



Rechtsgutachten zur EU-Kommunal- abwasserrichtlinie (KARL)

- Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten -



Die BIOPRO Baden-Württemberg GmbH ist eine Landesgesellschaft, die sich auf die Biotechnologie, die pharmazeutische Industrie und die Medizintechnik – also die Gesundheitsindustrie – spezialisiert hat.



Gefördert
durch  **Baden-Württemberg**
Ministerium für Wirtschaft,
Arbeit und Tourismus

Im Rahmen des vom Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus Baden-Württemberg geförderten Projekts „Anlaufstelle Regulatorik“ unterstützt die BIOPRO Akteurinnen und Akteure der Gesundheitswirtschaft bei der Umsetzung regulatorischer Vorgaben – wie zum Beispiel in diesem Fall der Kommunalabwasserrichtlinie (KARL).



TaylorWessing

Im Rahmen des Projekts wurde die Kanzlei Taylor Wessing Partnerschaftsgesellschaft von Rechtsanwälten und Steuerberatern mbB beauftragt, ein rechtliches Gutachten zu erstellen, um Handlungsmöglichkeiten zur Umsetzung dieser Regularie auf Landes- und Bundes-Ebene aufzuzeigen.

Inhaltsverzeichnis

A.	Hintergrund und Einführung.....	5
B.	Übersicht	6
C.	Status quo des rechtlichen Hintergrundes und Ziele der Kommunalabwasserrichtlinie	6
1.	Rechtlicher Hintergrund der Kommunalabwasserrichtlinie	6
2.	Ziele und Gegenstand der Kommunalabwasserrichtlinie	7
D.	Nationale Umsetzung und Finanzierung	9
1.	Nationale Umsetzung und Umsetzungsfristen	9
2.	Umsetzungsspielraum	10
3.	Verpflichtung der Kommunen	10
4.	Bereithaltung und Ausstattung der Abwasserbehandlungsanlagen	11
5.	Energieaudits und -vorgaben	14
6.	Finanzierung bzw. erweiterte Herstellerverantwortung	15
7.	Überwachungsmaßnahmen	19
8.	Sanktionen für die Nichteinhaltung der Verpflichtungen	20
9.	Umsetzungsfragen	21
E.	Mögliche rechtliche Vorgehensweise gegen die Kommunalabwasserrichtlinie	22
1.	Kritikpunkte an der Kommunalabwasserrichtlinie	22
2.	Mögliche Klagewege gegen die Kommunalabwasserrichtlinie	23
3.	Mögliche Klagewege gegen Umsetzungsrechtsakte auf nationaler Ebene	25
F.	Aktueller Umsetzungs- und Meinungsstand in anderen Mitgliedstaaten.....	26
1.	Frankreich	26
2.	Niederlande	27
3.	Österreich	29
4.	Polen	29
G.	Handlungsmöglichkeiten und Ausblick	30
1.	Aktuelle Entwicklungen: Erneute Folgenabschätzung	30
2.	Ausblick	31
	Impressum	33

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Union
Art.	Artikel
CH₄	Methan
CO₂	Kohlenstoffdioxid
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ENVI	Ausschuss des Europäischen Parlaments für Umweltfragen, Klima und Lebensmittelsicherheit („Committee on Environment, Public Health and Food Safety – ENVI“)
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EW	Einwohnerwert
EWG-KARL	Kommunalabwasserrichtlinie 91/271/EWG
FCIO	Fachverband der Chemischen Industrie
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94) geändert worden ist
Ggfs.	Gegebenenfalls
N₂O	Dickstickstoffmonoxid
KARL	Kommunalabwasserrichtlinie (Richtlinie (EU) 2024/3019)
PHARMIG	PHARMIG - Verband der pharmazeutischen Industrie Österreichs
SIAAP	Interministerieller Verband für Abwassermanagement des Großraums Paris
VKE	Verband der Vertriebsfirmen kosmetischer Erzeugnisse e. V.
WHG	Wasserhaushaltsgesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409) geändert worden ist

Hintergrund und Einführung

Die Kommunalabwasserrichtlinie (Richtlinie 91/271/EWG, EWG-KARL) bildet seit mehr als drei Jahrzehnten den europäischen Rechtsrahmen für die Sammlung, Behandlung und Einleitung von kommunalem Abwasser. Angesichts aktueller umweltpolitischer Herausforderungen, neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse sowie gestiegener Anforderungen an Gewässerschutz und Ressourceneffizienz hat die Europäische Kommission eine umfassende Überarbeitung der Richtlinie initiiert.

Am 1. Januar 2025 trat die überarbeitete Richtlinie (EU) 2024/3019 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2024 über die Behandlung von kommunalem Abwasser (im Weiteren „Kommunalabwasserrichtlinie“/ „KARL“) in Kraft, zwanzig Tage nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union am 12. Dezember 2024.¹ Die Kommunalabwasserrichtlinie wird schrittweise die EWG-KARL ablösen.² Die EWG-KARL wird mit Wirkung vom 1. August 2027 aufgehoben, wobei einige Vorschriften weiter Anwendung finden.³

Eine EU-Richtlinie ist ein Rechtsakt, der gegenüber privaten Personen noch nicht unmittelbar rechtsverbindlich ist, sondern von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden muss. Dieser Prozess wird als Umsetzung bezeichnet und soll eine schrittweise Rechtsangleichung zwischen den Mitgliedstaaten bewirken. Die Kommunalabwasserrichtlinie setzt den Mitgliedstaaten eine Frist zum 31. Juli 2027, um Rechts- und Verwaltungs vorschriften in Kraft zu setzen, die erforderlich sind,

um den wesentlichen Vorgaben der Kommunalabwasserrichtlinie nachzukommen.⁴

Die BIOPRO Baden-Württemberg GmbH („BIOPRO“), die Landesgesellschaft des Landes Baden-Württemberg für die Themen der Gesundheitsindustrie, einschließlich Biotechnologie, Medizintechnik und Pharmazeutischer Industrie, unterstützt im Rahmen des vom Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus Baden-Württemberg geförderten Projekts „Anlaufstelle Regulatorik Gesundheitswirtschaft BW“ Akteurinnen und Akteure der Gesundheitswirtschaft bei der Umsetzung regulatorischer Rahmenbedingungen – wie in diesem Fall der Kommunalabwasserrichtlinie.

Taylor Wessing ist eine international tätige Anwaltssozietät, zu deren Mandantenstamm private und öffentliche Gesellschaften im In- und Ausland gehören. Unsere Anwältinnen und Anwälte in 33 Büros in 18 Ländern verbinden praxisnahe Beratung zu allen Fragen des nationalen und internationalen Wirtschaftsrechts mit fundiertem Branchen-Know-how aus zahlreichen Industrien. Die Verfasserin und der Verfasser dieses Expertenpapiers vereinen umweltrechtliche und pharmarechtliche Expertise und haben aus diesen Blickwinkeln den Rechtssetzungsprozess der Kommunalabwasserrichtlinie laufend beobachtet und zu den möglichen Auswirkungen referiert. Wir sind vor diesem Hintergrund von der BIOPRO gebeten worden, mit dem vorliegenden Expertenpapier die wesentlichen Aspekte und Rechtsfolgen der Kommunalabwasserrichtlinie aufzuzeigen und rechtlich einzuordnen.

¹ Amtsblatt der Europäischen Union L, 2024/3019, 12. Dezember 2024.

² Siehe die Übergangsfristen in Art. 32 KARL.

³ Art. 32 Abs. 3 KARL über die Fortgeltung der Vorgaben für kommunale Abwasserbehandlungsanlagen Art. 5 der Richtlinie 91/271/EWG: Die Übergangsfrist für die Berechnung der prozentualen Mindestverringerung von Stickstoff in Anhang I, Teil C KARL in Ausnahmesituationen aufgrund besonderer Gegebenheiten vor Ort wurde für große Abwasseranlagen ab 150.000 EW bis spätestens 31. Dezember 2039 und für Abwasseranlagen ab 10.000 EW bis zum 31. Dezember 2045 (in Ausnahmefällen bis 31. Dezember 2053) verlängert durch die Berichtigung der Kommunalabwasserrichtlinie vom 16. 1. 2025, Amtsbl. D. EU 2025/90038, Reihe L.

⁴ Art. 33 Abs. 1 KARL.

Übersicht

Dieses Expertenpapier widmet sich den rechtlichen Aspekten der geplanten Neufassung der Kommunalabwasserrichtlinie.

Dazu zeigt dieses Expertenpapier zunächst den Status quo und die Ziele der Kommunalabwasserrichtlinie auf (siehe Abschnitt C).

Daran anschließend wird die nationale Umsetzung der Kommunalabwasserrichtlinie mit Fokus auf den Verpflichtungen der Kommunen hinsichtlich der Anforderungen an die Abwasserbehandlungsanlagen sowie die dafür vorgesehenen Durchführungsschritte und Fristen unter besonderer Hervorhebung der Finanzierung nach dem neu eingeführten Regime der erweiterten Herstellerverantwortung zusammengefasst. Dazu ergänzend wurden noch mögliche Konsequenzen im Falle der Nichteinhaltung der Verpflichtungen aus der Kommunalabwasserrichtlinie durch die Mitgliedstaaten sowie potenzielle Sanktionen für

Verstöße gegen die Kommunalabwasserrichtlinie untersucht (siehe Abschnitt D).

Es wird ein Überblick über die Möglichkeiten gegeben, gerichtlichen Rechtsschutz gegen die Kommunalabwasserrichtlinie zu suchen (siehe Abschnitt E) sowie der Umsetzungs- und Meinungsstand in anderen Mitgliedsstaaten dargestellt (siehe Abschnitt F). Abschließend wird ein Ausblick auf Grundlage der aktuellen Entwicklungen gegeben (siehe Abschnitt G).

Die Darstellung der Kommunalabwasserrichtlinie erfolgt dabei nicht umfassend, sondern ist auf einzelne Aspekte begrenzt. Die Begrenzung dieser Darstellung auf die vorgenannten wesentlichen Aspekte und Rechtsfolgen der Kommunalabwasserrichtlinie bedeutet, dass einzelne Vorgaben bzw. Verpflichtungen aus der Kommunalabwasserrichtlinie nicht Gegenstand dieser Begutachtung oder Vorgaben nur in Teilen dargestellt sind.

Status quo des rechtlichen Hintergrundes und Ziele der Kommunalabwasserrichtlinie

1. Rechtlicher Hintergrund der Kommunalabwasserrichtlinie

Im Jahr 1991 erließ die Europäische Gemeinschaft die erste Kommunalabwasserrichtlinie 91/271/EWG über das Sammeln, Behandeln

und Einleiten von kommunalem Abwasser und das Behandeln und Einleiten von Abwasser bestimmter Industriebranchen mit dem Ziel, die Umwelt vor den schädlichen Auswirkungen dieses Abwassers zu schützen.⁵ Vorausgegangen war eine Aufforderung der Kommission durch

⁵ Art. 1 Abs. 1 und 2 Kommunalabwasserrichtlinie 91/271/EWG.

den Rat, Vorschläge für Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene zur Reinigung von kommunalem Abwasser zu unterbreiten.⁶ Mit der ersten EWG-KARL wurde den Mitgliedstaaten aufgegeben, bis zum Jahr 2005 für die Ausstattung mit einer Kanalisation bei allen Gemeinden mit Einwohnerwerten (EW)⁷ von über 2.000 sowie eine Behandlung des Abwassers nach festgelegten Minimalstandards zu sorgen.⁸ Für „empfindliche Gebiete“, die von den Mitgliedstaaten anhand der in der EWG-KARL festgelegten Kriterien zu bestimmen sind – beispielsweise bei Eutrophierungsgefahr⁹ –, gelten strengere Normen.¹⁰ Die EWG-KARL war damit in den 1990er-Jahren die in der Europäischen Gemeinschaft am weitesten reichende Gewässerschutzrichtlinie¹¹ neben der Trinkwasserrichtlinie 98/83/EG. In Deutschland wurde die EWG-KARL im Wasserhaushaltsgesetz (WHG) in nationales Recht umgesetzt.

Seit Erlass der ersten EWG-KARL im Jahr 1991 sind die Gewässer in der EU sauberer geworden, es verbesserten sich aber auch die technischen Möglichkeiten, um kleinste Rückstoffe, sogenannte Spurenstoffe oder Mikroschadstoffe, im Wasser nachzuweisen. Der Ausbau der Kläranlagen um eine vierte Reinigungsstufe zur Behandlung von Mikroschadstoffen steht seit längerem in der Diskussion, ebenso wie eine

mögliche Kostenbeteiligung der Hersteller von Produkten, die solche Mikroschadstoffe im Abwasser hinterlassen.¹²

2 Ziele und Gegenstand der Kommunalabwasserrichtlinie

2.1 Ziele der Kommunalabwasserrichtlinie

Zusätzlich zu den Erwägungsgründen der Kommunalabwasserrichtlinie lassen sich die Ziele der Kommunalabwasserrichtlinie aus der zeitgleich mit dem Kommissionsvorschlag im Oktober 2022 veröffentlichten Folgenabschätzung (Originaltitel „Impact Assessment“)¹³ und einem „Fragen & Antworten“-Dokument der Kommission ermitteln.¹⁴ Die Ziele der Kommunalabwasserrichtlinie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Energieneutralität: Ein Ziel der Kommunalabwasserrichtlinie ist es, die Treibhausgasemissionen aus der Abwasserbehandlung zu reduzieren. Die Reduzierung der Treibhausgasemissionen soll insbesondere durch geringere Stickstoffemissionen, Verringerung des Energieverbrauchs durch mehr Energieeffizienz und den Einsatz erneuerbarer Energien erreicht werden. Konkrete Beispiele für den Einsatz erneuerbarer Energien sind die

⁶ Siehe die Entschließung des Rates vom 28. Juni 1988 über den Schutz der Nordsee und anderer Gewässer der Gemeinschaft, ABl. Nr. C 209 vom 9.8.1988, S. 3.

