinien und Investitionsbedarf im Bereich der Wasserwirtschaft

Von allen Umweltbereichen ist die Wasserwirtschaft für alle Beitrittskandidaten der kostenintensivste (vgl. Tabelle 1). In Estland wird der Investitionsbedarf im Bereich der Wasserwirtschaft auf ca. 819 Millionen EUR geschätzt.

Tabelle 3: Investitionsbedarf in der Wasserwirtschaft in einzelnen Bereichen

	Maßnahmen	Kosten in Mio. EUR
Wasserversorgung	Bau von Wasserleitungen	51
	Instandsetzung von Wasserleitungen	128
	Sonstiges (z.B. Pumpstationen etc.)	90
Abwasserentsorgung	Abwasserkanalnetz	147
	Kläranlagen	115
Kontrollnetzwerk	Ausbau der Messstellen und der Überwachungsaktivitäten	288
		Total: 819

Quelle: MoE (2000): National Mapping and Vision Report on Water Resources Management in Estonia.

Ebenso sind die Verwaltungsstrukturen, wie stets von der Kommission in Brüssel angemahnt¹⁹, sowie eine Reform der Strukturen in der Wasserwirtschaft erforderlich, die mit einer Anzahl von 280 Einzelunternehmen, vielerorts für effizientes Arbeiten wohl zu klein sind.

5.1 Die Ziele der estnischen Regierung bis 2005/2010

Die Ziele der estnischen Regierung bis 2005/2010 zusammengefasst:

Ziele bis 2005:

- Einrichten von Trinkwasserversorgungssystemen in kleineren Siedlungen
- Lokalisierung von Grundwasserverunreinigungen und Beseitigung der wichtigsten Verschmutzungsquellen
- Reduzierung der Grundwassernutzung durch die Industrie und Energiewirtschaft
- Verwendung von Brauchwasser

Ziele bis 2010:

- Instandsetzung des Wasserversorgungssystems im Rahmen der technischen und finanziellen Möglichkeiten

¹⁹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Tätigkeitsbereiche der Europäischen Union/Erweiterung/Estland-Die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes, Brüssel 2002.

- Reduzierung des Wasserverbrauchs in der Produktion
- Entfernung des Stickstoffanteils im Abwasser von Kommunen mit mehr als 5000 Einwohnern

Die Zielsetzungen entsprechen zeitlich selbstverständlich den Übergangsfristen für die Umsetzung der EU-Richtlinien – wie weiter unten unter Punkt 5.2 zusammengefasst.

5.1.1 Umsetzung der Trinkwasser- und Grundwasser-Richtlinie

Ungefähr 77% der estnischen Bevölkerung sind an das zentrale Wasserversorgungssystem angeschlossen. Die Länge des Wassernetzes beträgt ungefähr 3100 km, von dem 25% in Tallinn liegen. Aufgrund der unzureichenden Wartung verlieren ca. ein Drittel aller Leitungen Wasser. In einigen Regionen sind es bis zu 60%. Die Leitungen bestehen vorwiegend aus Stahl und Gusseisen. Ca. 900 km müssen erneuert werden und bis zu 500 km neu verlegt werden. Mehr als 60 Pumpstationen müssen überholt bzw. neu errichtet werden. Viele Wasseraufbereitungsanlagen bedürfen einer Erneuerung. Das betrifft auch die ca. 20000 Brunnen, von denen nur 1300 an das Wasserversorgungssystem angeschlossen sind.

5.1.2 Umsetzung der Nitrat- und Badegewässer-Richtlinie

Um die Nitratrichtlinie zu erfüllen, muss Estland geeignete Maßnahmen finden und Grund- und Oberflächenwasser besser vor Beeinträchtigungen aus der Landwirtschaft schützen. Dazu muss das Überwachungssystem für Oberflächengewässer, Grundwasser und Wasser in Schutzgebieten ausgebaut werden.

