

## Legal Instruments against a Waste Disposal Crisis in Sewage Sludge

Stefan Kopp-Assenmacher

Sewage sludge in Germany is subject to several environmental provisions which significantly tighten the requirements concerning its disposal as a fertilizer in the agricultural sector. The amendments of the *Fertilizer Regulation* as well as the *Sewage Sludge Regulation* in 2017 have increased the need for higher capacities of incinerators for sewage sludge in the public sector. Due to the period of time needed to establish the necessary infrastructure, producers currently find themselves confronted with difficulties to comply with general environmental requirements concerning the treatment and storage of sewage sludge.

This article explains various legal instruments providing relief from the strict legal obligations while still abiding to all environmental provisions. After a brief outline of the relevant provisions affecting the treatment and disposal of sewage sludge the author depicts legal particulars of interim storage of sewage sludge and deals especially with the question whether or not an administrative authorization is needed. In this respect it is crucial under German Administrative Law to determine the crossing-line between the German Federal Water Act and Waste Law. Furthermore the article deals with aspects of waste shipment regarding sewage sludge and defines the general legal requirements for inter-municipal corporation in building the necessary infrastructure for sewage sludge treatment.

# Instrumente gegen einen Entsorgungsnotstand aus rechtlicher Sicht

Stefan Kopp-Assenmacher

1.	Entsorgungsnotstand aus der Perspektive des KrWG – was genau droht aus rechtlicher Sicht?.....	132
2.	Konkrete rechtliche Rahmenbedingungen der Klärschlammverwertung.....	133
2.1.	Beschränkung der Klärschlammdüngung durch die DüV.....	133
2.2.	AbfKlärV .....	134
2.3.	Zusammenfassung der rechtlichen Auswirkungen .....	136
3.	Entlastungsmöglichkeiten bei der Klärschlammverwertung.....	136
3.1.	Zwischenlagerung – genehmigungsrechtliche Aspekte .....	136
3.1.1.	Genehmigungsrechtliche Aspekte bei interner Zwischenlagerung.....	136
3.1.2.	Genehmigungsrechtliche Aspekte bei externer Zwischenlagerung .....	139
3.1.3.	Deponierecht .....	140
3.2.	Ausnahmegenehmigungen nach der AbfKlärV ab 2029 .....	140
3.3.	Grenzüberschreitende Verbringung.....	141
3.4.	Interkommunale Zusammenarbeit.....	142
4.	Fazit.....	142

Die Verschärfung von rechtlichen Anforderungen an die Verwertung von Klärschlamm in den letzten Jahren zwingen vor allem die kommunalen Abwasserentsorger, aber auch zahlreiche andere betroffene Akteure zu neuen Entsorgungskonzepten und Entsorgungswegen. Erforderlich sind neben politischen Initiativen vor allem technische Verfahrensweisen und neue Anlagenkapazitäten. Im Fokus steht hierbei derzeit der Bau bzw. die Erweiterung von Klärschlammverbrennungsanlagen, insbesondere auch in Form interkommunaler Zusammenschlüsse. Bis zu einem vollständigen Aus- bzw. Umbau der durch die geänderten rechtlichen Anforderungen notwendigen Verwertungsinfrastruktur stellen sich aber auch eine Reihe rechtlicher Fragen, die auf Rechtsprobleme im Zusammenhang mit dem gebotenen Übergang zielen. Der Beitrag beleuchtet daher insbesondere einige der Instrumente für eine geordnete Klärschlamm-entsorgung, die derzeit für die Übergangszeit zur Diskussion stehen. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf der Frage der rechtmäßigen Zwischenlagerung von Klärschlamm im Zusammenhang mit Entsorgungsengpässen sowie ferner auf der grenzüberschreitenden Abfallverbringung von Klärschlamm. Überblicksartig werden auch die rechtlichen Bedingungen der interkommunalen Zusammenarbeit dargestellt.