⁷ Als EW verstand man die organisch-biologisch abbaubare Belastung mit einem biochemischen Sauerstoffbedarf in 5 Tagen (BSB5) von 60 g Sauerstoff pro Tag, Art. 2 Nr. 6 der Kommunalabwasserrichtlinie 91/271/EWG.

⁸ Art. 3 und 4 der Kommunalabwasserrichtlinie 91/271/EWG.

⁹ Unter „Eutrophierung“ versteht man dabei die Anreicherung von Nährstoffen, die das Algenwachstum vermehren (wie Stickstoff und Phosphor) und damit die Wasserqualität beeinträchtigen können, siehe Art. 2 Abs. 11 Richtlinie 91/271/EWG.

¹⁰ Art. 5 Kommunalabwasserrichtlinie 91/271/EWG.

¹¹ Köck: Zur Entwicklung des Rechts der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung, ZUR 2015, 3, 5.

¹² Gawel, E., Schindler, H. (2015): Mikroverunreinigungen, vierte Reinigungsstufe und das Verursacherprinzip, Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 26 (7/8), 387 - 393.

¹³ IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council concerning urban wastewater treatment (recast) (COM(2022) 541 final, abrufbar unter https://environment.ec.europa.eu/document/download/0c65f57a-9db0-4665-b5e4-e2ba-671de95d_en (zuletzt abgerufen am 28. April 2025).

¹⁴ Fragen und Antworten zu den neuen EU-Vorschriften für die Behandlung von kommunalem Abwasser vom 26. Oktober 2022, abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/de/qanda_22_6281/QANDA_22_6281_DE.pdf (zuletzt abgerufen am 28. April 2025).

Nutzung größerer Flächen einiger Kläranlagen zur Erzeugung von Solar- und Windenergie, die Förderung der Wiederverwendung von Wasser und die Verwendung von Klärschlamm zur Erzeugung von Biogas, das Erdgas ersetzen kann. Diese Maßnahmen sollen dazu beitragen, das Ziel der EU zur Klimaneutralität bis 2050 zu erreichen.¹⁵

- **Mikroschadstoffbehandlung:** Durch die Einführung der vierten Reinigungsstufe und Finanzierung nach dem Verursacherprinzip soll die Industrie zur Behandlung giftiger Mikroschadstoffe, die durch die Verwendung ihrer Produkte, insbesondere in Form schädlicher Rückstände aus der Arzneimittel- und Kosmetikbranche, in die Umwelt gelangen, verpflichtet werden.
- **Verbesserter Gesundheitsschutz:** Erreicht werden soll dieser für die in der EU lebenden Menschen durch einen verbesserten Zugang zur Sanitärversorgung in öffentlichen Räumen und für zwei Millionen Menschen der am stärksten schutzbedürftigen und marginalisierten Bevölkerungsgruppen in der EU.
- **Verpflichtung zur Überwachung der Gesundheitsparameter im Abwasser:** Die Maßnahmen dienen dazu, die EU noch besser auf Pandemien oder andere große Bedrohungen der öffentlichen Gesundheit vorzubereiten, wie dies bei der COVID-19-Pandemie der Fall war.

2.2 Gegenstand und Anwendungsbereich der Kommunalabwasserrichtlinie

Gegenüber ihren vorherigen Fassungen schreibt die Neuauflage der Kommunalabwasserrichtlinie (KARL)

die bestehenden Vorschriften für das Sammeln, Behandeln und Einleiten von kommunalem Abwasser zur Umsetzung der vier skizzierten Ziele fort.¹⁶

- **Energieneutralität:** Regelungen zur Verbesserung der Energiebilanz der mit der Sammlung und Behandlung von kommunalem Abwasser verbundenen Tätigkeiten sind in Artikel 11 der Kommunalabwasserrichtlinie festgelegt.
- **Mikroschadstoffbehandlung:** Das Ziel der Behandlung von Mikroschadstoffen soll durch Einführung einer verpflichtenden Viertbehandlung des Abwassers nach Artikel 8, 9 und 10 Absatz 5 der Kommunalabwasserrichtlinie erreicht werden. Diese neue Reinigungsstufe soll vor allem für große Abwasseranlagen ab 150.000 EW¹⁷ verpflichtend sein, da sie besonders viele Mikroschadstoffe einleiten. Für kleinere Siedlungen ab 10.000 EW soll die Viertbehandlung nur in besonders gefährdeten Gebieten erfolgen, z. B. in Trinkwassergebieten oder Badegewässern. Falls eine Risikobewertung zeigt, dass keine Gefahr besteht, kann darauf verzichtet werden.¹⁸ Die zusätzliche Viertbehandlung von Abwasser zur Entfernung von Mikroschadstoffen wird hohe Kosten verursachen, etwa für neue Anlagen und deren Überwachung. Damit diese Kosten nicht allein von Bürgerinnen und Bürgern durch höhere Wassergebühren oder Steuern getragen werden, sollen die Hersteller von Humanarzneimitteln sowie kosmetischen Mitteln zur Verantwortung gezogen werden. Dieses System der „erweiterten Herstellerverantwortung“ nach Artikel 9 der Kommunalabwasserrichtlinie soll

¹⁵ Art. 1 sowie Nr. 3 Erwägungsgründe zur KARL.

¹⁶ Art. 1 KARL.

¹⁷ Nach Art. 2 Nr. 10 KARL entspricht 1 Einwohnerwert oder 1 EW der organisch-biologisch abbaubaren Fracht pro Tag mit einem biochemischen Sauerstoffbedarf in 5 Tagen (BSB5) von 60 g Sauerstoff pro Tag.

¹⁸ Nr. 18 Erwägungsgründe zur KARL.

auch Anreize für umweltfreundlichere Produkte schaffen. Die EU-Kommission soll regelmäßig prüfen, ob weitere Produktgruppen in das System aufgenommen werden müssen.¹⁹

Verbesserter Gesundheitsschutz: Ergänzend dazu werden mit der Neufassung der Kommunalabwasserrichtlinie neue Vorschriften für den Zugang zur Sanitärversorgung für alle, die Transparenz des kommunalen Abwassersektors, die regelmäßige Überwachung einschlägiger Parameter der öffentlichen Gesundheit im kommunalen Abwasser und die Umsetzung des Verursacherprinzips aufgenommen.²⁰

Verpflichtung zur Überwachung der Gesundheitsparameter im Abwasser: Artikel 17 der Kommunalabwasserrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, ein nationales System einzurichten, nach dem die für die Überwachung der öffentlichen Gesundheit zuständigen Behörden mit den für die Behandlung von kommunalem Abwasser zuständigen Behörden zusammenarbeiten und die Überwachung der gesundheitsrelevanten Parameter im Abwasser koordinieren.

D.

Nationale Umsetzung und Finanzierung

1. Nationale Umsetzung und Umsetzungsfristen

Die Kommunalabwasserrichtlinie ist zunächst nur gegenüber den EU Mitgliedstaaten rechtsverbindlich, da es sich um eine Richtlinie gemäß Artikel 288 Absatz 3 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) handelt. Die Vorgängerrichtlinie EWG-KARL war ebenfalls als Richtlinie erlassen worden, damals noch unter dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV / EG-Vertrag; Artikel 249). Andere

Rechtspersonen, wie in diesem Fall die Kommunen oder private Rechtspersonen wie Pharma- und Kosmetikunternehmen, die von der Richtlinie in den Blick genommen werden, sind nicht direkt an die Vorgaben der Kommunalabwasserrichtlinie gebunden. Die Kommunalabwasserrichtlinie bedarf der nationalen Umsetzung.

Für die Durchführung der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten bis zum 31. Juli 2027 die zur Umsetzung von Artikel 2 bis 11 KARL sowie Artikel 14 bis 26 KARL einschließlich der

¹⁹ Nr. 20 Erwägungsgründe zur KARL.

²⁰ Art. 1 KARL.

Anhänge I, III, V und VI erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft setzen.²¹

Bis zum 1. Januar 2028 ist ein nationales Durchführungsprogramm aufzustellen und an die Kommission zu übermitteln.²² Darin sind insbesondere Programme vorzusehen, die eine Bewertung des Ausbaus der Kanalisationen gemäß Artikel 3 bis 8 KARL, die Ermittlung und Planung der für die Durchführung der KARL erforderlichen Investitionen, eine Schätzung der Investitionen für die Erneuerung, Modernisierung oder das Ersetzen bestehender kommunaler Abwasserinfrastrukturen (einschließlich Kanalisationen), zulassen.²³ Lediglich zur Erhaltung des kulturellen Erbes eines Mitgliedstaates können Fristverlängerungen gewährt werden.²⁴ Die nationalen Durchführungsprogramme sind mindestens alle sechs Jahre zu aktualisieren.²⁵

2. Umsetzungsspielraum

Der Umsetzungsspielraum der Mitgliedstaaten fällt allerdings inhaltlich sehr gering aus. Inhaltlich gibt die Kommunalabwasserrichtlinie bereits final das Ziel durch Mindestvorgaben vor, die Mitgliedstaaten mit ihren nationalen Umsetzungsrechtsakten erreichen müssen. Das heißt, die Mitgliedstaaten sind grundsätzlich an die Mindestanforderungen, die die Kommunalabwasserrichtlinie vorgibt, gebunden. Denkbar wäre es hingegen, dass die

Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Umsetzungsrechtsakte höhere Anforderungen an Behörden und Unternehmen stellen.²⁶ Die Kommunalabwasserrichtlinie hält in diesem Zusammenhang ausdrücklich fest:

„Die Mitgliedstaaten könnten beispielsweise in Erwägung ziehen, strengere Fristen oder Schwellenwerte als diejenigen, die in der vorliegenden Richtlinie vorgesehen sind, anzuwenden, die Verwirklichung der Energie- oder Klimaneutralität zu beschleunigen oder zusätzliche Anforderungen für die Anwendung ihrer nationalen Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung festzulegen oder den Anwendungsbereich dieser Systeme zu erweitern.“²⁷

3. Verpflichtung der Kommunen

Zur Erreichung der ausgeführten Ziele sieht die Kommunalabwasserrichtlinie eine Vielzahl von Verpflichtungen der Mitgliedstaaten vor. Die Vorgaben der Kommunalabwasserrichtlinie richten sich damit an die Mitgliedstaaten und sind grundsätzlich allein für diese, wie bereits erläutert, rechtlich bindend.

Die Bewirtschaftung der Gewässer liegt aber in der Zuständigkeit der Bundesländer.²⁸ Die Verantwortung für die kommunale Abwasserinfrastruktur ist in Baden-Württemberg auf mehrere (behördliche)

²¹ Art. 33 Abs. 1 Unterabs. 1 KARL. Der Kommission ist der exakte Wortlaut der Umsetzungsvorschriften zu übersenden und es sind die Formvorschriften von Art. 33 Abs. 1 Unterabs. 2 KARL einzuhalten.

²² Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 1, Abs. 3 KARL; alternativ zur Übermittlung können Mitgliedstaaten auf Grundlage der Überwachungsergebnisse gem. Art. 21 KARL nachweisen, dass sie die Vorgaben der Art. 3 bis 8 KARL erfüllen. Der Kommission wird in Art. 23 Abs. 4 KARL die Befugnis übertragen mittels Durchführungsrechtsakten die Methoden und Formate für die Übermittlung der nationalen Durchführungsprogramme festzulegen.

²³ Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 1 a) – e) KARL.

²⁴ Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 3 KARL.

²⁵ Art. 23 Abs. 3 KARL.

²⁶ Calliess/Ruffert/Ruffert, in: EUV AUEV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtscharta, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 288 Rn. 24, beck-online.

²⁷ Nr. 3 Erwägungsgründe zur KARL.

²⁸ Siehe auch Antwort der Bundesregierung vom 18. Sept 2024, Bundestags-Drucksache 20/13039, S. 1.

Ebenen verteilt. Zusammenfassend sind die Kommunen (zum Beispiel durch kommunale Eigenbetriebe) für die Abwasserinfrastruktur verantwortlich, während die Landratsämter und Regierungspräsidien die rechtliche Aufsicht führen. Die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus der Kommunalabwasserrichtlinie sind damit mittelbar Verpflichtungen (insbesondere) der Kommunen.

4. Bereithaltung und Ausstattung der Abwasserbehandlungsanlagen

Zur Umsetzung der Ziele sieht die Kommunalabwasserrichtlinie ein mehrstufiges System mit Blick auf die Bereithaltung und Ausstattung der Kläranlagen in den Mitgliedstaaten vor.

