

BMU stellt Novelle der Klärschlammverordnung vor

Die derzeit gültige Klärschlammverordnung (AbfKlärV) ist seit dem 1. Juli 1992 in Kraft. Für eine Vielzahl von Bestimmungen der Verordnung hat sich ein Änderungsbedarf ergeben, dem nun entsprochen werden soll. Neben einer deutlichen Verschärfung der Grenzwerte für Schwermetalle und organische Schadstoffe soll in die Neufassung der Verordnung eine regelmäßige Qualitätssicherung integriert werden. Die Anhörung der beteiligten Kreise fand am 29. Oktober in Bonn statt.

Bereits vor vier Jahren, am 6. und 7. Dezember 2006, hatte das Bundesumweltministerium (BMU) unter dem Titel 'Perspektiven der Klärschlammverwertung' zu einer Experten-Tagung eingeladen. Auf der Veranstaltung wurden mögliche Ziele und Inhalte der bereits damals beabsichtigten Novelle der AbfKlärV debattiert. Ziel des zuständigen Umweltministeriums war und ist es, mit der breit diskutierten Novelle eine Grundlage für die stoffliche Verwertung von Klärschlamm zu schaffen, die sowohl unter Vorsorge- als auch unter Nutzenaspekten langfristig tragfähig ist.

Neben Fragen des 'Pro und Contra' der landwirtschaftlichen Klärschlammverwertung wurden in den zurückliegenden Jahren auch Abgrenzungsfragen der Regelungsbereiche des Düngerechts und des Abfallrechts diskutiert. Auch die juristische Ermächtigungsgrundlage der Neufassung der Verordnung warf Fragen auf, die die Novelle verzögerten. Inzwischen ist klar, dass die neue AbfKlärV auf Grundlage der Neufassung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes erlassen werden muss.

Um die Diskussion über die vorgesehenen Regelungen zu ermöglichen, ist der Arbeitsentwurf inkl. Anhänge und Begründung unter www.bmu.de auf der Homepage des BMU veröffentlicht.

Schwerpunkte der Novelle

Im Vergleich zur geltenden Klärschlammverordnung bringt die Novelle v.a. folgende Änderungen bzw. Neuerungen:

Die Grenzwerte für Schwermetalle werden deutlich abgesenkt. Dies hat zur Folge, dass ein Teil der heute auf Äckern eingesetzten Schlämme aus der Verwertung ausscheiden wird. Künftig werden nur noch Klärschlämme mit sehr geringen Gehalten solcher Schadstoffe stofflich verwertet werden können. Bei den organischen Schadstoffen kommen neben der Absenkung von Grenzwerten auch neue Untersuchungspflichten hinzu (Tabelle 1).

Tabelle 1: Grenzwerte für Schwermetalle und organische Schadstoffe in der geltenden Fassung der Klärschlammverordnung sowie in der geplanten Neufassung.

		geltende AbfKlärV	neue AbfKlärV
Blei (Pb)	(mg/kg TM)	900	120 (150)*
Cadmium (Cd)	(mg/kg TM)	10	2,5 (3)*
Chrom (Cr)	(mg/kg TM)	900	100 (120)*
Kupfer (Cu)	(mg/kg TM)	800	700 (850)*
Nickel (Ni)	(mg/kg TM)	200	80 (100)*
Quecksilber (Hg)	(mg/kg TM)	8	1,6 (2)*
Zink (Zn)	(mg/kg TM)	2.500	1.500 (1.800)*
AOX	1) (mg/kg TM)	500	400
B(a)P	2) (mg/kg TM)	-	1
PCB	3) (mg/kg TM)	0,2	0,1
PCDD/F	4) (ng/kg TM)	100	30
PFT	5) (mg/kg TM)	-	0,1**

* Werte für Schlämme > 5 % P₂O₅ i.d. Trockenmasse. ** bis 31.12.2011: 0,2.
 1) adsorbierte organisch-gebundene Halogene. 2) Benzo(a)pyren. 3) polychlorierte Biphenyle; Grenzwert jeweils für die Kongenere Nr. 28,52,101, 138, 153,180. 4) polychlorierte Dibenzodioxine und Dibenzofurane. 5) Summe aus Perfluorooctansäure (PFOA) und Perfluorooctansulfonsäure (PFOS).

