

# **Bericht**

**der Ad hoc-Bund-/Länder-Arbeitsgruppe**

**- AG Herstellerverantwortung –**

**„Verursachergerechte Kostenverteilung zur Vermeidung oder Beseitigung von Spurenstoffen“**

Stand 3. März 2021

# Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>3</b>
<b>Teil A: Bericht zum Projektverlauf</b> .....	<b>4</b>
I. Anlass des Projekts .....	4
II. Ziele und Grundlagen des Projekts.....	4
III. Vorgehensweise im Projekt.....	7
<b>Teil B: Überblick über die verschiedenen Lösungsansätze</b> .....	<b>7</b>
I. Ordnungsrechtliche Lösungsansätze.....	8
II. Ökonomische Lösungsansätze.....	8
1. Allgemeine Finanzierungslösungen .....	8
2. Produktbezogene Finanzierungslösungen .....	9
3. Auswahlermessen im Rahmen des Verursacherprinzips.....	10
4. Angemessene Bemessung der Kostenbeiträge .....	10
III. Flankierende Lösungsansätze.....	11
<b>Teil C: Bewertung der verschiedenen Ansätze</b> .....	<b>11</b>
I. Arzneimittelabgabe .....	12
1. Humanarzneimittel .....	12
2. Tierarzneimittel .....	14
II. Pflanzenschutzmittelabgabe .....	14
III. Spurenstoff-Fonds .....	16
IV. Nachsorgender Pflanzenschutzmittel-Fonds.....	17
V. Europäische Produkt-/Chemikalien-Abgabe .....	19
VI. Europäischer Finanzierungsgrundsatz im Wasserrecht .....	20
VII. Europäischer Finanzierungsgrundsatz kombiniert mit einer europäischen Chemikalienbewertung der Gewässerverträglichkeit.....	21
<b>Teil D: Empfehlungen der AG Herstellerverantwortung</b> .....	<b>22</b>
<b>Anlagen:</b> .....	<b>22</b>
Teilnehmer*innen der AG Herstellerverantwortung.....	22
Arbeitsauftrag.....	24
Beschluss der 92. UMK zu TOP 8 .....	28

## Zusammenfassung

Der Bericht der „AG Herstellerverantwortung“ empfiehlt verschiedene Ansätze, eine finanzielle Verantwortung der Hersteller und Inverkehrbringer von Produkten und Spurenstoffen, die Gewässer verunreinigen, einzuführen. Der Bericht und seine Empfehlungen gehen auf eine Initiative der Umweltministerkonferenz (UMK) aus dem Jahr 2019 zurück. Bei der 92. Sitzung der UMK am 10. Mai 2019 hatten sich die Umweltministerinnen und -minister sowie die -senatorin und –senatoren der Länder wie folgt geäußert (siehe dort TOP 8):

*„... sehen mit Sorge, dass zunehmend mehr Gewässernutzer, insbesondere öffentliche Trinkwasserversorger sowie Betreiber von Eigenwasserversorgungsanlagen, das Grund- oder Oberflächenwasser aufgrund von erhöhten Rückständen von chemischen Produkten wie insbesondere Pflanzenschutzmitteln (Wirkstoffe und deren pflanzen-schutzrechtlich relevante und nicht relevante Metaboliten) und Medikamenten nicht unmittelbar verwenden können. ...“*

*„... halten es für erforderlich, dass die entstehenden Kosten, die aus einem diffusen Stoffeintrag entstehen können, verursachergerecht ausgeglichen werden.“*

*„... halten es für erforderlich, die Hersteller und Inverkehrbringer von diesen chemischen Produkten in die Verantwortung zu nehmen und eine erweiterte Produkthaftung zu etablieren.“*

Die auf ökonomische Lösungsansätze ausgerichteten Empfehlungen der AG Herstellerverantwortung stehen im Zusammenhang mit den Ansätzen der Spurenstoffstrategie des BMU und den ordnungsrechtlichen Möglichkeiten der Länder. Während die Spurenstoffstrategie auf freiwillige Vereinbarungen zwischen Stakeholdern (Industrie, (Ab-)Wasserwirtschaft, Ländern, kommunale Spitzenverbände, Umwelt-NGOs) setzt und die Länder ordnungsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Gewässer vollziehen können, fehlt es bislang an einem Finanzierungsinstrument für Maßnahmen zum Gewässerschutz, welches unmittelbar bei den Herstellern und Inverkehrbringern ansetzt. Auf europäischer Ebene wird ein solcher Ansatz unter dem Stichwort der erweiterten Herstellerverantwortung diskutiert: Hersteller oder Inverkehrbringer eines Produkts, welches zu einer Umweltbelastung führt, sollen für die Beseitigung der dadurch ausgelösten Folgen in Anspruch genommen werden.

Die Empfehlungen der AG Herstellerverantwortung setzen hier an. Die AG schlägt drei Ansätze vor:

- Einführung einer Pflanzenschutzmittelabgabe, ggf. erweitert um eine Tierarzneimittelabgabe,
- Einführung eines nachsorgenden Pflanzenschutzmittel-Fonds orientiert am Klärschlamm-schädigungsfonds, ggf. mit einer Übertragung des Modells auf weitere Chemikalien bspw. auf PFC,
- Verankerung eines Finanzierungsgrundsatzes auf EU-Ebene (bspw. in der Kommunal-Abwasser-RL), kombiniert mit einer europäischen Bemessungsgrundlage in Zusammenhang mit der Umweltrisikobewertung bei Registrierung und Zulassung

Diffuse Einträge von schädlichen Stoffen aus Pflanzenschutzmitteln, aber ggf. auch aus Tierarzneimitteln, die das Grundwasser belasten, sollen mittels einer nationalen Abgabenregelung reduziert werden. Eine nachsorgende Fonds-Lösung soll einspringen, wenn für die Schäden niemand konkret als Schädiger haftbar gemacht werden kann. Durch eine auf europäischer

Ebene verankerte Herstellerverantwortung sollen auf nationaler Ebene Finanzierungsbeiträge erzielt werden, die den Ausbau der Kläranlagen um eine vierte Reinigungsstufe ermöglichen. Eine Bewertung der Schädlichkeit von Chemikalien für Gewässer soll die vergleichbare Ausgestaltung der Belastung der Hersteller im Binnenmarkt gewährleisten. Für Humanarzneimittel regt die AG an, statt einer Arzneimittelabgabe andere Lösungsmöglichkeiten zu priorisieren, um den Eintrag von Spurenstoffen in Gewässer zu reduzieren.

## **Teil A: Bericht zum Projektverlauf**

### **I. Anlass des Projekts**

Bei der 92. Sitzung der UMK am 10. Mai 2019 hatten sich die Umweltministerinnen und -minister sowie die -senatorin und -senatoren der Länder zur Einführung einer Herstellerverantwortung im Gewässerschutzrecht geäußert (siehe dort TOP 8):

*„ ... sehen mit Sorge, dass zunehmend mehr Gewässernutzer, insbesondere öffentliche Trinkwasserversorger sowie Betreiber von Eigenwasserversorgungsanlagen, das Grund- oder Oberflächenwasser aufgrund von erhöhten Rückständen von chemischen Produkten wie insbesondere Pflanzenschutzmitteln (Wirkstoffe und deren pflanzenschutzrechtlich relevante und nicht relevante Metaboliten) und Medikamenten nicht unmittelbar verwenden können. ...“*

*„... halten es für erforderlich, dass die entstehenden Kosten, die aus einem diffusen Stoffeintrag entstehen können, verursachergerecht ausgeglichen werden.“*

*„... halten es für erforderlich, die Hersteller und Inverkehrbringer von diesen chemischen Produkten in die Verantwortung zu nehmen und eine erweiterte Produkthaftung zu etablieren.“*

### **II. Ziele und Grundlagen des Projekts**

Ziel des Projekts war es, in einer Ad hoc-Bund-Länder-Arbeitsgruppe (im Folgenden AG Herstellerverantwortung) die Prüfbitten der UMK aufzugreifen und verschiedene Regelungsperspektiven für eine Herstellerverantwortung zum Schutz der Gewässer vor Stoffeinträgen und eine verursachergerechte Kostenanlastung aufzeigen. Hierzu sollten vorhandene Gutachten ausgewertet, aber auch eigene Ideen entwickelt werden. Einzelheiten ergeben sich aus dem beigefügten Arbeitsauftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU). Das Projekt ergänzt die Spurenstoffstrategie des BMU.

Neben diesen Überlegungen steht das Instrument der Abwasserabgabe, das als sogenannter „End-of-Pipe-Ansatz“ mit nur mittelbarem Bezug zur Herstellerverantwortung von der AG nicht näher betrachtet wurde. Die Abwasserabgabe bietet aber andere Lenkungs- und Finanzierungsmöglichkeiten im Hinblick auf den Spurenstoffeintrag, die – bspw. beim Eintrag von Arzneimitteln in Gewässer – einen wesentlichen Beitrag zum Gewässerschutz in diesem Bereich leisten können. Die bereits weit fortgeschrittenen, aber Corona bedingt nicht mehr abgeschlossenen Arbeiten zur Novellierung der Abwasserabgabe zwecks Reduzierung von Spurenstoffen in den Gewässern sollten daher in der nächsten Legislaturperiode weitergeführt werden.

Die Prüfbite der UMK stellt die verursachergerechte Anlastung der Kosten, die durch den diffusen Eintrag chemischer Stoffe entstehen, in den Mittelpunkt. Die Prüfbite der UMK lässt offen, ob damit ein Finanztransfer der angesprochenen Hersteller und Inverkehrbringer zu den Akteuren hergestellt werden soll, die für die Aufbereitung von verunreinigtem Wasser oder die Sanierung von Schäden im Grundwasser verantwortlich sind. Die AG hat sich daher mit Instrumenten der Kostenanlastung bei Herstellern und Inverkehrbringern zwecks Vermeidung von Gewässereinträgen (etwa Verbrauchssteuern) und mit Instrumenten mit zusätzlicher Finanzierungsfunktion zur Beseitigung von Schäden an Gewässern (Sonderabgaben) befasst. Den Schwerpunkt hat sie bewusst auf die Finanzierungsfunktion von Sonderabgaben gelegt.

Bezugsobjekt der Prüfung sollten in erster Linie Produkte sein, die Spurenstoffe enthalten. Der Prüfbite der UMK folgend, bezog sich der Arbeitsauftrag auf diffuse Stoffeinträge, also auf die Verantwortung der Hersteller und Inverkehrbringer für Spurenstoffe enthaltende Produkte, die nicht über das Abwasser in die Kläranlagen, sondern über Versickerung oder Abschwemmung in die Gewässer gelangen. Die Prüfbite der UMK erweiternd (dort namentlich erwähnt sind „Pflanzenschutzmittel und unter Gewässerschutzaspekten problematische Medikamente“), erstreckte sich der Arbeitsauftrag der AG aber auch auf Spurenstoffe, die über Punktquellen auf dem Weg über die Kläranlagen in das Abwasser gelangen. Insgesamt waren daher die Stoffe und Produkte erfasst, welche überwiegend bereits Gegenstand der Spurenstoffstrategie des BMU sind: Human- und Tierarzneimittel, Biozide, Pflanzenschutzmittel und Industriechemikalien, Körperpflege- und Waschmittel (siehe hierzu das Policy Paper zur Spurenstoffstrategie vom Juni 2017, S. 1 f.). Körperpflege- und Waschmittel wurden durch die AG jedoch nicht konkret adressiert.

