

Positionspapier

Zur Umsetzung der EU-Verordnung zur Abwasserwiederverwendung in nationales Recht

Vorbemerkung:

Durch den Klimawandel und den damit zusammenhängenden zunehmenden Trockenheits- und Dürreperioden geraten die Wasserressourcen in der Europäischen Union, insbesondere in den südlichen Mitgliedstaaten, immer mehr unter Druck. Während dort die Wasserwiederverwendung für die landwirtschaftliche Bewässerung bereits genutzt wird, beschränkt sich diese in Deutschland bisher nur auf wenige Anwendungsfälle. Die letzten Jahre haben jedoch gezeigt, dass der Druck auf die Wasserressourcen auch in Deutschland in einigen Regionen zunimmt, nicht zuletzt gerade in den trockenen und heißen Sommermonaten. Dann kann zukünftig aufbereitetes Abwasser potenziell für die Landwirtschaft und Nutzungen im urbanen Raum, als auch für die industrielle Nutzung und für die Aufrechterhaltung des Wasserhaushaltes besonders nachgefragt sein.

Die im Juni 2020 in Kraft getretene [EU-Verordnung über Mindestanforderungen an die Wasserwiederverwendung \(Verordnung \(EU\) 2020/741\)](#) legt erstmals europaweit einheitliche Mindestanforderungen für die Wasserqualität und Überwachung fest. Darüber hinaus definiert sie Rahmenbedingungen für das Risikomanagement sowie die sichere Verwendung von aufbereitetem Wasser zur Bewässerung von landwirtschaftlich genutzten Flächen. Die EU-Verordnung sieht explizit an verschiedenen Stellen vor, dass die Vorgaben durch nationale Regelungen ergänzt werden können.

Unsere 8 Punkte

- **Freiwilligkeit der Wiederverwendung wichtige Voraussetzung**
- **Trinkwassereinzugsgebiete vom Anwendungsbereich ausnehmen**
- **Geltungs- und Anwendungsbereich auf Industrie und urbanen Raum erweitern**
- **Unterscheidung zwischen gewerblicher Wasseraufbereitung und kommunaler Abwasserbeseitigung praktikabel und umsetzbar gestalten**
- **Zuständigkeiten im Genehmigungsverfahren rechtlich klar festlegen**
- **Überwachung der Genehmigung an bestehenden Vorgängen anknüpfen**
- **Böden und Grundwasserkörper als Schutzziele berücksichtigen**
- **Informations- und Veröffentlichungspflichten sowie behördliche Zuständigkeiten praktikabel ausgestalten**



Verregnung von gereinigtem Abwasser durch den Abwasserverband Braunschweig

Die EU-Verordnung gilt automatisch drei Jahre nach ihrem Inkrafttreten in allen Mitgliedstaaten (seit 26.06.2023), so auch in Deutschland. Die bestehenden nationalen Rechtsgrundlagen zur Nutzung von wiederaufbereitetem Abwasser entsprechen zwar dem deutschen Wasserrecht, sind jedoch nicht mit dem neuen EU-Recht kompatibel. Im Jahr 2022 legte die dafür eingerichtete Kleingruppe „Water ReUse“ der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) ihren Endbericht, der auch Regelungsvorschläge umfasst, vor. Demnach schlagen die Länder mehrheitlich vor, die EU-Verordnung durch ein eigenes **Kapitel im Wasserhaushaltsgesetz (WHG)** umzusetzen. Ergänzend sollen die materiellen Anforderungen in Form eines **untergesetzlichen Regelwerks** festgelegt werden.

Zu den Vorschlägen von Bund und Ländern zur Umsetzung der EU-Verordnung positioniert sich der VKU wie folgt:

1. Freiwilligkeit der Wiederverwendung wichtige Voraussetzung

Der VKU begrüßt, dass gemäß Artikel 2 der EU-Verordnung die Wiederverwendung von aufbereitetem Abwasser für die Mitgliedstaaten grundsätzlich **freiwillig ist**. Die in der Verordnung festgelegten Regelungen und Anforderungen sind jedoch verpflichtend und damit richtungsweisend für den Fall, dass die Abwasserwiederverwertung zur Anwendung kommt. Daher sollten sie praktikabel und umsetzbar für kommunale Unternehmen sein.