## 1. Entsorgungsnotstand aus der Perspektive des KrWG – was genau droht aus rechtlicher Sicht?

Der Titel des Beitrages gibt Anlass zu einigen erläuternden Vorbemerkungen. Denn der Begriff des *Entsorgungsnotstandes* wird zwar medial – gerade auch in Bezug auf Klärschlamm – gern benutzt, erschließt sich aber nicht unbedingt über das allgemeine rechtliche Begriffsverständnis.

Der Begriff *Entsorgungsnotstand* ist rechtlich nicht definiert. Er findet sich, soweit ersichtlich, in keinem gültigen umweltrechtlichen Gesetzestext und wird auch in der Fachliteratur ausschließlich deskriptiv, nie definitorisch benutzt. Er wird erst vor dem Hintergrund der grundlegenden Anforderungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (im Folgenden: KrWG)<sup>1</sup> verständlich. Der in den Abwasserbehandlungsanlagen anfallende Klärschlamm ist in aller Regel als Abfall im Sinne des KrWG einzustufen (zu Ausnahmen und insbesondere zur Abgrenzung von Abfall- und Wasserrecht, siehe unten Kap. 3). Das heißt, dass er dem System der Abfallhierarchie (§ 6 KrWG) unterliegt und die Klärschlammherzeuger gesetzlich dazu verpflichtet sind, Klärschlamm vorrangig zu verwerten und nur nachrangig zu beseitigen, wobei die Verwertung möglichst hochwertig zu erfolgen hat (§§ 7 und 8 KrWG). Näher ausgestaltet wird diese Verwertungspflicht durch Rechtsverordnungen nach § 11 KrWG, deren prominenteste die Klärschlammverordnung (im Folgenden: AbfKlärV)<sup>2</sup> ist. Werden die sich aus dem KrWG oder der AbfKlärV ergebenden Pflichten nicht eingehalten, sei es nun verschuldet oder unverschuldet, stellt dies einen rechtswidrigen Zustand dar, der die zuständige Behörde ermächtigt, Anordnungen zu treffen und im schlimmsten Fall eine straf- oder ordnungswidrigkeitenrechtliche Ahndung auszulösen. Wenn eine solche Situation aufgrund fehlender rechtmäßiger Entsorgungswege bei einer größeren Anzahl von Klärschlammherzeugern eintritt, kann von einem *Entsorgungsnotstand* gesprochen werden. Da Entsorgung nach § 3 Abs. 22 KrWG sowohl Verwertungs- als auch Beseitigungsverfahren meint, der Begriff des Entsorgungsnotstandes bei Klärschlämmen aber primär auf Fragen der Verwertung zielt, wäre es präzise, von einem *Verwertungsnotstand* zu sprechen. Das Umweltrecht sieht aber – anders als beim Notstand im Strafrecht oder im Verfassungsrecht – nicht vor, dass im Falle eines solchen Entsorgungsnotstandes Abweichungen von der *normalen* Rechtslage gestattet sind.

Zu bedenken ist ferner, dass der Begriff des Entsorgungsnotstandes eine räumliche und eine wirtschaftliche Komponente hat. Dies folgt aus den – in Art. 16 der Abfallrahmenrichtlinie<sup>3</sup> vorgegebenen – Grundsätzen der Entsorgungsautarkie und Entsorgungsnähe. Die Entsorgung von Abfällen soll möglichst am Ort der Entstehung des Abfalls erfolgen. Die für die Klärschlamm Entsorgung relevante räumliche Einheit sind

<sup>1</sup> Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen, KrWG, vom 24.02.2012, BGBl. I S. 212, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.7.2017, BGBl. I, 2017, S. 2808.

<sup>2</sup> Verordnung über die Verwertung von Klärschlamm, Klärschlammgemisch und Klärschlammkompost, AbfKlärV, vom 27.09.2017, BGBl. I 2017, S. 3465.

