

Perfluorierte Tenside

Das Aus für die landwirtschaftliche Klärschlammverwertung?



Janko Geßner

Der Verbandsvorsteher des Abwasserzweckverbandes in A. ist empört. Die ihm vorgelegte Rechnung über die Verbrennung des Klärschlammes aus seiner Kläranlage ist um einen sechsstelligen Betrag höher als die bisherige Rechnung für die landwirtschaftliche Verwertung. Diese ist ihm jedoch durch die zuständige Behörde seit kurzem untersagt, weil der Klärschlamm zu hoch mit dem Schadstoff „PFT“ belastet sei. Grund dafür ist vor allem die Indirekteinleitung von belasteten Abwässern in die Kläranlage durch einen im Stadtgebiet gelegenen Galvanikbetrieb. Mit Grauen denkt der Verbandsvorsteher an die nächste Verbandsversammlung, in der er die notwendige Gebührenerhöhung aufgrund der Mehrkosten zu verkünden hat. Muss wirklich der Gebührenzahler diese Kosten übernehmen?

Die „richtige“ Art der Klärschlammensorgung wird seit Jahren kontrovers diskutiert. Im Blick- bzw. Mittelpunkt der Kritik steht vor allem die landwirtschaftliche Verwertung. Im Jahre 2007 wurden knapp 30 % des Klärschlammes in der Landwirtschaft, etwa 20 % im Landschaftsbau oder sonst stofflich verwertet und etwa 50 % thermisch entsorgt [1]. Zwischen den Bundesländern bestehen dabei erhebliche Unterschiede. So werden in Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern Verwertungsra-

ten von etwa 70–80 % erreicht; in Bayern oder Baden-Württemberg sind es hingegen weniger als 20 %.

Besondere Brisanz hat das Thema in den letzten Jahren durch die verstärkt in den Blick geratenen perfluorierten Tenside (PFT) erlangt. Auslöser der Diskussion waren u. a. Untersuchungen der Universität Bonn in Oberflächenwässern und Trinkwässern des Hochsauerlandkreises. In den Einzugsgebieten für die Trinkwasserversorgung Ruhr und Möhne wurden erheblich erhöhte Konzentrationen von perfluorierten Tensiden nachgewiesen. PFT sind in der Umwelt schwer abbaubar, d. h. sie können im Rahmen herkömmlicher Abbauprozesse mit Wasser, Luft, Licht oder Bakterien

nicht zerstört werden. Außerdem reichern sie sich in biologischem Material an. Die beiden wichtigsten PFTs, Perfluoroktansulfonsäure (PFOA) und Perfluoroktansäure (PFOS), können – sobald sie aufgenommen werden – für mehrere Jahre im menschlichen Organismus erhalten bleiben.

Werden PFT bei industriellen Prozessen eingesetzt, gelangen sie über die belasteten Abwässer in die Kläranlagen. Verursacher können z. B. die Papier- und Pappherstellung, Metallbe- und -verarbeitung, Halbleiterindustrie, fotografische Prozesse, Galvanotechnik, Feuerlöschmittel- oder Textilindustrie sein. Dabei wurden Betriebe, die ihr Abwasser über die Kanalisation an eine kommunale Kläranlage abgeben (Indirekteinleiter), als wesentliche Einleiter PFT-haltiger Abwässer ermittelt [5].

Verwendungsverbote für PFT

PFOS wurde vor kurzem in die Verbotstliste der Stockholm-Konvention für POPs (persistente, organische Schadstoffe) aufgenommen. PFOS erfüllt auch die PBT-Kriterien (persistent, bioakkumulierbar und toxisch) nach der REACH-Verordnung. Das Inverkehrbringen und die Verwendung ist seit dem 27.06.2008 aufgrund einer entsprechenden EU-Richtlinie verboten [3]. Die EU-Richtlinie wurde mit der „elften Verordnung zur Änderung chemikalienrechtlicher Verordnungen“ in das deutsche Recht umgesetzt [4]. Für andere Vertreter von PFT bzw. PFC existieren solche Verbote derzeit noch nicht, sind allerdings in der Diskussion.

