



Tel.: 0032 2 549 07 00
E-Mail: info@ebbk.de



Tel.: 0032 2 513 64 08
E-Mail: sekretariat@europabuero-bw.de



Tel.: 0032 2 513 64 08
E-Mail: sekretariat@europabuero-sn.de

Twitter: @eu_local

15. März 2023

Richtlinie zur Behandlung von kommunalem Abwasser

Positionspapier der bayerischen, baden-württembergischen und sächsischen Kommunen

Die Spitzen- und Landesverbände der bayerischen, baden-württembergischen und sächsischen Kommunen begrüßen grundsätzlich den [Vorschlag](#) der EU-Kommission zur Neufassung der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser. Die kommunale Ebene ist sich ihrer Verantwortung zur Erreichung der Klima- und Umweltziele auch im Kontext des kommunalen Abwassers bewusst und investiert kontinuierlich in die Modernisierung kommunaler Abwasseranlagen. Zudem schafft die Richtlinie eine Basis für die Verbesserung des Qualitätszustands sowie zum Schutz der Gewässer und der Umwelt vor den schädlichen Auswirkungen durch Einleitungen von kommunalem Abwasser und von Abwasser bestimmter Industriebranchen. Der aktuelle Vorschlag enthält positive Aspekte wie die erstmals angedachte Einführung einer erweiterten Herstellerverantwortung (Art. 9) als Umsetzung des Verursacherprinzips. Sie führt jedoch auch mehrere praktisch nicht umsetzbare sowie widersprüchliche Zielvorgaben auf. Dies wird insbesondere deutlich bei der Verpflichtung zur Energieneutralität von Kläranlagen bis 2040 bei gleichzeitiger Verpflichtung zum Ausbau zur vierten Reinigungsstufe. Im weiteren gesetzgeberischen Verfahren müssen die Ziele der Richtlinie in Einklang mit den finanziellen, personellen und lokalen Realitäten auf der kommunalen Ebene gebracht werden. Diverse Delegierte Rechtsakte sind mit der Überarbeitung der Richtlinie vorgesehen. Diese sind sehr kritisch zu betrachten, da damit die Investitions- und Rechtssicherheit für die Anlagenbetreiber gefährdet wird, u. a. bei der Spurenstoffelimination oder auch Phosphorrückgewinnung sind diese abzulehnen.

Einige der geplanten neuen Verpflichtungen sehen wir daher kritisch. Bei der Neufassung der Kommunalabwasserrichtlinie ist eine ausgewogene Balance zwischen ehrgeizigen und neuen Umweltzielen, Bezahlbarkeit für die Bürgerschaft sowie Machbarkeit auf kommunaler Ebene zentral.

Zentral ist und bleibt ebenfalls, dass im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung die wesentlichen Entscheidungen vor Ort getroffen werden können und eine ausreichende und insbesondere finanzielle Flexibilität in den Kommunen verbleibt. Wir bedanken uns im Voraus für die Berücksichtigung der kommunalen Anliegen. Die Europabüros der bayerischen, baden-württembergischen und sächsischen Kommunen stehen Ihnen gerne für einen fachlichen Austausch zur Verfügung. Insbesondere können wir Ihnen die Notwendigkeit der geforderten Anpassungen an kommunalen Praxisbeispielen aufzeigen. Die Bürogemeinschaft repräsentiert insgesamt 3400 Städte und Gemeinden, 116 Landkreise und 7 Bezirke in Deutschland.

In diesem Sinne ist aus kommunaler Sicht maßgeblich:

- **Bestandschutz für Mischsysteme (Art. 5 inkl. Anhang V):** Es bedarf einer Konkretisierung bezüglich der 1 % der jährlich gesammelten kommunalen Abwasserlast, die unter trockenen Witterungsverhältnissen berechnet werden soll (Anhang V Abs. 2a). Mit der Formulierung des Anhang V Abs. 2 b) wird eine Pflicht zum Umbau aller bestehenden Mischsysteme verbunden sein, die keine leistungsfähigen Vorfluter in Bezug auf mögliche Abschlüge haben. Das ist weder technisch umsetzbar noch finanziell zu stemmen, deshalb darf diese Vorgabe nicht auf Bestandsanlagen angewendet werden.
- **Stickstoffreduzierung nicht leistbar (Art. 7):** Die geforderte Reduzierung des Gesamtstickstoffs um 80 % bis 2035 und um 85 % bis 2040 ist nur mit hohem finanziellen, technischen und baulichen Aufwand zu erreichen. Mit Blick auf den erwarteten Nutzen erscheint die allgemeine Vorschrift dem sehr hohen Investitionsbedarf nicht angemessen. Stattdessen sollten die strengen Grenzwerte nur dann Anwendung finden, wenn im Einzelfall infolge der erheblichen Kosten auch eine ebenso erhebliche Verringerung des Ausmaßes der Eutrophierung zu erwarten ist.
- **Fristenproblematik mit vierter Reinigungsstufe (Art. 8):** Die Einführung einer vierten Reinigungsstufe ist grundsätzlich auf freiwilliger Basis zu begrüßen, sofern hierfür ausreichende finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden; als Verpflichtung lehnen wir dies jedoch aufgrund der deutlich zu ambitionierten Zeitvorgaben ab. Eine alleinige Umlage auf die Gebührenzahler oder durch kommunale Finanzierung ist zudem nicht akzeptabel. Zur Finanzierung des Ausbaus muss vielmehr die Umlage der Ausgleichszahlungen der Hersteller sichergestellt sein. Eine Differenzierung der Anlagen ist dabei notwendig, eine Erhöhung des Schwellenwerts für die Ertüchtigung wäre bei 50.000 EW oder 100.000 EW anzusetzen.
- **Energieneutralität von Kläranlagen bis 2040 nicht machbar (Art. 11):** Die gleichzeitige Forderung einer Energieneutralität bei einer vierten Reinigungsstufe beinhaltet einen kaum auflösbaren Zielkonflikt, da sich Energie nur einmal nutzen lässt und somit die Potenziale zur Energiegewinnung auf den Anlagen beschränkt sind. Damit die praktische Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten nicht gehindert wird, muss der Strom ohne weitere bürokratische Hürden vom Erzeugungsstandort zum Verbrauchsstandort transportiert werden können. Dazu sollten die Erleichterungen des Art. 22 der EU-RL 2018/2001 ausdrücklich in der Abwasserrichtlinie festgeschrieben werden.
- **Klares Bekenntnis zur Herstellerverantwortung (Art. 9):** Damit die erweiterte Herstellerverantwortung in der Praxis gelingt, reicht eine privatrechtlich organisierte „Herstellerverantwortungsorganisation“ nicht aus. Vielmehr bedarf es einer staatlichen Stelle, die zwischen den Herstellern im Sinne der Richtlinie und den Kläranlagenbetreibern steht. Der Staat hat die Verantwortung für die Erreichung der Ziele der Richtlinie und folglich für die Kontrolle der Herstellerverantwortung. Der Ablauf der EPR (Extended Producer Responsibility) muss rechtssicher und verbindlich und am besten EU-weit einheitlich geregelt sein, um den Vorwurf von Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EU zu vermeiden.