2. Trinkwassereinzugsgebiete vom Anwendungsbereich ausnehmen

Artikel 2 der EU-Verordnung beinhaltet eine Ausstiegsklausel, welche es Mitgliedstaaten ermöglicht, bestimmte Flussgebietseinheiten von der Wiederverwendung für die Landwirtschaft auszuschließen. **Der VKU fordert nicht nur, wie im Endbericht der LAWA angedacht, Naturschutzgebiete, Natura 200-Gebiete und Wasserschutzgebiete (Schutzonen I und II) vom Anwendungsbereich auszunehmen, sondern grundsätzlich alle Einzugsgebiete zur Trinkwassergewinnung, d. h. neben den bereits festgesetzten bzw. im Festsetzungsverfahren befindlichen Trinkwasserschutzgebieten auch Wasservorranggebiete auszuschließen.**

Für einen solchen Ausschluss von Gebieten vom Anwendungsbereich bedarf es keiner Genehmigung seitens der EU-Kommission, sondern die Mitgliedstaaten müssen der Kommission lediglich ihren entsprechenden Beschluss mitteilen. Dieser Beschluss muss anhand folgender Kriterien begründet werden:

- geografische und klimatische Bedingungen des Bezirks oder seiner Teilgebiete
- Druck auf andere Wasserressourcen und deren Status
- Druck auf die Oberflächengewässer und Zustand der Oberflächengewässer, in die behandeltes kommunales Abwasser eingeleitet wird
- Umwelt- und Ressourcenkosten von aufbereitetem Wasser und anderen Wasserressourcen.

Der VKU hält es **nicht für erforderlich, eine weitere Konkretisierung der Kriterien vorzunehmen**, um den entsprechenden Behörden und Gebietskörperschaften einen Ermessensspielraum zu lassen. Gemäß EU-Wasserrahmenrichtlinie muss der Beschluss alle sechs Jahre überprüft werden. Aus Sicht des VKU ist es hierbei wichtig, dass die dazugehörigen Zuständigkeiten klar abgesteckt sind und durch eine solche regelmäßige Überprüfung den Betreibern kein zusätzlicher Aufwand entsteht.

3. Geltungs- und Anwendungsbereich auf Industrie und urbanen Raum erweitern

Der Geltungsbereich der Verordnung beschränkt sich grundsätzlich auf die landwirtschaftliche Bewässerung. Dies umfasst die Wiederverwendung von behandeltem Abwasser gemäß Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie 91/271/EWG über kommunales Abwasser für die landwirtschaftliche Bewässerung.

Gleichzeitig wird den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt, die Wasserwiederverwendung auch für andere Zwecke zuzulassen. Nach acht Jahren soll die Kommission dann überprüfen, ob eine Ausweitung des Geltungsbereichs auf weitere spezifische Zwecke wie die industrielle Nutzung oder die indirekte Nutzung von behandeltem Abwasser angemessen ist. Der VKU fordert bei der Umsetzung der Verordnung in Deutschland direkt die **Ausweitung des Anwendungsbereichs auch auf die industrielle Nutzung und, unter Berücksichtigung der auszuschließenden Gebiete, den urbanen Raum, beispielsweise zur Grünflächenbewässerung**, vorzunehmen.

4. Unterscheidung zwischen gewerblicher Wasseraufbereitung und kommunaler Abwasserbeseitigung praktikabel und umsetzbar gestalten

Der VKU fordert in der Umsetzung der Verordnung eine klare Abgrenzung der gewerblichen Wasseraufbereitung zur Wiederverwendung von der kommunalen Abwasserbeseitigung. Vor allem die Schnittstelle zwischen den beiden Formen der Abwasserbehandlung im Betrieb muss sowohl aus praktischen und technischen Gründen, als auch aus finanziellen Gründen klar definiert werden. Da die Aufbereitung in die bestehende Abwasserbehandlungsanlage integriert sein wird, muss es für den Betreiber möglich sein, die damit verbundenen Kosten ohne großen Aufwand von den Kosten für die gewerbliche Nutzung klar zu differenzieren und ausschließlich die Kosten der erweiterten Wasseraufbereitung auf den entsprechenden Endnutzer des gereinigten Abwassers umzulegen.