Das nationale Umweltüberwachungsprogramm, das durch das Estonian Environmental Information Centre (EEIC) koordiniert wird, hat diverse Unterprogramme u.a. für Grundwasser, zehn kleine Seen, zwei große Seen und Flüsse. Gegenwärtig gibt es sechs Unterprogramme für die Kontrolle von Oberflächengewässern, die dringend erweiterungsbedürftig ist, denn es mangelt noch einer regelmäßigen Überwachung der Gewässer im estnischen, russischen und lettischen Grenzgebiet.

5.1.3 Umsetzung der Kommunalabwasserrichtlinie

Die öffentliche Wasserversorgung, die Kanalisation und die Abwasserbehandlung sind Aufgaben der Gemeinden. Im Gesetz über die öffentliche Wasserversorgung und Kanalisation wurde die Pflicht des Kunden zur Benutzung des öffentlichen Wasserversorgungs- und Kanalisationssystems festgeschrieben. In Estland wird Abwasser

aus der Industrie noch häufig zusammen mit dem Abwasser aus Siedlungen in kommunalen Kläranlagen gereinigt.

Das Abwasserkanalnetz ist 3.280 km lang (61% in Städten, 39% in Gemeinden). Im Durchschnitt sind 77% der Bevölkerung (was mit der Zahl der Stadtbewohner korrespondiert) an Kläranlagen angeschlossen, aber nur ca. 60% der Kläranlagen arbeiten zufriedenstellend und im Einklang mit dem einschlägigen gemeinschaftlichen Besitzstand. In den letzten sechs bis sieben Jahren wurden über 80 Kläranlagen gebaut, erneuert bzw. erweitert. Zudem muss das Kanalisationssystem erneuert werden. Nach Angaben des estnischen Umweltministeriums sind bis in das Jahr 2010 Investitionen von durchschnittlich 33 Mio Euro jährlich allein für die Sanierung des Kanalisationssystems veranschlagt.²⁰

Ein weiteres Problem betrifft die noch nicht gelöste Neutralisierung und Reinigung des Transportwassers für Ölschieferasche in der Energiegewinnung.

5.1.4 Trinkwasserversorgung

Folgende Prioritäten bestehen für 67 größere Siedlungen²¹:

- 500 km Wasserleitungsnetz muss wiederaufgebaut werden
- 900 km Wasserleitungsnetz muss erneuert werden
- Instandsetzung von 130 gebohrten Brunnen
- Installation von Wasserzählern im Wohnungsbereich
- Instandsetzung der Wasserleitungen im Wohnungsbereich
- Renovierung und Wiederaufbau von 60 Trinkwasserpumpstationen
- Erneuerung und Ausbau von 50 Trinkwasseraufbereitungsanlagen

5.1.5 Überwachungsmaßnahmen

Die Kontrollmaßnahmen von Oberflächengewässer, Grundwasser und Wasser in Schutzgebieten müssen quantitativ und qualitativ verstärkt werden. Bis 2006 soll ein flächendeckendes Grundwasserkontrollnetzwerk eingerichtet werden.

²⁰ Estnisches Umweltministerium zur Wasserpolitik (2002)

²¹ Delegation der deutschen Wirtschaft, S.15

5.2 Übergangsfristen

Für die Erfüllung der EU-Richtlinien wurden Estland Übergangsfristen im Bereich der Wasserwirtschaft wie folgt eingeräumt:

Tabelle 3: Übergangsfristen für die Umsetzung die Wasserwirtschaft betreffender Richtlinien