Der Arbeitsauftrag erstreckte sich auch auf die Einbettung möglicher Regelungen auf europäischer Ebene. Insbesondere wurden die Strategie zu Arzneimitteln in der Umwelt (PIE) der Europäischen Kommission, die Mitteilung der Europäischen Kommission zu einem Europäischen „Grünen Deal“, hier mögliche Perspektiven des darin angekündigten Null-Schadstoff-Aktionsplans sowie rechtliche Regelungen, insbesondere die Kommunal-Abwasser-Richtlinie und die Richtlinie über Umweltqualitätsnormen (UQN-Richtlinie), in die Überlegungen einbezogen.

So formuliert etwa die Strategie zu Arzneimitteln in der Umwelt folgende Zielstellung: [...]

*„sich direkt mit der Arzneimittelindustrie über ihren möglichen Beitrag zur Erreichung der im Ansatz formulierten Ziele absprechen – unter anderem um zu untersuchen, wie eine erweiterte Verantwortung der Hersteller eine Rolle bei der Unterstützung von Tätigkeiten zur Verbesserung der Wirksamkeit der Wasseraufbereitung spielen könnte“.*

Ebenso spricht das Null-Schadstoff-Ziel der KOM-Mitteilung zum europäischen Grünen Deal die Gewässerverschmutzung durch Spurenstoffe an:

*„Darüber hinaus wird die Kommission Maßnahmen vorschlagen, mit denen die Verschmutzung durch städtischen Regenabfluss und neue oder besonders schädliche Verschmutzungsquellen wie Mikroplastik und Chemikalien, einschließlich Arzneimittel, bekämpft werden sollen. Auch die kombinierten Auswirkungen verschiedener Schadstoffe müssen angegangen werden.“*

Gemäß der Prüfbitte der UMK sollten Adressaten der zu etablierenden Produktverantwortlichkeit bewusst die Hersteller und Inverkehrbringer der Spurenstoffe enthaltenden Produkte<sup>1</sup> sein. Die Prüfung durch die AG Herstellerverantwortung nahm daher insbesondere die Hersteller und deren Möglichkeiten zur Vermeidung oder Verminderung von Spurenstoffen in den Blick, und zwar entlang der Produktions- und Lieferkette. Sie schloss aber auch die Rücknahme- und Beseitigungskette ein. Dabei soll auch die Einfuhr von Produkten<sup>2</sup> berücksichtigt werden, also Hersteller von Produkten mit Sitz außerhalb der EU einbezogen werden.

Was unter „Inverkehrbringer“ zu verstehen ist, wird in europäischen Regelungen unterschiedlich weit definiert. So erfasst etwa die Verordnung (EU) 2019/1020 über Marktüberwachung und die Konformität der Produkte das erstmalige Bereitstellen eines Produkts auf dem Unionsmarkt. Unabhängig von den im europäischen Fachrecht jeweils verwendeten Definitionen versteht die AG unter Inverkehrbringer im Sinne der Produktverantwortlichkeit diejenigen natürlichen oder juristischen Personen, die das Produkt oder den Stoff auf dem europäischen Binnenmarkt bereitstellen, nicht aber Händler oder Zwischenhändler innerhalb der EU.

Die Anwender der Produkte, die ebenfalls zu Gewässerverunreinigungen durch Spurenstoffe beitragen und daher gleichfalls als Verursacher anzusehen sind, wurden in die Prüfung nur insoweit einbezogen, als untersucht wurde, ob eine Überwälzung der Kosten möglich ist, die zu einem geringeren Stoffeintrag führen könnte (Lenkungswirkung).

Das von der AG in Bezug genommene europäische Verursacherprinzip („Polluter Pays Principle“) wird ganz grundsätzlich in Art. 191 Abs. 2 AEUV erwähnt:

*„Die Umweltpolitik der Union zielt unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Union auf ein hohes Schutzniveau ab. Sie beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip.“*

Im Kern geht es bei diesem europäischen Grundsatz darum, insbesondere die Kosten umweltrechtlicher Maßnahmen dem Verursacher anzulasten.

Der Kreis der zu untersuchenden Instrumente bezog das gesamte Spektrum der erweiterten Herstellerverantwortung („Extended Producer Responsibility“ – EPR – auf europäischer Ebene) ein. Nach Art. 3 Nr. 21 der Abfallrahmenrichtlinie ist der Begriff des „Regimes der erweiterten Herstellerverantwortung“ definiert als

*„Bündel von Maßnahmen, die von Mitgliedstaaten getroffen werden, um sicherzustellen, dass die Hersteller der Erzeugnisse die finanzielle Verantwortung oder die finanzielle und organisatorische Verantwortung für die Bewirtschaftung in der Abfallphase des Produktlebenszyklus übernehmen.“*

---

<sup>1</sup> Im eigentlichen Sinne definieren sich Spurenstoffe erst über ihr Auftreten in der Umwelt. Der Bericht meint somit Produkte, die Spurenstoffe freisetzen können bzw. Stoffe, die nachweislich als Spurenstoffe in der Umwelt auftreten können

<sup>2</sup> Das in der REACH-Verordnung verwendete Begriffspaar „Stoffe und Gemische“ und der Begriff „Chemikalien“ sowie Wirkstoff werden in diesem Bericht synonym verwendet. Zusätzlich zu dem in diesem Bericht verwendeten Begriff „Produkt“, wird im REACH-Kontext „Erzeugnis“ verwendet. Den Produktbegriff gibt es in REACH nicht. Im Sinne der Lesbarkeit wurde jedoch auf diese Differenzierung verzichtet. „Produkt“ meint hier somit mit Bezug auf REACH „Stoffe und Gemische, sowie Erzeugnisse“, wohlwissend, dass sich diese in ihrer Eigenschaft und den Regelungen unterscheiden.

Art. 8 Abs. 1 UAbs. 2 der Abfallrahmenrichtlinie enthält folgende weitergehende Beschreibung:

*„Diese Maßnahmen können die Rücknahme zurückgegebener Erzeugnisse und von Abfällen, die nach der Verwendung dieser Erzeugnisse übrigbleiben, sowie die anschließende Bewirtschaftung der Abfälle und die finanzielle Verantwortung für diese Tätigkeiten umfassen. Diese Maßnahmen können die Verpflichtung umfassen, öffentlich zugängliche Informationen darüber zur Verfügung zu stellen, inwieweit das Produkt wiederverwendbar und recycelbar ist.“*

Im deutschen Recht ist die Produktverantwortung bereits in den §§ 23 ff. des Kreislaufwirtschaftsgesetzes verankert. Mittlerweile gibt es gesetzliche Rücknahmesysteme für Verpackungen, Elektrogeräte, Batterien, Altöl und Altfahrzeuge. In Umsetzung von Art. 8 der Einwegkunststoffrichtlinie ist zudem eine finanzielle Beteiligung der Hersteller an den Kosten für die Reinigung und Entsorgung von bestimmten Einwegkunststoffprodukten geplant. Diese etablierten Finanzierungssysteme des Abfallrechts wurden daher unter dem Blickwinkel betrachtet, ob sie Beispielcharakter für das Gewässerschutzrecht entfalten könnten.

Die AG Herstellerverantwortung konnte für ihre Prüfung auf Vorarbeiten zurückgreifen: Eine von den (Ab-)Wasserwirtschaftsverbänden ins Gespräch gebrachte umfassende Fonds-Lösung wurde ebenso ausgewertet wie Abgabenlösungen für Arzneimittel und Pflanzenschutzmittel, die von zwei Gutachten vorgeschlagen wurden, welche das Umweltbundesamt und das Land Schleswig-Holstein beauftragt hatten.

Darüber hinaus hat die AG aber auch eigene Ideen entwickelt.

Bei der Bewertung dieser Ideen konnte die Projektgruppe auf Kriterien zurückgreifen, welche von den Stakeholdern des Dialogs zur Spurenstoffstrategie in einem Workshop des BMU am 20. und 21. Januar 2019 („Finanzierungsworkshop“) entwickelt worden waren.

### **III. Vorgehensweise im Projekt**

Die AG Herstellerverantwortung setzte sich aus Vertreter\*innen der Länder und des Bundes aus dem Bereich der Wasserwirtschaft und des Chemikalienrechts zusammen und wurde von den Vertretern des BMU nach den Prinzipien des integrativen Verhandeln („Harvard-Konzept“) geleitet. Die Überlegungen der AG wurden in sieben Sitzungen von Ende Juli bis Anfang September 2020 unter Auswertung der vorliegenden Gutachten schrittweise auf die nun vorliegenden Empfehlungen verdichtet (Trichtermodell). Sie wurden am 24.02.2021 mit ca. 80 Teilnehmer\*innen, mehrheitlich aus dem Stakeholderdialog des BMU zu Spurenstoffen, diskutiert. Die dort vorgebrachten Argumente wurden in einer Zusammenfassung dokumentiert und werden bei der weiteren vertieften Prüfung der Optionen berücksichtigt.

Die Teilnehmer\*innen der AG sind namentlich in der Anlage genannt.

## **Teil B: Überblick über die verschiedenen Lösungsansätze**

Um das Ziel einer Reduktion von Spurenstoffen in Gewässern zu erreichen, stehen verschiedene Lösungsansätze zur Verfügung. Die AG hat sie eingeteilt in ordnungsrechtliche Lösungsansätze (I.), in ökonomische Lösungsansätze (II.) und flankierende Lösungsansätze (III.).

Da die UMK mit ihrer Prüfbitte auf einen verursachergerechten Kostenausgleich abzielt, bilden die ökonomischen Ansätze unter II. den Schwerpunkt des nachfolgenden Überblicks:

## **I. Ordnungsrechtliche Lösungsansätze**

Maßnahmen zur Vermeidung oder Verringerung des Eintrags von Spurenstoffen in Gewässer, die dem Ordnungsrecht zugehören, sollen unmittelbar zu einer Reduzierung von Spurenstoffen in Gewässern führen und umfassen insbesondere:

- verschärfte oder zusätzliche Umwelanforderungen im Rahmen der Produkt-/Stoffzulassung,
- eine Ausweitung und Verschärfung der „Besten verfügbaren Technik“ (BVT) bei der Herstellung der Produkte bzw. des Stands der Technik bei der Abwasserbehandlung,
- nachträgliche Rücknahme- bzw. Beseitigungsverpflichtungen des Herstellers oder Inverkehrbringers nach Gebrauch des Produkts (z.B. Entsorgung oder Rücknahme von Arzneimitteln, spezifische Entsorgungskonzepte für Röntgenkontrastmittel),
- eine Ausweitung bzw. Verschärfung von Umweltqualitätsnormen (UQN) und Schwellenwerten.

Durch diese ordnungsrechtlichen Lösungsansätze wird oftmals zugleich ein Anreiz für die Hersteller oder Inverkehrbringer geschaffen, auf andere, für die Gewässer verträglichere Stoffe in den Produkten auszuweichen.