4.1 Anschluss an die Kanalisation und integrierte Pläne

In einem ersten Schritt haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass alle Siedlungsgebiete mit 2.000 EW und mehr mit einer Kanalisation ausgestattet sind, die den Anforderungen in Anhang I Teil A der Kommunalabwasserrichtlinie entspricht,²⁹ und alle Anfallstellen von häuslichem Abwasser daran angeschlossen sind.³⁰ Dabei wird die in EW ausgedrückte Fracht auf Grundlage der höchsten wöchentlichen Durchschnittsfracht berechnet, die in dem Siedlungsgebiet während eines Jahres anfällt.³¹ In Siedlungsgebieten mit 1.000 EW, aber unter 2.000 EW, sind diese Anforderungen durch die Mitgliedstaaten bis zum 31. Dezember 2035 zu

erfüllen – wobei die Kommunalabwasserrichtlinie Ausnahmen zu dieser Vorgabe zulässt.³²

Weiter haben die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass für Kanalisationsgebiete von Siedlungsgebieten mit 100.000 EW und mehr ein integrierter Plan für die kommunale Abwasserbewirtschaftung erstellt wird. Dafür setzt die Kommunalabwasserrichtlinie den Mitgliedstaaten eine Frist bis zum 31. Dezember 2033.³³ Zudem haben die Mitgliedstaaten spätestens bis zum 22. Juni 2028 eine Liste derjenigen Siedlungsgebiete mit 10.000 bis 100.000 EW vorzulegen, in denen mindestens ein unter Artikel 5 Absatz 2 benannter Risikofaktor erfüllt ist (Risiko-Siedlungsgebiete). Dabei werden historische Daten, Modellierungen und aktuelle Klimaprojektionen einschließlich jahreszeitlicher Schwankungen sowie anthropogene Belastungen und die im Rahmen des Bewirtschaftungsplans gemäß Artikel 13 Absatz 7 der Richtlinie 2000/60/EG für die Einzugsgebiete durchgeführte Folgenabschätzungen berücksichtigt. Für die Kanalisationsgebiete der Risiko-Siedlungsgebiete haben die Mitgliedstaaten bis zum 31. Dezember 2039 ebenfalls einen integrierten Plan für die kommunale Abwasserbewirtschaftung zu erstellen.³⁴

4.2 Zweitbehandlung

Weiter stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die Einleitungen aus kommunalen Abwasserbehandlungsanlagen, die kommunales Abwasser

²⁹ Art. 3 Abs. 4 KARL.

³⁰ Art. 3 Abs. 1 KARL.

³¹ Ausnahmewettersituationen, etwa aufgrund von Starkniederschlägen, bleiben unberücksichtigt, Art. 3 Abs. 3 KARL.

³² Art. 3 Abs. 2, Art. 4 Abs. 1 KARL.

³³ Art. 5 Abs. 1 KARL.

³⁴ Art. 5 Abs. 3 KARL

von Siedlungsgebieten mit 2.000 EW und mehr behandeln, vor dem Einleiten in aufnehmende Gewässer die Anforderung der Zweitbehandlung erfüllen.³⁵ Unter der Zweitbehandlung ist nach der Kommunalabwasserrichtlinie die Behandlung von kommunalem Abwasser durch eine biologische Stufe mit einem Nachklärbecken oder ein anderes Verfahren, mit dem der Anteil an organisch-biologisch abbaubarem Material im kommunalen Abwasser verringert wird, zu verstehen.³⁶

Dies soll zudem im Einklang mit den in der Kommunalabwasserrichtlinie festgelegten Methoden überwacht und ausgewertet werden.³⁷ Dabei lässt die Kommunalabwasserrichtlinie Abweichungen von den Parameterwerten gemäß Anhang I Teil B und Tabelle 1 zu.³⁸

Bis zum 31. Dezember 2035 sollen auch Siedlungsgebiete mit 1.000 EW bis maximal 2.000 EW kommunale Abwasser ebenfalls der Zweitbehandlung unterziehen – wobei die Kommunalabwasserrichtlinie Ausnahmen von dieser Vorgabe zulässt.³⁹

Von der Vorgabe einer Zweitbehandlung ausgenommen werden sollen bis zum 31. Dezember 2037

- Siedlungsgebiete mit 2.000 EW bis maximal 10.000 EW, wenn sie Abwasser in Küstengewässer⁴⁰ einleiten und einer geeigneten

Behandlung gemäß Artikel 7 der Richtlinie 91/271/EWG unterziehen,⁴¹ und

- Siedlungsgebiete, die am 1. Januar 2025 kommunale Abwasser in weniger empfindliche Gebiete im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie 91/271/EWG einleiten.⁴²

4.3 Drittbehandlung

Soweit kommunale Abwasserbehandlungsanlagen, die kommunales Abwasser mit einer Abwasserfracht von 150.000 EW und mehr behandeln, am 1. Januar 2025 die Einleitung noch keiner Drittbehandlung unterziehen, haben Mitgliedstaaten dies

- bis zum 31. Dezember 2033 für Einleitungen aus 30 Prozent,
- bis 31. Dezember 2036 für Einleitungen aus 70 Prozent und
- bis zum 31. Dezember 2039 für alle Einleitungen der kommunalen Abwasserbehandlungsanlagen sicherzustellen.⁴³

Dabei meint Drittbehandlung die Behandlung von kommunalem Abwasser durch ein Verfahren, mit dem der Stickstoff- oder Phosphoranteil, oder beide, im kommunalen Abwasser verringert wird.⁴⁴

³⁵ Art. 6 Abs. 1 KARL.

³⁶ Art. 2 Nr. 12 KARL.

³⁷ Art. 6 Abs. 1 KARL nennt die in der Kommunalabwasserrichtlinie festgelegten Methoden, die in Anhang I Teil C in Verbindung mit den für die Zweitbehandlung geltenden Anforderungen gemäß Anhang I Teil B und Tabelle 1 aufgeführt sind.

³⁸ Siehe Anhang I Teil C und Tabelle 4.

³⁹ Art. 6 Abs. 3 KARL.

⁴⁰ Als Küstengewässer sind solche im Sinne der Richtlinie 2000/60/EG zu verstehen.

⁴¹ Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 KARL.

⁴² Art. 6 Abs. 2 KARL.

⁴³ Art. 7 Abs. 1 KARL.

⁴⁴ Art. 2 Nr. 13 KARL.

Zusätzlich haben die Mitgliedstaaten bis zum 31. Dezember 2027 eine Liste der eutrophierungsempfindlichen Gebiete in ihrem Hoheitsgebiet (einschließlich der bereits in Anhang II KARL aufgelisteten Gebiete) zu erstellen und zu veröffentlichen. Die Liste soll alle sechs Jahre aktualisiert werden – beginnend am 31. Dezember 2033.⁴⁵

Des Weiteren haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass Einleitungen aus kommunalen Abwasserbehandlungsanlagen, die kommunales Abwasser von Siedlungsgebieten mit 10.000 EW und mehr behandeln, einer Drittbehandlung unterzogen werden – wenn die Einleitung in Gebieten erfolgt, die in der Liste der eutrophierungsempfindlichen Gebiete genannt sind. Für die Sicherstellung sieht die Kommunalabwasserrichtlinie einen gestaffelten Fristenkatalog vor. Das heißt, die Mitgliedstaaten müssen diese Vorgaben für

- 20 Prozent dieser Siedlungsgebiete bis 31. Dezember 2033
- 40 Prozent dieser Siedlungsgebiete bis 31. Dezember 2036
- 60 Prozent dieser Siedlungsgebiete bis 31. Dezember 2039 und
- für alle diese Siedlungsgebiete bis 31. Dezember 2045 (ggfs. im Rahmen der zulässigen Fristverlängerungen für diese Vorgabe)⁴⁶ sicherstellen.⁴⁷

Für die Überwachung und Auswertung der Vorgaben für die Drittbehandlung von Einleitungen gelten die in Anhang I Teil C festgelegten Methoden in Verbindung mit den einschlägigen Anforderungen gemäß Anhang I Teil B und Tabelle 2.⁴⁸

4.4 Viertbehandlung

Abschließend müssen die Mitgliedstaaten für Einleitungen aus kommunalen Abwasserbehandlungsanlagen, die kommunales Abwasser mit einer Abwasserfracht von 150.000 EW und mehr behandeln, die Durchführung einer Viertbehandlung

- bis zum 31. Dezember 2033 für 20 Prozent der kommunalen Abwasserbehandlungsanlagen,⁴⁹
- bis 31. Dezember 2039 für 60 Prozent der kommunalen Abwasserbehandlungsanlagen und
- bis 31. Dezember 2045 für alle kommunalen Abwasserbehandlungsanlagen sicherstellen.⁵⁰

Dabei ist die Viertbehandlung eine Behandlung von kommunalem Abwasser durch ein Verfahren, mit dem ein breites Spektrum an Mikroschadstoffen im kommunalen Abwasser verringert wird⁵¹ – unter Einhaltung der Anforderungen nach Anhang I Teil B und Tabelle 3. Die Einhaltung ist im Einklang mit den in Anhang I Teil C festgelegten Methoden für die Überwachung und Auswertung der Ergebnisse zu prüfen.⁵²

⁴⁵ Art. 7 Abs. 2 KARL.

⁴⁶ Art. 7 Abs. 4 KARL.

⁴⁷ Art. 7 Abs. 3 KARL.

⁴⁸ Art. 7 Abs. 5 KARL.

⁴⁹ Für den Fall, dass die Zahl der kommunalen Abwasserbehandlungsanlagen, die modernisiert werden müssen, keine ganze Zahl ist, so wird die Zahl auf die nächste Zahl aufgerundet, vgl. Art. 8 Abs. 7 KARL.

⁵⁰ Art. 8 Abs. 1 KARL.

⁵¹ Art. 2 Nr. 14 KARL.

⁵² Art. 8 Abs. 1 KARL.

Zudem haben die Mitgliedstaaten bis zum 31. Dezember 2030 eine Liste der Gebiete in ihrem Hoheitsgebiet gemäß Artikel 8 Absatz 2 Kommunalabwasserrichtlinie zu erstellen, in denen die Konzentration oder Akkumulation von Mikroschadstoffen aus kommunalen Abwasserbehandlungsanlagen ein Risiko für die Umwelt oder die menschliche Gesundheit darstellt.⁵³

5. Energieaudits und -vorgaben

Während die Kommunalabwasserrichtlinie Anforderungen an die Bereithaltung und Ausstattung der Abwasserbehandlungsanlagen vorsieht, verfolgt die Kommission zugleich die Etablierung neuer Nachhaltigkeitsstandards mit Blick auf den Energieverbrauch kommunaler Abwasserbehandlungsmaßnahmen. Zu diesem Zweck haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass sich in Betrieb befindliche kommunale Abwasserbehandlungsanlagen und Kanalisationen alle vier Jahre einem Energieaudit unterziehen.⁵⁴ Die ersten Energieaudits müssen

- bis zum 31. Dezember 2028 für kommunale Abwasserbehandlungsanlagen, in denen eine Abwasserfracht von 100.000 EW und mehr behandelt wird, und für die an sie angeschlossenen Kanalisationen und
- bis zum 31. Dezember 2032 für kommunale Abwasserbehandlungsanlagen, in denen eine Abwasserfracht von 10.000 EW bis maximal

100.000 EW behandelt wird, und für die an sie angeschlossenen Kanalisationen erfolgen.

Die Energieaudits umfassen eine Ermittlung des Potenzials für kosteneffiziente Maßnahmen, um den Energieverbrauch zu verringern und die Nutzung sowie Erzeugung erneuerbarer Energie zu erhöhen. Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei darauf, das Potenzial für die Biogaserzeugung zu ermitteln und entsprechend zu nutzen. Ferner soll das Potenzial zur Rückgewinnung und Nutzung von Abwärme in der Anlage oder über ein Fernwärmesystem bei gleichzeitiger Verringerung der Treibhausgasemissionen identifiziert werden.⁵⁵

Zudem haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass kommunale Abwasserbehandlungsanlagen, die eine Abwasserfracht von 10.000 EW und mehr behandeln, einen steigenden Anteil ihres Energiebedarfs aus erneuerbaren Quellen⁵⁶ decken, und zwar

- bis zum 31. Dezember 2030 20 Prozent,
- bis zum 31. Dezember 2035 40 Prozent,
- bis zum 31. Dezember 2040 70 Prozent,
- bis zum 31. Dezember 2045 100 Prozent des jährlichen Gesamtenergieverbrauchs.⁵⁷

Allerdings sind von dieser Vorgabe gemäß Artikel 11 Absatz 3 und 4 KARL Ausnahmen zulässig.

⁵³ Art. 8 Abs. 2 KARL – die Liste ist 2033 zu überprüfen und anschließend alle sechs Jahre erneut zu überprüfen und ggfs. zu aktualisieren.

⁵⁴ Die Kommunalabwasserrichtlinie verweist für die Definition von Energieaudits auf Art. 2 Nr. 32 der Richtlinie (EU) 2023/1791. Danach sind Energieaudits ein systematisches Verfahren zur Erlangung ausreichender Informationen über das Energieverbrauchsprofil eines Gebäudes oder einer Gebäudegruppe, eines Betriebsablaufs oder einer industriellen oder gewerblichen Anlage in der Industrie oder im Gewerbe oder privater oder öffentlicher Dienstleistungen, zur Ermittlung und Quantifizierung von Möglichkeiten für kosteneffiziente Energieeinsparungen, zur Ermittlung des Potenzials für eine kosteneffiziente Erzeugung von erneuerbarer Energie und zur Erfassung der Ergebnisse in einem Bericht.