Übergangsfrist bis	Richtlinie
2003	Oberflächengewässerrichtlinie (75/440/EWG)
	Fischgewässerrichtlinie (78/659/EWG)
2006	Grundwasserrichtlinie (80/68/EWG) Verbesserung des Überwachungssystems
	Einleitung gefährlicher Stoffe (76/464/EWG) Um die Verschmutzung durch die Einleitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft zu verhindern, müssen die Abwasserkanalnetze und die Kläranlagen instand gesetzt und ausgebaut werden.
2008	Nitratrichtlinie (91/676/EWG) Für die Einrichtung eines Überwachungssystems
2010	Kommunalabwasserrichtlinie (91/271/EWG) Für die Renovierung und Konstruktion von Abwassersystemen und Kläranlagen
2013	Trinkwasserrichtlinie (80/778/EWG und 98/83/EG) Für die Renovierung und Konstruktion von Wasserversorgungssystemen und Aufarbeitungsanlagen
Darüber hinaus legislative Fristen für die Einführung und Umsetzung von:	
2003	Messmethoden für Oberflächengewässer (79/869/EWG)
	Badegewässerrichtlinie (76/160/EWG)

Quelle: Delegation der Deutschen Wirtschaft in Estland

6. Das „ISPA-Projekt“ in Narva

Gestaltung und Finanzierung eines Kläranlagenprojektes

Im Nordosten Estlands liegt unmittelbar an der Grenze zur Russischen Föderation die Stadt Narva. Die Flussmündung des gleichnamigen Flusses Narva öffnet sich in den finnischen Meerbusen. Bei dem Projekt handelt es sich um die Sanierung der Kläranlage der 73000 Einwohner zählenden Stadt. In der alten Kläranlage der Stadt wurden das kommunale Abwasser (35.000m³/Tag) zusammen mit dem Industrieabwasser (5000m³/Tag) behandelt, was zur Folge hatte, dass der dabei entstehende Schlamm für die Wiederverwertung ungeeignet ist. Durch das Projekt, dessen Finanzierung durch ISPA Ende 2003 endet, soll die Verschmutzung der Narvamündung und des Finnischen Meerbusens gemindert werden.

Mit der Inbetriebnahme der modernen Technik wird die Kläranlage Narva die Anforderungen der Richtlinie 91/271/EWG zum kommunalen Abwasser erfüllen.

Tabelle 4: Kalkulation des Narva-Projektes und anteilige ISPA-Mittel

Gesamtkosten des Projektes:	Vor Beginn des Förderzeitraumes getätigte Ausgaben und sonstige nicht zuschussfähige Kosten	Zuschussfähige Gesamtkosten	ISPA-Unterstützung	Unterstützung in %
10395000	1460000	8935000	5003600	56%

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften: ISPA-Datenblatt zur Maßnahme Nr.2000/EE/16/P/PE/003

Die Finanzierung der restlichen 44% der Gesamtkosten erfolgt zum größeren Teil durch nicht rückzahlbare Fördergelder von staatlichen Umweltorganisationen, wie der dänischen DANCEE, der schwedischen SIDA und der finnischen KKM. Aus dem im Internet veröffentlichten Finanzplan 2001 der Narva Vesi AS²² (Narva Wasser AG) sei hier folgende Graphik entliehen, die die Finanzierung der erfolgten Maßnahmen als zu 90% aus Spenden (Doonor) ausweist. Der 10%-Anteil der Narva Vesi AS, die sich überwiegend in kommunalem Besitz befindet, an den Ausgaben des Jahres 2001 wurde wiederum zum überwiegenden Anteil durch einen zu 6,25% zu verzinsenden Kredit der EBRD aufgebracht.

Abbildung 2: Anteilige Finanzierung des Narva-Projektes – Eigenmittel und „Spenden“