## **II. Ökonomische Lösungsansätze**

Wasser ist nicht unbegrenzt verfügbar und sauberes Wasser hat daher seinen Preis. Art. 9 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2, 2. Tiert EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) besagt hierzu:

*„Die Mitgliedstaaten berücksichtigen unter Einbeziehung der wirtschaftlichen Analyse gemäß Anhang III und insbesondere unter Zugrundelegung des Verursacherprinzips den Grundsatz der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten.“*

*„Die Mitgliedstaaten sorgen ... dafür, ...dass die verschiedenen Wassernutzungen, die mindestens in die Sektoren Industrie, Haushalte und Landwirtschaft aufzugliedern sind, auf der Grundlage der gemäß Anhang III vorgenommenen wirtschaftlichen Analyse und unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips einen angemessenen Beitrag leisten zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen.“*

Die Wasserrahmenrichtlinie eröffnet daher bewusst die Möglichkeit, angemessene verursachergerechte Beiträge für die Kosten von Wasserdienstleistungen zu erheben. Hieran knüpfen die ökonomischen Lösungsansätze an. Zur Realisierung von Maßnahmen zum Schutz der Gewässer vor Spurenstoffen oder zu deren Reinigung und Sanierung kommen Haushaltsmittel aus Steuereinnahmen und wasserrechtliche Abgaben sowie spezifisch mit dem Herstellen oder Inverkehrbringen von Produkten oder Spurenstoffen verknüpfte Abgaben in Betracht.

### **1. Allgemeine Finanzierungslösungen**

Für eine Finanzierung von gewässerschützenden Maßnahmen werden derzeit



- allgemeine Haushaltsmittel oder
- das zweckgebundene Aufkommen der Abwasserabgabe

genutzt. Die Verwendung der auf diese Weise generierten Finanzmittel für den Gewässerschutz erfolgt durch die hierfür zuständigen Länder bzw. Kommunen. Ihr Nachteil ist, dass sie keine gezielte Inanspruchnahme der Hersteller und Inverkehrbringer von Produkten, die Spurenstoffe enthalten, eröffnen. Haushaltsmittel und Abwasserabgabe stehen gleichwertig neben produktbezogenen Finanzierungslösungen; sie ergänzen sich und sie sind daher beide auch zukünftig für die Finanzierung von Gewässerschutzmaßnahmen von Bedeutung. Zu einer angemessenen Herstellerverantwortung tragen sie indes nicht bei.

## 2. Produktbezogene Finanzierungslösungen

Besser geeignet zur Umsetzung der Herstellerverantwortung sind produktbezogene Abgabelösungen. Voraussetzung für ihre Erhebung bei den Herstellern bzw. Inverkehrbringern ist allerdings ein Zusammenhang zwischen der Gewässerverunreinigung und dem jeweiligen Produkt. Sofern sie die Hersteller oder Verbraucher dazu anhalten, weniger dieser Spurenstoffe bzw. Produkte zu verwenden oder in Verkehr zu bringen oder auf andere, weniger gewässerschädliche Produkte umzuschwenken, entfalten sie zugleich eine Lenkungswirkung. Dies setzt jedoch voraus, dass alternative Produkte mit vergleichbaren Wirkungen auf dem Markt vorhanden sind, bzw. entwickelt werden. Zudem müssen diese auch kostengünstiger als die mit einer Abgabe belegten Produkte sein, die Spurenstoffe enthalten.

Es wurden bewusst nur die verpflichtenden Finanzierungslösungen untersucht. Auf die Prüfung freiwilliger Maßnahmen wurde verzichtet, weil diese bereits Gegenstände des Spurenstoffdialogs des BMU sind.

Bei mit der Herstellung bzw. mit dem Inverkehrbringen eines Produktes verbundenen Finanzierungsansätzen kann unterschieden werden zwischen

- einer produktbezogenen Verbrauchssteuer und
- einer produktbezogenen Sonderabgabe.

Eine Verbrauchssteuer, die auf Pflanzenschutzmittel oder auf andere Spurenstoffe enthaltende Produkte, die zu einer Gewässerverunreinigung führen können, erhoben werden könnte, fließt in den allgemeinen Haushalt. Zur gezielten Finanzierung von Schutzmaßnahmen für Gewässer kann sie daher nicht unmittelbar herangezogen werden. Durch die finanzielle Belastung des Produkts entfaltet sie über den Preis eine Lenkungswirkung und trägt so zu einem verringerten Eintrag dieser Spurenstoffe in Gewässer bei. Die Stärke der Lenkungswirkung ist Abhängig von dem durch die Verbrauchssteuer erhöhten Preis. Es besteht jedoch die Gefahr eines Akzeptanzproblems bei den Herstellern, Inverkehrbringern und auch den Verbrauchern, da deren finanzielle Belastung meist nicht mit einer zweckentsprechenden Verwendung der eingenommenen Mittel einhergeht. Weil sie keinen zielgerichteten Finanzierungsbeitrag zum Gewässerschutz leisten, wurde auf eine nähere Betrachtung der Verbrauchssteuern im Folgenden verzichtet.

Die Erhebung einer produktbezogenen Sonderabgabe ermöglicht hingegen eine unmittelbare Verwendung der eingenommenen Mittel für Maßnahmen zum Gewässerschutz. Verfassungsrechtliche Voraussetzung ist u.a., dass die von der Abgabe belastete Gruppe von den mit dem Aufkommen finanzierten Maßnahmen profitiert („Gruppennützigkeit“).

Damit das jeweilige Aufkommen gezielt zum Schutz der Gewässer – etwa zur Ertüchtigung einer Kläranlage oder zur Sanierung eines verunreinigten Grundwasserkörpers – genutzt werden kann, empfiehlt sich entweder eine Abgabe (wie die Abwasserabgabe oder eine Steuer) mit Zweckbindung oder auch die Einrichtung eines entsprechenden Fonds. Ein solcher Fonds, aus dem diese gewässerschützenden Maßnahmen finanziert werden, könnte als Sondervermögen im Haushalt des Bundes (etwa: „Nationaler Gewässerschutzfonds für die Ertüchtigung von Kläranlagen“) geführt werden.

### 3. Auswahlermessen im Rahmen des Verursacherprinzips

Anlass des Projekts war die aus dem jeweiligen Produkt und dem damit verbundenen Inverkehrbringen von Spurenstoffen folgende Gefährdung der Gewässer, die sich insbesondere in nachteiligen Wirkungen für empfindliche Gewässerorganismen niederschlägt. Es soll daher nicht nur bei den Kläranlagen, sondern schon am Ursprung der Belastung und damit beim Produkt und den darin enthaltenen Stoffen angesetzt werden. Als legitimierende Herleitung wurde auf das in Art. 191 Abs. 2 AEUV erwähnte Verursacherprinzip sowie auch auf das in Art. 9 Abs. 1 WRRL genannte Kostendeckungsprinzip für Wasserdienstleistungen unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips zurückgegriffen. Es handelt sich jeweils um allgemeine Rechtsprinzipien, d. h. sie bedürfen zu ihrem Wirksamwerden der Konkretisierung durch Instrumente auf nationaler oder europäischer Ebene. Art. 191 Abs. 2 AEUV nennt jedoch auch weitere Prinzipien, u.a. das Ursprungsprinzip, wonach Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen sind. Obwohl sich dieser Grundsatz in erster Linie an die Union selbst richtet, gibt der Gedanke relevante Hinweise darauf, dass eine Inanspruchnahme der Hersteller und Inverkehrbringer aus Gründen der Vollziehbarkeit und der Verteilungsgerechtigkeit sachgerecht sein kann.

Nach Abschätzung der AG und der Erkenntnisse aus dem Stakeholder-Dialog zur Spurenstoffstrategie handelt es sich bei den Herstellern und Inverkehrbringern nicht um die alleinigen Verursacher von Gewässerverunreinigungen durch Spurenstoffe, doch tragen sie zumindest erheblich und insbesondere zu Beginn der Lieferkette dazu bei. Aus diesem Grund erscheint ein Anknüpfen an die Hersteller und Inverkehrbringer als Verursacher grundsätzlich geeignet und insbesondere auch verteilungsgerecht. Die Hersteller und Inverkehrbringer haben ihrerseits die Möglichkeit, die bei ihnen entstehenden höheren Kosten entlang der Lieferkette an nachfolgende Akteure wie den Handel und die Verbraucher weiterzugeben. Ein Anknüpfen an die Herstellerebene erscheint daher am effektivsten, zumal bei entsprechender Ausgestaltung neben einer Reduzierung des Spurenstoffeintrags in Gewässer durch die Verbraucher infolge einer Lenkungswirkung zugleich auch unmittelbarer Substitutionsdruck auf die Hersteller ausgeübt wird.

### 4. Angemessene Bemessung der Kostenbeiträge

Schließlich hat sich die AG mit der Frage einer Staffelung der Kostenbeiträge befasst, welche sich an der Gefährlichkeit der jeweiligen Spurenstoffe oder des sie verwendenden Produkts für die Gewässer orientieren könnte. Eine Staffelung der Beiträge der Hersteller trägt zur verursachergerechten Belastung bei, während eine pauschale Regelung ohne Differenzierung unangemessen wäre und die Lenkungswirkung schwächen würde.

Ein pragmatischer und damit effektiver Ansatz zur Staffelung wäre, an die Umweltrisikobewertung von Arzneimitteln, Pflanzenschutzmitteln, Bioziden und Chemikalien nach REACH

bei der Zulassung bzw. Registrierung anzuknüpfen. Eine Ausgestaltung einer Abgabe könnte auf der Expositions- und Wirkungsabschätzung aufbauen. Für bereits zugelassene Produkte wäre nach einem Übergangszeitraum auch eine rückwirkende Anwendung vorzusehen.

Darüber hinaus könnte die Abgabehöhe an der Menge des in Verkehr gebrachten Produkts oder Wirkstoffs ausgerichtet werden. Dabei wäre die Verfügbarkeit entsprechender Daten ausschlaggebend. Ergänzend könnten Bagatell- oder Untergrenzen eingezogen werden.

Für aus Gewässersicht unbedenkliche Produkte und die Einhaltung gewisser Nachhaltigkeitskriterien (Ökodesignprinzipien/ Green Chemistry) könnten schließlich Ausnahmen bzw. Reduzierungen vorgesehen werden.

### **III. Flankierende Lösungsansätze**

Als flankierende Lösungsansätze werden solche bezeichnet, die mittelbar zu einer Reduzierung von Spurenstoffen in Gewässern beitragen können, indem sie entweder die Verbraucher durch Informationen und Beratung oder durch einen Anstoß („Nudging“) zu einem veränderten Umgang mit Spurenstoffen animieren oder indem sie Daten bereitstellen, auf deren Grundlage ordnungsrechtliche Maßnahmen ergriffen oder nachgebessert werden können. Auch technische und organisatorische Maßnahmen für einen geringeren Einsatz von Spurenstoffen durch veränderte Anwendungsmethoden sind hierunter zu verstehen. Hierzu zählen insbesondere:

- Produktkennzeichnungen über Spurenstoffe und deren Wirkungen („Labeling“),
- Datenbereitstellung über die Zusammensetzung und Wirkungen von Spurenstoffen (insbesondere durch die Hersteller),
- Umweltklassifikation von Arzneimitteln (wie in Schweden),
- (verpflichtende) Informationskampagnen durch die Hersteller und mediale Berichterstattung über den Umgang mit Spurenstoffen,
- (verpflichtende) Schulung und Beratung von Verkäufern, Anwendern und Verbrauchern über Produkte, welche Spurenstoffe enthalten,
- Monitoring von ordnungsrechtlichen Maßnahmen zum Umgang mit Spurenstoffen,
- anwendungsorientierte Ansätze (z.B. Urinauffangbeutel, sparsamere Spritzverfahren für Pflanzenschutzmittel).