- **Neuer Schadensersatzanspruch nicht notwendig (Art. 25, 26):** Der Rechtsweg zu Schadensersatzansprüchen bzw. zu Ansprüchen aus Amtshaftung ist bereits über die einschlägig bekannten zivilrechtlichen Anspruchsgrundlagen in angemessenem Umfang möglich. Insbesondere die angedachte Beweislastumkehr zu Lasten der Behörden ist strikt abzulehnen.
- **Informationspflichten mit Augenmaß gestalten (Art. 24 inkl. Anhang VI):** Neue Informationspflichten sind immer mit einem personellen und finanziellen Mehraufwand verbunden und sollten insb. im Hinblick auf den Fachkräftemangel sowie die Einordnung der Anlagen als kritische Infrastruktur anhand einer Kosten-Nutzen-Analyse bewertet werden.
- **Nationales Überwachungssystem ist Aufgabe der Mitgliedstaaten (Art. 17):** Gesundheitsrechtliche Pflichten zählen nicht mehr zum originären Aufgabenkreis der abwasserbeseitigungspflichtigen Körperschaften und Unternehmen. Diese Kosten dürfen nicht auf den allgemeinen Gebührenzahlenden umgelegt werden. Es handelt sich um eine gesundheitsrechtliche Aufgabe, die durch den Mitgliedstaat zu finanzieren ist. Hierbei sind die Zuständigkeiten innerhalb der Mitgliedstaaten zu respektieren.
- **Freiwilligkeit bei Zugang zu sanitären Einrichtungen (Art. 19):** Vor allem marginalisierte und gefährdete Bevölkerungsgruppen sollen gemäß dem Vorschlag einen besseren Zugang zu sanitären Einrichtungen erhalten. Dies betrifft v. a. Kommunen mit mind. 10.000 EW, die diese im öffentlichen Raum bereitstellen sollen. Wir begrüßen sehr, dass es sich dem Wortlaut des Vorschlags nach um keine Verpflichtung handeln soll. Dies muss auch vom nationalen Gesetzgeber im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie beibehalten werden.
- **EU-Leitlinien für „empfindliche Gebiete“ werden benötigt (Art. 7 & Anhang 2):** Im Sinne einer für diesen Bereich notwendigen europaweiten Harmonisierung wäre die Bereitstellung von Leitlinien auf EU-Ebene sinnvoll. Bei grenzüberschreitenden Wasserkörpern ist es nicht zielführend, die Kriterien allein durch die Mitgliedstaaten bestimmen zu lassen.

Hintergründe und kommunale Realität

Stickstoffreduzierung nicht leistbar (Art. 7)

Die geforderte Reduzierung stellt eine deutliche Verschärfung der Überwachungswerte dar. Die Forderungen sind dabei sehr anspruchsvoll und die ingenieurtechnische Lösung ist mit sehr hohen Investitionen und Aufwand verbunden. Die geforderte Reduzierung würde in vielen Fällen eine Dosierung einer externen Kohlenstoff-Quelle in die Kläranlage erfordern, was zusätzlich ein Treibhausgaspotenzial darstellen kann und sich dadurch negativ auf den Klimaschutz auswirken könnte. Gleichzeitig spielt Nitrat in der lokalen Situation oft eine untergeordnete Rolle und wird in gewässerökologischen Studien häufig nicht mitbetrachtet. Maßnahmen zur Nährstoffreduktion sollten einem gewässerbezogenen Ansatz folgen und daher nur dort greifen, wo diese immissionsseitig notwendig sind. Dann ist im Einzelfall zu prüfen, ob die Quelle eines eventuell gemessenen Nährstoffeintrages tatsächlich der Ablauf der Kläranlage ist, oder ob eine externe Quelle verantwortlich ist, etwa aus der Landwirtschaft. Dies kann durch eine zweite Probe direkt oberhalb der Einleitung erfolgen. Die Kommunen und ihre Abwasserbeseitigungsanlagen können nicht Ausfallbürgen für die Landwirtschaft sein. So lange nicht die Einträge aus der Landwirtschaft deutlich zurückgehen, wird immer stärker an der Reinigungspflicht der Kläranlagen gedreht. Das ist ökonomisch und ökologisch nicht sinnvoll. Maßnahmen zur Verbesserung des kommunalen Abwassers müssen daher immer einhergehen mit entsprechenden Reduktionsvorgaben für die Landwirtschaft.

Fristenproblematik mit vierter Reinigungsstufe (Art. 8)

Bis spätestens 31. Dezember 2035 müssen gemäß Vorschlag der EU-Kommission die Anlagen für über 100.000 EW aufgerüstet werden (50 % bis 2030). Bis 31. Dezember 2040 gilt dies für alle Anlagen zwischen 10.000 und 100.000 EW (50 % bis 2035), wenn betroffene Regionen zusätzliche Mikroverunreinigungen aufweisen. Die Mitgliedstaaten werden hierbei verpflichtet, diese betroffenen Regionen zu identifizieren. Die vierte Reinigungsstufe wurde z. B. in Sachsen und Bayern bislang kaum umgesetzt. Die investiven Kosten für eine Nachrüstung werden allgemein als enorm eingestuft, ebenso die laufenden Betriebskosten durch einen erheblichen Mehrbedarf an Energie. Gleichzeitig orientiert sich das nationale und nun auch europäische Recht an künftig energieneutralen Kläranlagen. Kostenberechnungen zeigen, dass solche Maßnahmen ohne nachhaltige staatliche Förderung zu deutlichen Gebührenerhöhungen führen werden. Zudem fehlt es an einer ausführlichen wissenschaftlichen Aufbereitung des gesamten Abwasserzyklus, damit auch die „Nebenprodukte“ identifiziert werden können. So ist man in der Fachwelt derzeit von der Einführung einer vierten Reinigungsstufe nicht gänzlich überzeugt, da durch Ozonierung und Aktivkohle problematische Nebenprodukte entstehen können. Für die von der Kommission vorgeschlagene weitere Erhöhung der Anforderungen an Kläranlagen bzgl. der Reduktion von Nährstoff- und Spurstoffeinträgen muss sorgfältig geprüft werden, welche Anlagen konkret für eine wirksame Spurenstoffreduzierung im Sinne von Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit geeignet sind. Hierzu bedarf es klarer Kriterien unter Berücksichtigung der Situation vor Ort, um für die Betreiber die notwendige Planungssicherheit und Investitionssicherheit zu gewährleisten.