<sup>3</sup> Richtlinie 2008/98/EG vom 19.11.2008 über Abfälle, AbfRRL, ABl. EU Nr. L 312, S. 3, zuletzt geändert durch Änderungsrichtlinie (EU) 2018/851 vom 30.05.2018, ABl. EU Nr. L 150, S. 109.

in Deutschland vor allem die Länder, da sie für den Vollzug der für die Verwertung von Klärschlamm wesentlichen Vorschriften – des Abfall- und des Wasserrechtes – zuständig sind. Praktisch folgt daraus, dass die Klärschlammverwertung möglichst auf der Länderebene geplant werden muss, was in Form der Abfallbewirtschaftungspläne gem. § 30 KrWG geschieht. Die wirtschaftliche Komponente ergibt sich daraus, dass nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Verwertungsmöglichkeiten nur dann in Betracht kommen, wenn sie mit einem finanziell vertretbarem Aufwand verbunden sind, wobei wegen des hohen Stellenwerts des Umweltschutzes in der deutschen Rechtsordnung die Grenze einer Unvertretbarkeit sehr weit gezogen wird. Damit ist grob skizziert, welches Szenario mit einem *Entsorgungsnotstand* im Hinblick auf Klärschlamm gemeint ist: Eine Situation, in der es aufgrund technischer und wirtschaftlicher Unterkapazitäten in einem Bundesland für die Klärschlamm Entsorgung praktisch nicht möglich ist, die gesetzlichen Vorgaben an die Verwertung von Klärschlamm einzuhalten.

## 2. Konkrete rechtliche Rahmenbedingungen der Klärschlammverwertung

Es sind maßgeblich zwei Regelwerke, deren Änderung in jüngerer Vergangenheit die in Kap. 1 aufgezeigten Bruchstellen bei der Verwertung von Klärschlamm bestimmen: Zum einen ist dies die Düngeverordnung (im Folgenden: DüV)<sup>4</sup> und zum anderen die AbfKlärV.<sup>5</sup> Beide Verordnungen wurden im Jahr 2017 reformiert und enthalten deutlich verschärfte Bedingungen für eine *bodenbezogene Klärschlammverwertung*, also für die Ausbringung von Klärschlamm als Dünger auf landwirtschaftlich genutzten Flächen. Die DüV legt Grenzwerte für die Düngung mit stickstoff- und phosphathaltigen Düngemitteln fest. Da Klärschlamm in erheblichem Maße sowohl Stickstoff- als auch Phosphatverbindungen enthält, wird sein Einsatz als Düngemittel durch die Vorgaben der DüV erheblich beschränkt. Die AbfKlärV schließlich enthält neben strengeren Untersuchungsplänen vor allem direkte Beschränkungen, die das Auf- und Einbringen von Klärschlamm als solches betreffen und die in zwei Stufen – 2029 und 2032 – mit graduell ansteigender Intensität scharfgestellt werden.

### 2.1. Beschränkung der Klärschlamm Düngung durch die DüV

Die am 02.06.2017 in Kraft getretene DüV, die vor allem Vorgaben der Nitrat-Richtlinie<sup>6</sup> umsetzt, legt in §§ 3 und 4 Grenzwerte für Stickstoff und Phosphat fest und bestimmt in § 6 Abs. 8 Sperrzeiten, in denen eine Ausbringung von Stoffen mit wesentlichem Stickstoffgehalt verboten ist. Die Grenzwerte werden dabei für jeden Schlag bzw. jede

<sup>4</sup> Verordnung über die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenschutzmitteln nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis beim Düngen, BGBl I 2017, S. 1305.

<sup>5</sup> Siehe Fn. 2.

<sup>6</sup> Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen, ABl. EU 1991 Nr. L 375, S. 1-8, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1137/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.10.2008, ABl. EU 2008 Nr. L 311, S. 1.

Bewirtschaftungseinheit individuell festgelegt, indem der Düngebedarf ermittelt wird. Dies geschieht – grob umrissen – dadurch, dass der Nährstoffbedarf der Kultur anhand des in den letzten drei Jahren bestehenden Ertragsniveaus ermittelt wird. Durch die Einbeziehung des tatsächlich bestehenden Ertragsniveaus suchte der Verordnungsgeber einem überzogenen Anstieg der Düngebelastung aufgrund von unrealistischen Ertragsersparungen der Landwirte Einhalt zu gebieten.<sup>7</sup> Darüber hinaus wird in § 6 Abs. 4 DüV eine absolute Obergrenze für das Anbringen von Stickstoff in Höhe von durchschnittlich 170 kg Gesamtstickstoff pro Hektar und Jahr je Betrieb festgeschrieben. Einschränkend wirkt auch das Verbot der Herstdüngung in § 6 Abs. 8 DüV, welches einer Auswaschung der Düngemittel vorbeugen soll.<sup>8</sup>