⁵⁵ Art. 11 Abs. 1 KARL.

⁵⁶ Als solche definiert Art. 11 Abs. 2 KARL erneuerbare Quellen im Sinne von Art. 2 Nr. 1 der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (Richtlinie (EU) 2018/2001).

⁵⁷ Art. 11 Abs. 2 KARL.

6. Finanzierung bzw. erweiterte Herstellerverantwortung

Die Finanzierung der von der ursprünglichen Kommunalabwasserrichtlinie 91/271/EWG geforderten Maßnahmen erfolgte durch Wassergebühren sowie öffentliche Gelder (auch aus Finanzmitteln auf Unionsebene). Zur Finanzierung des Ausbaus der Kläranlagen um eine vierte Reinigungsstufe verfolgt die Neufassung der KARL einen anderen Ansatz, indem dem Verursacherprinzip folgend eine Industrieabgabe eingeführt wird.⁵⁸ Damit wird die Industrie aufgefordert, für die Behandlung der Schadstoffe, die bei der Verwendung ihrer Produkte freigesetzt werden, zu zahlen. Diese Finanzierungspflicht nennt sich „erweiterte Herstellerverantwortung“. Nur ergänzend sollen andere Finanzierungsformen für die Kosten der Viertbehandlung von Abwasser verwendet werden:⁵⁹

6.1 Umfang der erweiterten Herstellerverantwortung: Betroffene Produkte

Die Kommunalabwasserrichtlinie nimmt dabei bisher nur zwei Produktarten in die erweiterte Herstellerverantwortung auf, die sie als Hauptverursacher für 92 Prozent der Mikroschadstoffe im Abwasser verantwortlich ansieht:⁶⁰ Arzneimittel⁶¹ und Kosmetika.⁶²

6.2 Umfang der erweiterten Herstellerverantwortung: Betroffene Hersteller

Als der erweiterten Herstellerverantwortung unterliegender „Hersteller“ gilt zunächst jeder Erzeuger, Einführer oder Händler, der gewerbsmäßig Produkte in einem Mitgliedstaat in Verkehr bringt.⁶³ „In Verkehr bringen“ meint die erstmalige Bereitstellung in einem Mitgliedstaat⁶⁴. Was unter der „erstmaligen Bereitstellung“ zu verstehen ist, definiert die Richtlinie selbst nicht. Ein Blick in andere EU-Regelwerke⁶⁵ zeigt, dass unter der „Bereitstellung“ häufig eine (un)entgeltliche Abgabe eines Produkts zum Vertrieb, zum Verbrauch oder zur Verwendung auf dem Unionsmarkt im Rahmen einer Geschäftstätigkeit verstanden wird.

Zu beachten ist, dass sich die Definitionen von „Hersteller“ und „Inverkehrbringen“ dem Wortlaut nach jeweils auf „einen Mitgliedstaat“ beziehen – und nicht auf den Unionsmarkt als Ganzes.⁶⁶ Diese Formulierung scheint bewusst gewählt zu sein, da die Richtlinie an anderer Stelle vom „Unionsmarkt“ (und nicht nur vom Markt eines Mitgliedstaates) spricht, zum Beispiel, wenn es um den Schwellenwert von einer Tonne in Verkehr gebrachter Produkte geht.⁶⁷

Somit dürften in der Praxis Großhändler, die das Arzneimittel in einem Mitgliedstaat beziehen und

⁵⁸ Art. 9 i. V. m. Anhang III KARL.

⁵⁹ Vgl. Erwägungsgrund Nr. 47 KARL.

⁶⁰ Fragen und Antworten zu den neuen EU-Vorschriften für die Behandlung von kommunalem Abwasser vom 26. Oktober 2022, Seite 3, abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/de/qanda_22_6281/QANDA_22_6281_DE.pdf (zuletzt abgerufen am 30. Mai 2025).

⁶¹ Die Definition von Humanarzneimitteln entspricht der Definition aus dem Humanarzneimittelkodex nach Art. 1 Nr. 2b), Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 2001/83/EG, soweit sie entweder gewerblich zubereitet werden oder bei deren Zubereitung ein industrielles Verfahren zur Anwendung kommt, Anhang III Nr. 1 KARL.

⁶² Der Begriff "Kosmetische Mittel" erfasst alle solchen, die in den Anwendungsbereich der Kosmetikverordnung (EG) Nr. 1223/2009 fallen, Anhang III Nr. 2 KARL.

⁶³ Art. 2 Abs. 19 KARL.

⁶⁴ Art. 2 Abs. 26 KARL.

⁶⁵ Vgl. für Medizinprodukte: „Bereitstellung auf dem Markt“ bezeichnet jede entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe eines Produkts, mit Ausnahme von Prüfprodukten, zum Vertrieb, zum Verbrauch oder zur Verwendung auf dem Unionsmarkt im Rahmen einer gewerblichen Tätigkeit (Art. 2 Abs. 27 EU Medizinprodukteverordnung 2017/745); vgl. für sonstige Produkte in der Produktsicherheitsverordnung (EU) 2023/98, Art. 3 Nr. 6 „Bereitstellung auf dem Markt“ bezeichnet jede entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe eines Produkts zum Vertrieb, zum Verbrauch oder zur Verwendung auf dem Unionsmarkt im Rahmen einer Geschäftstätigkeit.

⁶⁶ Siehe Definitionen in Art. 2 Nr. 19 und Nr. 26 KARL.

⁶⁷ Art. 9 Abs. 2a KARL.

im selben Mitgliedstaat abgeben, nicht als im Abwasserrecht Verantwortlicher „Inverkehrbringer“ gelten, sondern nur der „Hersteller“, welcher das Arzneimittel in diesem Mitgliedstaat erstmalig abgibt (an einen Händler). Die Herstellerdefinition kann jedoch einen (Parallel-)Importeur erfassen, der ein Produkt in einem Mitgliedstaat bezieht und in einen anderen Mitgliedstaat erstmalig einführt.

Um eine Finanzierung durch die betroffenen Pharma- und Kosmetikhersteller sicherzustellen, haben die Mitgliedstaaten bis zum 31. Dezember 2028 die erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Zur Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung in Deutschland hat das Umweltbundesamt im Oktober 2024 eine Studie mit einer Laufzeit von 27 Monaten in Auftrag gegeben, anhand derer die Optionen zur administrativen Umsetzung geprüft werden sollen.⁶⁸

6.3 Umfang der erweiterten Herstellerverantwortung: Kostenhöhe

Die betroffenen Pharma- und Kosmetikhersteller, die von der erweiterten Herstellerverantwortung erfasst werden, sollen mindestens 80 Prozent der Gesamtkosten für die Erfüllung der Anforderungen der Viertbehandlung tragen. Zu den erfassten Kosten gehören Investitionen und Betriebskosten für die Viertbehandlung zur Entfernung von Mikroschadstoffen, die sich aufgrund der betroffenen Arzneimittel- und Kosmetikhersteller in Verkehr gebrachten Produkte und den Rückständen dieser Produkte im kommunalen Abwasser befinden, und für die in Artikel 21 Absatz 1a) KARL genannte Überwachung von Mikroschadstoffen. Der Beitrag

jedes betroffenen Pharma- und Kosmetikherstellers berechnet sich auf der Grundlage der Menge der in den in Verkehr gebrachten Produkte enthaltenen Stoffe und ihrer Gefährlichkeit im kommunalen Abwasser. Außerdem haben die betroffenen Pharma- und Kosmetikhersteller die Kosten für die Erhebung und Überprüfung von Daten über in Verkehr gebrachte Produkte und sonstige Kosten zu tragen, die im Rahmen der Wahrnehmung ihrer erweiterten Herstellerverantwortung anfallen.⁶⁹ Nach dem Wortlaut der Regelung – der auf eine Beschränkung zur Höhe der Kostenübernahme verzichtet – sind die Kosten unbegrenzt bzw. vollständig von den betroffenen Pharma- und Kosmetikherstellern zu tragen.

Dabei müssen sich Pharma- und Kosmetikhersteller nicht an der Finanzierung beteiligen, wenn die Menge der Stoffe in den von ihnen in der Union in Verkehr gebrachten Produkten unter einer Tonne pro Jahr liegt, oder die Stoffe der Produkte im Abwasser rasch biologisch abbaubar sind bzw. am Ende ihrer Lebensdauer keine Mikroschadstoffe im Abwasser hinterlassen. Den Nachweis darüber, dass sie eine dieser Voraussetzungen erfüllen, müssen die Pharma- und Kosmetikhersteller erbringen.⁷⁰

Für eine einheitliche Anwendung dieser Ausnahmeverordnung in den Mitgliedstaaten hat die Kommission spätestens bis zum 31. Dezember 2027 die Durchführungsrechtsakte zu erlassen.⁷¹

Mit Blick auf die Verfügbarkeit von Pharma- und Kosmetikprodukten geht die Kommission

⁶⁸ Antwort der Bundesregierung vom 02.01.2025, Bundestags-Drucksache 20/14519, S. 2.

⁶⁹ Art. 9 Abs. 1 Unterabs. 2 b) und c) KARL.

⁷⁰ Art. 9 Abs. 2 KARL.

⁷¹ Art. 9 Abs. 5 KARL; die Kommission hat dabei detaillierte Kriterien für die einheitliche Anwendung der in § 9 Abs. 2 b) KARL festgelegten Bedingung auf bestimmte Produktkategorien und ihre biologische Abbaubarkeit oder Gefährlichkeit festzulegen.

ausdrücklich davon aus, dass die Einführung der erweiterten Herstellerverantwortung für Pharma- und Kosmetikhersteller nur geringe Kostensteigerungen oder Gewinnrückgänge mit sich bringt. Auswirkungen auf die Erschwinglichkeit, Verfügbarkeit oder den Zugang zu diesen Produkten innerhalb der EU seien daher kaum zu erwarten.⁷² Dennoch sollten die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung auf nationaler Ebene mögliche Folgen für die Preise, die Verfügbarkeit und den Zugang zu bestimmten Produkten – insbesondere zu Arzneimitteln – berücksichtigen.⁷³

6.4 Organisation für Herstellerverantwortung

Um die Beteiligung der betroffenen Pharma- und Kosmetikhersteller an der Finanzierung der Viertbehandlung sicherzustellen, sind von den Mitgliedstaaten Organisationen für die Herstellerverantwortung einzurichten.⁷⁴

Dabei haben die Mitgliedstaaten insbesondere Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass jede eingerichtete Organisation für Herstellerverantwortung einen klar definierten geografischen Zuständigkeitsbereich hat und über die finanziellen und organisatorischen Mittel verfügt, die erforderlich sind, um den Verpflichtungen der Hersteller im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung nachzukommen.⁷⁵

Dabei müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die betroffenen Pharma- und Kosmetikhersteller

verpflichtet werden, den Organisationen für Herstellerverantwortung einmal jährlich Informationen über die jährliche Menge und Gefährlichkeit der in den Verkehr gebrachten Produkte im kommunalen Abwasser und über die biologische Abbaubarkeit am Ende ihrer Lebensdauer zur Verfügung zu stellen. Für den Fall, dass Produkte der betroffenen Pharma- und Kosmetikhersteller von der erweiterten Herstellerverantwortung ausgenommen sind, müssen sie der Organisation für Herstellerverantwortung auch davon berichten.⁷⁶

Die betroffenen Pharma- und Kosmetikhersteller sind von den Mitgliedstaaten zu verpflichten, einen finanziellen Beitrag zu den Organisationen für Herstellerverantwortung zu leisten, um die Kosten zu decken, die sich aus ihrer erweiterten Herstellerverantwortung ergeben.⁷⁷

(i) Umsetzung: Für die Umsetzung der Finanzierung, die sich aus der erweiterten Herstellerverantwortung ergibt, müssen die Mitgliedstaaten und damit auch die Bundesrepublik Deutschland bis zum 31. Dezember 2028 sicherstellen, dass die betroffenen Hersteller die erweiterte Herstellerverantwortung im Rahmen einer Organisation für Herstellerverantwortung übernehmen.

Zunächst müssen die Aufgaben und Zuständigkeiten aller beteiligten Akteure von der Bundesrepublik klar definiert werden. Maßgeblich gilt das für die lokal zuständigen Behörden sowie die privaten und öffentlichen Betreiber von kommunalen

⁷² Siehe zur angekündigten erneuten Folgenabschätzung den Hinweis unten unter Ziffer 5.1.

⁷³ Erwägungsgrund Nr. 21 KARL.

⁷⁴ Art. 9 Abs. 3 KARL.