5. Zuständigkeiten im Genehmigungsverfahren rechtlich klar festlegen – Keine Übertragung behördlicher Aufgaben auf die kommunalen Abwasserentsorger

Die Herstellung und Bereitstellung von aufbereitetem Abwasser für die landwirtschaftliche Bewässerung wird einen Aufbereitungs-genehmigungstatbestand erfordern. Dies ergibt sich aus Artikel 6 der EU-Verordnung zur Wasserwiederverwendung. Dieser Genehmigungstatbestand wird neben der Aufbereitung auch alle Nebentätigkeiten, wie das Speichern und den Transport des aufbereiteten Abwassers, sowohl für den Betreiber, als auch für alle weiteren beteiligten Parteien umfassen. Teilgenehmigungen, welche sich auf jeweilige Tätigkeiten beschränken, sollten jedoch auch möglich sein. Der VKU begrüßt ausdrücklich die Flexibilität, die ein solches Vorgehen den Unternehmen bieten kann.

Laut Artikel 6 Absatz 3 der EU-Verordnung zur Wasserwiederverwendung soll sich das Genehmigungsverfahren auf einen umfassenden Risikomanagementplan stützen, welcher Anforderungen an die Wasserqualität und Überwachung festlegt, gegebenenfalls vorbeugende oder korrigierende Maßnahmen definiert und grundsätzliche Maßnahmen für die Gewährleistung der Sicherheit des Systems einschließlich eines Monitorings des aufbereiteten Abwassers und des Grund- und Oberflächenwassers in den Bewässerungsbereichen identifiziert. Laut Einschätzung der LAWA müsste ein solcher Plan damit direkt das gesamte Wasserwiederverwendungssystem von der Einleitung des Abwassers in die kommunale Kläranlage bis zum Zeitpunkt des Verbrauchs umfassen. Aus Sicht des VKU ist es auch wesentlich, dass ein solcher Plan die Anforderungen an die Überwachung, wie von der EU-Verordnung gefordert, festlegt.

Der VKU sieht die Vorgabe, dass der Betreiber der Abwasserbehandlungsanlage einen Risikoplan als Grundlage für die Genehmigung erstellen muss, kritisch. Denn ein solch umfassender Plan kann eine hohe Hürde für Betreiber darstellen. Die Erstellung eines solchen Risikoplans wäre nicht nur mit enormen Kosten für die Betreiber verbunden. Sie würde zum Beispiel auch einen Zugang der Betreiber zu den privaten Flächen der Endnutzer erfordern, um die Wasserqualität am Ort der Wiedereinleitung in die Flussgebiete zu überprüfen. Hier werden nach Einschätzung des VKU Aufgaben der Genehmigung und Überwachung von den zuständigen Behörden auf die Betreiber der Abwasserbehandlungsanlage übertragen. Antragssteller kann nach der Verordnung sowohl der Betreiber als auch der Endnutzer sein. Während die LAWA hier empfiehlt, ausschließlich den Betreiber als Antragssteller zuzulassen, ist der VKU der Ansicht, dass eine Antragsstellung wahlweise durch den Endnutzer den Aufwand der Erstellung des Risikoplans fairer verteilen könnte.

Die konkreten Anforderungen an die Genehmigung nach Artikel 6 Absatz 3 der EU-Verordnung sind in Anhang I und II festgehalten und umfassen unter anderem:

- Aussagen zu Güteklassen des aufbereiteten Abwassers
- Mindestanforderungen an die Wasserqualität
- Anforderungen an die Überwachung
- Im Risikoplan festgelegte mögliche weitere Anforderungen an die Betreiber
- Weitere Bedingungen, um Risiken für Umwelt und Gesundheit von Mensch und Tier auf ein akzeptables Maß zu reduzieren
- Gültigkeitszeitraum der Genehmigung
- Stelle, bei der die Anforderungen einzuhalten sind
- Festlegen von Verantwortlichkeiten



MultiReuse: Industrielle Abwasserwiederverwendung bei der Kläranlage des OOWV in Oldenburg

6. Überwachung der Genehmigung an bestehenden Vorgängen anknüpfen

Die EU-Verordnung sieht vor, die Überwachung und Einhaltung der Genehmigung für die Wasseraufbereitung bei den zuständigen nationalen Behörden aufzuhängen. Diese muss darüber hinaus in regelmäßigen Abständen die Einhaltung der Risikomanagementpläne überprüfen. Für die Überwachung zulässige Maßnahmen können die Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen, Überwachungsdaten sowie weitere angemessene Mittel umfassen. Bei Nichteinhalten der Vorgaben ist aus Sicht der LAWA von dem Tatbestand der Ordnungswidrigkeit nach § 103 WHG auszugehen. Ungeklärt ist jedoch bisher die Länge der Prüfungsintervalle.