Folge dieser Rechtsänderung ist bereits heute eine erhebliche Einschränkung der Verwendung von Klärschlamm als Dünger auf landwirtschaftlichen Flächen. Klärschlamm enthält im Schnitt 250 g Phosphor- und 440 g Stickstoffverbindungen pro Kilogramm Trockenmasse.<sup>9</sup> Als Düngemittel kann er also bereits jetzt nur noch sehr begrenzt genutzt werden, denn sowohl die Bedarfsgrenze als auch die 170 kg-Obergrenze für die einzelnen Bewirtschaftungseinheiten sind rasch erreicht. Hinzu kommt, dass auch prospektiv eine weitere Verschärfung der DüV anzunehmen ist. Die EU-Kommission ist der Auffassung, dass die DüV trotz ihrer in 2017 vorgenommenen Novellierung die Vorgaben der Nitrat-Richtlinie nur unzureichend umsetzt und droht Deutschland im Falle des Ausbleibens von Nachbesserungen mit einem erneuten Vertragsverletzungsverfahren.<sup>10</sup>

## 2.2. AbfklärV

Die AbfklärV enthält ebenfalls Bestimmungen zum Anbringen von Klärschlamm, die diejenigen der DüV ergänzen und verschärfen. Da Klärschlamm erhöhte Werte an Schwermetallen und Arzneimittelrückständen enthält, sieht der Gesetzgeber hier einen erhöhten Regulierungsbedarf. Die am 03.10.2017 in Kraft getretene novellierte AbfklärV enthält zentrale Bestimmungen, die Verschärfungen zur bisherigen Rechtslage darstellen. Vielfach gelten aber auch bereits seit 1992 bestehende Regelungen fort, wie etwa die absoluten Verbote von bodenbezogenen Klärschlammverwendungen unabhängig von der Einhaltung stoischer Grenzwerte. §§ 14, 15 AbfklärV enthalten Mengenbeschränkungen für das Anbringen von Klärschlamm, die aber wegen der parallel geltenden Vorgaben des Düngerechts kaum Relevanz haben.<sup>11</sup> Weiterhin gelten gem. § 15 Abs. 5 AbfklärV absolute Anbringungsverbote für einzelne Flächen mit einem bestimmten Nutzungszweck, z.B. für Grünland und Ackerfutteranbauflächen.

<sup>7</sup> Siehe BR-Drs. 148/17 v. 15.02.2017, S. 101.

<sup>8</sup> Ebenda, S. 109.

<sup>9</sup> BT-Drs. 18/10844, vom 18.01.2017, S. 242.

<sup>10</sup> Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 25.07.2019, [https://ec.europa.eu/germany/news/20190725-nitrat\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20190725-nitrat_de)

<sup>11</sup> Siehe Fn. 9, S. 185.

Verschärft haben sich aber bereits die Regelungen, die sich auf den Gefahrstoffgehalt von Klärschlamm beziehen. So werden klärschlammspezifische Grenzwerte für einzelne Gefahrstoffe (vor allem die Parameter für die Stoffe Zink, PCB, AOX und B(a)P werden neu justiert) etabliert, die über die Vorgaben der Düngemittelverordnung hinausgehen. Diese gelten nunmehr auch für Maßnahmen des Landschaftbaus (§ 1 Abs. 1 lit. b AbfKlärV). Damit unterliegen jetzt auch Maßnahmen der Rekultivierung und Kompostierung, die einen nicht unwesentlichen Verwendungszweck für Klärschlamm ausmachen, den Untersuchungsplänen und Grenzwertbestimmungen der AbfKlärV. Auch sehen §§ 4 und 5 AbfKlärV erhöhte Untersuchungspläne vor der Aufräumung von Klärschlamm vor.

