

Trade Agreement between Japan and the EU

The trade agreement between Japan and the EU includes trends towards liberalisation – also in the water sector

Comparison with CETA

Berlin, 25. Mai 2018

Transparenz-Register ID: 20457441380-38

The water industry within the German Association of Energy and Water Industries (BDEW) is concerned about the currently negotiated free trade agreements between the EU and third countries. Due to the changed systematics and concrete regulations, there is a posed threat for municipal authority in the context of water and waste water management in Germany. Therefore, the water sector in the BDEW takes position with reference to the expertise of Stadtwerke Karlsruhe. The expertise of Stadtwerke Karlsruhe can be found as an appendix to this position paper; an English executive summary can be found on page 5.

Below you will find a summary with focal remarks, which reflect the point of view of the water sector. The reasoning and background information can be found in the expertise in the appendix:

- Even without the adoption of investment protection rules, the existing exceptional areas for water management are insufficient to protect the water and waste water sector in Germany from possible liberalization through the detour of the free trade agreements. The officially recognised EU reservation for the water industry is not sufficient, because at other places liberalization pressure exists or is increased.
- In the field of sanitation, the German CETA reservation in the crucial GATS mode is not included anymore, with the result that the EU-Japan Agreement is now granting market access to wastewater disposal in Germany. This is in contradiction to the governmental authority of municipalities concerning waste water disposal in Germany.
- In the Sub-Section "Domestic Regulation", the EU safeguard clause for water supply has ceased to apply in comparison to CETA. This could lead to a loss of vital policy space for securing water supply standards in Member States and at EU level, for example by classifying and eliminating drinking water quality regulations as a mere technical barrier to trade that have to be eliminated.
- The special article in CETA on water has been completely eliminated, including the "rights relating to water". This could trigger a development towards water as a mere commodity and privately owned raw material. In addition, opportunities to protect and conserve water resources would be compromised.
- As in the CETA agreement, the EU precautionary principle is not explicitly mentioned. This will once again severely weaken this central basis of EU consumer and environmental protection.

Contact Persons:

Dr. Jörg Rehberg
BDEW Head Office Berlin, Germany
Tel: +49 30 300199-1211
joerg.rehberg@bdew.de

Christina Christopoulou
BDEW EU Representation in Brussels,
Belgium
Tel: +32 2 77196-42
christina.christopoulou@bdew.de

Expertise der Stadtwerke Karlsruhe:

Auswertung: Wasserwirtschaft im Wirtschaftsabkommen EU-Japan

1. 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** gebildet, die in manchen Fällen außerhalb parlamentarischer Kontrolle angesiedelt sein könnten. Hier ist genau zu prüfen, ob nicht hierdurch eine Liberalisierung der Wasserversorgung ohne die nötige parlamentarische Kontrolle stattfinden könnte (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. Die Folge wäre eine Senkung der Leitungswasserqualität (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 **erstmalig ohne Ratifizierung in den Mitgliedstaaten** in Kraft treten (s. Kap. 0).

2. 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. 140](#) of 203). Yet, the Agreement imposes progressive and mutual (reciprocal) liberalisation ([pdf p. 187](#) of 563). 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** which could be beyond parliamentary control in certain cases. **Further scrutiny appears to be necessary to find out if possibilities for liberalisation of water supply without the due parliamentary control result.**

Unlike CETA, the German reservation for waste water services has been left out in the most important GATS-mode ([pdf p. 80](#) of 203) 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, **for the first time without ratification in member states**. The ratification process in the [Council](#) was [initiated](#) on 18 April 2018.

Inhalt

0. Hintergrund und Überblick	6
1. Liberalisierung der Wasserwirtschaft: Wasserversorgung	7
2. Liberalisierung der Wasserwirtschaft: Abwasserentsorgung	8
3. Fehlender Schutz bei Innerstaatlicher Regulierung der Wasserversorgung	8
4. Entfallene „Rechte in Bezug auf Wasser“	10
5. Unzureichende Verankerung des EU-Vorsorgeprinzips	10

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](#) 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. Nach Abschluss der Rechtsförmigkeitsprüfung und der Übersetzung in die EU-Sprachen leitete die EU-Kommission bereits am [18.04.2018](#) die Ratifizierung im [Rat](#) der EU ein.