Der VKU empfiehlt hierbei an das bestehende Vorgehen der behördlichen Kontrolle und der Eigenüberwachung der Klärwerke anzuknüpfen, um keinen unnötigen Mehraufwand für Betriebe und Behörden zu schaffen. Was eine darüberhinausgehende Umweltüberwachung im Rahmen des Risikoplans betrifft, vor allem auf den Flächen der Endkunden, liegt diese aus Sicht des VKU vollständig bei den zuständigen Behörden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass schon heute die zuständigen Behörden stark überlastet sind. Daher müssen zur Umsetzung der Vorgaben der EU-Verordnung auch die entsprechenden Kapazitäten zur Bearbeitung der Anträge und Überwachung geschaffen werden. Eine Übertragung dieser Aufgaben auf die Betreiber lehnen wir ab.

7. Böden und Grundwasserkörper als Schutzziele bei qualitativen Anforderungen berücksichtigen

Der Betreiber der Anlage zur Abwasserwiederverwendung muss gemäß EU-Verordnung sicherstellen, dass **das für die landwirtschaftliche Bewässerung bestimmte aufbereitete Wasser** folgendes erfüllt:

- die in Anhang I der EU-Verordnung festgelegten Mindestanforderungen an die Wasserqualität, die mikrobiologische Parameter (wie z. B. E. coli) und für die Routine- und Validierungsüberwachung umfassen
- alle zusätzlichen Bedingungen bezüglich der Wasserqualität, die von der zuständigen Behörde in der entsprechenden erteilten Genehmigung festgelegt wurden.

Alle in Anhang I aufgeführten **Mindestanforderungen** der EU-Verordnung beschränken sich ausschließlich auf die landwirtschaftliche Bewässerung. Die Verordnung kategorisiert dabei die Güteklassen des aufbereiteten Abwassers in den Klassen A bis D, basierend auf einer Matrix aus der Art der Nutzung der Kulturpflanze und der Art der Bewässerung. Die Verordnung trifft keine konkreten Aussagen zu stofflichen Mindestanforderungen mit Blick auf Böden oder Grundwasserkörper.

Der VKU empfiehlt jedoch, gerade auch mit Blick auf eine Ausweitung der Nutzungsbereiche auf z. B. Grünflächen oder industrielle Nutzung, die Böden und Grundwasserkörper als Schutzziele bei der Umsetzung zu berücksichtigen. Die LAWA orientiert sich in ihrem Endbericht bei den stofflichen Anforderungen für den Grundwasser- und Bodenschutz an den Vorgaben der Bodenschutzverordnung (BBodSchV) und regt an, die darin festgelegten Anforderungen im Risikomanagementplan zu berücksichtigen.

8. Informations- und Veröffentlichungspflichten sowie behördliche Zuständigkeiten praktikabel ausgestalten

Die EU-Verordnung sieht vor, nationale Kontaktstellen zur grenzüberschreitenden Koordinierung einzurichten (Artikel 8 Absatz 1). Diese kümmert sich auch um die Informationsbereitstellung für die einzelnen Bundesländer. Bei allen Vorhaben der Abwasserwiederverwendung, die grenzüberschreitend Bedeutung haben, ist die Kontaktstelle zu informieren. **Aus Sicht des VKU sollte diese Koordinierungsstelle auch die oben genannte zuständige Behörde sein, welche die Genehmigung erteilt.**

Weiter sieht Artikel 10 der Verordnung eine umfassende Veröffentlichungspflicht vor. **Hier wäre es aus Sicht des VKU erforderlich, dass die Daten online und über eine digitale Schnittstelle an die oben genannte Koordinierungsstelle übermittelt werden können.** Die Länder veröffentlichen dann eigenständig und regelmäßig die für die Kontaktstellen wichtigen Vorgänge sowie die in Artikel 2 Absatz 2 ausgenommenen Fluss- bzw. Teilflussgebiete.

Ihre Ansprechpartner im VKU

Christian Güse

Referent Entwicklungszusammenarbeit und Umweltpolitik
Abteilung Wasserwirtschaft
Telefon 030 58580-177
E-Mail: c.guese@vku.de

Nadine Steinbach

Bereichsleiterin Umweltpolitik
Abteilung Wasserwirtschaft
Telefon: 030 58580-153
E-Mail: steinbach@vku.de

Bildnachweis: Abwasserverband Braunschweig (S. 2), Oldenburgisch-Ostfriesischer Wasserverband (S. 3)