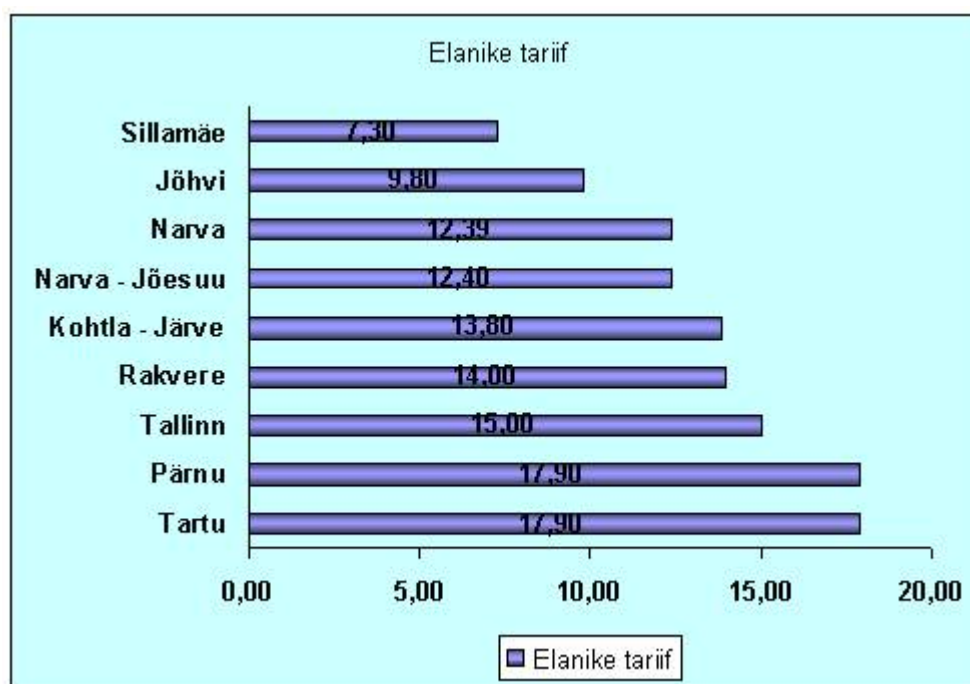
(„Kaasfinantseerimine“ – Kofinanzierung / „Doonor“ - Spende, Übers. des Verf.)

Quelle: Narva Vesi AS Finanzplan 2001

²² Narva Vesi AS Finanzplan 2001

Dem Finanzplan des Wasserversorgungsunternehmens der Stadt Narva (Narva Vesi AS) aus dem Jahr 2001 lassen sich die Wassertarife für die Haushalte in Narva im Vergleich zu anderen estnischen Städten entnehmen. Demnach sei „gute Tradition“ in der estnischen Wasserwirtschaft, die Belastung des Haushaltes nicht über 4% des jeweiligen regionalen Durchschnittseinkommens und nicht über 5% des Mindesteinkommens steigen zu lassen. Dies wird wohl in den meisten Städten erreicht. Zutreffend ist sicherlich auch die Annahme, dass die Belastung der Haushalte bei einer ökonomischen Führung der Wasserwerke und gleichzeitiger rascher technischer Modernisierung ohne die Förderprogramme der EU - geschweige denn wie im Fall der Sanierung der Wasserwerke Narva ohne „Spenden“ - nicht auf diesem niedrigen Niveau hätte gehalten werden können. Private Investoren, die ihre Investitionen am freien Kapitalmarkt aufbringen müssen, hätten wohl kaum die Möglichkeit, diese günstigen Tarife zu halten.

Abbildung 3: Vergleich der Haushaltsbelastung durch die Wasserversorgung in 9 größeren estnischen Städten und Gemeinden



Quelle: Narva Vesi AS Finanzplan 2001

Die Tabelle zeigt die Tarife der Wasserversorgungsunternehmen in den größeren estnischen Städten in EEK (Estnischen Kronen für einen Kubikmeter Trinkwasser). Hiernach liegt das allerdings auch strukturell bedingt sehr einkommensschwache Narva im unteren Bereich der Tarife.

Seit 1999 ist die Estnische Krone an den Euro gekoppelt (Wechselkurs Krone/Euro = 15,6466).

