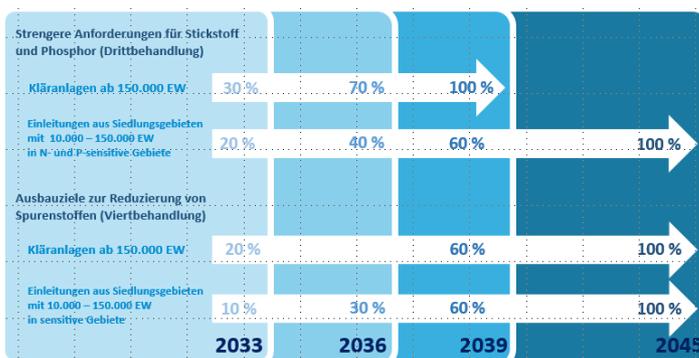


## VKU-Positionspapier

# Umsetzung der EU-Kommunalabwasserrichtlinie

Die neue EU-Kommunalabwasserrichtlinie (KARL) wird für die kommunale Abwasserwirtschaft nach über 30 Jahren einen neuen rechtlichen Rahmen festlegen. Die Vorgaben stellen für die Abwasserentsorger eine **große Herausforderung** dar, weil sie zahlreiche neue Vorgaben in neuen Regelungsfeldern beinhaltet.

Die Richtlinie legt fest, dass die **Nährstoffeinträge** in Gewässer über verschärfte Grenzwerte für die Einleitung von Stickstoff und Phosphor aus Kläranlagen weiter reduziert werden sollen. Neu eingeführt werden Vorgaben für die **Reduzierung spezieller Spurenstoffe** (Mikroschadstoffe) und damit verbundene Anforderungen für die erweiterte (vierte) Reinigungsstufe auf Kläranlagen. Der Ausbau soll zeitlich gestaffelt wie folgt erfolgen:



Verknüpft ist dies mit der Einführung einer **erweiterten Herstellerverantwortung** auf Pharma- und Kosmetikprodukte, durch die die Hersteller an den Kosten der Viertbehandlung maßgeblich beteiligt werden. Vorgesehen ist auch, dass der Abwassersektor insgesamt bis 2045 als nationales Ziel die **Energieneutralität** erreichen soll. Die Vorgaben sind an Energieaudits gekoppelt, die zunächst für Anlagen ab 100.000 EW bis Ende 2028 und für Anlagen ab 10.000 EW bis Ende 2032 durchgeführt werden müssen. Die neue Richtlinie verpflichtet zudem alle Kläranlagen über 100.000 EW dazu, bis 2033 **integrierte Abwassermanagementpläne** aufzustellen. Die Pläne sollen insbesondere die Einleitungen von Abwasser in die Umwelt reduzieren.

Deutschland hat nach dem Inkrafttreten 30 Monate Zeit für die Umsetzung in nationales Recht. Mit dem Papier will sich der VKU frühzeitig mit den Positionen der kommunalen Wasserwirtschaft in den Umsetzungsprozess einbringen.

### Unsere Forderungen in Kürze

- **Zügige Festlegung der Vorgaben zur Dritt- und Viertbehandlung**
- **Rechts- und Planungssicherheit für Abwasserentsorger schaffen**
- **Erweiterte Herstellerverantwortung verlässlich und funktional umsetzen**
- **24 Stunden-Mischprobe verpflichtend einführen**
- **Spielräume für Anlagenbetreiber zur Energieneutralität ausschöpfen**
- **Integrierte Abwassermanagementpläne praxistauglich ausgestalten**
- **Keine Finanzierung der Abwassersurveillance über Abwassergebühren**
- **Harmonisierung mit Vorgaben der Klärschlammverordnung**
- **Informationspflichten adressatengerecht und bürokratiearm umsetzen**

### Drittbehandlung zur Nährstoffentfernung (Artikel 7) – 24 Stunden-Mischprobe verpflichtend einführen

Im Hinblick auf die Anforderungen an Stickstoff und Phosphor sind ambitionierte Vorgaben in der Kommunalabwasserrichtlinie enthalten. Der dynamische und gebietsbezogene Ansatz bietet den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung einigen Spielraum. Aus Sicht der kommunalen Abwasserwirtschaft ist hierbei wesentlich, die **Vorgaben zu Konzentrationswerten und Reduktionszielen praxistauglich auszugestalten**. Eine nationale Verschärfung lehnt der VKU ab.