Klärschlämme, die als Dünge- oder Bodenverbesserungsmittel eingesetzt werden, müssen seuchenhygienisch unbedenklich sein. Aus diesem Grunde müssen sie künftig einer Behandlung zur Hygienisierung unterzogen werden. Ausnahmen hiervon sind möglich, wenn im Rahmen einer regelmäßigen Qualitätssicherung nachgewiesen werden kann, dass aufgrund einer Risikobewertung und damit einhergehender Maßnahmen eine vergleichbare Unbedenklichkeit besteht.

Die Einführung von Systemen der Qualitätssicherung ist eine der entscheidenden Neuerungen der Verordnung. Ziel ist, die gesamte Verwertungskette, von der Entstehung der Klärschlämme bis hin zur sachgerechten Anwendung als Düngemittel, der Qualitätssicherung zu unterstellen. Damit soll nicht nur das fachliche Niveau und die Sicherheit erhöht, sondern der Vollzug der Verordnung auch vereinfacht und zuständige Behörden entlastet werden.

Schließlich soll die Verordnung nicht nur - wie bislang - für die landwirtschaftliche Klärschlammverwertung gelten, sondern auch bei der Verwertung von Klärschlamm, Klärschlammgemischen und Klärschlammkompost im Landschaftsbau. Damit wird eine Lücke geschlossen, die in der Vergangenheit dazu beitrug, dass erhebliche Mengen an Klärschlamm weitgehend ohne vergleichbare Untersuchungspflichten und ohne vergleichbare Anzeige- und Nachweispflichten auf Flächen außerhalb der Landwirtschaft entsorgt wurden.

Anforderungen an die Hygiene

§ 5 Absatz 1 bestimmt, dass die Anwendung von Klärschlamm seuchenhygienisch unbedenklich sein muss. Der Anspruch der hygienischen Unbedenklichkeit steht in Übereinstimmung mit den Anforderungen des Düngerechts.

Da bei Klärschlamm von einer seuchenhygienischen Unbedenklichkeit nicht allgemein ausgegangen werden kann, ist die in § 5 Absatz 2 Nr. 1 verankerte Pflicht einer hygienisierenden Behandlung folgerichtig. Die vorgesehenen Behandlungsverfahren sind in Anlage 2 aufgeführt. Darüber hinaus darf Klärschlamm keine Salmonellen enthalten (§ 5 Absatz 2 Nr. 2). Phytohygienische Aspekte sind (bislang) unberücksichtigt.

Abfallhierarchie gilt auch für Klärschlamm

§ 6 der Neufassung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (Entwurf KrWG) bestimmt in Umsetzung der europäischen Abfallrahmenrichtlinie, dass die stoffliche Verwertung von Abfällen (Recycling) nach Maßgabe der §§ 7 und 8 des Gesetzes einen grundsätzlichen Vorrang vor der sonstigen Verwertung (d.h. auch vor der energetisch/thermischen Verwertung) hat.

Bezüglich der Art der Verwertung enthält § 8 Absatz 2 KrWG (Entwurf) die Ermächtigungsgrundlage, durch Rechtsverordnung den Vorrang einer Verwertungsart sowie Anforderungen an die Hochwertigkeit der Verwertung zu bestimmen. Bei der Klärschlammverordnung handelt es sich um eine solche Rechtsverordnung. Da sie auf Grundlage des neuen KrWG erlassen werden wird, sollte der Vorrang der stofflichen Verwertung gemäß der Abfallhierarchie eindeutig festgelegt werden.

Insbesondere sollte eine Abgrenzung des Recycling vor der sonstigen Verwertung oder Beseitigung vorgenommen und nach Maßgabe des Heizwertes von Klärschlamm sowie der Wiedergewinnung von Phosphat als pflanzenverfügbarem Recyclingnährstoff, Anforderungen an die Hochwertigkeit einer stofflichen und energetischen Verwertung (Verbrennung) bestimmt werden.