7. Schlussfolgerungen

Die Wasserwirtschaft Estlands wie aller EU-Beitrittsländer hat einen enormen Nachholbedarf hinsichtlich der dringlichen Verbesserung des Qualitätsstandards von Trinkwasser, der Schonung der Umwelt und des Aufbaus einer effizienten Wirtschaftsweise. Das auch in den entwickelten Industriegesellschaften Westeuropas unerreichte Leitbild der Nachhaltigkeit wird den osteuropäischen Gesellschaften vermittelt. Die Richtlinien der EU und ihre verbindliche Ausführung bieten den Kommunen ausreichende Orientierung zur Umsetzung ihrer Reformen. Die geforderte Transparenz bei Investitionsentscheidungen der Kommunen sollte auch im Bereich des natürlichen Monopols der Wasserversorgung helfen, Ineffizienz zu begrenzen.

Die institutionell-rechtlichen Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Umweltpolitik sind in Estland fast erreicht. Die Wasserwirtschaft ist auf einem guten Wege. Beteiligungen ausländischer Unternehmen sind möglich. In den nächsten zehn Jahren sind in Estland noch zahlreiche Projekte – meistens in kleinerem Umfang – zu gestalten und umzusetzen.

Gerade für Projektgruppen, bestehend aus Unternehmen und ggf. regionalen Wasserversorgern, könnten in Estland noch Möglichkeiten bestehen, Investitionen zu tätigen. Als Exportmarkt ist Estland für alle Unternehmen interessant, die im Bereich von Anlagenbau, Mess-, Labor- und Steuerungstechnik aktiv sind.

Die zu Beginn der Abhandlung erwogene Möglichkeit einer starken Beteiligung privater Unternehmen beim Aufbau der Infrastruktur in den Beitrittsländern im Bereich Wasser muss - zumindest nach dieser nur auf Estland beschränkten Abhandlung - bezweifelt werden.

Die Gründe hierfür liegen nicht allein in den notwendigerweise sehr hohen Investitionsvolumen in den oft zu kleinen Versorgungsgebieten in weiten Landschaften sowie an den Schwächen einer sich noch immer im Wandel befindlichen administrativen Kultur. Mindestens genauso schwer wiegt das Eingreifen der Europäischen Kommission in den Wettbewerb um den Markt, durch das die öffentlichen Wasserversorger der osteuropäischen Gemeinden durch Förderinstrumente und –programme finanziell massiv unterstützt werden. Das Marktversagen in der Wasserwirtschaft in Mittelosteuropa ist demnach zweifach. Es liegt einerseits an der „natürlichen“ Struktur der Wasserwirtschaft, die aufgrund ökonomischer Marktzutrittsbarrieren durch das gleichzeitige Vorliegen von Subadditivitäten und Unteilbarkeiten regionale Monopolstellungen bedingt oder zumindest begünstigt.²³ Hierdurch ist ein Wettbewerb *auf dem Wassermarkt* fast unmöglich. Andererseits wird der mögliche Wettbewerb *um den Markt* durch die Förderinstrumente der EU verzerrt. Die oft noch schwach ausgeprägten staatlichen Regulierungs- und Kontrollstrukturen würden ohne die Kriterien der EU-Kommission sicherlich zu einer Überforderung vieler Kommunen bei

²³ Vergl. Scheele, S. 8ff

Ausschreibungen und Investitionsentscheidungen führen. Die hohen Anforderungen an Konzessionsausschreibungen dürfen nicht unterschätzt werden.

Wie unter 3.5.7 zu den PPP ausgeführt, sind seit Ende der 90er Jahre die Beitrittskandidaten bei der Planung ihrer Infrastrukturmaßnahmen zunehmend auf die Finanzierungsinstrumente der EU ausgerichtet. Ab dem Jahre 2004 stehen die noch größeren Mittel der europäischen Kohäsionsfonds zur Verfügung. Städtische und regionale Betreibergesellschaften aber auch kleine Unternehmen aus dem „alten Europa“, die sich an Projekten beteiligen wollen, haben dadurch eine verbesserte Ausgangsposition gegenüber den finanzstarken, großen multinationalen Wasserkonzernen, die wahrscheinlich auch nur ein geringes Interesse an den oft kleinen Versorgungsgebieten haben.