Energieneutralität von Kläranlagen bis 2040 nicht machbar (Art. 11)

Der Vorschlag der EU-Kommission enthält eine Verpflichtung zur Energieneutralität von Kläranlagen bis 2040 (Art. 11), weshalb kommunale Kläranlagen in Großstädten bis 2025 und in Kleinstädten bis 2030 verpflichtend Energieaudits durchführen müssen. Dabei müssen die Mitgliedstaaten bis 31. Dezember 2040 sicherstellen, dass der jährliche nationale Endenergieverbrauch aller kommunalen Kläranlagen durch die Erzeugung von Erneuerbaren Energien gedeckt ist (50 % bis 2030). Insbesondere mit der gleichzeitigen Verpflichtung zum Ausbau auf die vierte Reinigungsstufe ist dies eine sehr ambitionierte und widersprüchliche Zielvorgabe. Unklar ist, wo die zu kompensierende Energie erwirtschaftet werden soll, da dies in den Anlagen selbst nur begrenzt möglich ist.

Klares Bekenntnis zur Herstellerverantwortung (Art. 9)

Die Industrie soll sich zukünftig an den Kosten der Verschmutzung durch ein Fonds-Ansatz-System beteiligen, wobei sich der Beitrag nach Menge und Gefährlichkeit der Produkte, die in den Verkehr gebracht wurden, zusammensetzt. Diese Umsetzung des Verursacherprinzips ohne Ausnahmen bestimmter Branchen begrüßen wir als langjährige kommunale Forderung ausdrücklich. Damit die erweiterte Herstellerverantwortung in der Praxis gelingt, reicht eine privatrechtlich organisierte „Herstellerverantwortungsorganisation“ nicht aus. Vielmehr bedarf es einer staatlichen Stelle, die zwischen den Herstellern im Sinne der Richtlinie und den Kläranlagenbetreibern steht. Der Staat hat die Verantwortung für die Erreichung der Ziele der Richtlinie und folglich für die Kontrolle der Herstellerverantwortung. Der Ablauf der EPR (Extended Producer Responsibility) muss rechtssicher und verbindlich und am besten EU-weit einheitlich geregelt sein, um den Vorwurf von Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EU zu vermeiden.

Neuer Schadensersatzanspruch nicht notwendig (Art. 25, 26)

Der Rechtsweg zu Schadensersatzansprüchen bzw. zu Ansprüchen aus Amtshaftung ist bereits über die einschlägig bekannten zivilrechtlichen Anspruchsgrundlagen in angemessenem Umfang möglich. Wir lehnen dabei den Vorschlag eines neuen Schadensersatzanspruchs strikt ab und weisen darauf hin, dass eine Beweislastumkehr zu Lasten der Behörden zu einer Flut von Sammelklagen führen würde. Zugleich würden elementare Grundsätze des Staatshaftungsrechts verändert. Hier sind die kommunalen Stadtentwässerungen überfordert, da diese Themen nicht zum Kerngeschäft der Abwasserbehandlung gehören. Hier wären eigene fachliche Kapazitäten gefordert, die dann erst neu aufgebaut werden müssten. Es existieren bspw. bereits im Haftpflichtgesetz des Bundes Anspruchsgrundlagen für eine verschuldensunabhängige Haftung (Gefährdungshaftung) von Aufgabenträgern. Bislang war aber immer unstrittig, dass ein Kläger den haftungsbe gründenden Sachverhalt darlegen und die sog. haftungsbe gründende und haftungsausfüllende Kausalität nachweisen muss.