⁷⁵ Siehe Art. 10 Abs. 1 KARL. Mitgliedstaaten stellen insbesondere sicher, dass die Aufgaben und Zuständigkeiten aller beteiligten relevanten Akteure klar definiert sind, für die Bewirtschaftung von kommunalem Abwasser Ziele festgelegt werden und die zuständigen Behörden regelmäßig mit anderen einschlägigen zuständigen Behörden kommunizieren und die erforderlichen Daten austauschen, um die Anforderungen der erweiterten Herstellerverantwortung gem. Art. 9 KARL und zu den Organisationen für Herstellerverantwortung nach Art. 10 KARL zu erfüllen (vgl. Art. 9 Abs. 4 KARL).

⁷⁶ Art. 9 Abs. 3 a) Ziffer i) bis iii) KARL.

⁷⁷ Art. 9 Abs. 3 b) KARL. Dabei haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass die Organisationen für Herstellerverantwortung jährlichen unabhängigen Audits ihres Finanzmanagements (einschließlich ihrer Fähigkeit, die in Art. 9 Abs. 1 KARL genannten Kosten zu decken), der Qualität und Angemessenheit der gem. Art. 9 Abs. 3 a) KARL erhobenen Informationen und der Angemessenheit der gemäß Buchstabe gem. Art. 9 Abs. 3 b) KARL erhobenen Beiträge unterliegen. Auch sollen sie Maßnahmen treffen, um die Verbraucher über Abfallvermeidungsmaßnahmen, Rücknahme- und Sammelsysteme sowie über die Auswirkungen ungeeigneter Methoden zur Beseitigung der Produkte nach Anhang III der KARL und ihrer falschen oder übermäßigen Anwendung auf die Sammlung, Behandlung und Ableitung von kommunalem Abwasser zu informieren.

Abwasserbehandlungsanlagen sowie die Organisationen für Herstellerverantwortung. Zudem sind daneben aber auch die Aufgaben der Hersteller, die eines der in Anhang III aufgeführten Produkte in Verkehr bringen, zu definieren. Diese Aufgaben betreffen im Wesentlichen die Informationspflichten und finanziellen Betragspflichten der Hersteller gegenüber der Organisation für Herstellerverantwortung, die die Kommunalabwasserrichtlinie in Artikel 9 Absatz 3a) bis b) KARL aufzählt.

Zudem hat die Bundesrepublik Ziele für die Bewirtschaftung von kommunalem Abwasser festzulegen, um zum einen die Wahrung der Fristen zur Einführung der Viertbehandlung aus Artikel 8 Absatz 1, 4 und 5 KARL und aller qualitativen und quantitativen Anforderungen sicherzustellen. Dazu ist vorab der Ausbaustand der betroffenen Abwasserbehandlungsanlagen zu erfassen.

Des Weiteren muss ein Berichterstattungssystem eingerichtet werden, um Daten über die von den betroffenen Herstellern in Verkehr gebrachten Produkte, die Viertbehandlung des kommunalen Abwassers und andere für die Einhaltung der Fristen bzw. Anforderungen aus Artikel 8 Absatz 1, 4 und 5 KARL relevanten Daten zu erheben.

Außerdem müssen die zuständigen Behörden regelmäßig mit anderen zuständigen Behörden kommunizieren und die erforderlichen Daten austauschen, um die Anforderungen der Artikel 9 und 10 KARL zu erfüllen (zu den Randnummern 64-67, vergleiche Artikel 9 Absatz 4a) bis d) KARL). Eine konkrete Ausgestaltung dieser Verpflichtung gibt die Kommunalabwasserrichtlinie nicht vor – sie

obliegt damit den Mitgliedstaaten im Rahmen der Umsetzung in nationales Recht.

(ii) Folgen fehlender bzw. unzureichender Umsetzung: Mit Blick auf die Regelungen der Kommunalabwasserrichtlinie dürfte es für die Herleitung eines Anspruchs von Bürgerinnen und Bürgern auf die Viertbehandlung von kommunalem Abwasser in Abwasserbehandlungsanlagen oder der Kostenbeteiligung der betroffenen Hersteller zwecks Finanzierung der Viertbehandlung an der erforderlichen Durchgriffseignung fehlen. Dazu könnte beispielsweise ein Anspruch von Einwohnerinnen und Einwohnern der Gemeinden gehören, die in den Anwendungsbereich von Artikel 8 KARL fallen.

Grundsätzlich ergibt sich nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) mit Ablauf der Umsetzungsfrist aus Artikel 288 AEUV in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) ein Gebot zur richtlinienkonformen Interpretation des nationalen Umsetzungsrechtsaktes.⁷⁸ Das Gebot der richtlinienkonformen Auslegung des nationalen Rechts ist auch dann anzuwenden, wenn das nationale Recht auch Auslegungen zulassen würde, die im Widerspruch zu den Vorgaben der EU-Richtlinie stehen.⁷⁹

Eine Vorschrift aus einer EU-Richtlinie kann nur dann direkte Wirkung im nationalen Recht entfalten, wenn sie dafür inhaltlich geeignet ist – also unmittelbar Regelungen im innerstaatlichen Rechtsbereich setzen kann. Sie kann nationale Stellen (wie Behörden oder staatliche Einrichtungen) nur dann verpflichten, wenn sie klar,

⁷⁸ EuGH, Urt. v. 11. Juli 1996 – C-71/94, C-72/94, C-73/94, BeckRS 2004, 77734.

⁷⁹ Nettesheim, in: Das Recht der Europäischen Union, Stand: Januar 2025, Art. 288 AEUV, Rn. 135.

präzise und unbedingt formuliert ist. Dasselbe gilt, wenn es darum geht, Rechte oder Zuständigkeiten daraus abzuleiten. Dazu müssen die anspruchsgrundlegenden Bestimmungen die Anspruchsträger sowie auch die Verpflichteten und den Anspruchsinhalt konkret erkennen lassen.⁸⁰ Dies gilt weder für die Viertbehandlung von kommunalem Abwasser in Abwasserbehandlungsanlagen noch für die Finanzierung der erweiterten Herstellerverantwortung durch die Kostenbeteiligung der betroffenen Hersteller.

Das heißt, einen Anspruch von Bürgerinnen und Bürgern auf eine Viertbehandlung von kommunalem Abwasser in Abwasserbehandlungsanlagen gemäß Artikel 8 KARL dürfte – auch im Falle einer fehlenden bzw. unzureichenden Umsetzung der Kommunalabwasserrichtlinie in der Bundesrepublik – nicht bestehen.

(iii) Ausblick: Mit Blick auf die Umsetzung der Kostenbeteiligung von mindestens 80 Prozent hat sich die bisherige Bundesregierung gegen eine Überschreitung der Mindestgrenze ausgesprochen. Auf eine kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU vom 3. September 2024, ob eine Kostenbeteiligung von mehr als 80 Prozent in Deutschland umgesetzt werden solle, hat die damalige Bundesregierung erklärt, dass es der Bundesregierung in den Verhandlungen zur Kommunalabwasserrichtlinie wichtig war, dass die Finanzierung der Kosten für die Einführung der Viertbehandlung anteilig erfolgt. Dieser Forderung der Bundesregierung sei die EU durch die Einführung einer mindestens 80-prozentigen Finanzierung über die erweiterte Herstellerverantwortung grundsätzlich nachgekommen. Allerdings habe die Bundesregierung im

Trilog zur Sicherstellung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt und zur Sicherstellung der Arzneimittelversorgung einen festen Prozentsatz von 80 Prozent bevorzugt.⁸¹ Es bleibt abzuwarten, wie sich die aktuelle deutsche Bundesregierung zur Umsetzung der Kostenbeteiligung von mindestens 80 Prozent positioniert.

7. Überwachungsmaßnahmen

Die Durchführung ist von den Mitgliedstaaten durch geeignete Maßnahmen zu überwachen. Das schließt im Wesentlichen folgende Maßnahmen ein:

7.1 Überwachung von kommunalem Abwasser

Für die Überwachung von kommunalem Abwasser haben die Mitgliedstaaten ein nationales System für die Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den für die öffentliche Gesundheit zuständigen Behörden und den für die Behandlung von kommunalem Abwasser zuständigen Behörden einzurichten. Insbesondere, um

- relevante Parameter für die öffentliche Gesundheit zu ermitteln, die zumindest im Zulauf kommunaler Abwasserbehandlungsanlagen zu überwachen sind, wie zum Beispiel der SARS-CoV-2-Virus und seine Varianten, oder
- eine angemessene und rechtzeitige Mitteilung der Überwachungsergebnisse an die für die öffentliche Gesundheit zuständigen Behörden und ggfs. an die für Trinkwasser zuständigen Behörden zu gewährleisten.⁸²

⁸⁰ Nettesheim, in: Das Recht der Europäischen Union, Stand: Januar 2025, Art. 288 AEUV, Rn. 145f.

⁸¹ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion CDU/CSU – Drucksache 20/12709 – Umsetzung der zu erwartenden Kommunalabwasserrichtlinie vom 18. September 2024, Deutscher Bundestag 20. Wahlperiode, Drs. 20/13039, S. 3.

⁸² Art. 17 Abs. 1 KARL.

Dabei haben die Mitgliedstaaten insbesondere sicherzustellen, dass die für die Überwachung zuständigen Stellen Folgendes überwachen:

- **Klärschlamm:** die Einleitungen⁸³, die Menge und die Zusammensetzung von Klärschlamm sowie die beabsichtigte Verwendung des Klärschlamm⁸⁴ kommunaler Abwasserbehandlungsanlagen;
- **Wiederverwendung kommunalen Abwassers:** die jährlichen und monatlichen Mengen des für die landwirtschaftliche Bewässerung wiederverwendeten kommunalen Abwassers, das Gegenstand der Ausnahme nach Artikel 15 Absatz 1 der Richtlinie ist;⁸⁵
- **Treibhausgase** (einschließlich mindestens CO₂, N₂O und CH₄), die von kommunalen Abwasserbehandlungsanlagen mit 10.000 EW und mehr ausgestoßen werden und
- **Energie**, die von Eigentümern oder Betreibern von kommunalen Abwasserbehandlungsanlagen, die 10.000 EW und mehr behandeln, verbraucht und erzeugt wird⁸⁶ sowie
- **weitere Anforderungen:** und die Einhaltung der weiteren Anforderungen nach Artikel 21 Absatz 2 und 3 KARL.⁸⁷

Gemäß der Frist des Artikels 22 KARL – je nach Datensatz frühestens bis zum 31. Dezember 2028 – haben die Mitgliedstaaten mit Unterstützung der Europäischen Umweltagentur (**EUA**) aus den Überwachungsergebnissen jeweils Datensätze im Sinne der Artikel 22 Abs. 1a) bis l) KARL zu entwickeln und diese nach den spezifischen Anforderungen der jeweiligen in den Ziffern a) bis l) genannten Bereiche zu verarbeiten.⁸⁸

7.2 Risikobewertung und Risikomanagement

Bis zum 31. Dezember 2027 haben die Mitgliedstaaten die Risiken, die durch die Einleitung von kommunalem Abwasser für die Umwelt und die menschliche Gesundheit bestehen, anhand der Maßstäbe von Artikel 18 Absatz 1 KARL zu ermitteln und zu bewerten.⁸⁹ Die Ermittlung ist alle sechs Jahre, beginnend am 31. Dezember 2033, durchzuführen.⁹⁰ Soweit die Mitgliedstaaten dabei Risiken ermittelt haben, haben sie geeignete Maßnahmen zu deren Bewältigung zu ergreifen.⁹¹

8. Sanktionen für die Nichteinhaltung der Verpflichtungen

Die Mitgliedstaaten sollen wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen bei Verstößen gegen nationale Vorschriften erlassen und alle dafür nötigen Maßnahmen treffen. Dabei ist ggf. die finanzielle Lage der betroffenen

⁸³ Die Einleitung ist entsprechend den Methoden für die Überwachung und Auswertung der Ergebnisse nach den Anforderungen in Anhang I Teil C KARL durchzuführen, um die Einhaltung der Anforderungen des Anhangs I Teil B KARL zu überprüfen. Diese Überwachung umfasst auch die Frachten und Konzentrationen der in Anhang I Teil B KARL aufgeführten Parameter.

⁸⁴ Die Überwachung ist unter Berücksichtigung der Anforderungen der Richtlinie 86/278/EWG für Klärschlamm, der für landwirtschaftliche Zwecke vorgesehen ist, durchzuführen.

⁸⁵ Davon zu erfassen sind der Nährstoffgehalt des zur landwirtschaftlichen Bewässerung wiederverwendeten Abwasseranteils und der Zeitraum, in dem dieser kommunale Abwasseranteil wiederverwendet wird, im Vergleich zum monatlichen Wasser- und Nährstoffbedarf der mit diesem wiederverwendeten kommunalen Abwasser bewässerten Zielkulturen.

⁸⁶ Das gilt ungeachtet dessen, ob sie auf deren Gelände oder außerhalb davon verbraucht oder erzeugt wird, im Einklang mit den Anforderungen von Art. 11 Abs. 2 KARL, sowie die nach den in Art. 11 Abs. 3 und 4 KARL genannten Ausnahmen zugekauft Energie.

⁸⁷ Art. 21 Abs. 1a) bis e) KARL.

⁸⁸ Art. 22 KARL.

⁸⁹ Art. 18 Abs. 1 KARL.

⁹⁰ Art. 18 Abs. 3 KARL.

⁹¹ Art. 18 Abs. 2 KARL.