Das Engagement multinationaler Wasserkonzerne konzentrierte sich in den Beitrittsländern bisher vorwiegend auf Tschechien, wie auch – in geringerem Maße – auf Städte in Polen und Ungarn. Dies ist einerseits sicherlich auf die Größe und stärkere Kaufkraft dieser Westeuropa näheren Länder zurückzuführen, andererseits aber durch die frühen Privatisierungsmaßnahmen dieser Länder zu begründen, die teilweise stattfanden, bevor die EU-Programme greifen konnten.

Daher kann davon ausgegangen werden, dass der Wettbewerb auf dem Kapitalmarkt um die Privatisierung der mittelosteuropäischen Wasserwerke sich seit 1998 zugunsten der städtischen Betreibergesellschaften gewandelt hat, die sich nun ihr Kapital günstig über EU-Programme beschaffen konnten. Hier bestätigt sich die Aussage von Littlechild, dass der Wettbewerb in der Wasserwirtschaft „takes place in the capital market rather than in the product market.“²⁴ Zudem wird die interne personale Vernetzung innerhalb der regionalen Politik eine wichtige Rolle bei den Projektvergaben spielen und die städtischen Gesellschaften in eine bevorzugte Position bringen.

Die Transparenz ökonomischer Entscheidungen, Qualität und Effizienz der damit oft und fast zwangsläufig in öffentlicher Hand verbleibenden Wasserversorgungsunternehmen können zukünftig durch freiwillige Selbst- und staatliche Kontrollen im Sinne von „Benchmarking und Yardstick Competition“ verbessert werden.²⁵ Inwieweit sich solche Kontrollen durchsetzen können, wird aber auch immer eine Frage der herrschenden politischen Kultur des jeweiligen Landes bleiben.

Preisregulierungen sind in Estland – wie kurz in dem Abschnitt 5.1.7 zum Narva-Projekt angedeutet – eher politischer Konsens („gute Tradition“) als durch eine Regulierungskommission zu kontrollierende Größen. Diese dürften aber bei Konzessionsverträgen eine Rolle spielen.

²⁴ Littlechild, St. zitiert nach: Scheele, S. 24

²⁵ Vergl. ders. S.9

Hinzu kommen dürfte eine gerade in den Beitrittsstaaten noch wenig ausgeprägte Neigung und Befähigung zu einer Beaufsichtigung des Wettbewerbs durch eine staatliche Regulierungsbehörde, die Wettbewerb und Preissetzungsverhalten kontrollieren – und durchsetzen - könnte.

Die Umweltpolitik der EU konzentriert sich daher entschieden stärker auf eine schnelle Erreichung von Umweltstandards als auf eine aktive Wettbewerbspolitik in diesen schon strukturell schwer zu öffnenden Märkten. Mit ihrer Rücksichtnahme auf die noch schwach ausgebildeten administrativen Fähigkeiten (wie schon unter Punkt 3.5.7 ausgeführt) in den Regionen und Städten der Beitrittsländer gibt die EU mit hohem finanziellen Aufwand der Umweltpolitik eindeutig Vorrang gegenüber einer strukturell flächendeckend bis in die kleinste Provinz ohnehin kaum zu erreichenden echten Wettbewerbspolitik.

Es wird daher so sein, dass städtischen Gesellschaften, als ersten Betreibern der „natürlichen Monopole“ im Bereich Wasserversorgung – unterstützt durch die Programme der EU – die maßgebliche Rolle beim Neubau der Wasserwirtschaft in den Beitrittsländern zukommen wird.

8. BIBLIOGRAPHIE

Publizierte Medien

Delegation der Deutschen Wirtschaft in Estland (Hrsg.), verfasst durch: Böck, Lars: Estlands Investitionen in die Umwelt, Tallinn, 2001.