Um Rechts- und Planungssicherheit für die Anlagenbetreiber zu erreichen und die Kostenrisiken zu minimieren, ist frühzeitig zu klären, welche Gebiete als stickstoff- und phosphorempfindlich gelten und wie die zeitliche Staffelung 2033, 2036 und 2039 umgesetzt wird. Bei der nationalen Umsetzung braucht es eine **klare Definition für eutrophierungsempfindliche Gebiete**. Dabei sollten wenige Qualitätskomponenten der Wasserrahmenrichtlinie zur Bewertung des ökologischen Zustands genutzt werden.

Hinsichtlich der Reduzierung von Nährstoffeinträgen fordert der VKU, dass eine künftige Regelung in der Abwasserverordnung die **Möglichkeit bietet, Konzentrationswert oder Frachtreduktion als Emissionsziel auf immissionsbasierter Grundlage gleichgestellt anzuwenden**. Das Erfordernis eines strenger wirkenden Konzentrationswertes gegenüber der Frachtregelung lässt sich über die Nitratlimitierung der Wasserkörper, die durch die Einleitung beeinflusst sind, bzw. die höhere Wirksamkeit zur Verhinderung von Eutrophierungsmerkmalen gegenüber der Frachtreduzierung begründen. Ist das nicht der Fall, sollte die Festsetzung einer Frachtreduzierung zulässig sein. In ähnlicher Weise könnte auch bei Phosphat verfahren werden, wobei in vielen Fällen ein Konzentrationswert zur Reduzierung der Eutrophierung in den Gewässern notwendig sein wird.

Zahlreiche Abwasserentsorger haben bereits aktuelle Projekte zum Ausbau von Kläranlagen zur verbesserten Nährstoffreduktion. Für die Auslegung der Kläranlagen müssen die Konzentrationswerte oder Reduktionsziele bekannt sein. Insofern plädiert der VKU dafür, im Umsetzungsprozess sehr rasch festzulegen, **welche Konzentrationswerte oder Reduktionsziele gelten** oder wie diese überwacht werden. Ansonsten würden sich alle aktuellen Projekte genau um 30 Monate verschieben. Dies ist von extremen Nachteil für den Gebührenzahler, da sich die Investitionskosten in diesen 2,5 Jahren deutlich erhöhen werden.

Ein wesentlicher Baustein bei der praxistauglichen Umsetzung ist auch die verpflichtende Anwendung der **24 h-Mischprobe** zur Selbstüberwachung. Diese entspricht aus Sicht der Anlagenbetreiber dem Stand der Technik in der EU (außer in Deutschland ist dies überall Standard) und ist ein weitreichend praktiziertes Steuerungsinstrument im Betrieb (siehe **Verbändeposition**). Durch die qualifizierte Stichprobe würde sich eine erhebliche Verschärfung der ambitionierten Anforderung ergeben. Es darf auch keine parallele

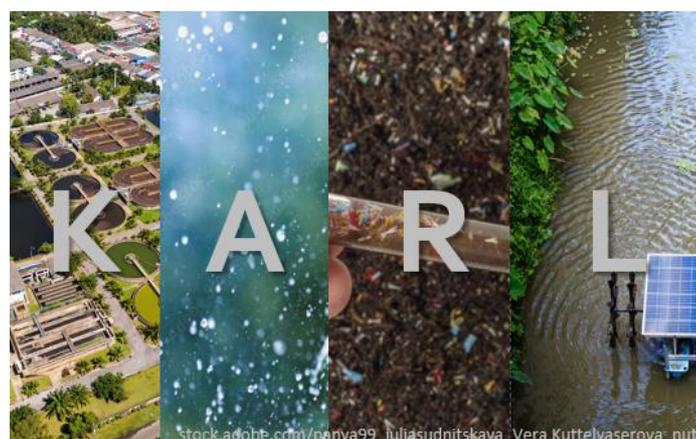
Stichprobe geben, um ein nicht mehr zeitgemäßes Abwasserabgabensystem zu stützen.

### Viertbehandlung zur Spurenstoffentfernung (Artikel 8) – Rechts- und Planungssicherheit schaffen

Die zeitlich gestaffelten Anforderungen der Viertbehandlung von Abwasser bis 2045 stellen eine neue Herausforderung für die kommunale Abwasserwirtschaft dar. Für den weiteren Umsetzungsprozess gilt weiterhin der bestehende Konsens, dass niemals alle Spurenstoffe auf einer Kläranlage eliminiert werden können und auch nicht alle Kläranlagen mit einer Viertbehandlung ausgestattet werden. Es sind daher auch **Reduktionsmaßnahmen an der Quelle** erforderlich.