Autor: Janko Geßner, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Dombert Rechtsanwälte, Potsdam

Grenzwerte im Düngemittelrecht

Derzeit existieren weder auf Bundes- noch auf EU-Ebene verbindliche PFT-Grenzwerte für Lebensmittel, Gewässer oder Abwässer. Allein in der Düngemittelverordnung (DüMV) vom 16.12.2008 ist ein erster Grenzwert festgesetzt, der Bedeutung für Klärschlamm gewinnt [6]. Denn anders als die bisherige Fassung gilt die DüMV nun auch für den Einsatz von Klärschlämmen als Ausgangsstoff oder Teilmenge für Mischungen bei organischen, organisch-mineralischen oder mineralischen Düngemitteln bzw. Bodenhilfsstoffen, Kultursubstrate oder Pflanzenhilfsmittel.

Düngemittel bzw. ihre Ausgangsstoffe dürfen die Grenzwerte der DüMV für PFT von 0,1 mg/kg Trockenmasse nicht überschreiten. Es gilt allerdings eine Übergangsregelung für höher belastete Klärschlämme bis zum 31.12.2016. Sie unterfallen bis dahin der Klärschlammverordnung bzw. den dort geregelten Grenzwerten, nicht jedoch der DüMV.

Grenzwerte im Abfallrecht

Die Klärschlammverordnung (AbfKlärV) vom 15.04.1992 sieht derzeit keinen Grenzwert für PFT vor [7]. Nach Aussage des Bundesumweltministeriums (BMU) liegt ein Arbeitsentwurf mit Stand 19.11.2007 vor und sollte schon vor einiger Zeit der Referentenentwurf zu erwarten sein. Vorgeschlagen wird derzeit vom BMU ein Verbot der Klärschlammaufbringung nach der AbfKlärV, wenn die Summe an PFT den Wert von 0,2 mg/kg Trockenmasse bei Untersuchungen bis 31.12.2009 und 0,1 mg/kg Trockenmasse bei Untersuchungen bis 31.07.2011 überschreitet.

Die Verwaltungspraxis der Bundesländer ist teils bereits schärfer. Angewandt wird in der Regel ein Vorsorgewert von 0,1 mg/kg Trockenmasse als Gesamtsumme für PFOS und PFOA, zuzüglich einer Toleranzgrenze von maximal plus 25 %. Liegt der Wert höher, ist eine landwirtschaftliche Klärschlammverwertung zu untersagen, weil dann davon auszugehen ist, dass das Wohl der Allgemeinheit beeinträchtigt ist [8].

Verbot der landwirtschaftlichen Klärschlammverwertung

Die Folgen aus dem Verbot der landwirtschaftlichen Klärschlammverwertung sind für Kommunen und Zweckverbände als Betreiber von Kläranlagen und damit die Erzeuger von Klärschlamm erheblich. Scheidet die landwirtschaftliche Verwertung des Klärschlammes aus, kommt regelmäßig nur die gesonderte Verbrennung in Anlagen für Klärschlamm oder die Mitverbrennung in Abfallverbrennungsanlagen in Betracht. Den Kommunen und Zweckverbänden ent-

stehen dadurch teils drastische Mehrkosten. Spätestens dann stellen sich Fragen: Müssen diese Kostensteigerungen auf die Gebühren- bzw. Entgeltpflichtigen und damit letztendlich auf die Allgemeinheit umgelegt werden, während die Hauptbelastung an PFT regelmäßig durch – wenige, jedenfalls ermittelbare – Indirekteinleiter entsteht? Können also die entsprechenden Unternehmen im Rahmen der Verursacherhaftung für die Mehrkosten herangezogen werden?