### **Teil C: Bewertung der verschiedenen Ansätze**

Unter Berücksichtigung dieser allgemeinen Überlegungen hat sich die AG Herstellerverantwortung im Detail mit sieben in der Diskussion befindlichen Vorschlägen zur Herstellerverantwortung im Gewässerbereich befasst (vier auf nationaler und drei auf europäischer Ebene) und deren Vor- und Nachteile beurteilt. Abschließend wurde geprüft, ob und wie einzelne Elemente dieser Vorschläge untereinander kombiniert werden können.

Bei der Untersuchung der einzelnen Finanzierungsansätze wurde sich an fünf Bewertungskriterien orientiert, welche in einem Workshop des BMU mit den Stakeholdern des Spurenstoffdialogs am 20. und 21. Januar 2019 („Finanzierungsworkshop“) entwickelt wurden:

- **Wirksamkeit:** Hierunter wird die Eignung eines Instruments verstanden, grundsätzlich eine Reduzierung der Spurenstoffbelastung von Gewässern herbeiführen zu können, auch indem genügend Mittel für Reduzierungsmaßnahmen generiert werden.
- **Vollziehbarkeit (Praktikabilität):** Hier geht es um den zu betreibenden Aufwand und die Vollziehbarkeit des Instruments etwa durch die Landesbehörden.
- **Effizienz:** Hierunter wird das Verhältnis von Wirksamkeit zu den Kosten des Instruments einschließlich der Transaktionskosten verstanden.
- **Lenkungswirkung:** Zusätzlich anfallende Kosten auf Herstellerebene führen in der Regel zu Verhaltensänderungen, etwa einem Substitutionsdruck oder einer geringeren Verwendung auf Anwenderebene durch Überwälzung der Kosten.
- **Verfassungs- und Europarechtskonformität:** Das Bundesverfassungsgericht hat enge Kriterien für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Sonderabgabe gesteckt. Die Frage der Verfassungskonformität wurde um die Frage der Europarechtskonformität ergänzt.

Die hier aufgeführten Kriterien wurden für die betrachteten Instrumente diskutiert und je nach vorhandenen Kenntnissen eingeschätzt. Für die Mehrheit der Kriterien liegen bisher keine konkreten Untersuchungen vor, eine Beurteilung konnte daher nur auf der Grundlage von Abschätzungen und Expertenwissen erfolgen.

## **I. Arzneimittelabgabe**

Als Ausgangspunkt für die Diskussion über eine Arzneimittelabgabe diente das im Auftrag des UBA erarbeitete Gutachten von *Gawel et al.* (2017).

Bei der Arzneimittelabgabe handelt sich um eine verpflichtende produktbezogene Finanzierungsmaßnahme auf nationaler Ebene, die bei den Herstellern und Importeuren von Arzneimitteln ansetzt. Für die Ausgestaltung der Abgabe könnten Wirkstoffmenge und Gewässerbelastungspotential herangezogen werden.

### **1. Humanarzneimittel**

Humanarzneimittel gelangen nach Ausscheiden durch den Menschen, durch das Abspülen nach äußerer Anwendung (z.B. Salben), unsachgemäße Entsorgung und Herstellungsprozesse über das Abwasser in die Kläranlagen. Je nach Stoffeigenschaften und Kläranlagentechnik verbleiben Wirkstoffe im behandelten Abwasser und verunreinigen Oberflächengewässer. Das Ziel der Abgabe ist daher insbesondere die Bereitstellung finanzieller Mittel für die Einrichtung einer vierten Reinigungsstufe in kommunalen Kläranlagen (Ausnahmen könnten Industriekläranlagen sein, in denen auch kommunale Abwässer behandelt werden). Eine Arzneimittelabgabe auf der Ebene von Herstellern und Importeuren würde eine maximale Reichweite aufweisen, d.h. alle Arzneimittel sind über alle Vertriebswege adressierbar und die Zahl der Hersteller und Importeure ist deutlich überschaubarer als diejenige der Händler bzw. Anwender. Dies bedeutet einen geringen Aufwand an Transaktionskosten.

Die Arzneimittelabgabe, soweit sie Humanarzneimittel betrifft, wird von der AG daher prinzipiell als *wirksam* und auch *effizient* erachtet, die entsprechenden finanziellen Mittel für den Gewässerschutz zu erzielen.

Erhebliche Bedenken bestehen aber hinsichtlich der *Verfassungskonformität* und der Lenkungswirkung des Lösungsansatzes: Das Bundesverfassungsgericht stellt an die Verfassungsmäßigkeit einer verpflichtenden Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion strenge Anforderungen, weil die Regeln der Finanzverfassung des Grundgesetzes nicht ausgehöhlt werden dürfen. Zu den notwendigen Voraussetzungen zählen daher die Sachnähe zwischen Abgabe und Finanzierungszweck sowie der Nutzen für die betroffene Gruppe.

In den verschiedenen Gutachten und Stellungnahmen, werden insoweit erhebliche Zweifel geäußert. Es wird darauf verwiesen, dass die Hersteller dem Eintrag von Arzneimitteln in Gewässer nicht näherstehen als die Anwender oder die Allgemeinheit. Weiter wird argumentiert, dass die Umwelt- bzw. Gewässerschädlichkeit bei Humanarzneimitteln kein Grund für das Versagen der Zulassung darstellt, weil es dem Gesetzgeber bei der Prüfung von Arzneimitteln vorrangig um die Gesundheit der Anwender geht, nicht aber um den Gewässerschutz.

Zweifel werden auch zum Vorliegen der vom Bundesverfassungsgericht eingeforderten Gruppenhomogenität und der gruppennützigen Verwendung der Mittel geäußert. Die Hersteller von Arzneimitteln haben von der Finanzierung einer vierten Reinigungsstufe keinen direkten Vorteil und auch an der Entlastung von einer ihnen obliegenden Pflicht bestehen erhebliche Zweifel. Zu prüfen ist, ob ein Finanzierungsbeitrag durch die Hersteller eine Alternative zu Risikominderungsmaßnahmen, die die Hersteller entsprechend EU-RL 2001/83/EG bei zu erwartenden Risiken für die Umwelt vorschlagen soll, darstellen könnte. Da derzeit auf Produktebene sehr wenige praktikable Ideen für Risikominderungsmaßnahmen (bspw. Urinbeutel für Röntgenkontrastmittel) bestehen, könnte ein entsprechender Ansatz also durchaus im Interesse der Hersteller sein, wenn somit die Verfügbarkeit des Präparats für den Patienten gewährleistet werden kann.

Ein abschließendes Urteil über die Verfassungsmäßigkeit einer Arzneimittelabgabe vermag die AG nicht zu treffen.

Die AG hat aber auch weitere Bedenken gegen eine Arzneimittelabgabe: So erscheint ihr eine *Lenkungswirkung* der Abgabe fraglich. Jedenfalls bei verschreibungspflichtigen Medikamenten würden in erster Linie gerade nicht die Anwender, sondern die Krankenkassen die zusätzlichen Kosten für die Abgabe tragen. Es ist also nicht zu erwarten, dass sich der gewässerschädigende Gebrauch durch eine Arzneimittelabgabe beeinflussen lässt, zumal die Anwender von verschreibungspflichtigen Medikamenten in der Regel auf das Medikament angewiesen sind.

Bei den nicht verschreibungspflichtigen Medikamenten wäre dagegen grundsätzlich von einer Lenkungswirkung auszugehen. Die Kosten der Sonderabgabe würden voraussichtlich von den Herstellern an die Anwender weitergegeben und diese dann möglicherweise ihren Verbrauch reduzieren. Hier besteht indes die Gefahr so genannter „schräger Wälzungen“, bei denen die zusätzlichen Kosten nicht auf die nicht-verschreibungspflichtigen, sondern auf die verschreibungspflichtigen Arzneimittel umgelegt und damit ebenfalls in erster Linie die Krankenkassen belasten würden.

Des Weiteren ist bei einer nationalen Abgabe zu prüfen, inwiefern diese dazu führen würde, dass Verbraucher ihre Arzneimittel günstiger über im Ausland ansässige Internetapotheken beziehen.

Die AG regt daher an, bei Humanarzneimitteln über andere Lösungsmöglichkeiten nachzudenken, um den Eintrag von Spurenstoffen in Gewässer zu reduzieren, so wie sie auch in der Spurenstoffstrategie des BMU im Dialog mit den Stakeholdern verfolgt werden. In Betracht kommt

etwa eine Kennzeichnungspflicht über die Auswirkungen auf die Gewässer, z.B. durch Anpassung und Anwendung der CLP-Verordnung (*Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen*). Über eine solche Kennzeichnung kann ein Anstoß für einen von vornherein zurückhaltenden Gebrauch v.a. von freiverkäuflichen Arzneimitteln gegeben werden. Durch die Kennzeichnung sollen die Verbraucher zu einem gewässerschonenderen Verhalten veranlasst werden. Eine weitere Alternative bestünde in einem Umweltinformationssystem für Arzneimittel, dessen Informationen den verschreibenden Ärzten und den Apothekern zur Verfügung stehen. Als Vorbild kann hier das seit 2009 bestehende schwedische Umweltinformationssystem für Arzneimittel „fass.se“ oder das im Jahr 2019 neu aufgelegte Klassifikationssystem unter „janusinfo.se“ dienen. Auch die im Spurenstoffdialog vorgeschlagene Verkleinerung der Verpackungsgrößen würde erheblich dazu beitragen, dass die Menge an nicht gebrauchten Arzneimitteln verringert und in der Folge Gewässerverunreinigungen durch falsche Entsorgung reduziert werden. Für die ordnungsgemäße Entsorgung werden standardmäßig in alle Packungsbeilagen für Human- und Tierarzneimittel entsprechende Hinweise eingefügt werden. Dies wird durch Informationsmaßnahmen flankiert.

## 2. Tierarzneimittel

Bei Tierarzneimitteln greifen diese zahlreichen Bedenken hingegen nicht im gleichen Maße durch. Da eine Kostentragung durch die Krankenversicherungen nicht erfolgt, würde insbesondere eine Abgabe auf Tierarzneimittel eine *Lenkungswirkung* entfalten. Da die gewässerschädigenden Spurenstoffe aber auf diffusem Wege in die Gewässer gelangen, ist die Konstellation eher mit derjenigen bei den nachfolgend behandelten Pflanzenschutzmitteln vergleichbar, sodass eine Übertragung dieses nachfolgenden Ansatzes auch auf Tierarzneimittel vorgeschlagen wird.

## II. Pflanzenschutzmittelabgabe

Als Ausgangspunkt für die Diskussion über eine Pflanzenschutzmittelabgabe diene der AG Herstellerverantwortung die Studie des UFZ von *Möckel et al. (2015)* im Auftrag des Ministeriums für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume Schleswig-Holstein.

Bei der von der AG untersuchten Pflanzenschutzmittelabgabe handelt es sich um eine verpflichtende produktbezogene Finanzierungsmaßnahme auf nationaler Ebene, die bei den Herstellern und Inverkehrbringern ansetzt. Die Rückstände von Pflanzenschutzmitteln gelangen, anders als Humanarzneimittel, aber nicht über das Abwasser, sondern durch Abschwemmung oder Versickerung als diffuse Einträge von Ackerflächen und Grünflächen in die Gewässer. Punktuelle Einträge von Hofabläufen sind im Vergleich zu den diffusen Einträgen vergleichsweise gering.

