

**Gutachten für den
Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V.**

„Möglichkeiten einer verursachergerechten Finanzierung
von Maßnahmen zur Reduktion von Spurenstoffen“

- Executive Summary -

MOcons GmbH & Co. KG

Prof. Dr. Mark Oelmann, Christoph Czichy

Brandenberg 30

45478 Mülheim an der Ruhr

mark.oelmann@MOcons.de

Mülheim an der Ruhr, 10.09.2019

Stärkung des Verursacherprinzips nötig

Die Gewässerverunreinigung durch Spurenstoffe bewegt die Wasserwirtschaft derzeit in hohem Maße. Es ist unstrittig, dass dringender Handlungsbedarf besteht und nur eine Maßnahmenvielfalt zum Erfolg führen wird. Deshalb haben das BMU und das UBA von Nov. 2016 bis März 2019 einen „Stakeholder-Dialog zur Spurenstoffstrategie des Bundes“ mit ca. 130 Stakeholdern durchgeführt. Es wurden konkrete Maßnahmen und Handlungsempfehlungen als Grundlage für die Spurenstoffstrategie erarbeitet und im Januar 2019 ein „Finanzierungssymposium Spurenstoffe“ veranstaltet. Dabei wurde betont, dass eine vierte Reinigungsstufe auf kommunalen Kläranlagen in begründeten Fällen einen wichtigen Baustein darstellt. Eine Erweiterung ist somit als „second best“ Option zu sehen, wenn eine Spurenstoffvermeidung nicht ausreichend ist.

Entgegen vielfältiger Forderungen nach einer verursachergerechten Finanzierung wurde im Ergebnispapier des Stakeholder-Dialogs die Absichtserklärung des Koalitionsvertrags von CDU, CSU und SPD aufgegriffen: Das BMU wird einen Vorschlag zur Novelle des Abwasserabgabengesetzes erarbeiten, der einen Beitrag zur Finanzierung der vierten Reinigungsstufe leistet. Die Umweltministerkonferenz vom 10.05.2019 lenkte den Blick hingegen wieder auf das Verursacherprinzip. Die Teilnehmer halten es im Beschluss „für erforderlich, die Hersteller und Inverkehrbringer von diesen chemischen Produkten in die Verantwortung zu nehmen und eine erweiterte Produkthaftung zu etablieren“ und bitten das BMU, in der Pilotphase zur Spurenstoffstrategie Regelungsperspektiven aufzuzeigen und nationale und europäische Instrumente zu prüfen.

BDEW stellt Fonds-Lösung zur verursachergerechten Kostenanlastung vor

Vor diesem Hintergrund wird im vorliegenden Gutachten eine Fonds-Lösung analysiert, die bei dem Spurenstoff-Finanzierungssymposium durch den BDEW in die Diskussion gebracht und von dessen Vertreter Prof. Dr.-Ing Dietmar Schitthelm (Vorstand des Niersverbands in NRW) konzipiert wurde. Der Vorschlag zeichnet sich dadurch aus, dass dem Verursacherprinzip durch Einbeziehung aller Hersteller und Inverkehrbringer potentiell gewässerschädigender Spurenstoffe in hohem Maße Rechnung getragen wird:

- Es wird ein Fonds eingerichtet, dessen Finanzmittel sich aus Beiträgen aller Verursacher (Hersteller und Importeure) der Spurenstoffproblematik speisen. Für die Koordinationsstelle des Fonds müsste nicht unbedingt eine neue Behörde geschaffen werden: Aufgrund großer Analogien zum Emissionshandel wäre z. B. eine Erweiterung der beim UBA verorteten Deutschen Emissionshandelsstelle denkbar, um Synergieeffekte zu nutzen und die administrativen Kosten zu minimieren.
- Als Verursacher gilt jeder Hersteller oder Importeur, der spurenstoffbelastete Produkte in Verkehr bringt – unabhängig davon, ob in dem Gewässereinzugsgebiet, in dem er angesiedelt ist, eine Um-

weltqualitätsnorm-Überschreitung vorliegt oder nicht. Seine „Spurenstoffverantwortung“ – und damit seine etwaige Zahlungspflicht – bezieht sich somit auf die gesamte Bundesrepublik.

- Fonds-Beiträge werden verursachergerecht gemäß der relativen Schädlichkeit der Spurenstoffe ermittelt. Die Bestimmung der Schädlichkeit erfolgt auf Basis von Umweltqualitätsnormen oder vergleichbarer Festlegungen.
- Durch fortlaufende Gewässeruntersuchungen unter Berücksichtigung sowohl diffuser Quellen als auch Punktquellen werden die Beiträge dynamisch an die Entwicklung der Spurenstoffeinträge angepasst – sowohl in Bezug auf aktuell nachweisbare und relevante Spurenstoffe, als auch hinsichtlich zukünftig neu identifizierter Spurenstoffe (UQN-Weiterentwicklung). Der (internationalen) Oberliegenproblematik wird dabei vollumfänglich Rechnung getragen.
- Die Fonds-Lösung ist technologieneutral, sodass Verursacher eigenständig entscheiden können, welche Maßnahmen sie zur Spurenstoffreduktion ergreifen wollen.
- Abwasserentsorger führen unter gewissen Voraussetzungen eine erweiterte Abwasserbehandlung zur Spurenstoffelimination durch. Zusätzliche entstehende Kosten werden aus dem Fonds erstattet.
- Die Systematik kann auch auf die Trinkwasserversorgung übertragen werden, falls ein Versorger Maßnahmen zur Spurenstoffreduktion im Rahmen der Trinkwasseraufbereitung durchführen muss.
- Ebenso werden Kosten anwendungsbezogener Maßnahmen durch den Fonds gedeckt, deren zentrales Ziel die Sensibilisierung von professionellen und privaten Anwendern ist, um einen eintragsmindernden Umgang mit den entsprechenden Stoffen und Produkten zu induzieren.¹