Gesetzliche Abwasserbeseitigungspflicht der Gemeinden

Nach den Landeswassergesetzen sind regelmäßig die Gemeinden verpflichtet, das auf ihrem Gebiet anfallende Abwasser zu beseitigen. Die Gesetze sehen teilweise vor, dass die Gemeinde von der Pflicht zur Beseitigung von Abwasser aus gewerblichen Betrieben freigestellt und diese Pflicht auf den gewerblichen Betrieb übertragen werden kann, soweit das Abwasser zur gemeinsamen Behandlung in einer öffentlichen Abwasseranlage ungeeignet ist oder zweckmäßiger getrennt beseitigt wird. Teilweise ist ausdrücklich geregelt, dass die Gemeinden vorgeben können, in welcher Weise und Zusammensetzung ihnen das Abwasser zu überlassen ist. In anderen Ländern kann die Gemeinde wasserrechtlich von der Abwasserbeseitigungspflicht nur mit Zustimmung des Nutzers freigestellt werden. Trotz der wasserrechtlichen Vorgaben darf eine Gemeinde jedoch die Einleitungsbedingungen für Abwässer in ihre öffentliche Abwasseranlage durch das kommunale Satzungsrecht regeln. So können die Gemeinden Einleitungsverbote, -beschränkungen und Überwachungsregelungen anordnen, um den Bestand und Betrieb der öffentlichen Abwasseranlagen zu sichern.

Solche Beschränkungen sind nach der Rechtsprechung dann sachgerecht, wenn sie sich auf Abwässer beziehen, die sich in ihrer Zusammensetzung deutlich von dem häuslichen Abwasser unterscheiden. Gemeindliche Kläranlagen dienen in erster Linie zur Reinigung von Abwasser, das aus Haushalten oder Anlagen mit haushaltsentsprechendem Abwasser stammt oder das zwar aus gewerblichen oder landwirtschaftlichen Anlagen stammt, aber dessen Schädlichkeit mithilfe von biologischen Verfahren mit gleichen Erfolg wie bei häuslichem Abwasser verringert werden kann. Unterscheidet sich das eingeleitete Abwasser in seinen Inhaltsstoffen deutlich von dem üblichen Abwasser, können Einleitungsverbote gerechtfertigt sein.

Auch wenn sich die gesetzliche Abwasserbeseitigungspflicht der Gemeinde auf das gesamte auf ihrem Gebiet anfallende Abwasser erstreckt, so begründet sie doch kein subjektives Recht des Einzelnen auf Einleitung bzw. Beseitigung seines satzungswid-

rigen Abwassers [10]. Es ist Sache des jeweiligen Betriebes, eine ausreichende Erschließung seines Grundstückes auch hinsichtlich der Abwasserbeseitigung sicher zu stellen. Steht die von der Gemeinde vorgehaltene Abwasserbeseitigungsanlage hierfür aufgrund bestimmter Einleitungsbedingungen nicht zur Verfügung, muss das Unternehmen einen anderen Weg finden. Dieser kann insbesondere darin liegen, eine hinreichende innerbetriebliche Vorbehandlung (etwa für PFT durch Aktivkohlefilter) der beim Produktionsprozess anfallenden Abwässer durchzuführen. Der Bau einer innerbetrieblichen Vorbehandlungsanlage ist im Hinblick auf die dadurch entstehenden Kosten in der Regel auch nicht unzumutbar, zumal die Kosten einer betriebseigenen Vorbehandlungsanlage grundsätzlich auch steuerlich absetzbar sind [11].

Regelmäßig sieht das kommunale Ortsentwässerungsrecht vor, dass das Benutzungsrecht an der öffentlichen Abwasseranlage auf solche Stoffe und Schadwirkungen begrenzt ist, die in der konkreten Kläranlage rechtlich und tatsächlich behandelt werden können. In der Regel ist vorgesehen, dass die Verwertung des Klärschlammes nicht beeinträchtigt oder erschwert werden. Wenn die landwirtschaftliche Verwertung von Klärschlamm aus anderen als zur Behandlung von Haushalts- und kommunalen Abwässern bestimmten Abwasserbehandlungsanlagen verboten ist, lässt sich daraus folgern, dass der hier anfallende Klärschlamm grundsätzlich in der Landwirtschaft verwertet werden darf. Wird dieser Verwertungsweg jedoch aufgrund der erhöhten PFT-Belastung ausgeschlossen, wird die Schlammverwertung im Sinne des Ortsentwässerungsrechtes deutlich beeinträchtigt. Damit wiederum kann die Einleitung von mit PFOS bzw. PFOA belastetem Abwasser durch die Gemeinde verboten werden.