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 2019 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 Wasserwirt-**

schaft 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. Diese Schutzklausel ist zwar etwas stiefmütterlich formuliert und platziert, deckt jedoch – vom fehlenden Schutz bezüglich der Verpflichtungen "Meistbegünstigung", "Verbot von Leistungsanforderungen", "Höheres Management und Leitungs- und Kontrollorgane" abgesehen – die wichtigsten Bereiche ab („Wasserentnahme, -aufbereitung und -verteilung“, Marktzugang bzw. Inländerbehandlung bzgl. "Liberalisierung von Investitionen"/GATS-Modus 3 bzw. "Grenzüberschreitender Dienstleistungshandel"/GATS-Modus 1, 2, [pdf-S. 140](#) von 203). Allerdings haben die Vertragspartner im Abkommen eine „schrittweise gegenseitige“ Liberalisierung festgeschrieben ("progressive and reciprocal"), die also auf gegenseitigen Marktzugang hinauszulaufen hat (Art. 8.1, [s. pdf-S. 187](#) von 563). 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.

Ziel des Abkommens ist die Liberalisierung des Handels (Art. 1.1, [pdf-S. 17](#) von 563). Dies umfasst auch den Dienstleistungshandel. Soweit angezeigt, muss die EU daran arbeiten, bestehende Schutzklauseln vor Liberalisierung im Abkommen abzubauen oder ganz zu beseitigen (s. Art. 8.5 1., [pdf-S. 199](#) von 563). Der mit dem Abkommen gebildete "Gemischte Ausschuss" (s. Art. 22.1, [pdf-S. 546](#) von 563) bzw. die Vielzahl an Sonderausschüssen (s. Art. 22.3, [pdf-S. 549](#) von 563 sowie z.B. [pdf-S. 198](#) von 563) sind in ihren Pflichten zur Überprüfung und Überwachung des Abkommens an diese Bestimmungen zum Abbau bzw. Beseitigung von Schutzklauseln gebunden. Da das Abkommen nachträglich von den Vertragsparteien grundsätzlich geändert werden kann (s. Art. 23.2, [pdf-S. 557](#)) und beispielsweise der Gemischte Ausschuss die grundsätzliche Befugnis hat, Beschlüsse zu fassen, die für die Vertragsparteien bindend sind (s. Art. 22.2, [pdf-S. 549](#) von 563), erscheint es bedeutsam, in aller Sorgfalt zu prüfen, ob bei solchen Änderungen und Beschlüssen in jedem Fall eine ausreichende demokratische Rückbindung gegeben sein muss oder ob hierdurch Möglichkeiten zu Liberalisierung der Wasserversorgung ohne die nötige Kontrolle durch Parlamente bestehen könnten.

Eine Liberalisierung der Wasserversorgung kann nicht nur auf direktem Wege durch Vorschriften im Kapitel 8 (Abschnitt "Liberalisierung von Investitionen", Abschnitt "Grenzüberschreitender Dienstleistungshandel"), sondern auch durch Vorschriften in Kapitel 10 "Öffentliche Beschaffungen" erfolgen, insbesondere indem Dienstleistungskonzessionen für Wasserversorgung in den Anhang des Kapitels 10, die vergaberechtliche Marktzugangsliste der EU, aufgenommen werden. Änderungen des Anhangs zu Kapitel 10 durch den Gemischten Ausschuss sind im Abkommen grundsätzlich zulässig (s. Art. 23.2 4.e), [pdf-S. 558](#) von 563, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7960-2018-ADD-1/de/pdf>). Hierzu erscheint

es daher zwingend erforderlich, **in aller Sorgfalt zu prüfen, ob in jedem Fall eine ausreichende demokratische Rückbindung gegeben sein muss oder ob hierdurch eine Möglichkeit zu Liberalisierung der Wasserversorgung ohne die nötige parlamentarische Kontrolle besteht.** 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 (Richtlinie [Art. 12](#)).

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. 80](#) von 203) so dass das EU-Japan-Abkommen **nunmehr eine Marktzugangspflichtung 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 Marktzugangspflichtung 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** (Abschnitt E Regulierungsrahmen/„[Regulatory Framework](#)“, Unterabschnitt 1 „*Interne Regulierung*“, [pdf-S. 240 von 563](#), <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7960-2018-ADD-1/de/pdf>) gegenüber dem entsprechenden Kapitel im CETA-Abkommen (s. Kapitel „Innerstaatliche Regulierung“/“Domestic Regulation“, Art. 12.2 (2) b) ii, „collection, purification, distribution of

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, 25.04.2018