Wenn diese Verschärfungen auch nur punktuell wirken, sind sie auf die bodenbezogene Verwertung nicht ohne Auswirkungen. Noch schärfere und im Ergebnis absolute Beschränkungen der Klärschlammverwertung in der Landwirtschaft sind derzeit allerdings noch nicht in Kraft, so dass dieser Verwertungspfad prinzipiell weiterhin offen steht.

Die fundamentalen Verschärfungen im Bereich der Klärschlammverwertung treten erst ab dem 01.01.2029 in Kraft. Dieser Zeitpunkt markiert einen Paradigmenwechsel,<sup>12</sup> der sich auf zwei Säulen stützt: zum einen den nahezu kompletten Ausstieg aus der bodenbezogenen Verwendung von Klärschlamm und zum anderen die zwingende Rückgewinnung von Phosphor aus dem Klärschlamm, um eine schadstoffarme Kreislaufwirtschaft sowie Versorgungsautarkie zu erreichen. Die Beschränkung der Klärschlammverwertung als Dünger wird dadurch erreicht, dass ab 2029 durch § 15 Abs. 1a AbfKlärV die Düngung landwirtschaftlicher Flächen mit Klärschlamm aus Abfallbehandlungsanlagen mit einer genehmigten Ausbaugröße von mehr als 100.000 Einwohnerwerten und ab 2032 von mehr als 50.000 Einwohnerwerten nicht mehr zulässig ist. Dies führt nach den Berechnungen des Bundesumweltministeriums dazu, dass 62,5 % der Klärschlämme, die bisher ihre Verwendung in der Landwirtschaft gefunden haben, ab 2032 nicht mehr hierfür genutzt werden können.<sup>13</sup> Ob in dieser Berechnung des BMU bereits der durch die DüV bis 2032 verursachte Rückgang berücksichtigt wurde, ist nicht eindeutig ersichtlich.

Die zweite Säule, die die zukünftige Klärschlammverordnung prägen wird, ist die Pflicht zur Phosphorrückgewinnung aus dem Klärschlamm. Sie wird ab 2029 eingeführt und bereits vorher mit Berichtspflichten der Kommunen über die planerischen Fortschritte zur technischen Umsetzung ankiert. Die dann geltenden § 3 Abs. 1 Nr. 1 AbfKlärV in Verbindung mit § 3a Abs. 1 AbfKlärV sehen vor, dass der Klärschlamm um mindestens 50 % oder auf 20 mg pro Kilogramm Trockenmasse reduziert werden muss. Technisch wird dies hauptsächlich in Klärschlammverbrennungsanlagen erfolgen, in denen nach der Verbrennung der Phosphor aus der Asche extrahiert wird. Am effektivsten werden hierfür mutmaßlich Mono-Verbrennungsanlagen, also Anlagen, die ausschließlich der Klärschlammverbrennung dienen, eingesetzt werden.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Oehlmann/Krebsbach, AbfallR 2015, S. 268.

<sup>13</sup> BR-Drs. 255/17, S. 99.

<sup>14</sup> Schnell/Horst/Quicker in: Holm u.a. (Hrsg.), Verwertung von Klärschlamm, 2018, S. 131.

## 2.3. Zusammenfassung der rechtlichen Auswirkungen

In rechtlicher Hinsicht sehen sich Klärschlammhersteller und Klärschlammnutzer also bereits heute mit strengen Anforderungen an die – vor allem landwirtschaftliche – Verwertung konfrontiert. Dabei bestehen die aktuell geltenden Anforderungen der DüV und der AbfärV besonders in der Festlegung von Schadstoffobergrenzen, bei deren Überschreitung die Klärschlämme nicht mehr auf die landwirtschaftlichen Flächen aufgebracht werden dürfen. Mit dem durch die AbfärV angestoßenen Paradigmenwechsel ab 2029 setzt dann eine Entwicklung ein, die zu einem – bis auf Klärschlamm aus kleinen Abwasserbehandlungsanlagen – umfassenden Verbot der bodenbezogenen Klärschlammverwendung führt.