Ewers, H..J. u.a.: Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung – Endbericht, BMWI-Forschungsvorhaben 11/2000, Berlin 2001

Scheele, U.: Auf dem Weg zu neuen Ufern – Wasserversorgung im Wettbewerb – Wirtschaftswissenschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. V.214-2000, Oldenburg, C.v.O.-Universität

Schmidt, C.: Gesetz über die Organisation der lokalen Selbstverwaltung vom 02.06.93, in: Brunner, Georg (Hrsg.): Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Staaten Osteuropas, Berlin 1998

Im Internet zugängliche Veröffentlichungen (abgerufen im März/April 2003)

Bundesumweltministerium, Umweltschutz und EU-Erweiterung, Berlin, 2002.
<http://www.bmu.de/sachthemen/euumwelt/erweiterung.php?vers=text#zwei>

Estnisches Umweltministerium (Keskkonnaministeerium): Veepoliitika (Wasserpolitik).
<http://www.envir.ee/vesi/kasutamine.html>

Europäisches Parlament, Generaldirektion Wissenschaft: Themenpapier Nr.5 – Die Umweltpolitik in Estland, Straßburg, 1998.

Hirschhausen, Christian von: Litauen, Lettland und Estland auf dem Weg in die EU: Neuorientierung der Infrastrukturpolitik, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Wochenbericht 23/1998

<http://www.diw.de/deutsch/publikationen/wochenberichte/docs/98-23-1.html>

ders.: Infrastrukturentwicklung in den mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittsländern: Auf dem Weg nach Europa, DIW-Wochenbericht 37/02.

<http://www.diw.de/deutsch/publikationen/wochenberichte/docs/37-02-1.html>

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Veröffentlichungen

Tätigkeitsbereiche der Europäischen Union – Zusammenfassung der Gesetzgebung/Gewässerschutz und Gewässerpolitik – **Behandlung von kommunalem Abwasser, Brüssel 2001.**

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l28008.htm>

Tätigkeitsbereiche der Europäischen Union/Erweiterung/**Estland-Die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes,** Brüssel 2002.

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/e06102.htm>

Tätigkeitsbereiche der Europäischen Union/Erweiterung / **Estland - Die Beitrittspartnerschaft**, Brüssel 2002.

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/e40102.htm>

KOM(2002) 596 endgültig, Jahresbericht über das strukturpolitische Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt **ISPA**, Brüssel 2002.

ISPA-Datenblatt zur Maßnahme Nr.2000/EE/16/P/PE/003

Lintner, Stephen F.: Texte und Berichte - Grenzüberschreitendes Gewässermanagement in der Ostseeregion -Vilnius Empfehlungen, Report der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung, 2000

<http://www.dse.de/publikation.htm>

Lösch, D./Ploetz, P./ Polkowski, A.: Wirtschaftslage und Reformprozesse in Estland, Lettland und Litauen im Frühjahr 2000, Report 203 des HWWA (Hamburgisches Welt-Wirtschaft-Archiv), 2000.

<http://www.hwwa.de/Publikationen/Report/2000/Report203.pdf>

dies.: Wirtschaftslage und Reformprozesse in Estland, Lettland und Litauen im Herbst 2000, Report 205 des HWWA (Hamburgisches Welt-Wirtschaft-Archiv), 2000.

<http://www.hwwa.de/Publikationen/Report/2000/Report205.pdf>

dies.: Wirtschaftslage und Reformprozesse in Estland, Lettland und Litauen, Bericht 2001, Report 210 des HWWA (Hamburgisches Welt-Wirtschaft-Archiv), 2001.

<http://www.hwwa.de/Publikationen/Report/2001/Report210.pdf>

Narva Vesi AS Finanzplan 2001

http://www.narvavesi.ee/site/FINANCIAL~/FINANCIAL_PLAN_2001~/est.html

Zeitungen und Zeitschriften

Das Parlament: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 01 - 02 / 12. Januar 2001, darin: *Jasper von Altenbockum:* Das baltische Wunderkind leidet unter sowjetischen Altlasten in der Umwelt

Postimees – Estnische Tageszeitung mit einem gut funktionierenden Archiv im Internet unter: www.postimees.ee einsehbar.