Wie bei der Drittbehandlung ist auch hier die Rechts- und Planungssicherheit für Anlagenbetreiber entscheidend. Dafür bedarf es klarer Vorgaben für die Auslegung von Abwasserbehandlungsanlagen und den wasserwirtschaftlichen Vollzug. Bei der Vorgehensweise zur Ausweisung der Risikogebiete für Spurenstoffe sollten Bund und Länder an den **„Orientierungsrahmen zur Abwasserbehandlung“**, der im Rahmen des Spurenstoffdialogs erarbeitet wurde, anknüpfen. Dazu brauchen wir eine Überprüfung der Spurenstofffrachten der Kläranlagen, sodass strategisch überlegt werden kann, welche Kläranlagen durch eine Viertbehandlung zu einer ausreichenden Reduzierung von Spurenstoffimmissionen im Gewässer beitragen.

Eine Verschärfung der vorgegebenen Reduktionsziele und Konzentrationswerte darf es aus VKU-Sicht nicht geben. Mit Blick auf die in der **KARL** vorgesehene Überwachung von Stoffen wie beispielsweise **PFAS und Mikroplastik** sollte unbedingt die erforderliche Verhältnismäßigkeit eingehalten werden.



Weitere Planungen und Genehmigungsschritte sind jedoch abhängig vom vorgesehenen Zeitplan und den konkreten gesetzlichen Umsetzungen auf nationaler Ebene. Rechts- und Planungssicherheit für die Abwasserentsorger bestünde aufgrund der Umsetzungsfrist womöglich **erst Mitte 2027**. Die ersten Fristen für die **Dritt- und Viertbehandlung** beginnen schon in 2033. Das ist **nicht genügend Zeit für die Planung, Genehmigung, Ausführung und Inbetriebsetzung**

von derart umfangreichen Baumaßnahmen in den hochkomplexen Kläranlagen.

Bei der Umsetzung der Viertbehandlung sollten auch die **individuellen Gegebenheiten der Klärwerke** berücksichtigt werden, z. B. ob zusätzlich Prozesse umgestellt werden müssen, um eine Spurenstoffelimination zu etablieren, und ob es zusätzliche Anlagen wie z. B. Pumpen braucht. Am Ende entstehen auch Kosten, die über die reine bauliche Anlage einer Spurenstoffelimination hinausgehen.

Auch wenn es den Vorteil der „versuchergerechten Teilfinanzierung“ gibt, sollte auch für die Viertbehandlung zügig eine Festlegung der zu ertüchtigenden Kläranlagen erfolgen. Hier spielt neben den **Kosten auch der zeitliche Umsetzungsrahmen eine zentrale Rolle. Es gilt zu vermeiden, dass viele Kläranlagen gleichzeitig umgerüstet werden müssen.**

Die Auswirkungen der auf EU-Ebene geplanten neuen **Umweltqualitätsnorm (UQN) für das Schmerzmittel Diclofenac** in Oberflächengewässern in Höhe von 0,04 Mikrogramm je Liter sollte bei der Umsetzung berücksichtigt werden. Einen flächendeckenden Ausbau der Abwasserbehandlungsanlagen mit Viertbehandlung lehnt der VKU ab. Mit "weitergehender Behandlung" in Bezug auf die Einhaltung der EU-Wasserrahmenrichtlinie und UQN-Richtlinie sollte nur die Behandlung für die Spurenstoffentfernung gemeint sein. Ansonsten wäre hier eine Eröffnungsklausel für ein Vollzugsermessen gegeben, auch sensible Gebiete hinsichtlich Gefährdung durch Mikroschadstoffe aufgrund der Erforderlichkeit von anderen Behandlungsstufen (bspw. Nährstoffelimination) auszuweisen.

### **Erweiterte Herstellerverantwortung (Artikel 9 und 10) – Verursacherprinzip verlässlich und funktional umsetzen**

Die Einführung der erweiterten Herstellerverantwortung auf Pharma- und Kosmetikprodukte stellt einen **Paradigmenwechsel im Gewässerschutz** dar und sieht eine konsequente Umsetzung des Verursacherprinzips vor. Für die nationale Umsetzung wird es jedoch **darauf ankommen, den vorgegebenen Rahmen in ein praktikables und verlässliches System** zu übersetzen, das den Kläranlagenbetreibern Planungs- und Investitionssicherheit bei der Umsetzung von Artikel 8 gibt.