Personen und Unternehmen zu berücksichtigen.⁹² Zu diesem Zweck müssen die Mitgliedstaaten Schadensersatzvorschriften gemäß Artikel 26 KARL und Sanktionsvorschriften nach Artikel 29 KARL in Kraft setzen.

9. Umsetzungsfragen

9.1 Umsetzungsspielraum

Ergänzend zu den Ausführungen unter D.6 obliegt es den Mitgliedstaaten und damit auch der Bundesrepublik Deutschland, für die Überwachung von kommunalem Abwasser ein nationales System für die Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den für die öffentliche Gesundheit und für die Behandlung von kommunalem Abwasser zuständigen Behörden einzurichten sowie Sanktionen für die Nichteinhaltung der Verpflichtungen vorzusehen.

Die Kommunalabwasserrichtlinie sieht in Artikel 33 Absatz 1 KARL, der die Umsetzungsfristen regelt, keine Frist für die Sanktionen nach Artikel 29 KARL vor. Das bedeutet zwar, dass die Richtlinie grundsätzlich keine Frist für die Umsetzung von Sanktionen gemäß Artikel 29 KARL in nationales Recht festlegt. Die Mitgliedstaaten sind dennoch verpflichtet, wirksame Sanktionen vorzusehen, um die Einhaltung der Richtlinie sicherzustellen. Soweit die Frist am 31. Juli 2027 nach Artikel 33 Absatz 1 KARL verstreicht, ohne dass Vorschriften über Sanktionen in Kraft gesetzt werden, fehlt es an wirksamen Sanktionsregelungen – etwas anderes dürfte nur denkbar sein, soweit Behörden auf Grundlage

bestehenden Fachrechts Verstöße mit Sanktionen belegen können. Daher dürfte der genannte Fristablauf auch mit Blick auf die Verpflichtung zum Erlass wirksamer Sanktionsvorschriften auch für das Inkraftsetzen der Sanktionen gemäß Artikel 29 KARL bedeutsam sein.

Die Schaffung baldiger Rechtssicherheit liegt zudem auch im maßgeblichen Interesse der betroffenen Betreiber kommunaler Kläranlagen, wie etwa die Stellungnahmen des Verbands Kommunaler Unternehmen⁹³ und des Bundesverbands der Energie- und Wasserwirtschaft e.V.⁹⁴ zeigen, sowie auch der Hersteller von Humanarznei- und kosmetischen Mitteln.

9.2 Durchführungsrechtsakte

Zudem ist es auch an der EU-Kommission, die Kommunalabwasserrichtlinie als Rechtsrahmen durch den Erlass von Durchführungsrechtsakten im Einzelnen zu konkretisieren. Dazu ist der EU-Kommission in der Kommunalabwasserrichtlinie die Befugnis übertragen, Durchführungsrechtsakte für folgende Punkte zu erlassen:

- Auslegung, Betrieb, Wartung und Mindesthäufigkeit der Überprüfung von individuellen Systemen, die alternativ zu einer Kanalisation eingerichtet werden, bis zum 2. Januar 2028 (Artikel 4 Absatz 4 KARL);
- integrierte Pläne für die kommunale Abwasserbewirtschaftung, die Methoden zur Ermittlung der Maßnahmen nach Anhang V und das Format der Pläne beinhalten, bis zum 2. Januar 2028 (Artikel 5 Absatz 6 KARL);

⁹² Vgl. Erwägungsgrund Nr. 53 KARL.

⁹³ Siehe dazu auch die Stellungnahme des Verbands kommunaler Unternehmen (VDK), abrufbar unter: https://www.vku.de/fileadmin/user_upload/Verbandsseite/Positionen/Kommunale_Wasserwirtschaft/241205_VKU-Positionspapier_Umsetzung_KARL_final.pdf.

⁹⁴ Siehe Stellungnahme des BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V. vom 30. August 2024, abrufbar unter: https://www.bdew.de/media/documents/240830_BDEW_STN_Kommunale_Abwasserrichtlinie_Umsetzung.pdf.

- Format und Methode der Risikobewertung der Viertbehandlung des Abwassers nach Artikel 8 Absatz 2 Unterabsatz 3 (Artikel 8 Absatz 3 KARL);
- Festlegung der Überwachungs- und Probenahmeverfahren der Viertbehandlung des Abwassers, die von den Mitgliedstaaten anzuwenden sind, um das Vorhandensein und die Mengen der in Anhang I Tabelle 3 aufgeführten Indikatoren im kommunalen Abwasser zu bestimmen (Artikel 8 Absatz 6 KARL);
- Vorgaben für Mengenberechnungen für Verantwortlichkeit nach der erweiterten Herstellerverantwortung, die detaillierte Kriterien für die einheitliche Anwendung der in Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe b festgelegten Bedingung auf bestimmte Produktkategorien enthalten, bis zum 31. Dezember 2027 (Artikel 9 Absatz 5 KARL);
- Vorgaben für die Mindesthäufigkeit für Probenahmen und eine harmonisierte Methode zur Messung antimikrobieller Resistenzen im Rahmen der Überwachung kommunalen Abwassers, bis zum 2. Juli 2026 (Artikel 17 Absatz 3 KARL);
- Methode zur Messung von „PFAS Gesamt“, bis zum 2. Januar 2027 (Artikel 21. Absatz 5 KARL);
- Mindestliste einschlägiger Schadstoffe auf Basis des Berichts der Mitgliedstaaten (Ernächtigung der Europäischen Kommission, aber keine Verpflichtung zum Erlass, Artikel 21 Absatz 6 KARL);
- Methoden und Formate für die Übermittlung der nationalen Durchführungsprogramme (Artikel 23 Absatz 4 KARL);
- Format und Methoden für die Informationen für die Öffentlichkeit (keine Verpflichtung zum Erlass und nicht fristgebunden, Artikel 24 Absatz 4 KARL).

E.

Mögliche rechtliche Vorgehensweise gegen die Kommunalabwasserrichtlinie

1. Kritikpunkte an der Kommunalabwasserrichtlinie

Während die Ziele der Kommunalabwasserrichtlinie weitgehend begrüßt werden, entzündet sich Kritik vor allem an der erweiterten

Herstellerverantwortung. Hier werden mögliche Rechtsschutzezeuge für private Personen wie von der erweiterten Herstellerverantwortung betroffene Hersteller von Arzneimitteln und Kosmetika skizziert. Zu den Erfolgsaussichten einzelner Rechtschutzbegehren nehmen wir im Rahmen unseres Auftrages keine Stellung.

2. Mögliche Klagewege gegen die Kommunalabwasserrichtlinie

2.1 Mögliche Klagearten gegen die Kommunalabwasserrichtlinie auf Unionsebene

(i) Übersicht über den Mitgliedstaaten offenstehende Klagearten: Mitgliedstaaten können Nichtigkeitsklage nach Artikel 263 Absatz 2 AEUV erheben wegen Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung der Verträge oder einer bei ihrer Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder wegen Ermessensmissbrauchs. Die Republik Polen hat diesen Weg im März 2025 beschritten und stützt sich auf eine Teilnichtigkeit der Kommunalabwasserrichtlinie, siehe Hinweise unten unter F.4. Sollte die Teilnichtigkeitsklage der Republik Polen Erfolg haben, würden Artikel 9 Absatz 1 in Verbindung mit Anhang III der Richtlinie – mit hin die erweiterte Herstellerverantwortung – für nichtig erklärt werden. In der Folge bestünde keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten mehr, die erweiterte Herstellerverantwortung in nationales Recht umzusetzen. Die übrigen Verpflichtungen, zum Beispiel zum Ausbau der Viertbehandlung, würden aber weiterhin bestehen.

(ii) Übersicht über privaten Personen offenstehende Klagearten: Privaten Personen – was natürliche Personen oder juristische Personen wie Unternehmen einschließt – stehen zwar grundsätzlich drei Klagearten auf Unionsebene offen: eine Nichtigkeitsklage nach Artikel 263 AEUV, eine Untätigkeitsklage nach Artikel 265 AEUV oder eine Schadensersatzklage nach Artikel 268 AEUV.

Im Fall der Kommunalabwasserrichtlinie kommt aber nur die Nichtigkeitsklage in Betracht.

(iii) Nichtigkeitsklage nach Artikel 263 AEUV

(iv) Zulässigkeit: Da eine Richtlinie gegenüber privaten (juristischen oder natürlichen) Personen noch keine Rechtswirksamkeit entfaltet, können private Personen grundsätzlich nicht gegen eine Richtlinie vorgehen. Eine Nichtigkeitsklage ist dem Wortlaut nach zulässig gegen

„an [die klagende Person] gerichtete oder sie unmittelbar und individuell betreffende (...) Handlungen sowie gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen.“⁹⁵

In formeller Hinsicht ist eine solche unmittelbare Betroffenheit der klagenden Person bei Richtlinien ausgeschlossen, da stets Umsetzungsrechtsakte der Mitgliedstaaten erforderlich sind. Man kann für eine materielle Unmittelbarkeit einer Richtlinie argumentieren, wenn die Umsetzung so zwingend und vollständig determiniert ist, dass die belastende Wirkung materiell bereits von der Unionsmaßnahme ausgeht.⁹⁶ Wenn die belastete Person also bereits zu nicht mehr korrigierbaren Entscheidungen oder Dispositionen gezwungen ist, kann das für eine unmittelbare Betroffenheit sprechen.⁹⁷

Die hinreichende individuelle Betroffenheit durch eine an die Mitgliedstaaten gerichtete Richtlinie setzt voraus, dass eine Richtlinie zwar nicht in formeller Weise, aber ihrem Wesen nach sich unmittelbar auf die Rechtsstellung der klagenden

⁹⁵ Art. 263 Abs. 4 AEUV

⁹⁶ Dörr, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 83. EL Juli 2024, Art. 263 AEUV Rn. 69

⁹⁷ Gernert, Individualrechtsschutz in der Europäischen Union, in ZJS (Zeitschrift für das Juristische Studium), 2021 S. 448.

Person auswirkt, weil den Mitgliedstaaten kein Ermessensspielraum bei der Umsetzung verbleibt, welche die Wirkung gegenüber der klagenden Person noch offenlassen würde.⁹⁸

(v) Begründetheit: Eine Nichtigkeitsklage ist begründet, wenn die klagende Person durch den angegriffenen Rechtsakt in ihren Rechten verletzt ist. Dabei muss es sich um aus dem europäischen Primärrecht begründete Rechte handeln.

Ein durch den Universitätsprofessor Udo Di Fabio erstelltes Rechtsgutachten, das im November des Jahres 2021 im Auftrag des Bundesverbands der Arzneimittel-Hersteller e.V. (BAH) (seit Mai 2024 Pharma Deutschland e.V.), des Bundesverbands der Pharmazeutischen Industrie e.V. (BPI), Pro Generika e.V. und des Verbands Forschender Arzneimittelhersteller e.V. publiziert wurde, kommt unter anderem zu dem Schluss, dass eine Umweltsonderabgabe auf Humanarzneimittel gegen vorrangiges Primärrecht verstößt, da menschliches Leben in der Wertordnung der Europäischen Verträge Vorrang vor Belangen des Umweltschutzes habe.⁹⁹

2.2 Rechtsfolgen bei erfolgreichem Rechts-schutz gegen die Kommunalabwasserrichtlinie auf Unionsebene

Der Gerichtshof der Europäischen Union kann einen Rechtsakt der Unionsorgane nach Artikel 264 AEUV für (teil)nichtig erklären, sofern eine zulässige Nichtigkeitsklage nach Artikel 263 AEUV begründet ist. Auch wenn der Wortlaut des Artikels 264 AEUV eine Teilnichtigkeit nicht ausdrücklich erwähnt, kommt diese nach ständiger Rechtsprechung der Unionsgerichte dennoch in Betracht.

Voraussetzung für eine Teilnichtigkeit ist, dass sich die angefochtenen Teile der Richtlinie von den übrigen Teilen abtrennen lassen, ohne dass die Richtlinie insgesamt ihren wesentlichen Inhalt verliert. Im Falle der erweiterten Herstellerverantwortung ist anzunehmen, dass sich die Regelungen aus Artikel 9 und 10 KARL an sich von den übrigen Zielen und Regelungen der Kommunalabwasserrichtlinie abtrennen lassen. Eine Umsetzungsverpflichtung der Mitgliedstaaten entfiele für den für nichtig erklärt Teil der Richtlinie.

Sollte es Umsetzungsrechtsakte der Bundesrepublik Deutschland geben, hätte die Aufhebung von Artikel 9 KARL und damit der erweiterten Herstellerverantwortung keine automatische Nichtigkeit des nationalen Umsetzungsaktes zur Folge. Vielmehr bliebe der nationale Umsetzungsakt zunächst bestehen. Sofern Unionsgerichte feststellen, dass die Kommunalabwasserrichtlinie gegen Unionsrecht verstößt, kann jedoch davon ausgegangen werden, dass sich daraus ein Handlungsdruck für den nationalen Gesetzgeber ergeben würde, den Umsetzungsrechtsakt zu ändern oder aufzuheben.