In Dänemark, Schweden oder Frankreich sind Steuern auf Pflanzenschutzmitteln seit Jahren etabliert. Während die durchschnittliche Zahllast pro Hektar und Jahr in Frankreich und Schweden unter drei Euro liegt, beträgt die Zahllast in Dänemark rund 40 Euro (Stand 2015). Durch die vergleichsweise hohe Zahllast sank in Dänemark der Pflanzschutzmitteleinsatz seit 2013 um mehr als die Hälfte.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Siehe [https://www.ufz.de/export/data/global/86986\\_Zusammenfassung\\_Gutachten.pdf](https://www.ufz.de/export/data/global/86986_Zusammenfassung_Gutachten.pdf) und Ökologie und Landbau 2016 „Steuern erheben – Pflanzenschutzmittel sparen“)

Die AG Herstellerverantwortung erachtet eine Pflanzenschutzmittelabgabe für *wirksam*, die entsprechenden finanziellen Mittel für gewässerschützende Maßnahmen zu erzielen. Die Abgabe könnte sich aus einem Basispreis ergänzt durch einen Beitrag entsprechend dem ermittelten Risikopotenzial bzw. bekannten Gewässerbelastungen mit dem enthaltenen Wirkstoff zusammensetzen oder auf Wirkstoffäquivalenten basieren.

Die AG geht auch von einer effektiven *Lenkungswirkung* der Pflanzenschutzmittelabgabe aus, weil die für eine Sonderabgabe anfallenden Kosten auf Herstellerebene voraussichtlich zu einer Überwälzung auf die Anwenderebene führen würde. Diese würden den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln angesichts höherer Kosten vermutlich reduzieren. Zusätzliche Kosten für Wirkstoffe mit höherem Risikopotential könnten zudem einen Substitutionsdruck bei den Herstellern und den Einsatz weniger umweltschädlicher Wirkstoffe bewirken. Diese Effekte sind in Ihrer Wirkung jedoch maßgeblich von der Höhe der Abgabe abhängig. Da eine Pflanzenschutzmittelabgabe auch ohne erheblichen *Verwaltungsaufwand* und damit geringen Transaktionskosten unmittelbar bei den Herstellern und Importeuren erhoben werden könnte, erscheint sie auch *effizient*. Die Bemessungsgrundlage der Abgabe sollte nach der Gefährlichkeit der Pflanzenschutzmittelwirkstoffe (bspw. entsprechend Tox-Äquivalenten) einerseits einfach ausgestaltet werden, um die Effizienz der Maßnahme nicht in Frage zu stellen, andererseits aber Nachbesserungen ermöglichen. Bei der Ausgestaltung kann auf die Erfahrung aus anderen EU-Ländern (z.B. Dänemark) zurückgegriffen werden.

Allerdings könnte eine Pflanzenschutzmittelabgabe auch deshalb in die Kritik geraten, weil die Umwelt- bzw. Gewässerschädlichkeit bereits auf Zulassungsebene geprüft wird und eine Zulassung nur erteilt wird, wenn sich die Restrisiken unter einem akzeptierten Niveau befinden („Risk Approach“). Auf der Zulassungsebene werden aber keine Wechselwirkungen mit anderen Spurenstoffen im Gewässer geprüft. Daher können im Zusammenspiel einzelner Wirkstoffe in den Gewässern weitere Risiken bestehen, die im Zulassungsverfahren nicht mitberücksichtigt werden, jedoch eine Abgabe zur Abdeckung des ermittelten Restrisikos sowie weiterer potentieller Risiken rechtfertigen. Die Abgabe dient also auch dazu, das bekannte und unbekanntes Restrisiko abzusichern und auf eine Minimierung hinzuarbeiten.

Und dennoch könnten auch hier im Hinblick auf den *verfassungsrechtlich* gebotenen Sachzusammenhang von Abgabe und geeigneten Maßnahmen rechtliche Zweifel an der Abgabe geäußert werden, die nach Auffassung der AG aber nicht so ausgeprägt sind wie bei der Arzneimittelabgabe. Bei den Pflanzenschutzmitteln ist der Produktbereich deutlich stärker eingegrenzt als bei den Arzneimitteln. Auch wird die Umwelt- bzw. Gewässerschädlichkeit bereits für die Zulassung berücksichtigt, sodass ein engerer Verantwortungszusammenhang zwischen der Herstellerebene und dem Eintrag von Spurenstoffen in Gewässer gegeben ist. Freilich unterscheidet sich die Konstellation bei Pflanzenschutzmitteln auch nicht in derart eindeutiger Weise von derjenigen bei Humanarzneimitteln, dass das Risiko verfassungsrechtlicher Unzulässigkeit gänzlich ausgeschlossen werden könnte. Zusammengefasst lässt sich von der AG daher nicht sicher voraussehen, wie das Bundesverfassungsgericht die Zulässigkeit einer Pflanzenschutzmittelabgabe beurteilen würde.

Letztlich kommt es nach Auffassung der AG daher darauf an, die Gewässerschutzmaßnahmen so auszugestalten, dass mit ihnen sehr zielgenau gerade gegen Einträge von Pflanzenschutzmitteln vorgegangen wird. Für welche gewässerschützenden Maßnahmen genau die finanziellen Mittel verwendet werden dürfen, konnte die AG nicht im Detail ermitteln. Eine Bezugnahme auch auf die Maßnahmen im Nationalen Aktionsplan Pflanzenschutz (NAP), wie sie dort unter 5.5.1 beschrieben oder geplant sind, könnte hier hilfreich sein und müsste mit den dortigen

Verantwortlichen abgestimmt werden. Das Aufkommen der Abgabe könnte zum Teil zum gezielten Ankauf von Gewässerrandstreifen verwendet werden. Es ist anzumerken, dass die EU-Pestizidrahmen-Richtlinie 2009/128 zur Erreichung der Minimierungsziele eine Kostenbeteiligung erlaubt, von der andere EU-Länder auch Gebrauch machen.

Die eventuell erwogene Möglichkeit eines Einsatzes der Mittel aus der Pflanzenschutzabgabe für die Finanzierung einer vierten Reinigungsstufe erscheint der AG dagegen ausgeschlossen. Da der Eintrag von Pflanzenschutzmitteln in die Gewässer in der Regel auf diffusem Wege erfolgt und nicht den Weg über die Kläranlagen nimmt, würde es an der verfassungsrechtlichen Voraussetzung einer gruppennützigen Mittelverwendung fehlen. Auch die Überlegung, ob Erträge aus der Abgabe pauschal an jene Betriebe ausschüttet werden dürften, die bewusst keine chemischen Pflanzenschutzmittel einsetzen, bedarf zumindest einer genaueren verfassungsrechtlichen Prüfung, weil hier nur ein mittelbarer Bezug zum Gewässerschutz gegeben ist.

Sofern also der Empfehlung der AG Herstellerverantwortung gefolgt wird und eine Pflanzenschutzmittelabgabe unter diesen Rahmenbedingungen in Betracht gezogen wird, würde sich sogar eine behutsame Übertragung des Modells insbesondere auf Tierarzneimittel anbieten. Ebenso wurde eine mögliche Ausweitung auf erheblich gewässergefährdende Chemikalien wie z. B. PFC in Betracht gezogen. Allerdings sollte dann jeweils auf einen engen Verantwortungszusammenhang der Hersteller/Inverkehrbringer und der Maßnahmen gegen den Eintrag der Stoffe in die Gewässer und die Gruppennützigkeit der beabsichtigten Mittelverwendung geachtet werden.

### **III. Spurenstoff-Fonds**

Bei der im Rahmen des Spurenstoffdialogs von einzelnen Stakeholdern entwickelten und in einem Gutachten von *Oelmann & Czichy* (2019) dargestellten, weit gefassten Fonds-Lösung handelt es sich um eine aus dem Gewässerschutzbereich abgeleitete Finanzierungsmaßnahme auf nationaler Ebene, die umfassend bei allen Herstellern bzw. bei den Importeuren ansetzen soll, deren Produkte Spurenstoffe enthalten. Verwendet werden sollen die Mittel vorrangig zur Finanzierung einer vierten Reinigungsstufe von kommunalen Kläranlagen und ggf. auch für auf die Anwender abzielende Informationskampagnen. Das Fonds-Modell weist Parallelen zum Emissionshandel auf, sodass in dem Gutachten eine Verwaltung analog der beim UBA verorteten Emissionshandelsstelle vorgeschlagen wird. Ob es sich dabei um eine freiwillige oder um eine verpflichtende Maßnahme handeln soll, blieb nach den im Spurenstoffdialog vorgestellten Überlegungen offen. Die AG Herstellerverantwortung hat eine verpflichtende Variante betrachtet.

Gegen die vorgeschlagene relativ umfassende Fonds-Lösung hat die AG Herstellerverantwortung indes Bedenken. Ein solcher Fonds wäre zwar in der Lage, *Finanzmittel* zum Ausbau von Kläranlagen zu generieren. Aber das vorgestellte Modell erscheint der AG zu komplex und wäre zudem mit einem hohen Verwaltungsaufwand und damit erheblichen Transaktionskosten und letztlich auch rechtlichen Risiken verbunden. Die AG stellt daher die Vollziehbarkeit, Effizienz und Verfassungskonformität des vorgeschlagenen Modells in Frage.

Die umfassende Auswahl der Stoffe, die Identifikation der Hersteller und die dynamische Ermittlung der jeweiligen Abgaben für die einzelnen Hersteller einer Stoffgruppe aufgrund von jeweils aktuellen Belastungswerten in den Gewässern deutschlandweit erscheint der AG als wesentliches, kaum zu lösendes Problem. Laut Gutachten soll die Auswahl, welche Stoffe für den Fonds berücksichtigt werden, anhand von ermittelten UQN-Überschreitungen erfolgen.



Umweltqualitätsnormen sind aber gerade im Bereich der Spurenstoffe nur sehr selten festgelegt. Für Spurenstoffe an grenzüberschreitenden Flüssen müssten Übergabepunkte beim Eintritt in und Austritt aus Deutschland festgelegt werden, um Verrechnungen zu ermöglichen. Jedes Jahr müsste eine neue Veranlagungsgrundlage festgelegt werden und dafür müssten nicht nur die Messungen stattfinden, sondern es wären auch die Verursachungsbeiträge immer wieder neu zu bestimmen.

Ebenso erscheint der AG die Festlegung eines präzisen Verteilungsverfahrens der jährlichen Mittelübertragung vom Bund an die Länder bzw. von dort an die einzelnen Kommunen sehr aufwändig. Die damit verbundenen Transaktionskosten erscheinen ihr erheblich, sodass die *Effizienz* vermutlich nicht gegeben wäre.

Schließlich sieht die AG auch *rechtliche* Probleme: Das Fonds-Modell zielt darauf ab, die Anzahl der Stoffe für den Fonds kontinuierlich zu erweitern. Es bezieht so immer mehr Hersteller von Spurenstoffen ein und es schlägt vor, deren Beiträge, gestaffelt nach Schädlichkeit, zur Finanzierung der vierten Reinigungsstufen in Kläranlagen heranzuziehen. Durch diese umfassende Einbeziehung aller Spurenstoffe und einer damit zwangsläufig sehr großen Anzahl von Herstellern würde die verfassungsrechtlich gebotene Sachnähe zwischen Hersteller und dieser konkreten Gewässerschutzmaßnahme aber aufgelöst. Ebenso wird durch die Einbeziehung aller Hersteller die Gruppenhomogenität und die gruppennützige Verwendung der Mittel fraglich.

Aufgrund nicht kalkulierbarer Dynamiken (Verschiebungen der Frachten im Gewässer, unterschiedliche Eliminationswirkung der verfügbaren Kläranlagen-Technologien) hinsichtlich der stoffspezifischen Finanzierungsanteile erscheint der AG Herstellerverantwortung die vorgeschlagene Fonds-Lösung daher letztlich auch nicht ausreichend rechtssicher und vollziehbar.