Die kommunalen Abwasserentsorger brauchen einen verlässlichen Mechanismus und klare Zuständigkeiten, um die aus der Herstellerverantwortung resultierenden finanziellen Ansprüche – zeitnah nach Inkrafttreten und langfristig über die Dauer der Umsetzung – geltend machen zu können. Dafür wird es vorrangig auf die Gewährleistung ankommen, dass die Organisationen für Herstellerverantwortung nach Artikel 10 über die notwendigen finanziellen und organisatorischen Mittel verfügen, um den Ausbau und Betrieb der Viertbehandlung von kommunalen Abwasser unter allen Umständen sicherzustellen. Dafür sind im Zweifel nach den Vorgaben der Richtlinie **finanzielle Garantien durch die Mitgliedstaaten** sicherzustellen.

Klarheit braucht es zudem im Hinblick auf mögliche Kriterien, die ein bestmögliches Kosten-Nutzen-Verhältnis der Umsetzung gewährleisten sollen und dafür auch die am besten geeigneten Technologien für die Viertbehandlung vorsehen. Hier muss es eine **technologieoffene Herangehensweise** geben, da die Frage nach der technisch optimalen Lösung immer im Gesamtzusammenhang einer Anlage beantwortet werden muss. Für die **Abgrenzung der Umsetzungskosten** braucht es zudem klare und praktikable Ansätze; unnötige bürokratische Hürden sind zu vermeiden. Nur dann kann der Ausbau aller betroffenen Anlagen im Umsetzungszeitraum gelingen.

### **Energieneutralität (Artikel 11) und Klimaneutralität (Artikel 21) – Spielräume für Anlagenbetreiber ausschöpfen**

Die Erreichung einer (weitgehenden) Energieneutralität abwasserwirtschaftlicher Anlagen bis 2045 ist insbesondere vor dem Hintergrund der erweiterten Behandlungspflichten (siehe Dritt- und Viertbehandlung) ausgesprochen ambitioniert und kann nur in einer bilanziellen Betrachtung erreicht werden. Gerade durch den Betrieb von vierten Reinigungsstufen wird die Einhaltung der Forderung einer 2 %-Senkung des Gesamtenergieverbrauchs gemäß Energieeffizienzgesetz für öffentliche Stellen mit einem Gesamtenergieverbrauch von mind. 1 GWh/a praktisch unmöglich sein. Der Bund muss daher bei der Umsetzung der Richtlinie den **maximalen Spielraum für die Betreiber** ausschöpfen. Dies betrifft vor allem den Zukauf nicht-fossiler Energien bis zu 35 Prozent. Die Berichtspflichten hierfür sollten für die Betreiber nicht zu erhöhtem bürokratischem Aufwand führen.



Die Bemühungen der Abwasserentsorger, die Energieneutralität mit der Schaffung erneuerbarer Energiequellen zu erreichen, werden zunehmend durch das Energie- und Stromsteuerrecht, aber auch die Herausforderungen auf dem gewinnorientierten und volatilen Strommarkt konterkariert. Abhängig von der Rechtsform des Abwasserentsorgers stellen sich daher sehr unterschiedliche Rahmenbedingungen und Möglichkeiten dar und sollten in der Gesetzgebung beachtet werden.

Die komplette Ausreizung sämtlicher Energiepotenziale muss daher durch **Erleichterungen im Energie- und Stromsteuerrecht** flankiert werden, wozu der VKU seit Jahren Vorschläge eingebracht hat. Klärgas sollte steuerrechtlich als vollständig biogen definiert, bei Klärschlamm mindestens der biogene Anteil anerkannt werden.

### **Integrierte Pläne für die kommunale Abwasserbewirtschaftung (Artikel 5) – Vorgaben praxistauglich ausgestalten**

Die Erstellung der „Integrierten Abwassermanagementpläne“ muss vom Bund praxistauglich ausgestaltet werden. Dies sollte so weit wie möglich **ohne zusätzliche bürokratische Belastungen für die Betreiber** erfolgen und an die bestehenden bundes- und landesrechtlichen Regelungen zur Niederschlagswasserbewirtschaftung anknüpfen. Bei der weiteren Konkretisierung der Abwassermanagementpläne ist darauf zu achten, dass individuelle und örtliche Rahmenbedingungen (wie z. B. historisch gewachsenes Mischsystem, örtlich abhängige Regenmengen, unterschiedliche Einwohnerdichte in den Städten usw.) zu berücksichtigen sind.