2.3 Laufendes Klageverfahren

Seit Anfang März 2025 gehen – nach Mitteilung des Branchenverbands Pharma Deutschland – die Unternehmen Dermapharm, Fresenius Kabi, hameln pharma, PUREN Pharma, Sandoz/Hexal, TEVA und Zentiva Pharma mit Klagen beim Europäischen Gerichtshof (EuG) gegen die Kommunalabwasserrichtlinie vor. Der Branchenverband Pharma Deutschland beabsichtigt nach

⁹⁸ Vgl. EuGH, Urt. v. 12. Juli 2022 – C-348/20, UKuR 2023, 24.

⁹⁹ Siehe Rechtsgutachten zu „Unions- und verfassungsrechtliche Grenzen für eine Umweltsonderabgabe auf Humanarzneimittel“ aus November 2021 von Univ.-Prof. Dr. iur. Dr. sc. pol. Udo Di Fabio, S. 2.

eigener Aussage, den Klagen seiner Mitgliedsunternehmen als Streithelfer beizutreten.¹⁰⁰ Der VKE-Kosmetikverband, der Verband der Vertriebsfirmen kosmetischer Erzeugnisse, hat sich mit einem Schreiben vom 30. Januar 2025 an den Deutschen Bundestag gerichtet und darum gebeten, dass sich Deutschland auf europäischer Ebene für eine Initiative zur Anpassung der Kommunalabwasserrichtlinie einsetzt.¹⁰¹ Für den Fall, dass die betroffenen Pharmaunternehmen mit ihren Klagen vor dem EuG Erfolg haben, sind im Wesentlichen die Folgen für die Kommunalabwasserrichtlinie und für die nationalen Umsetzungsakte zu beobachten.

Dabei haben wir verstanden, dass die betroffenen Pharmaunternehmen mit ihren Klagen die Regelungen zur erweiterten Herstellerverantwortung, wie sie insbesondere in Artikel 9 der Richtlinie vorgesehen sind, angreifen.

3. Mögliche Klagewege gegen Umsetzungsrechtsakte auf nationaler Ebene

In Bezug auf die erweiterte Herstellungsverantwortung bleibt betroffenen Herstellern in jedem Fall der Weg, gegen eine individuelle an diese Person gerichtete Maßnahme, wie eine Aufforderung zum Beitritt zu einer Organisation für Herstellungsverantwortung oder eine Zahlungsaufforderung, vorzugehen.

Dabei kommt bezüglich einer Zahlungsaufforderung entweder eine Klage vor dem Verwaltungsgericht oder vor einem Zivilgericht in Betracht, je

nachdem, welche Rechtsnatur dem Rechtsverhältnis zwischen dem Hersteller und der jeweiligen Organisation für Herstellerverantwortung beigemessen wird. Das wird auch von der nationalen Umsetzung abhängen.

Im fachgerichtlichen Klageverfahren kann das Recht auf den gesetzlichen Richter nach Artikel 101 Grundgesetz (GG) das Fachgericht auch dazu zwingen, bei etwaiger Verletzung von Unionsrecht die europäischen Gerichte anzurufen. Das Rechtsschutzsystem der Europäischen Union geht in Bezug auf Richtlinien grundsätzlich davon aus, dass eine betroffene Person sich vor nationalen Gerichten gegen eine an diese Person gerichtete Maßnahme wendet, wobei das angerufene nationale Gericht im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens nach Artikel 267 AEUV vor den europäischen Gerichten untersuchen lassen kann, ob die angegriffene Maßnahme Unionsrecht verletzt.

Bei möglicher Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Maßnahme kann ein Fachgericht im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens eine Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht beantragen, siehe Artikel 94 Absatz 1 Nr. 2 GG. Sofern ein betroffenes Unternehmen sich in seinen nationalen verfassungsmäßigen Rechten verletzt sieht und ein Fachgericht die verfassungsgerichtlichen Bezüge nicht hinreichend berücksichtigt hat, kann trotz der Subsidiarität eine individuelle Verfassungsbeschwerde in Betracht kommen, siehe Artikel 94 Absatz 1 Nr. 4a GG.

Mögliche Rechtsgründe für eine Verletzung der Rechte eines betroffenen Herstellers könnten

¹⁰⁰ Mitteilung dazu abrufbar unter: <https://www.pharmadeutschland.de/newsroom/news/artikel/pharmaunternehmen-klagen-gegen-die-europaeische-abwasserrichtlinie/> (zuletzt aufgerufen am 30. Mai 2025).

¹⁰¹ VKE-Kosmetikverband, Omnibus-Initiative zur EU-Kommunalabwasserrichtlinie, abrufbar unter: <https://www.lobbyregister.bundestag.de/media/83/56/484407/Stellungnahme-Gutachten-SG2502240003.pdf> (zuletzt abgerufen am 30. Mai 2025).

verfassungsrechtlicher Natur sein, wenn die mit der erweiterten Herstellerverantwortung auferlegte Abgabe gegen Grundrechte verstößt. Zu denken ist an eine Verletzung der Freiheitsgrundrechte aus Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 12 Absatz 1 GG oder auch des Grundsatzes der Gleichbehandlung aus Artikel 3 Absatz 1 GG aufgrund der Heranziehung aus-

schließlich von Arzneimittel- und Kosmetikherstellern, nicht jedoch von Herstellern anderer chemischer Produkte. Je nach nationaler Ausgestaltung kann auch an eine Verletzung der (negativen) Vereinigungsfreiheit aus Artikel 9 GG gedacht werden, wegen des Zwanges, sich einer Organisation für Herstellerverantwortung anzuschließen.

F.

Aktueller Umsetzungs- und Meinungsstand in anderen Mitgliedstaaten

1. Frankreich¹⁰²

1.1 Umsetzungsstand in Frankreich

Die Französische Republik hat noch keine Informationen über geplante Umsetzungsmaßnahmen übermittelt.

Allerdings ist anzumerken, dass Frankreich bereits die Kernanforderungen der EWG Kommunalabwasserrichtlinie (EWG-KARL) erfüllt. Diese sind im Umweltgesetzbuch (Artikel L. 214-1) sowie in nationalen Vorschriften, insbesondere in der Ministerialverordnung vom 21. Juli 2015 über Abwassersysteme, verankert. Ballungsräume mit mehr als 2.000 Einwohnerinnen und Einwohnern sind weitgehend mit Sammel- und Zweitbehandlungssystemen ausgestattet und eutrophierungsgefährdete Gebiete wurden bereits ermittelt.

Der „Nationale Aktionsplan für eine nachhaltige Regenwasserbewirtschaftung 2021“ ergänzt diesen Rahmen mit dem Ziel, die Abwassersysteme zu optimieren. Der Plan sieht 24 gezielte Maßnahmen vor, die sich auf vier Hauptsäulen stützen:

- Integration der Regenwasserbewirtschaftung in die Raumplanung durch Verbesserung der sektorübergreifenden Koordinierung zwischen den Akteursgruppen im Wasser- und Planungsbereich,
- Sensibilisierung für Regenwasser und die damit verbundenen Ökosystemleistungen durch Nutzung der Erfahrungen aus der Praxis,
- Erleichterung und Unterstützung der Durchsetzung von Wasservorschriften zur Verbesserung

¹⁰² Die Einschätzung zu Frankreich wurde von unseren französischen Kolleginnen Evelyne Friedel und Juliette Mailliard im Original in englischer Sprache erstellt.

der Regenwasserbewirtschaftung bei Niederschlagsereignissen und

- Verbesserung der wissenschaftlichen Kenntnisse für eine bessere Regenwasserbewirtschaftung.

1.2 Meinungsstand in Frankreich

Obwohl Frankreich die Kommunalabwasserrichtlinie noch nicht umgesetzt hat, fanden bereits Gespräche zwischen den an der Abwasserbehandlung beteiligten Akteursgruppen statt.

Am 20. März 2025 organisierte der „Interministerielle Verband für Abwassermanagement des Großraums Paris“ (SIAAP) eine Konferenz mit dem Titel „résEAUnance“, an der Vertreterinnen und Vertreter aus dem Abwassersektor teilnahmen, um die sich aus der Umsetzung der Kommunalabwasserrichtlinie ergebenden Probleme zu erörtern.

Die wichtigsten Ergebnisse der Diskussionen sind folgende:

- Bestimmte neue Verpflichtungen können nur auf regionaler Ebene umgesetzt werden, insbesondere die Wassersammlung, -speicherung und das Energiemanagement.
- Einige der neuen Anforderungen erfordern einen gemeinsamen Ansatz der Beteiligten, insbesondere das in der Richtlinie festgelegte Ziel der Energieautarkie.
- Zusätzlich zur Finanzierung eines Teils der Kosten durch die Hersteller im Rahmen des REP-Mechanismus (Responsabilité Élargie du Producteur, deutsch: erweiterte Herstellerverantwortung)

müssen die gewählten Vertreterinnen und Vertreter sowie Verbraucherinnen und Verbraucher davon überzeugt werden, einen Teil der mit der Umsetzung der Richtlinie 2024/3019 verbundenen Kosten zu tragen.

Die Kommunen dürften angesichts der Anpassungen, die die Umsetzung der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser erfordern wird, besonders betroffen sein. Dazu gehören die Nachrüstung der Infrastruktur, verbesserte Überwachung, Regenwasserbewirtschaftungspläne, die Förderung der Kreislaufwirtschaft usw.

2. Niederlande¹⁰³

2.1 Umsetzungsstand in den Niederlanden

In den Niederlanden befindet sich der Umsetzungsprozess noch in einem frühen Stadium und der Stand der Umsetzung lautet: „hinter dem Zeitplan zurück / Richtlinie nicht (vollständig) umgesetzt“.¹⁰⁴ Während die Kommunalabwasserrichtlinie alle Mitgliedstaaten verpflichtet, die überarbeitete Richtlinie bis 2028 umzusetzen, gibt die niederländische Regierung bemerkenswerterweise an, dass die Umsetzung bis Ende 2032 abgeschlossen sein soll (wobei sich das nur auf eine der geltenden Fristen bezieht). Daher gibt es in den Niederlanden noch keine bewährten Verfahren, die auf dem neuen Rechtsrahmen der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser basieren. Bislang wurden unseres Wissens nach keine Änderungen der nationalen Rechtsvorschriften initiiert.

Konkret erwarten wir in der Umsetzung der Kommunalabwasserrichtlinie unter anderem

¹⁰³ Die Einschätzung zu den Niederlanden wurde von unserer niederländischen Kollegin Margot van Gerwen im Original in englischer Sprache erstellt.

¹⁰⁴ Wir verweisen auf den folgenden Link: <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Richtlijn/EUR20243019> und den Bericht der niederländischen Regierung über die Umsetzung der Richtlinie im Jahr 2025, erstes Quartal, S. 7, Nr. 39.

eine Änderung des Umweltmanagementgesetzes, des Gesetzes über die Verschmutzung von Oberflächengewässern, des Umweltmanagement-Genehmigungsgesetzes mit Vorschriften für die Einleitung von gewerblichen Abwässern in die öffentliche Kanalisation sowie mehrerer Vorschriften über die Einleitung von kommunalem Abwasser, die Sammlung und den Transport von Abwasser.¹⁰⁵ Die besten Praktiken in den Niederlanden werden höchstwahrscheinlich bekannt und klar werden, sobald die niederländische Regierung über ihr Umsetzungsprogramm Bericht erstatten muss.

2.2 Meinungsstand in den Niederlanden

In den Niederlanden wurden auch keine anderen Bedenken und/oder Meinungen öffentlich geäußert, die die Zulässigkeit der Kommunalabwasserrichtlinie in Frage stellen. Die niederländische Regierung hat jedoch den Vorschlag geprüft.¹⁰⁶ In dieser Prüfung unterstützt die niederländische Regierung die erweiterte Herstellerverantwortung, da sie im Einklang mit dem Ausgangspunkt der niederländischen Politik steht, wonach der Verursacher zu zahlen hat.

Die niederländische Regierung hat jedoch einige Bedenken hinsichtlich der Umsetzung der „erweiterten Herstellerverantwortung“ und der damit verbundenen Kosten geäußert. Die Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung kann komplex sein und erfordert das Engagement der Hersteller sowie der Wasserbehörden (niederländisch: Waterschappen) für die notwendige Überwachung und Durchsetzung. Nicht

alle zu liefernden Daten sind derzeit verfügbar, darunter auch Daten zu Umweltrisiken. Um gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten, hält es die niederländische Regierung außerdem nicht für wünschenswert, dass jeder Mitgliedstaat sein eigenes System der erweiterten Herstellerverantwortung einführt, sondern befürwortet ein EU-weites System. Die letzte Anmerkung betrifft die erweiterte Herstellerverantwortung, die zu zusätzlichen Kosten für Pharmaunternehmen führen könnte, die möglicherweise an die Patientinnen und Patienten weitergegeben werden. Um dieses Risiko zu mindern, hat die niederländische Regierung zugesagt, zu prüfen, wie der Verwaltungsaufwand für die Mitgliedstaaten und die Hersteller minimiert werden kann.

Neben dem Papier, auf das sich die niederländische Regierung vor der formellen Annahme der Kommunalabwasserrichtlinie auf EU-Ebene und noch vor der Annahme des Vorschlags für eine Neufassung der Richtlinie bezog, wurde auch ein Positionspapier der niederländischen Union der Wasserbehörden (Unie van Waterschappen) veröffentlicht.¹⁰⁷ Die Union der Wasserbehörden sprach sich für das Prinzip der erweiterten Herstellerverantwortung aus.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt in den Niederlanden keine bewährten Verfahren im Zusammenhang mit der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser festgestellt wurden und dass in den Niederlanden keine Bedenken hinsichtlich der Zulässigkeit der Kommunalabwasserrichtlinie geäußert wurden.