## 3. Entlastungsmöglichkeiten bei der Klärschlammverwertung

### 3.1. Zwischenlagerung – genehmigungsrechtliche Aspekte

Ein Instrument für eine zumindest vorübergehende Entlastung der Verwertungspfade von Klärschlamm dürfen Möglichkeiten der Zwischenlagerung innerhalb oder außerhalb des Geländes der Abwasserbehandlungsanlage (interne bzw. externe Zwischenlagerung) sein. Die Zwischenlagerung entlastet die Klärschlammverwertung insofern, als dass sie den zeitlichen Spielraum bei der Planung der weiteren Verwendung vergrößert. Durch ein genehmigtes bzw. in rechtmäßiger Weise ohne Genehmigung errichtetes Zwischenlager für Klärschlamm können – zumindest zwischenzeitlich – Unterkapazitäten bei den Verbrennungsanlagen oder in der Landwirtschaft ausgeglichen werden. Eine Zwischenlagerung erfüllt lediglich den Zweck, Engpässe in der Kreislaufabfuhr abzufedern, und kann daher grundsätzlich nur eine zeitlich begrenzte Maßnahme sein. Eine langfristige Lagerung von Klärschlamm stünde bereits im Widerspruch zur Verwertungspflicht gemäß den §§ 7, 8 KrWG. Eine temporäre Zwischenlagerung verstößt hiergegen aber noch nicht, denn die §§ 7, 8 KrWG verpflichten nicht zur sofortigen Verwertung, sondern lassen Raum für die Verwertung innerhalb eines angemessenen Zeitraumes.

Bereits aktuell werden beträchtliche Mengen von Klärschlamm intern gelagert.<sup>15</sup> Hierbei sind jedoch diverse genehmigungsrechtliche Aspekte bei der Zwischenlagerung von Klärschlamm zu berücksichtigen, die sich nach den Aspekten

- Ort der Lagerung (intern oder extern),
- Dauer der Lagerung und
- Menge des gelagerten Klärschlammes

als durchaus unterschiedlich erweisen.

#### 3.1.1. Genehmigungsrechtliche Aspekte bei interner Zwischenlagerung

Die interne Zwischenlagerung auf dem Gelände einer Abwasserbehandlungsanlage kann unter Umständen die effizienteste, weil am wenigsten bürokratischen Aufwand

<sup>15</sup> DWA-Netzwerk 05/2018, abrufbar unter [www.vqsd.de/leadadmin/user\\_upload/.../V02\\_VQSD\\_FRibbeck-Situation-NS.pdf](http://www.vqsd.de/leadadmin/user_upload/.../V02_VQSD_FRibbeck-Situation-NS.pdf) (zuletzt aufgerufen am 06.08.2019).

verursachende Möglichkeit einer vorübergehenden Entlastung des Klärschlammzeugers von der Pflicht zur hochwertigen Verwertung sein. Ob für sie eine Genehmigung eingeholt werden muss und welches Recht hier zur Anwendung kommt, hängt von der konkreten Ausgestaltung des Lagers (Menge, Größe etc.) im Zusammenspiel mit dem anwendbaren Recht ab.

### a) Abgrenzung zwischen Abfall- und Wasserrecht

Bei der internen Zwischenlagerung von Klärschlämmen stellt sich zunächst die Frage nach dem anwendbaren Rechtsregime, konkret: ob hier Abfallrecht zur Anwendung kommt und damit der anlagenrechtliche Genehmigungsvorbehalt nach dem Immissionsschutzrecht ausgelöst wird oder ob die Zwischenlagerung unter das Regime der Abwasserbeseitigung fällt. Letzteres würde dazu führen, dass eine Genehmigung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz nur dann eingeholt werden müsste, wenn ein Klärschlammzwischenlager als integrierter Teil einer genehmigten Abwasserbehandlungsanlage als wesentliche Änderung der Abwasserbehandlungsanlage im Sinne des § 60 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 WHG anzusehen wäre. Der Scheideweg zwischen Abfallrecht und Abwasserbeseitigung ergibt sich aus der Mechanik folgender Normen. Einer Genehmigung nach § 4 Abs. 1 Bundes-Immissionsschutzgesetz (im Folgenden: BImSchG)<sup>16</sup> bedürfen nur solche Anlagen, die in der 4. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (im Folgenden: 4. BImSchV)<sup>17</sup> aufgelistet sind. Dort wäre auf die Genehmigungspflicht für Abfallzwischenlager zurückzugreifen, die jedoch nur dann zur Anwendung kommen kann, wenn tatsächlich und rechtlich Abfälle zur Zwischenlagerung kommen. Ob und inwiefern Klärschlamm aus Abwasserbehandlungsanlage (schon) Abfall darstellt, lässt sich durchaus streitig betrachten. So enthält § 2 Abs. 9 KrWG eine Bereichsausnahme, also eine Bestimmung zur Nichtanwendbarkeit des Abfallrechts für *Stoffe, sobald sie in Gewässer oder Abwasseranlagen eingeleitet oder eingebracht werden*. Hier könnte diskutiert werden, ob der Klärschlamm, der auf dem Gelände der Abwasserbehandlungsanlage gelagert wird, noch als eingeleitet bzw. eingebracht betrachtet werden könnte.