#### **IV. Nachsorgender Pflanzenschutzmittel-Fonds**

Die AG Herstellerverantwortung hat angesichts ihrer Bedenken gegen eine umfassende Fonds-Lösung überlegt, wie eine kleinere und damit leichter umsetzbare Variante eines Hersteller-Fonds erprobt werden könnte und einen Vorschlag für einen nachsorgenden Pflanzenschutzmittel-Fonds entwickelt. Hierbei würde es sich um eine verpflichtende Sonderabgabe auf nationaler Ebene handeln, die bei den Herstellern und Inverkehrbringern von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln ansetzt, welche zu land- und forstwirtschaftlichen Zwecken oder für den Einsatz im Haus- und Kleingartenbereich genutzt werden. Im Unterschied zur zuvor ebenfalls befürworteten allgemeinen Pflanzenschutzmittelabgabe wäre der Fonds aber nachsorgend ausgerichtet und würde nur bei der Feststellung von Schäden eingreifen. Eine weitreichende Lenkungswirkung hätte er indes nicht, er würde eher wie eine Versicherungspolice wirken. Ziel eines solchen Fonds könnte daher die Finanzierung von Maßnahmen zur gezielten Sanierung von Grund- und Oberflächengewässern sein, sofern diese nicht über Schadensersatzansprüche oder ordnungsrechtliche Maßnahmen gegenüber den Anwendern geltend gemacht werden können. In diesem Sinne bedarf es noch einer Konkretisierung, welche Schäden über den Fonds abgedeckt und dem Hersteller angelastet werden könnten (es kann sich wohl nur um Schäden handeln, die weder durch eine Fehlanwendung noch durch eine Fehleinschätzung der Risikobewertung zu begründen sind). Eine vierte Reinigungsstufe für Kläranlagen könnte aus dem Fonds nicht finanziert werden.

Hinsichtlich der Ausgestaltung könnte eine Orientierung am Klärschlammmentschädigungsfonds erfolgen. Für Pflanzenschutzmittel könnte die gesetzliche Grundlage in Abschnitt 10 des PflSchG verankert werden. Verfahren, Zuständigkeiten und Verantwortliche können dann auf

dieser Grundlage über den Verordnungsweg festgelegt werden. Als Ziel dieses Fonds könnte die Entschädigung bei Gewässerschäden und Folgeschäden festgelegt werden. Ein Gewässerschaden könnte durch die Überschreitung bestimmter Schwellenwerte ggf. unter Berücksichtigung der resultierenden Einschränkungen der Gewässernutzungen insbesondere etwa der Trinkwassergewinnung definiert werden. Ähnlich wie beim Klärschlammmentschädigungsfonds könnte auch die Verwaltung des Fonds ausgestaltet und insbesondere die Zahlung von Entschädigungen von der Zustimmung eines Beirats abhängig gemacht werden. Hierbei wären ggf. Anwender oder Anwenderverbände zu beteiligen. Eine zuständige Stelle zur Abwicklung müsste benannt werden.

Die Interessenlage bei einem solchen auf Pflanzenschutzmittel bezogenen Fonds würde sich allerdings von derjenigen beim Klärschlammmentschädigungsfonds unterscheiden: Anders als die Klärwerksbetreiber beim Klärschlammmentschädigungsfonds haben die Hersteller keinen Entledigungswillen hinsichtlich ihrer Produkte und zahlen auch keine Vergütung für die Abnahme ihrer Produkte. Das Interesse der Hersteller an einer Abnahme ist ein rein wirtschaftliches, dem eine Nachfrage von Seiten der Anwender gegenübersteht. Darüber hinaus würde der Entschädigungsmechanismus nicht zwischen Hersteller und Anwender, sondern zwischen den Herstellern und einem Dritten als Geschädigtem eingreifen und die Ebene der Anwender in der Kausalitätskette zunächst außer Betracht lassen.

Die AG hält unter Zugrundelegung der Bewertungskriterien und Berücksichtigung dieser Unterschiede einen solchen Fonds für *wirksam*, um ausreichend Mittel in einem Schadensfall zur Verfügung zu stellen. Ggf. müsste die maximale Erstattung für Schäden begrenzt werden. Bei Anlehnung an die Verfahren des Klärschlammmentschädigungsfonds sieht sie auch keinen erheblichen Verwaltungsaufwand, der die *Vollziehbarkeit* und *Effizienz* dieser Lösung in Frage stellen würde. Der zu erwartende Verwaltungsaufwand der durch Streitfälle entsteht, müsste jedoch geprüft werden. Um den Kriterien für die *Verfassungsmäßigkeit* zu genügen, müsste jedoch ein hinreichend enger Zusammenhang zwischen den Herstellern von Pflanzenschutzmitteln und der potentiellen Entstehung von Schäden bestehen. Da sich der Lösungsansatz in einigen Punkten von derjenigen für den Klärschlammmentschädigungsfonds unterscheidet, kann nicht ohne Weiteres auf die entsprechenden verfassungsrechtlichen Bewertungen in Bezug auf den Klärschlammmentschädigungsfonds zurückgegriffen werden. Möglicherweise wäre der Lösungsansatz daher auf diejenigen Hersteller zu reduzieren, deren Produkte Stoffe enthalten, die nachgewiesenermaßen (im Zusammenspiel mit anderen Substanzen) gewässerschädlich sein können. Zur Bewertung der Gewässerschädlichkeit können die Informationen aus der Umweltisikobewertung bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln herangezogen werden.

Eine Staffelung nach der Gewässerschädlichkeit der unterschiedlichen Pflanzenschutzmittelwirkstoffe, wie bei der Pflanzenschutzmittelabgabe vorgeschlagen, wäre auch hier sinnvoll. Bezüglich der Kriterien für die Festlegung der Höhe der Abgabe und damit einhergehend der Akzeptanz der Hersteller stellen sich indes noch Fragen, die weiterer Betrachtung bedürfen.

Sollte daher – wie hier empfohlen – ein solcher Fonds grundsätzlich in Betracht gezogen werden, wäre nach Auffassung der AG auch über eine Erweiterung des Modells auf weitere gefährliche Stoffe wie etwa PFC nachzudenken. Gerade die Belastung ganzer Regionen mit PFC aus industrieller Produktion würde die Einrichtung eines Hersteller-Fonds nahelegen. Allerdings müssten die Beiträge der Pflanzenschutzmittelhersteller und der Hersteller und Inverkehrbringer von anderen wassergefährdenden Produkten, die z. B. PFC enthalten, gesondert erhoben und verwaltet werden.

Die AG weist vorsorglich darauf hin, dass die von ihr vorgeschlagene Einstieglösung für einen Fonds nicht als „Ablasshandel“ verstanden werden sollte, mit dem sich Pflanzenschutzmittelhersteller von ihrer Herstellerverantwortung freikaufen könnten.

## V. Europäische Spurenstoff-Abgabe

Die AG hat über eine neuartige, weitreichende Spurenstoff-Abgabe nachgedacht, welche auf europäischer Ebene in den jeweiligen stoffspezifischen Regelungen festgeschrieben werden könnte. Hierbei würde es sich um eine verpflichtende produktbezogene Finanzierungsmaßnahme handeln, die direkt bei den Herstellern von Arzneimitteln, Pflanzenschutzmitteln, Bioziden und Chemikalien im Regelungsbereich von REACH ansetzen würde: Die Zulassung eines Produkts bzw. die Registrierung einer Chemikalie könnte nach Überlegungen der AG unmittelbar mit einer Zahlungspflicht für die im Produkt enthaltenen Spurenstoffe verbunden werden.

Ein solcher Lösungsansatz auf europäischer Ebene wird von der AG für durchaus *wirksam* erachtet, weil er eine umfassende gewässerschützende Wirkung entfalten würde. Dafür könnten ggf. Angaben aus der für die Zulassung erforderlichen Umweltrisikobewertung bei Pflanzenschutzmitteln, Bioziden und Arzneimitteln bzw. die Stoffdaten aus der Registrierung nach REACH herangezogen werden (siehe dazu auch *Deloitte-Studie (2019)*). Durch die direkt bei der europäischen Zulassung ansetzende Regelung könnte zudem das nationale verfassungsrechtliche Problem der Sonderabgabe etwa auf Arzneimittel und Pflanzenschutzmittel umgangen werden.

Die vorgeschlagenen Abgaben könnten in einen europäischen Fonds einfließen, der möglicherweise durch die Europäische Chemikalienagentur ECHA verwaltet werden könnte. ECHA erhebt die Registrierungsgebühren im Rahmen von REACH und Bioziden und könnte ggf. auf diese Strukturen aufbauen. Zudem wäre ein Anknüpfungspunkt dadurch gegeben, dass sich die ECHA derzeit auf eine Stoffbewertung im Zusammenhang mit Trinkwasser vorbereitet.

Es gilt jedoch zu bedenken, dass die Verwendung dieser Stoffe im Allgemeinen nur zum Teil umweltoffen erfolgt. Welcher Anteil dies ist, geht aus der Registrierung nicht hervor und ist in den meisten Fällen den jeweiligen Registranden auch nicht bekannt, sondern nur seinen nachgeschalteten Anwendern. Zudem wäre zu beachten, dass die Emission von Stoffen in Importerzeugnissen nicht erfasst wäre, weil Importerzeugnisse nicht registriert werden.

Um eine mögliche Abgaberegulation zu entwickeln, müssten in den verschiedenen stoffspezifischen Regelungen entsprechende Anpassungen erfolgen. Die Anforderungen an die Umweltrisikobewertungen einschließlich der Datenoffenlegung müssten so gestaltet werden, dass eine Abgabe z.B. an die Expositions- und Wirkungsabschätzung anknüpfen kann. Durch gestaffelte Abgaben entsprechend der Gewässerschädlichkeit bzw. durch eine Abgabereduktion bei nachhaltigerer Herstellung könnte eine Lenkungswirkung geschaffen werden. Jedoch stellt das Etablieren einer stoffvollzugsübergreifenden Berechnungsgrundlage einschließlich der nötigen Anpassungen eine sehr ambitionierte Aufgabe dar.

Ein Vorteil dieser Lösung wäre, dass bereits auf europäischer Ebene eine vergleichbare Grundlage für eine Abgabelösung geschaffen werden könnte und dadurch eine verbesserte Bereitstellung und Verwendung der Umweltdaten aus der Stoffbewertung hervorgerufen werden könnte. Außerdem wären keine Wettbewerbsverzerrungen auf dem europäischen Markt zu besorgen.

Nach einer Übergangsfrist könnten auch bereits zugelassene Produkte einbezogen werden. Zugleich würde ein gemeinschaftliches Finanzierungsmodell geschaffen, welches dem besseren Gewässerschutz in den Mitgliedstaaten zugutekäme.

Um mit einer kleinen Variante zu beginnen, könnte die Abgabe zunächst auf ausgewählte Produktgruppen, z.B. Arzneimittel oder Pflanzenschutzmittel, oder besonders gefährliche Stoffe begrenzt werden, z.B. in Anlehnung an die Identifikation von Stoffen mit besorgniserregenden Eigenschaften (SVHC) im Rahmen von REACH bzw. entsprechend der Kriterien der CLP-Verordnung.

