

Schriftlicher Bericht

Verursachergerechte Kostenverteilung zur Beseitigung chemischer Spurenstoffe

Anlage: Bericht der Ad hoc-Bund-Länder-Arbeitsgruppe –AG Herstellerverantwortung– „Verursachergerechte Kostenverteilung zur Vermeidung oder Beseitigung von Spurenstoffen“ vom 3. März 2021.

Bei der 92. Sitzung der UMK am 10. Mai 2019 hatten sich die Umweltministerinnen und -minister sowie die -senatorin und –senatoren der Länder unter TOP 8 zur Einführung einer Herstellerverantwortung geäußert: Sie...

– „...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 pflanzenrechtlich 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.“

Ziel der von der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser und dem Bundesumweltministerium eingesetzten „AG Herstellerverantwortung“ war es, verschiedene Regelungsp-

spektiven für eine Herstellerverantwortung zum Schutz der Gewässer vor Stoffeinträgen und eine verursachergerechte Kostenanlastung aufzeigen. Hierzu wurden vorhandene Gutachten ausgewertet, aber auch eigene Ideen entwickelt.

Bezugsobjekt der Prüfung waren in erster Linie Produkte, die Spurenstoffe enthalten. Der Prüfbitte der UMK folgend, bezog sich die Untersuchung 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 die Bodenpassage oder Abschwemmung in die Gewässer gelangen. Die Prüfbitte der UMK erweiternd (dort namentlich erwähnt sind „Pflanzenschutzmittel und unter Gewässerschutzaspekten problematische Medikamente“), erstreckte sich die Untersuchung der AG aber auch auf Spurenstoffe, die über Punktquellen auf dem Weg über die Kläranlagen in das Abwasser gelangen. Insgesamt waren daher die Stoff- und Produktgruppen erfasst, welche überwiegend bereits Gegenstand der Spurenstoffstrategie des BMU sind: Human- und Tierarzneimittel, Biozide, Pflanzenschutzmittel, und Industriechemikalien. Körperpflege- und Waschmittel als Bestandteil der Spurenstoffstrategie wurden durch die AG jedoch nicht konkret adressiert.

Die Prüfung erstreckte sich auch auf die Einbettung möglicher Regelungen auf der EU-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, die Kommunal-Abwasser-Richtlinie und die UQN-Richtlinie in die Überlegungen einbezogen.

Die AG Herstellerverantwortung sieht Spurenstoffe als potentielle Gefahr für das Trinkwasser künftiger Generationen an und sieht daher die heutige Generation in der Verantwortung, eine Lösung zu entwickeln. Die AG hat sich daher auch mit der Frage befasst, wie sich die Verantwortlichkeiten im Umgang mit Spurenstoffen insgesamt verteilen und welche Lösungsmöglichkeiten es angesichts dieser Verteilung geben könnte:

Grundsätzlich sieht sie einvernehmliche Lösungen auf Unternehmensebene, wie sie im Rahmen der Spurenstoffstrategie von Herstellern an den Runden Tischen gemeinsam

mit anderen Stakeholdern entwickelt werden, als vorrangig an. Da aber absehbar ist, dass die dort entwickelten Lösungen das Problem der Spurenstoffe in Gewässern nicht umfassend lösen werden können, sieht sie zusätzlich das Erfordernis von ökonomischen Anreizen gerahmt von rechtlichen Regelungen auf staatlicher Ebene. Im Hinblick auf die Konkretisierung der Unternehmens- und Herstellerverantwortung hat die AG verschiedene Optionen intensiv geprüft, wenn auch aufgrund der Kürze der Zeit nicht alle Details, insbesondere verfassungsrechtlicher Art, vertieft werden konnten. Vor diesem Hintergrund schlägt sie folgende Lösungsansätze vor:

- Einführung einer Pflanzenschutzmittelabgabe, ggf. erweitert um eine Tierarzneimittelabgabe,
- Einführung eines nachsorgenden Pflanzenschutzmittel-Fonds orientiert am Klärschlammmentschädigungsfonds, 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.

Hierzu führt die AG aus:

„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 dagegen an, statt einer Humanarzneimittelabgabe andere Lösungsmöglichkeiten zu priorisieren, um den Eintrag von Spurenstoffen in Gewässer zu reduzieren. Hier sollte auf der Ebene der Verbraucherinnen und Verbraucher (Konsumentenebene) angesetzt werden. Aber auch die Unternehmens- und staatliche Ebene ist gefragt. Hierzu bieten sich an Runden Tischen zu entwickelnde Lösungen zum Umgang mit Medikamenten, des Weiteren aber auch vom Staat vorgegebene Kennzeichnungspflichten, Umweltinformationssysteme, freiwillige Verkleinerung der Packungsgrößen und flankierende Informationsmaßnahmen an.“

Auf einer Informations- und Diskussions-Veranstaltung mit den Stakeholdern der vom BMU initiierten Spurenstoffstrategie, an der insgesamt 80 Personen teilnahmen, wurden am 24. Februar 2021 die beschriebenen drei Lösungsansätze (neben den weiteren Modellen, die im Bericht der AG beschrieben sind) diskutiert und Ergänzungen, soweit sie der Klarstellung dienten, nachträglich in den Bericht der AG vom 3. März 2021 aufgenommen.