Für den **Trockenwetterabfluss** braucht es bei der Umsetzung eine praxistaugliche Konkretisierung. Zudem muss auch das indikative Ziel (2 % Trockenwetterabfluss) auf nationaler Ebene gelten und darf nicht verschärft werden. Eine flächendeckende Überwachung der Einleitstellen lehnt der VKU ab, da der Aufwand in keinem Verhältnis zum Nutzen steht.

Wir begrüßen, dass **blau-grüne Infrastruktur** zur Verringerung von Regenwasserüberläufen als nachhaltige Maßnahme genannt wird, die auch viele weitere positive Effekte auf z. B. den natürlichen Wasserhaushalt, lokale Hitzeeffekte, Resilienz gegenüber Risiken aus Starkregen und die Aufenthaltsqualität in Städten hat. Die Oberflächengestaltung im Neubau und die erforderliche Umgestaltung im Bestand werden jedoch auf der Ebene der Stadtplanung festgelegt und können nicht durch den Abwasserbetreiber entschieden werden. Es ist unklar, wie entsprechende über die eigenen Aufgabenbereiche hinausgehende Maßnahmen auf die Ziele der Abwasserbetreiber umgesetzt werden können. Zu klären ist, welche **investiven Maßnahmen zur Erreichung der Zielwerte erforderlich** sein werden und wie alternative Systeme in Siedlungsgebieten mit den bestehenden Systemen rechtssicher gekoppelt werden können. Ebenso ist zu ermitteln, wie diese Maßnahmen finanziert werden.

Die Ausgestaltung des nationalen Rechtsrahmens und die Anpassungen der Ländergesetzgebung sind dabei entscheidend. Dafür bedarf es auch kohärenter Anpassungen in relevanten Politikfeldern, z. B. für die Umsetzung blau-grüner Infrastruktur durch die Verzahnung von Stadtplanung bzw. Bau und Wasserwirtschaft.

### **Wasserwiederverwendung und Einleitungen von kommunalem Abwasser (Artikel 15) – Keine Verpflichtung vorsehen**

Es ist zu begrüßen, dass die Richtlinie für die **Wasserwiederverwendung keine verbindlichen nationalen Pläne** vorsieht. Stattdessen sollen die Mitgliedstaaten die Wiederverwendung von behandeltem kommunalem Abwasser aus Kläranlagen dort fördern, wo dies nach ihrer Ansicht angebracht ist, insbesondere in Gebieten mit Wasserstress). Die entsprechenden Potenziale sollen unter Berücksichtigung der Bewirtschaftungspläne gemäß Wasserrahmenrichtlinie und der Entscheidung der EU-Verordnung 2020/741 zur Aufbereitung von Abwasser für landwirtschaftliche Bewässerung abgeschätzt werden. Zur Umsetzung dieser Verordnung in nationales Recht hat sich der VKU bereits umfassend positioniert und setzt sich u. a. für die Freiwilligkeit der Wiederverwendung und die Erweiterung des Anwendungsbereichs auf die industrielle und urbane Nutzung unter Berücksichtigung auszuschließender Gebiete ein.

### **Abwassersurveillance (Artikel 17) – Keine Finanzierung über Abwassergebühren**

Die Regelungen zur Abwassersurveillance lassen den Mitgliedstaaten ausreichend Spielräume für eine praktikable Ausgestaltung. Mit dem Projekt „Abwassermonitoring für die epidemiologische Lagebewertung (AMELAG)“, in dem sich zahlreiche Abwasserbetriebe auf freiwilliger Basis durch Einspeisung ihrer Daten engagieren, haben Bundesgesundheits- und Bundesumweltministerium auch bereits die Vorarbeiten durchgeführt. Bei der Umsetzung muss noch einmal klargestellt werden, dass die damit einhergehenden Kosten durch die zuständigen Stellen finanziert und **nicht durch den Abwasserentsorger über Gebühren getragen werden**.