§ 17 Absatz 1 Nr. 4 eröffnet die Möglichkeit, im Rahmen einer Risikobewertung darzustellen, dass die Anforderungen an die seuchenhygienische Unbedenklichkeit auch abweichend von den Bestimmungen nach § 5 Absatz 2 nachgewiesen werden können. Der Weg ist zu begrüßen, da er Alternativen zu den kostenaufwändigen Behandlungen bietet.

Integration der regelmäßigen Qualitätssicherung

Allein der Umfang der hierzu formulierten Bestimmungen der §§ 12 bis 17 der Verordnung verdeutlicht, welche hohen Stel-

lenwert der Verordnungsgeber solcher Art von Zertifizierungen in Zukunft einräumt. An die Träger und Inhalte der Qualitätssicherung sind dezidierte Anforderungen formuliert. Damit wird sichergestellt, dass die von der obersten Landesbehörde anzuerkennenden 'Träger einer regelmäßigen Qualitätssicherung, so der Terminus technicus, untereinander vergleichbar sind und sich nicht der Anbieter mit dem geringsten Niveau durchsetzt.

Wird die Klärschlammverwertung einer freiwilligen Qualitätssicherung unterworfen, erhalten die Qualitätszeichennehmer im Gegenzug bestimmte Erleichterungen. Dieses Modell hat sich bereits bei der Bioabfallverordnung bewährt. Nun soll es auch bei der Klärschlammverwertung zu einem hohen Organisationsgrad der Qualitätssicherung führen.

'Verwerter' als neuer Akteur eingeführt

In der (noch) geltenden Fassung der Verordnung ist die landwirtschaftliche Klärschlammverwertung weitgehend allein als Angelegenheit des Klärschlammherstellers beschrieben. In den vergangenen Jahren wird die Klärschlammverwertung jedoch immer häufiger ausgeschrieben und an spezialisierte Dienstleister vergeben. In der Neufassung soll dieser Entwicklung Rechnung getragen werden, indem in solcher Art beauftragte Dritte (Klärschlammverwerter) als eigenständige Akteure bei der Verwertung von Klärschlamm nach den Vorgaben der Verordnung auftreten können.

Folgerichtig können nicht nur Klärschlammhersteller, sondern auch Klärschlammverwerter Qualitätszeichennehmer sein. Die Funktion des 'Verwerter' sollte bei den Begriffsbestimmungen allerdings noch deutlicher als bislang herausgearbeitet und auch in den Einzelregelungen konkreter berücksichtigt werden.

Verwerten oder Verbrennen?

Die 'Lagerbildung' hat sich in dieser Frage auch nach vier Jahren Diskussion nicht wesentlich verändert. Von Kritikern der stofflichen Verwertung wird wohl anerkannt, dass sich die Qualität der Klärschlämme in den vergangenen Jahren kontinuierlich verbessert hat. Auch tragen die geplanten Verschärfungen der Verordnung dazu bei, dass künftig nur Klärschlämme mit geringen Schadstoffgehalten zum Einsatz kommen. Bestehende Bedenken richten sich aber nach wie vor auf unbekannte Stoffe, die in Klärschlamm vermeintlich enthalten und mit Risiken verbunden sein könnten. In der Konsequenz setzt dieses 'Lager' allein auf die Verbrennung.

Auf der anderen Seite wird angemahnt, mit der Kreislaufwirtschaft ernst zu machen. So ist es künftig nicht egal, ob die in Klärschlamm enthaltenen Pflanzennährstoffe konsequent recycelt werden oder nicht. Insbesondere in Bezug auf Phosphat sind schadstoffarme Rohstoffreserven knapp. Im Gegensatz zu fossilen Energieträgern kann Phosphor in der Pflanzenernährung aber nicht durch alternative Stoffe ersetzt werden. In Zukunft gibt es zur Kreislaufwirtschaft in diesem Punkt keine Alternative - und Klärschlamm spielt mit einem Anteil von rund 40 % des Verbrauchs dabei eine Schlüsselrolle.