Ökonomische und ökologische Vorteile der Fonds-Lösung

		Ökonomische bzw. ökologische Ausprägung:  	
Vorteil 1	Verursachergerechte Kostenzuordnung und Schaffung finanzieller Anreize zur Anpassung der Produktionsverfahren bzw. Entwicklung nachhaltigerer Stoffe und Stoffgruppen.	X	X
Vorteil 2	Dynamische Ausgestaltung durch flexible Beiträge pro Schadeinheit und dadurch Sicherstellung einer langfristigen Finanzierung abwasserwirtschaftlichen Engagements.	X	
Vorteil 3	Volkswirtschaftliche Effizienz durch Übermittlung eines Preissignals für Schadeinheiten.	X	
Vorteil 4	Finanzielle Anreize passen sich flexibel an die sich verändernden Rahmenbedingungen an.	X	X
Vorteil 5	Anpassungsreaktionen aufgrund finanzieller Anreize führen dazu, dass die Qualität aller Gewässer steigt – auch solcher ohne UQN-Überschreitung.		X
Vorteil 6	Die finanziellen Anreize lassen eine Reduktion der Spurenstoffkonzentration erwarten, die abhängig vom Reinigungsverfahren den Energieeinsatz senkt und die Klimaziele unterstützt.	X	X

¹ Siehe Ergebnisse der AG 3 „Anwendungsbezogen – Kommunikation, Bildung und umweltadäquate Anwendung“ des „Stakeholder-Dialogs zur Spurenstoffstrategie des Bundes“ (Vgl. BMUB/UBA (2019), S. 27ff.)

Gewässeruntersuchungen bestätigen den Ansatz

Die Systematik der Fonds-Lösung wird in vorliegendem Gutachten beispielhaft anhand von Gewässeruntersuchungen von vier verschiedenen sondergesetzlichen Wasserverbänden aus NRW dargestellt. Daraus lassen sich zwei zentrale Erkenntnisse ableiten: Erstens ist die im Untersuchungsgebiet zu konstatierende Spurenstoffproblematik im Wesentlichen auf relativ wenige Spurenstoffe zurückzuführen – auf die TOP-10-Spurenstoffe entfällt hinsichtlich der relativen Schädlichkeit ein Gesamtanteil von mehr als 95 % und eine Erweiterung auf die TOP-20-Spurenstoffe erhöht den gemeinsamen Anteil auf mehr als 98 %. Zweitens sind 14 dieser TOP-20-Spurenstoffe in Produkten zweier Industriezweige enthalten, namentlich der Pharmaindustrie und der Pestizidindustrie (als Teil der chemischen Industrie). Angesichts dieser Untersuchungsergebnisse könnte die Anzahl der Verursachergruppen durch Einführung einer De-minimis-Regel stark eingeschränkt werden, was positive Auswirkungen auf das Ausmaß des Informationsbedarfs hätte.

Große Analogien zum Emissionshandel für Treibhausgase

Die Fonds-Lösung weist große Analogien zum bestehenden Emissionshandel mit Treibhausgasen auf:

- Jeder Verursacher kann eigenständig entscheiden, ob er Emissionsberechtigungen in Form von Zertifikaten erwirbt und Treibhausgase emittiert oder stattdessen in (verfahrens-) technische Lösungen zur Emissionsminderung investiert. Diese Wahlfreiheit besteht bei der Fonds-Lösung ebenfalls.
- Aufgrund der Technologieneutralität können Verursacher die Reduktionsmaßnahmen eigenständig wählen. In Verbindung mit dem ersten Aspekt führt dies dazu, dass die Emissionsminderung zu den volkswirtschaftlich geringsten Kosten erfolgt – dies gilt ebenso für die vorgestellte Fonds-Lösung.
- Verursacher von Treibhausgasemissionen inkl. der Emissionsmengen werden in einem nationalen Register geführt, um Emissionsberechtigungen und Ausstoß abzugleichen. Auch bei der Fonds-Lösung müssen Verursacher inkl. der jeweils in Verkehr gebrachten Mengen zentral erfasst werden.
- Die Summe der ausgegebenen Emissionsberechtigungen sinkt im Zeitablauf, sodass es sich um ein dynamisches Instrument handelt, bei dem sich der Preis für die Zertifikate endogen ergibt. Auch die Fonds-Lösung ist durch viele Dynamiken gekennzeichnet: Erhöhung des abwasserwirtschaftlichen Engagements aufgrund von UQN-Überschreitungen, Anpassungsreaktionen von Herstellern, etc. In der Konsequenz bildet sich auch der Fonds-Beitrag pro Schadeinheit endogen heraus.

Der Emissionshandel wird seit 2005 von der Deutschen Emissionshandelsstelle (DEHSt) organisiert – durch eine direkte Ansiedlung der Fonds-Koordinationsstelle bei der DEHSt könnten große Synergieeffekte gehoben werden, um die administrativen Kosten in Verbindung mit einer De-minimis-Regel so gering wie möglich zu halten.