Bedenken hat die AG allerdings hinsichtlich des erheblichen Regelungs- und Verwaltungsaufwands über drei bis vier Ebenen, der durch eine solche Lösung entstehen würde, insoweit gelten die oben beim umfassenden nationalen Fonds-Modell getroffenen Erwägungen auch hier. Zudem erscheint der AG fraglich, ob auf der Ebene der EU ein solcher Fonds überhaupt *rechtlich zulässig* wäre, etwa in Form eines von der EU verwalteten Sondervermögens. Die Kompetenz für die Erhebung von Abgaben liegt grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten. Die Mittel müssten also zumindest komplett auf die einzelnen Mitgliedstaaten verteilt werden. In Deutschland müssten diese wiederum vom Bund auf die Länder transferiert werden, wo sie gezielt für gewässerschützende Maßnahmen genutzt werden könnten, die der Verunreinigung durch Spurenstoffe entgegenwirken. Abgesehen von der rechtlichen Unsicherheit wären die damit verbundenen Verfahren kompliziert und die Transaktionskosten erheblich, was die *Vollziehbarkeit* und *Effizienz* der Maßnahme in Frage stellen würde. Wegen des Einstimmigkeitserfordernisses der Mitgliedstaaten in Finanzierungsfragen scheint zudem auch die politische Durchsetzung einer solch komplexen Lösung schwierig und zumindest langwierig.

## **VI. Europäischer Finanzierungsgrundsatz im Wasserrecht**

Die AG Herstellerverantwortung hat daher als kleinere und leichter umsetzbare Variante die weitere Idee eines europäisch verankerten, auf der Regelung von Art. 191 Abs. 2 AEUV basierenden, konkreten Finanzierungsgrundsatzes als Ausprägung der erweiterten Herstellerverantwortung entwickelt.

Dieser Grundsatz könnte eine Abgabeverpflichtung von Herstellern und Inverkehrbringern von Produkten mit (gewässerrelevanten) Spurenstoffen umfassen, mit dem Ziel, dass diese Abgaben für die Vermeidung von Spurenstoffeinträgen eingesetzt, d.h. insbesondere zur anteiligen Finanzierung des Ausbaus von Kläranlagen mit einer 4. Reinigungsstufe genutzt werden. Ggf. könnten auch Maßnahmen zur Reduktion von Spurenstoffeinträgen durch Misch- und Niederschlagswasser einbezogen werden.

Dieser europäisch zu verankernde Grundsatz wäre anschließend von den Mitgliedstaaten jeweils national umzusetzen, ähnlich wie dies derzeit bei der europäischen Plastikabgabe als Ausprägung der erweiterten Produktverantwortung im Abfallrecht (hier Herstellerverantwortung genannt) diskutiert wird.

Ein europäischer Finanzierungsgrundsatz könnte nach Auffassung der AG insbesondere über die aufgezeigten *verfassungsrechtlichen* Bedenken der Abgabenregelungen auf nationaler Ebene hinweghelfen und auch den *Verwaltungsaufwand* und die Transaktionskosten im Rahmen halten. Wie in dem Gutachten von *Reinhardt* aus 2019 für den VKU vorgeschlagen, könnte eine solche Verankerung im Rahmen der Fortschreibung der Kommunal-Abwasser-Richtlinie erfolgen. Die Roadmap zur Revision der Richtlinie sieht eine entsprechende Prüfung der EPR

(Extended Producer Responsibility) vor: „*It will be explored whether additional treatment requirements as well as preventive measures could be supported by applying extended producer responsibility, as it is already the case in the solid waste sector.*“ Die auf dieser Grundlage national zu erhebenden Mittel wären dann zweckgebunden für die Ertüchtigung der Kläranlagen um eine vierte Reinigungsstufe (und ggf. Maßnahmen im Bereich Misch-/Niederschlagswasser) einzusetzen. Hilfestellung für die Verteilung der Mittel könnten die Auswahlkriterien für den Kläranlagenausbau geben, die im Rahmen der Spurenstoffstrategie von den Stakeholdern entwickelt wurden („Orientierungsrahmen“).

## **VII. Europäischer Finanzierungsgrundsatz kombiniert mit einer europäischen Chemikalienbewertung der Gewässerträglichkeit**

Die AG Herstellerverantwortung hat darüber hinaus geprüft, ob sich Elemente der Lösungsansätze zur Europäischen Spurenstoff-Abgabe (V.) und zum europäischen Finanzierungsgrundsatz (VI.) kombinieren lassen und dies bejaht. Sie empfiehlt daher eine Kombination beider Ansätze: Die Bewertung der Gewässerträglichkeit von neu auf den Europäischen Markt kommenden Produkte (Arzneimittel, Pflanzenschutzmittel, Biozide) sollte im Rahmen der Umweltrisikobewertung bei der europäischen Produktzulassung so ausgestaltet werden, dass daraus eine vergleichbare Bemessungsgrundlage für eine nationale Abgabe abgeleitet werden kann. Im Rahmen von REACH wäre diese Herangehensweise nicht umsetzbar, da keine Produktzulassung, sondern eine Registrierung von Stoffen erfolgt. Hier wäre zu prüfen, ob die Zulassungsverfahren für SVHC (*substances of very high concern*) oder die in der Regel gängige (Selbst)einstufung nach den Kriterien der CLP-Verordnung als Ansatzpunkt dienen können, um umweltgefährdende Stoffe zu identifizieren und eine Bemessungsgrundlage für eine entsprechende Abgabe zu etablieren. Allerdings sind die Selbsteinstufungen nach CLP-Verordnung meist nicht einheitlich und entsprechen oft auch nicht den Einstufungen, die aus unabhängiger Behörden-sicht erforderlich wären.

Der europäische Finanzierungsgrundsatz könnte wie vorgeschlagen bspw. in der Kommunal-Abwasser-Richtlinie verankert werden. Damit könnte auf die Verteilung der Mittel auf europäischer Ebene verzichtet, also auf eine mit Unsicherheiten behaftete europäische Fonds-Lösung verzichtet werden. Bei einer Umsetzung des Finanzierungsgrundsatzes in das deutsche Wasserrecht könnte aber für die Berechnung der auf die Hersteller entfallenden Abgaben auf die bei der europäischen Zulassung erfolgte Bewertung der Gewässerschädlichkeit der entsprechenden Produkte oder Wirkstoffe/ Chemikalien bzw. die Einstufung nach CLP-Kriterien oder Identifikation von SVHC zurückgegriffen werden. Auch hier könnten nach einer Übergangsfrist bereits zugelassene Produkte einbezogen werden.

Ein solches Kombinationsmodell erscheint der AG Herstellerverantwortung *effizient*, indem es die Vorteile einer europäischen Lösung der einheitlichen Bewertung im Binnenmarkt zuzulassender Produkte nutzt und unter Vermeidung zu hoher Transaktionskosten die Finanzierungspflicht in Form einer Abgabenslösung auf die Mitgliedstaaten überträgt.

Da die unter IV) und V) adressierten Bedenken hinsichtlich der Identifikation der Hersteller, der Verwaltung und Verteilung der Mittel, der Sachnähe zwischen Hersteller und Gewässerschutzmaßnahme sowie der gruppennützigen Verwendung auch hier bestehen, bedarf es weiterer Überlegungen.

## **Teil D: Empfehlungen der AG Herstellerverantwortung**

Die Mitglieder der AG haben, die Bitte der UMK aufgreifend, verschiedene vorliegende Lösungsansätze zur Einführung einer Verantwortung der Hersteller und Inverkehrbringer von Spurenstoffen aus unterschiedlichen Blickwinkeln geprüft und um eigene Ideen ergänzt. Diese Prüfung war anspruchsvoll, weil die vorliegenden Gutachten sehr unterschiedliche Vorschläge entwickelt hatten und sie daher untereinander nicht ohne Weiteres vergleichbar waren. Auch konnte nicht jeder gutachterliche Gedanke bis ins Detail überprüft werden, weil dies im Rahmen der zur Verfügung stehenden Zeit nicht möglich war. Jedoch hat sich die AG intensiv genug mit der Materie beschäftigt, dass sie in einer gezielten Annäherung die Praktikabilität und Umsetzbarkeit der verschiedenen Vorschläge beurteilen und hieraus zum Teil auch weiterführende Ansätze entwickeln konnte.

Die AG Herstellerverantwortung empfiehlt folgende drei Lösungsansätze weiter zu verfolgen und in Gesprächen mit den verschiedenen Stakeholdern zu vertiefen:

- Pflanzenschutzmittelabgabe, ggf. erweitert um eine Tierarzneimittelabgabe (C: II.)
- Pflanzenschutzmittel-Fonds orientiert am Klärschlammentschädigungsfonds, ggf. mit Erweiterung um weitere Chemikalien bspw. um PFC (C: IV.),
- europäischer Finanzierungsgrundsatz bspw. in der Kommunal-Abwasser-RL kombiniert mit einer europäischen Bemessungsgrundlage in Zusammenhang mit der Umwelt-risikobewertung bei Registrierung und Zulassung (C: VII.).

Gez. für die AG am 4. September 2020

Dr. Jörg Wagner

### **Anlagen:**

Teilnehmer\*innen der AG Herstellerverantwortung

Arbeitsauftrag an die AG Herstellerverantwortung

Beschluss der 92. UMK zu TOP 8

### **Teilnehmer\*innen der AG Herstellerverantwortung**

Helmecke, UBA

Dr. Hofmann (zeitweise), BMU

Keil (zeitweise), NW

Luther (zeitweise), BMU

Moos, BMU

Osiek (zeitweise), UBA

Dr. Rechenberg (zeitweise), UBA

Dr. Reuther, MV

Dr. Schmolke (zeitweise), BW

Stratenwerth, BMU

Dr. Streicher (zeitweise), BW

Dr. Wagner, BMU, Leitung

Dr. Wermter, RP

## Arbeitsauftrag

Ad hoc-Bund-/Länder-Arbeitsgruppe „Verursachergerechte Kostenverteilung zur Vermeidung oder Beseitigung von Spurenstoffen“

Anlage: Beschluss der 92. UMK zu TOP 8

### I. Anlass

Bei der 92. Sitzung der UMK am 10. Mai 2019 hatten die Umweltministerinnen und -minister sowie die -senatorin und –senatoren der Länder vor dem Hintergrund eines zusätzlichen Aufwands für Maßnahmen zur Sicherung einer gesundheitlich unbedenklichen Trinkwasserversorgung bei den öffentlichen Trinkwasserversorgern und Betreibern von Eigenwasserversorgungsanlagen, der von der Allgemeinheit getragen werden müsse, es für erforderlich gehalten, dass die Kosten, die aus einem diffusen Stoffeintrag entstehen, verursachergerecht ausgeglichen werden. Hierzu seien die Hersteller und Inverkehrbringer von chemischen Produkten in die Verantwortung zu nehmen und eine erweiterte Produkthaftung zu etablieren.

Die Umweltministerinnen und -minister sowie die -senatorin und –senatoren der Länder hatten das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) gebeten, hierzu mögliche Regelungsperspektiven aufzuzeigen und zu diesem Zweck im Rahmen der Pilotphase zur Spurenstoffstrategie und unter Einbeziehung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft die Einrichtung einer Arbeitsgruppe unter Berücksichtigung der Länder und betroffener Interessenvertretungen zu prüfen. Weitere Einzelheiten der Prüfbitte ergeben sich aus dem beigefügten Beschluss zu TOP 8.