Abgrenzung von Abfall- und Düngerecht

Bislang parallele Bestimmungen im Abfall- und im Düngerecht sollen weitgehend vermieden bzw. harmonisiert werden. Bereits mit der Novelle der Düngemittelverordnung wurde vereinbart dass Grenzwerte für Schadstoffe ab 2017 nur noch im Düngerecht, und nicht mehr in der Bioabfallverordnung und der Klärschlammverordnung bestimmt werden.

In § 11 Absatz 2 Satz 3 KrWG (Entwurf) wird die Ermächtigungsgrundlage für die BioAbfV und die AbfKlärV nunmehr weiter eingeschränkt, so dass, wenn im Düngerecht Anforderungen an die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung bestehen, abfallrechtliche Anforder-

rungen nicht mehr getroffen werden können. Was das für die Verwertung von Bioabfällen und Klärschlammen konkret bedeutet, ist weitgehend offen und in den Ressortabstimmungen zu besprechen. Dies gilt auch für die Vorteile, die in den abfallrechtlichen Bestimmungen

für eine regelmäßige Qualitätssicherung nach § 12 KrWG (Entwurf) vorgesehen sind.

Aus den Stellungnahmen der beteiligten Kreise

Bei der Anhörung der beteiligten Kreise am 29.10.2010 in Bonn wurde die gute Ausarbeitung und (auch für Nichtjuristen) gute Lesbarkeit des vorliegenden Entwurfs der Neufassung einhellig gelobt. Die etwa 40 beteiligten Organisationen verwiesen auf ihre jeweiligen schriftlichen Stellungnahmen. 17 Organisationen haben sich auch mündlich geäußert.

- Die Novelle wurde von fast allen Organisationen begrüßt. Priorität galt der Harmonisierung von Abfall- und Düngerecht. Die Einlassungen dazu waren zum Teil sehr dezidiert und betrafen auch die Forderung einer Harmonisierung der für Wirtschaftsdünger und für organische Dünger geltenden Rechtsbestimmungen im Düngerecht.
- Die drastische Absenkung der Grenzwerte wurde dahingehend kritisiert, dass keine Regelung für Einzelwertüberschreitung vorgesehen sind, wie etwa bei der Bioabfallverordnung, bei der das Mittel der zuletzt untersuchten 4 Analysen den Grenzwert einhalten muss. Darüber hinaus wurde bemängelt, dass ein beim BMELV derzeit in Erarbeitung befindliches Konzept für neue Grenzwertregelungen praktisch unter Ausschluss der betroffenen Kreise stattfindet.
- Bezüglich der Anforderungen an die Hygiene (Behandlungspflicht) wurde die Notwendigkeit der Maßnahme und deren Kosten-/Nutzenrelation in Frage gestellt.
- Es wurde angeregt, zum Vollzug der Klärschlammverordnung auf Bundesebene einen Fachbeirat zu schaffen. Dieser soll zu einer Vereinheitlichung des Vollzugs beitragen sowie als Beratungsgremium bei Schadstofffragen dienen.
- Die Einbeziehung des Landschaftsbaus in den Geltungsbereich der Verordnung fand allgemein Zustimmung. Dieser Bereich müsse in den Einzelbestimmungen allerdings noch konkretisiert werden.
- Vertreter der Nahrungsmittelkette forderten einen "Acker-TÜV" zur Freigabe von Flächen, auf denen Nahrungs- und Futtermittel angebaut werden. Die Zertifizierungen müssten HACCP-Standards entsprechen. Aufgrund unbekannter Risiken werde die Anwendung von Klärschlamm - etwa von den Mühlen - jedoch ohnehin abgelehnt.
- Die Einbeziehung einer Qualitätssicherung wurde von allen Beteiligten grundsätzlich befürwortet. Hinterfragt wurde, ob der finanzielle und personelle Aufwand für kleinere Klärschlammverwerter tragbar sei.

Die Stellungnahme der Bundesgütegemeinschaft Kompost (BGK) zur Novelle der Klärschlammverordnung finden Sie unter www.kompost.de.

Quelle: H&K aktuell 11/10; S. 3—5; Dr. Bertram Kehres (BGK e. V.)