Ab welcher Gesamtbelastung die Einleitung unterbunden werden darf, ist derzeit noch in der Diskussion. In Nordrhein-Westfalen sind die zuständigen Behörden angewiesen worden, als „Grenzwert“ 300 ng/l an Gesamtbelastung PFOS und PFOA für Unternehmen, die ihre Abwässer an kommunale Kläranlagen abgeben, vorzugeben [11]. Dieser Wert orientiert sich an dem von der Trinkwasserkommission des Bundesministeriums für Gesundheit beim Umweltbundesamt als lebenslang duldbar angegebenen Leitwert von 300 ng/l im Trinkwasser. Begründet wird die Bezugnahme auf diesen Wert mit der besonderen Situation in Nordrhein-Westfalen hinsichtlich der Einzugsgebiete zur Trinkwassergewinnung. Ob sich ein solcher Grenzwert für ein Verbot der Einleitung PFT-haltiger Abwässer in Abwassersysteme ohne weiteres übertragen lässt, bedarf noch einer weitergehenden wissenschaftlichen Aufarbeitung. Als Orientierungswert steht er jedenfalls zur Verfügung.

Schadensersatzanspruch für die Entsorgungsmehrkosten

Werden entgegen einem bestehenden Einleitungsverbot oder entgegen dem Ortsentwässerungsrecht erheblich mit PFT belastete Abwässer in die öffentliche Abwasserbeseitigungsanlage eingeleitet, kann der Verursacher grundsätzlich für die dadurch entstehenden Mehrkosten durch die Gemeinde in Anspruch genommen werden. In der Rechtsprechung ist geklärt, dass die satzungswidrige Benutzung der öffentlichen Abwasserbeseitigungseinrichtung zu einem Schadensersatzanspruch der Gemeinde führen kann.

Diese Analogie zum allgemeinen Vertragsrecht rechtfertigt sich daraus, dass derjenige, der eine öffentliche Einrichtung in Anspruch nimmt, in nicht geringerem Maße als ein Mieter, der mit der Mietsache pfleglich umzugehen hat, verpflichtet ist, den Träger der Einrichtung vor Schaden zu bewahren [12]. Anspruchsgrundlage für die Gemeinde ist § 280 BGB. Danach kann der Gemeinde ein Anspruch auf Ersatz der zusätzlich entstandenen Transport- und Beseitigungskosten für den belasteten Klärschlamm zustehen.

Praktisch stellen sich bei der Geltendmachung solcher Ansprüche vor allem Fragen des Nachweises der Einleitung von PFT-belastetem Abwasser und der Ermittlung des Verursachers bzw. seines Verursacherbeitrages. Im Einzelfall wird daher stets zu prüfen sein, ob die Rechtsverfolgung hinreichend Aussicht auf Erfolg verspricht.

DOMBERT
5905390

WWW
www.fv1.de/#5905390

Literaturhinweise:

- [1] Quelle: Umweltbundesamt – Zusammenstellung aus Daten des Statistischen Bundesamtes 2008
- [2] Umweltbundesamt, „Per- und polyfluorierte Chemikalien: Einträge vermeiden – Umwelt schützen“ – Hintergrundpapier
- [3] Richtlinie 2006/122/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.12.2006
- [4] Bundesgesetzblatt I 2007, Seite 2382 ff.
- [5] www.umwelt.nrw.de/umwelt/pft/situation_nrw/wasser/index.php
- [6] BGBl I 2008, Seite 2524, geändert zuletzt durch Art. 2 der Verordnung vom 06.02.2009 (BGBl I, S. 153)
- [7] BGBl I, 1992, S. 912, zuletzt geändert durch Art. 19 des Gesetzes vom 29.07.2009 (BGBl I, S. 2542)
- [8] vgl. Verwaltungsgericht Freiburg, Beschluss vom 04.10.2007 – 1 K 1618/07
- [9] vgl. Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 28.11.1994 – 22 A 2466/93
- [10] vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, a. a. O.; VG Göttingen, Beschluss vom 11.02.1997 – 3 B 3510/96
- [11] vgl. VG Göttingen, a. a. O.
- [12] www.umwelt.nrw.de/umwelt/pft/situation_nrw/wasser/index.php
- [13] vgl. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 29.12.1989 – 10 S 2252/89, OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 23.05.1997 – 22 A 306/1996, VG Würzburg, Urteil vom 23.03.2009 – W 2K 09.44
- [14] vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 20.03.1991 – 5 S. 542/1989