Zudem ist eine übergeordnete **Koordination der zuständigen Gesundheits- und Umweltbehörden** erforderlich (u. a. welche gesundheitlichen Parameter zu untersuchen sind; Beurteilung und Veröffentlichung etc.). Insgesamt bedarf es einer schnellen Klärung der Verteilung von Aufgaben, Zuständigkeiten und Kosten, sowie die Festlegung national einheitlicher Vorgaben zum Ort und Häufigkeit der Probenahmen und Analysen. Denn gerade bei der Art der Analyse kann es zu starken Abweichungen der Ergebnisse kommen. Deswegen müssen wir die Gegebenheiten für schnelle Auswertung der Analyseergebnisse schaffen, so dass eine etwaige epidemiologische Lage schnell bewertet werden kann.

### **Klärschlamm und Rückgewinnung von Ressourcen (Artikel 20) – Harmonisierung mit den Vorgaben der Klärschlammverordnung**

In Bezug auf die Festlegung fester Mindestrückgewinnungsraten für Phosphor aus Klärschlamm und Abwasser über delegierte Rechtsakte muss aus Sicht des VKU berücksichtigt werden, dass diese auch **technisch und wirtschaftlich umsetzbar** sind und im Einklang mit den Vorgaben der **nationalen Klärschlammverordnung (AbfKlärV)** ab 2029 bis 2034 zur Phosphorrückgewinnung stehen (siehe auch [VKU-Position zu Phosphor-Rückgewinnung aus Klärschlamm](#)).

Neben Phosphor wird auch Stickstoff in der Regelung zur Ressourcenrückgewinnung aufgeführt. Es gibt jedoch bisher **keine nationalen Regelungen zur Rückgewinnung von Stickstoff** aus Klärschlamm, da diese bei der Erarbeitung der AbfKlärV bisher nicht als wirkungsvoll eingestuft wurden.

Kritisch bleibt jedoch, dass die EU-Richtlinie festlegt, die Phosphorrückgewinnungsraten nicht nur auf den Klärschlamm, sondern **auch das Abwasser** anzuwenden, sofern dies nicht für landwirtschaftliche Zwecke im Rahmen der Abwasserwiederverwendung genutzt wurde. Bei der Umsetzung sollte hierbei der Übergang vom Abwasserrecht über das Abfallrecht bis zum produktbezogenen Recht klar abgegrenzt werden, um entsprechende Planungssicherheit für die Betreiber zu erreichen.



### Information für die Öffentlichkeit (Artikel 24) – Einheitliches und praxistaugliches Vorgehen

Durch die Richtlinie werden neue Informationspflichten gegenüber Verbrauchern und der Öffentlichkeit geschaffen, die zu einem zusätzlichen Erhebungs- und Verwaltungsaufwand bei den Betreibern führen wird. Hier braucht es ein einheitliches und praxistaugliches Vorgehen mit Augenmaß. Unnötiger Erhebungsaufwand ist zu vermeiden. Im Vordergrund muss die adressatengerechte Bereitstellung von **hilfreichen und relevanten Informationen für die Bürgerinnen und Bürger** stehen. Dabei sollten neue Berichtspflichten an bestehende Prozesse geknüpft werden, um den Aufwand für Betreiber und Behörden möglichst gering zu halten.

Zusätzlicher Berichtsaufwand ist aus den **Anforderungen aus Artikel 23** zu erwarten, wonach die Mitgliedstaaten erstmalig 36 Monate nach Inkrafttreten der Richtlinie und danach alle 6 Jahre gegenüber der EU-Kommission über den Stand der nationalen Umsetzung und der damit verbundenen Kosten und Investitionen berichten müssen. Auch hier gilt es mit Blick auf die generellen Informationspflichten doppelten **Erhebungs- und Berichtsaufwand zu vermeiden**, um die Aufgabenträger zu entlasten.

## Ihre Ansprechpartner im VKU

### Nadine Steinbach

Bereichsleiterin Umweltpolitik

Telefon 030 58580-153

E-Mail: [steinbach@vku.de](mailto:steinbach@vku.de)

### Marcel Fälsch

Bereichsleiter Wirtschafts- und Ordnungspolitik

Telefon 030 58580-154

E-Mail: [faelsch@vku.de](mailto:faelsch@vku.de)

### Dirk Seifert

Stellv. Bereichsleiter Umweltpolitik

Telefon: 030 58580-155

E-Mail: [d.seifert@vku.de](mailto:d.seifert@vku.de)

### Christian Güse

Referent Wirtschafts- und Ordnungspolitik

Telefon: 030 58580-177

E-Mail: [c.guese@vku.de](mailto:c.guese@vku.de)

Stand: Dezember 2024