¹⁰⁵ Wir verweisen auf die von den Mitgliedstaaten mitgeteilten nationalen Umsetzungsmaßnahmen zur Richtlinie 91/271/EWG des Rates vom 21. Mai 1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser, siehe <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=CELEX:31991L0271>.

¹⁰⁶ Siehe die ersten beiden Absätze auf Seite 7 des BNC-Fiches 2: Herziening Richtlijn stedelijk afvalwater, abrufbar unter <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-261fd9504c1f0a2c613d3fc0355f3be2722da.pdf>.

¹⁰⁷ Positionspapier zur Überarbeitung der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser [Richtlinie 91/271/EWG], abrufbar unter <https://unievanwaterschappen.nl/wp-content/uploads/2021/11/Position-Paper-herziening-Richtlijn-Stedelijk-Afvalwater-2020.pdf>.

3. Österreich¹⁰⁸

3.1 Umsetzungsstand in Österreich

In Österreich wurde die Kommunalabwasser-richtlinie bislang noch nicht umgesetzt. Ein Umsetzungsentwurf liegt derzeit ebenfalls nicht vor, sodass abzuwarten bleibt, in welcher Form und mit welchem Inhalt die nationale Umsetzung erfolgen wird. Die Abwasserentsorgung ist in Österreich primär auf Bundesebene im Wasserrechtsgesetz (WRG 1959 idGf) geregelt. Ergänzend sind jedoch auch spezifische Regelungen auf Landesebene zu berücksichtigen, beispielsweise länderspezifische Kanalgesetze zur Abwasserentsorgung und -beseitigung sowie das länderspezifische Baubebenrecht.

3.2 Meinungsstand in Österreich

Die Republik Österreich hat sich zur überarbeiteten Fassung der Kommunalabwasserrichtlinie nach der ersten Lesung im Europäischen Parlament grundsätzlich positiv geäußert und deren Annahme befürwortet. In den Erklärungen hat Österreich auf die Bedenken der Pharmazeutischen und kosmetischen Industrie hingewiesen und sich für eine frühzeitige Evaluierung der erweiterten Herstellerverantwortung ausgesprochen.

Trotz zahlreicher kritischer Stimmen aus der Industrie – etwa seitens PHARMIG – Verband der pharmazeutischen Industrie Österreichs oder des Fachverbands der Chemischen Industrie (FCIO), die eine faire Kostenverteilung fordern und die Kommunalabwasserrichtlinie kritisch beurteilen – wurden seitens Österreichs bzw. der österreichischen Interessenvertretungen bislang

keine offiziellen Schritte gegen die Richtlinie oder die Regelungen zur erweiterten Herstellerverantwortung eingeleitet.

4. Polen¹⁰⁹

4.1 Umsetzungsstand in Polen

Auch in Polen muss die Kommunalabwasserrichtlinie noch in nationales Recht umgesetzt werden. Derzeit werden keine diesbezüglichen gesetzgeberischen Schritte unternommen, und es wurden noch keine konkreten Absichten hinsichtlich der künftigen Umsetzung bekannt gegeben.

4.2 Meinungsstand in Polen

Die Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser, insbesondere der Mechanismus der erweiterten Herstellerverantwortung ist in Polen Gegenstand erheblicher Kontroversen, wobei viele Industrieverbände ihre Bedenken darüber äußern, wie die Kommunalabwasserrichtlinie ihre Ziele in dieser Hinsicht erreichen will. Tatsächlich hat Polen im EU-Rat gegen die Verabschiedung der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser gestimmt, was zeigt, dass diese Bedenken auch auf Regierungsebene geteilt werden.

In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die Republik Polen am 10. März 2025 offiziell Klage gegen das Europäische Parlament und den Rat der EU in der Rechtssache C-193/25¹¹⁰ erhoben hat, um die Bestimmungen über die erweiterte Herstellerverantwortung in Artikel 9 Absatz 1 in Verbindung mit

¹⁰⁸ Die Einschätzung zu Österreich wurde von unserer österreichischen Kollegin Tereza Gruenwaldska und unserem österreichischen Kollegen Christopher Bakier erstellt.

¹⁰⁹ Die Einschätzung zu Polen wurde von unseren polnischen Kollegen Bartosz Świdrak und Przemysław Walasek, im Original in englischer Sprache erstellt.

¹¹⁰ Klage vom 10. März 2025 in der Rechtssache C-193/25, C/2025/2189, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CE-LEX:62025CN0193>.

Anhang III der Kommunalabwasserrichtlinie für nichtig erklären zu lassen. Gerügt wird ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot, da neben Arzneimittel- und Kosmetikherstellern auch andere Hersteller mit ihren Produkten zu den Emissionen dieser Schadstoffe beitragen, aber nicht von der erweiterten Herstellerverantwortung

umfasst sind. Zudem wird ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nach Artikel 5 Absatz 4 EUV in Verbindung mit den Artikeln 296 und 191 Absatz 3 AEUV gerügt, durch den Erlass von Maßnahmen, die Kosten verursachten, die außer Verhältnis zur Erreichung der verfolgten Ziele stünden.

G.

Handlungsmöglichkeiten und Ausblick

1. Aktuelle Entwicklungen: Erneute Folgenabschätzung

Wie bei jedem Gesetzesvorhaben ging der Kommunalabwasserrichtlinie eine Folgenabschätzung voraus (Originaltitel „Impact Assessment“, siehe oben Randnummer 12). Die in der Folgenabschätzung bezifferten Auswirkungen für die Pharmaindustrie wurden kritisiert, da aus der Pharmaindustrie weit höhere Kosten und damit Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit mit bestimmten Arzneimitteln befürchtet werden.¹¹¹ Als Beispiel für mögliche Auswirkungen auf die Arzneimittelversorgung sei auf die Androhung der Marktführer Zentiva und Sandoz hingewiesen,

das preisgünstige Arzneimittel Metformin vom Markt zu nehmen.¹¹² Zentiva und Sandoz gehören zu den Klägern im von Pharma Deutschland unterstützten Klageverfahren vor dem EuG (siehe Beschreibung oben in Ziffer 3.2(b)).

Der EU-Gesundheitskommissar Olivér Várhelyi kündigte am 13. Mai 2025 an, dass die Europäische Kommission eine neue Folgenabschätzung über die Auswirkungen der am 1. Januar 2025 in Kraft getretenen Kommunalabwasserrichtlinie durchführen werde. Diese Ankündigung erfolgte im Rahmen des strukturierten Dialogs mit dem Ausschuss des Europäischen Parlaments für Umweltfragen, Klima und Lebensmittelsicherheit

¹¹¹ Siehe Gemeinsame Pressemitteilung vom 26. Februar 2025, abrufbar unter: <https://www.bpi.de/newsroom/news-details/gemeinsame-verbaende-pressemitteilung-engpass-risiko-durch-abwasserrichtlinie-deutsche-pharmaverbaende-erhöhen-druck-auf-die-eu-kommission-und-kritisieren-einseitige-kostenbelastung>; siehe auch Artikel GFA News „EU-Kommunalabwasserrichtlinie: Pharmaindustrie bereitet Klage gegen die EU-Kommission vor“, abrufbar unter: <https://www.gfa-news.de/news/eu-kommunalabwasserrichtlinie-pharmaindustrie-bereitet-klage-gegen-die-eu-kommission-vor> (zuletzt abgerufen am 30. Mai 2025).

¹¹² Siehe Bericht dazu in der tagesschau, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/wissen/gesundheit/metformin-ende-eu-100.html>, Anfrage an die Kommission vom 26. Mai 2025, abrufbar unter: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-10-2025-002108_DE.html sowie ablehnende Antwort der Europäischen Kommission vom 30. Juli 2025, abrufbar unter: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-10-2025-002108-ASW_DE.pdf (alle Quellen zuletzt aufgerufen am 19. August 2025).

(Committee on Environment, Public Health and Food Safety, ENVI).

Diese Bekanntgabe folgt auf einen Beschluss des Europäischen Parlaments im Rahmen seines Initiativberichts zur Europäischen Wasserresilienzstrategie, welcher die möglichen Folgen der Richtlinie auf die Versorgungssicherheit mit Arzneimitteln hervorhebt. Das Europäische Parlament führt in seiner Begründung aus, dass es bislang unterschiedliche Einschätzungen und Berechnungen zu den wirtschaftlichen Auswirkungen dieser Regelung gibt – sowohl im Hinblick auf die Pharmazeutische Industrie als auch auf die Verfügbarkeit und Erschwinglichkeit von Arzneimitteln. Daher sei eine neue, umfassende Bewertung notwendig. Diese solle insbesondere die Belastungen für die Pharmazeutische Industrie realistisch abbilden und die Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit mit Medikamenten erfassen.

In seiner Antwort auf die Fragen der Abgeordneten im ENVI sagte Várhelyi, dass es sehr klar sei, dass der pharmazeutische Sektor bei der Umsetzung der Kommunalabwasserrichtlinie vor einer sehr großen Herausforderung stehe. Várhelyi wies auch darauf hin, dass vor allem die Hersteller von häufig verwendeten Medikamenten, wie etwa Medikamenten zur Behandlung von Bluthochdruck, Verhütungsmitteln und Antibiotika, von den Belastungen der Richtlinie betroffen sein könnten. Hier dürfe

es zu keinen Versorgungsengpässen kommen. Man müsse daher „die tatsächlichen Auswirkungen in der Praxis im Auge behalten“, so der Gesundheitskommissar.¹¹³

2. Ausblick

Die angekündigte erneute Folgenabschätzung lässt vermuten, dass die EU auf eigene Initiative Änderungen an den Vorgaben zur erweiterten Herstellerverantwortung vornehmen könnte. Ob es Entlastungen für die betroffenen Hersteller geben wird bzw. wie umfangreich mögliche Änderungen ausfallen werden, lässt sich zum Zeitpunkt dieser rechtlichen Einschätzung nicht absehen. Denkbare wesentliche Änderungen sind beispielsweise die Einbeziehung weiterer Branchen wie der Chemieindustrie und Agrarwirtschaft, um einem Vorwurf der Diskriminierung entgegenzuwirken bzw. eine Reduktion der Kostentragungspflicht auf (deutlich) weniger als 80 Prozent der entstandenen Gesamtkosten oder eine zeitliche Begrenzung der finanziellen Abgabe, statt die Hersteller, wie bisher vorgesehen, zeitlich unbegrenzt an den jeweiligen Kosten zu beteiligen.¹¹⁴ Vielmehr ist nach Äußerungen der Europäischen Kommission zuletzt davon auszugehen, dass keine wesentlichen Änderungen vorgesehen sind.¹¹⁵

19. August 2025

¹¹³ Laut BPI-Nachrichten als Mitteilung an die Verbandsmitglieder „EU-Kommunalabwasserrichtlinie: Gesundheitskommissar Várhelyi bestätigt Durchführung neuer Folgenabschätzung Kategorien: Europa, Umwelt und Nachhaltigkeit“ vom 14. Mai 2025 (zuletzt abgerufen am 30. Mai 2025).

¹¹⁴ Siehe etwa das 2015 vorgeschlagene „Leipziger Modell“, das u.a. eine Begrenzung auf 15 Jahre vorsah, als Ergebnis einer Studie von Wissenschaftlern des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung (UFZ) und des Instituts für Infrastruktur und Ressourcenmanagement der Universität Leipzig für das Umweltbundesamt (UBA), UBA-Texte 26/2015 „Mikroverunreinigungen und Abwasserabgabe“ abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/mikroverunreinigungen-abwasserabgabe> (zuletzt abgerufen am 30. Mai 2025).

¹¹⁵ Siehe Artikel bei Euractiv „Brussels stands ground as medicine, cosmetics firms refuse water clean-up costs“ vom 30. Mai 2025 <https://www.euractiv.com/news/brussels-stands-ground-as-medicine-cosmetics-firms-refuse-water-clean-up-costs/> (zuletzt abgerufen am 30. Mai 2025).

Impressum

Auftraggeber:

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus Baden-Württemberg

Herausgeber:

BIOPRO Baden-Württemberg GmbH

Autor und Autorin:

Dr. Kris Breudel, LL.M. (Aberdeen) und Dr. Andrea Sautter
Taylor Wessing Partnerschaftsgesellschaft von Rechtsanwälten und
Steuerberatern mbB

Lektorat:

Dr. Ariane Pott

Gestaltung:

Designwerk Kussmaul, Weilheim an der Teck

Copyright 2025

BIOPRO Baden-Württemberg GmbH
Alexanderstraße 5
70184 Stuttgart
Telefon: 0711 218 185 00
E-Mail: info@bio-pro.de
www.bio-pro.de

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck oder Vervielfältigung auf Papier und elektronischen Datenträgern sowie Einspeisungen in Datennetze nur mit Genehmigung des Herausgebers.



Wegweiser Regulatorik Gesundheitswirtschaft BW

www.regulatorik-gesundheitswirtschaft.bio-pro.de