Informationspflichten mit Augenmaß gestalten (Art. 24 inkl. Anhang VI)

Im Bereich der öffentlichen Dokumentation und des Zugangs zu Informationen werden die Mitgliedstaaten nach Art. 24 inkl. Anhang VI verpflichtet, die Öffentlichkeit deutlich weitgehender als

bisher zu informieren, was die Bereitstellung und Übermittlung der Daten durch die Kläranlagen umfasst. Auf Grundlage der „Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen“ regeln die Umweltinformationsgesetze des Bundes und der Länder bereits pflichtig die Bereitstellung entsprechender Informationen. Insofern liegt es nahe, dass diese Thematik auch in der entsprechenden Fachrichtlinie behandelt wird. Durch die Umweltinformationsgesetze ist die Informationsbeschaffung für Interessenten ohnehin bereits möglich, wobei einige technische Inhalte lediglich für einen beschränkten Kreis verwertbar sein dürften. Hinsichtlich der Nutzbarkeit von Daten muss ebenfalls die zunehmende Cyber-Bedrohungslage berücksichtigt werden. Hier stellt sich ebenfalls die Frage nach der Sinnhaftigkeit einer sich ausweitenden Informationspflicht von Kläranlagen als kritischer Infrastruktur für die Öffentlichkeit. Erweiterte Informationspflichten würden zudem zusätzlich Fachpersonal binden. Im Hinblick auf den strukturell vorhandenen Fachkräftemangel sollte überdacht werden, inwieweit die Ausweitung von Informationspflichten über die bereits bestehenden Möglichkeiten hinaus notwendig ist. Der im Anhang VI geforderte Umfang der Bereitstellung von Informationen erscheint als zu umfassend. Er sollte daraufhin überprüft werden, welche Informationen für den Verbraucher einen klaren Mehrwert haben. Zudem sollte der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gelten und immer ein ausreichender Zeitraum für die Informationsbeschaffung- und -aufbereitung gegeben sein.

Nationales Überwachungssystem ist Aufgabe der Mitgliedstaaten (Art. 17)

Die Mitgliedstaaten sollen verpflichtet werden, als Beitrag zur öffentlichen Gesundheit ein nationales System zur Überwachung kommunaler Abwässer einzurichten (Art. 17). Es obliegt den Mitgliedstaaten, wie dies organisiert wird und welche Daten dafür erhoben werden sollen. Konkret wird jedoch vorgeschrieben, dass mind. 70 % der nationalen Haushalte auf Nachweise von Coronaviren (Covid) überwacht werden müssen, bis diese keine Gefahr mehr für die Bevölkerung darstellen. Anlagen über 100.000 EW müssten zudem auf Antibiotikaresistenzen in den kommunalen Kläranlagen überprüft werden (Art. 17 Abs. 4). Das Abwasser-Monitoring ist grundsätzlich eine wichtige Aufgabe, um z. B. auch Verursacherbereiche (Landwirtschaft – Stadtentwässerung) belegen zu können. Das Festlegen auf 70 % der Haushalte ist jedoch wissenschaftlich ebenso wenig begründet wie das Kriterium der Einschätzung der Covid-Gefahrenlage. In diesem Zusammenhang muss auch unmittelbar im EU-Recht klargestellt werden, dass diese gesundheitsrechtlichen Pflichten nicht mehr zum Aufgabenkreis der Wasserdienstleistungen zählen und damit auch nicht mehr zum originären Aufgabenkreis der abwasserbeseitigungspflichtigen Körperschaften und Unternehmen. Insofern kann darauf nicht der Kostendeckungsgrundsatz nach § 6a WHG, der zwingendes EU-Recht in nationales Recht transformiert hat, zur Anwendung gelangen. Es handelt sich um eine gesundheitsrechtliche Aufgabe, die durch den Mitgliedstaat zu finanzieren ist und nicht durch den Gebührenzahlenden. Dafür sind auskömmliche Zuschüsse an die Aufgabenträger und Unternehmen vorzusehen.