Dieser Prüfbitte soll durch Einberufung einer Ad hoc-Bund-/Länder-Arbeitsgruppe (Ad hoc AG Kostenverteilung Spurenstoffe) entsprochen werden, die sich aus Vertreter\*innen der Länder und des Bundes aus dem Bereich der Wasserwirtschaft zusammensetzt. Die Pilotphase zur Spurenstoffstrategie wird zum Jahresende 2020 abgeschlossen, sodass der 95. UMK, welche im November 2020 tagt, durch das BMU berichtet werden soll.

### II. Ziel der Prüfung

Ziel der Prüfung ist es, Regelungsperspektiven für eine Herstellerverantwortung und eine verursachergerechte Kostenanlastung aufzeigen, und zwar einerseits auf der



Metaebene ohne Detailprüfung, aber andererseits mit folgenden Erweiterungen gegenüber dem Beschluss der UMK. Eine Einengung auf Produktverantwortung im rechtlichen Sinne ist nicht gewollt:

## 1. Stoffspektrum

Entsprechend dem Beschluss der UMK soll sich der Prüfauftrag zunächst auf diffuse Stoffeinträge erstrecken, also Spurenstoffe, die nicht über die Kläranlagen in die Gewässer gelangen. Damit würde das potentielle Reduzierungsinstrumentarium und dessen Reichweite allerdings unnötig beschränkt. Deshalb soll sich der Prüfauftrag, insoweit die Prüfbitte der UMK erweiternd (dort namentlich erwähnt sind „Pflanzenschutzmittel und unter Gewässerschutzaspekten problematische Medikamente“) auf alle Spurenstoffe und damit auch auf Punktquellen beziehen, welche Gegenstand des Spurenstoffdialogs und der Spurenstoffstrategie des BMU sind. Damit sollen vom Prüfauftrag der AG erfasst werden: Human- und Tierarzneimittel, Biozide, Pflanzenschutzmittel, Industriechemikalien, Körperpflege- und Waschmittel (siehe hierzu das Policy Paper zur Spurenstoffstrategie vom Juni 2017, S. 1 f.)

Die Prüfung soll auch Regelungsperspektiven auf EU-Ebene einbeziehen, insbesondere im Hinblick auf die Arzneimittelstrategie, Reach, Green Deal, Zero Pollution-Strategie, UQN-Richtlinie.

Ausgeklammert werden sollen dagegen landwirtschaftlich verursachte Nitrat-Belastungen des Grundwassers und Phosphor-Einträge in Oberflächengewässer.

## 2. Adressaten

Gemäß dem Beschluss der UMK (Nr. 4) sollen Adressaten der erweiterten Produkthaftung die Hersteller und Inverkehrbringer der Spurenstoffe werden. Die Prüfung der AG soll sich daher auf die Hersteller\*innen und deren Möglichkeiten entlang der Produktions- und Liefer- aber auch Rücknahme- und Beseitigungskette, nicht aber auf die Betrachtung der Verbraucher\*innen konzentrieren. Im Rahmen der Spurenstoffstrategie wurden bereits Schritte zur Information der Endverbraucher\*innen, etwa eine Kampagne des BMU zur sachgerechten Entsorgung von Arzneimitteln initiiert.

## 3. Nationale und europäische Instrumente

Entsprechend dem Beschluss der UMK ist der Kreis der Instrumente auf nationaler und europäischer Ebene nicht eingegrenzt. Fondslösungen sind daher ebenso zu prüfen wie Abgabenregelungen für Produkte, Rücknahmeverpflichtungen oder Nachverfolgungs- und Beseitigungspflichten für Hersteller und Inverkehrbringer. Auch soll geprüft werden, ob und inwieweit Konzepte aus dem Bereich der Kreislaufwirtschaft möglicherweise übertragbar. Es soll schließlich um die Betrachtung vorrangig der Finanzierungswirkung, ggf. aber auch einer damit verbundenen Lenkungswirkung gehen.

#### 4. Kriterien zur Bewertung der zu untersuchenden Instrumente

- Wirksamkeit
- Effizienz
- Verfassungs- und Europarechtskonformität
- Vollziehbarkeit, Praktikabilität,
- Steuerungsfähigkeit
- Verteilungsgerechtigkeit

#### III. Mitglieder und Leitung, Hinzuziehung von Expert\*innen

Die AG soll sich aus Vertreter\*innen der Länder und des Bundes aus dem Bereich der Wasserwirtschaft zusammensetzen.

- Die Leitung der AG erfolgt durch Herrn Ministerialdirigent Dr. Wagner, BMU. Er wird vertreten durch Herrn Ministerialrat Dr. Hofmann, BMU. Die Projektleitung wird unterstützt durch die Rechtsreferendarin Frau Moos.
- Teilnehmer\*innen aus den Ländern sind:  
Frau Dr. Reuther, Frau Dr. Schmolke, Herr Dr. Wermter, Herr Keil, welche Erfahrungen in den Bereichen Gewässerschutz, Chemikalienzulassung, Spurenstoffe und Abwasserabgabenrecht einbringen.
- Seitens BMU werden zusätzlich Herr Stratenwerth und Herr Luther, seitens des Umweltbundesamtes werden Frau Helmecke, Herr Dr. Rechenberg (zeitweise) und Herr Osiek (zeitweise) teilnehmen.

Betroffene Interessenvertretungen sowie Beschäftigte anderer Bundesministerien (BMEL, BMG) sollen bedarfsweise als Expert\*innen hinzugezogen werden.

#### IV. Zeit- und Aufgabenplanung

Folgende Termine sind für die Arbeitsgruppensitzungen vorgesehen, die jeweils als zweistündige Telefonkonferenzen vorgesehen sind:

- 30.7.2020 (einstündig): gegenseitiges Kennenlernen, Verständigung über den Arbeitsauftrag,
- 4. August: Vorstellung der vorliegenden Gutachten und Zusammentragen von Ideen
- 12. August: Bewertung der Ideen und Fortentwicklung einzelner Ideen
- 19. August: Entwicklung eines gemeinsamen Vorschlags
- 25. August: Verständigung über die Aussagen des Abschlussberichts
- [1. September: Reservetermin]

## V. Ergebnisbericht des BMU

Entsprechend dem Auftrag wird das BMU einen Bericht für die UMK erarbeiten und zunächst der LAWA-VV für deren Sitzung im September 2020 zur Erörterung vorlegen.

## VI. Zu berücksichtigende Strategien, Rechtsgrundlagen und Gutachten

- Zero Pollution Strategy der Europäischen Kommission (als Teil des European Green Deals - [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf); [https://ec.europa.eu/environment/chemicals/non-toxic/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/chemicals/non-toxic/index_en.htm) )
- Die Arzneimittelstrategie der EU (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52019DC0128>; [https://ec.europa.eu/germany/news/20200616-eu-arzneimittelstrategie\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20200616-eu-arzneimittelstrategie_de))
- Die Regelung des Art. 9 WRRL
- Die Unterlagen und Ergebnisse des Finanzierungsworkshops von Februar 2019 (<https://www.umweltbundesamt.de/themen/finanzierungssymposium-spurenstoffe>)
- Verschiedene Gutachten zu möglichen Abgabenregelungen und Fondslösungen für Pflanzenschutzmittel und Medikamente (z.B. UBA/UFZ-Gutachten zur Arzneimittelabgabe (UBA-Texte 115/2017) - <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/arzneimittelabgabe-inpflichtnahme-des-arz>, Prof. Udo di Fabio: Verfassungsmäßigkeit der Inanspruchnahme des Arzneimittelsektors zur Finanzierung der technischen Aufrüstung von kommunalen Klärwerken mit einer vierten Reinigungsstufe zum Zwecke der Reduzierung von Spurenstoffen im Abwasser, Bonn 2018, BDEW/MOcons-Gutachten - [https://www.bdew.de/media/documents/Pub\\_20190930\\_Spurenstoff-Gutachten.pdf](https://www.bdew.de/media/documents/Pub_20190930_Spurenstoff-Gutachten.pdf), UFZ-PSM-Abgabe-Gutachten - <https://www.ufz.de/index.php?de=37246>); Deloitte- Study on the feasibility of applying extended producer responsibility to micropollutants and microplastics emitted in the aquatic environment from products during their life cycle (Jan. 2020): <https://library.wur.nl/WebQuery/edepot/512256>, VKU-Gutachten Reinhardt: Erweiterte Hersteller- und Produktverantwortung im Abwasserrecht, Bewertung einer Steuer auf Pflanzenschutzmittel aus betriebs- und volkswirtschaftlicher Perspektive (Prof. Oliver Mußhoff, HFFA-Research Paper 6/2017) - <https://www.iva.de/sites/default/files/pdfs/2017-06-hffa-research-paper-pflanzenschutzmittel-steuer.pdf>

Gez. Dr. Regina Dube am 13.8.2020

## **Beschluss der 92. UMK zu TOP 8 Verursachergerechte Kostenverteilung zur Beseitigung chemischer Rückstände sicherstellen**

### **Beschluss:**

1. Die Umweltministerinnen und -minister sowie die -senatorin und –senatoren der Länder sehen mit Sorge, dass zunehmend mehr Gewässernutzer, insbesondere öffentliche Trinkwasserversorger sowie Betreiber von Eigenwasserversorgungsanlagen, das Grund- oder Oberflächenwasser aufgrund von erhöhten Rückständen von chemischen Produkten wie insbesondere Pflanzenschutzmitteln (Wirkstoffe und deren pflanzenschutzrechtlich relevante und nicht relevante Metaboliten) und Medikamenten nicht unmittelbar verwenden können. Zur Einhaltung von Grenz- und gesundheitlichen Orientierungswerten muss das Wasser zunächst wenigstens verschnitten oder aufwendig aufbereitet werden. Ist dies nicht mehr möglich, müssen sogar Brunnen neu gebohrt bzw. Wasserwerke umverlegt werden.
2. Die Umweltministerinnen und -minister sowie die -senatorin und –senatoren der Länder stellen fest, dass die genannten Maßnahmen zur Sicherung einer gesundheitlich unbedenklichen Trinkwasserversorgung bei den öffentlichen Trinkwasserversorgern und Betreibern von Eigenwasserversorgungsanlagen hohe Kosten verursachen, die von der Allgemeinheit getragen werden müssen. Sie halten es für erforderlich, dass die entstehenden Kosten, die aus einem diffusen Stoffeintrag entstehen, verursachergerecht ausgeglichen werden.
3. Die Umweltministerinnen und -minister sowie die -senatorin und –senatoren der Länder stellen fest, dass aufgrund der geringen Anzahl von Herstellern und Inverkehrbringern von Pflanzenschutzmitteln und unter Gewässerschutzaspekten problematischen Medikamenten klare Adressaten für eine verursachergerechte Kostentragung bestehen.
4. Vor diesem Hintergrund halten sie es für erforderlich, die Hersteller und Inverkehrbringer von diesen chemischen Produkten in die Verantwortung zu nehmen und eine erweiterte Produkthaftung zu etablieren.
5. Die Umweltministerinnen und -minister sowie die -senatorin und –senatoren der Länder bitten das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) hierfür mögliche Regelungsperspektiven aufzuzeigen. Hierzu sollten mögliche nationale und europäische Instrumente geprüft werden.
6. Die Umweltministerinnen und -minister sowie die -senatorin und –senatoren der Länder bitten das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) zu diesem Zweck, im Rahmen der Pilotphase zur Spurenstoffstrategie und unter Einbeziehung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), die Einrichtung einer entsprechenden Arbeitsgruppe unter Berücksichtigung der Länder und betroffenen Interessenvertretungen zu prüfen. Sie bitten das Bundesministerium im Rahmen der 94. UMK zu berichten.