Zur Beantwortung dieser Frage wäre zudem § 54 des Wasserhaushaltsgesetzes (im Folgenden: WHG)<sup>18</sup> zu berücksichtigen, der den Begriff der Abwasserbeseitigung in verschiedene Tätigkeiten aufteilt und somit eine funktionsbasierte Definition liefert:

*Abwasserbeseitigung umfasst das Sammeln, Fortleiten, Behandeln, Einleiten, Versickern, Verregnen und Verrieseln von Abwasser sowie das Entwässern von Klärschlamm in Zusammenhang mit der Abwasserbeseitigung.*

<sup>16</sup> Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge, BImSchG, vom 17.05.2013, BGBl. I S. 1274, zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.07.2017, BGBl. I S. 2771, 2773.

<sup>17</sup> Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen in der Fassung der Bekanntmachung vom 31.05.2017, BGBl. I, S. 1440.

<sup>18</sup> Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts vom 31.07.2009, BGBl. I, S. 2585, zuletzt geändert durch Gesetz vom 4.12.2018, BGBl. I, S. 2254.



Demnach ist also auch das Entwässern von Klärschlamm noch dem wasserrechtlichen Begriff der Abwasserbeseitigung zugeordnet. Es ist in der Rechtsprechung und Literatur noch nicht hinreichend geklärt, wie der Begriff des Entwässerns genau auszulegen ist. Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen hat diesbezüglich einen räumlichen und funktionalen Zusammenhang zur Abwasserbehandlungsanlage sowie eine Zielgerichtetheit der Entwässerung gefordert.<sup>19</sup> Es kann also von Bedeutung sein, wie lange der Klärschlamm bereits auf dem Gelände gelagert wurde, ob die Entwässerung technisch unterstützt wird und ob das Lager funktional mit der Abwasserbehandlungsanlage verbunden ist, bspw. durch eine intakte Schlammdruckrohrleitung.

Auch bei einer Zwischenlagerung von Klärschlamm zur späteren landwirtschaftlichen Verwendung bzw. thermischen Verwertung werden diese Kriterien eine Rolle spielen. Das niedersächsische Umweltministerium hat bereits deutlich gemacht, dass bei einer internen Zwischenlagerung von Klärschlamm behördlicherseits eher von der Anwendbarkeit des Wasserrechts ausgegangen wird.<sup>20</sup>

### **b) Wenn Wasserrecht anwendbar ist: Genehmigungspflicht nicht nur in Einzelfällen**

Wenn Wasserrecht anwendbar sein sollte, dann besteht ein genehmigungsrechtliches Erfordernis nach dem BImSchG nur für solche Fälle, in denen die Errichtung des Lagers eine wesentliche Änderung der Abwasserbehandlungsanlage darstellen würde, was aus § 60 Abs. 3 WHG folgt. Eine wesentliche Änderung liegt vor allem dann vor, wenn für das Klärschlammzwischenlager eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) besteht. Die UVP-Pflichtigkeit richtet sich nach den Vorschriften des UVPG.<sup>21</sup> Der Begriff der wesentlichen Änderung existiert zwar im UVPG nicht, es spricht jedoch vieles dafür, hier § 9 UVPG heranzuziehen,<sup>22</sup> der bei einer Änderung eine UVP-Pflicht in drei Fällen vorsieht:

1. Die Änderung erreicht für sich genommen bereits die Schwelle der UVP-Pflichtigkeit.
2. Für die Abwasserbehandlungsanlage ist ursprünglich eine UVP durchgeführt worden und eine allgemeine Vorprüfung ergibt, dass die Änderung zusätzliche, erhebliche nachteilige oder andere erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen hervorrufen kann.
3. Für die ursprüngliche Anlage bestand zwar keine UVP-Pflicht, allerdings werden durch die Änderung die nach UVPG für die Anlage maßgeblichen Schwellenwerte überschritten.

<sup>19</sup> Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 13.09.2017 –20 A 601/14, juris, Rn. 58; hierzu Dippel/Ottensmeier, W+B 2018, S. 25.

<sup>20</sup> Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz, Hinweise zum Umgang mit Klärschlamm bei Wegfall der Möglichkeit einer landwirtschaftlichen Verwertung vom 04.07.2018, S. 2.

<sup>21</sup> Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24.02.2010, BGBl. I, S. 94, zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.05.2019, BGBl. I, S. 706.

<sup>22</sup> Schulz, in: Giesbert/Reinhardt, Umweltrecht, Stand: 01.04.2019, § 60, Rn. 25.

Über die UVP-Pflicht hinaus statuiert § 60 Abs. 3 WHG noch zwei weitere Fälle einer wasserrechtlichen Genehmigungsbedürftigkeit. Diese dürfen aber nicht praxisrelevant sein. Denn einerseits beziehen sie sich auf Abwasser aus IED-Anlagen, das nicht der Kommunalabwasser-Richtlinie unterfällt und andererseits auf Deponiesickerwasser.

### 3.1.2. Genehmigungsrechtliche Aspekte bei externer Zwischenlagerung

Bei einer externen Zwischenlagerung von Klärschlamm besteht kein räumlicher Zusammenhang mit der Abwasserbehandlungsanlage, sodass die Bereichsausnahme des § 2 Abs. 9 KrWG nicht greifen dürfte und Abfallrecht zum Zuge käme. Dies führt dazu, dass die Genehmigungsbedürftigkeit nach § 4 BImSchG in Verbindung mit der 4. BImSchV zu prüfen ist. Im Allgemeinen sind hier eine Vielzahl von umwelt- und gesundheitsbezogenen Aspekten wie Abwasser, Abluft, Hygiene, Gerüche, Staub, Lärm, Treibhausgase u.ä. zu bedenken.<sup>23</sup> Hier soll nur ein kurzer Überblick darüber gegeben werden, welche Kriterien zu berücksichtigen sind und welchen Einfluss die technische Konzeption auf die rechtlichen Anforderungen hat. Zunächst ist eine Unterscheidung zu treffen zwischen Langzeitlagern und Kurzzeitlagern. Ein Langzeitlager liegt vor, wenn die Lagerung des Klärschlammes über mehr als ein Jahr erfolgen soll.

#### a) Langzeitlager

Gemäß § 4 Abs. 1 S. 1 und S. 2 BImSchG i.V.m. § 1 Abs. 1 S. 1 und S. 2 der 4. BImSchV und Anhang 1 Nr. 8.14 der 4. BImSchV19 bedürfen Anlagen zum Lagern von Abfällen über einen Zeitraum von jeweils mehr als einem Jahr

- mit einer Aufnahmekapazität von  $\geq 10$  t/d oder einer Gesamtlagerkapazität von  $\geq 25.000$  für andere Abfälle als Inertabfälle (z.B. Klärschlamm) der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung im Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 10 BImSchG (Nr. 8.14.2.1),
- mit einer Aufnahmekapazität von  $< 10$  t/d und einer Gesamtlagerkapazität von  $< 25.000$  t, soweit es sich um gefährliche Abfälle handelt, der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung im Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 10 BImSchG (Nr. 8.14.3.1),
- mit einer Aufnahmekapazität von  $< 10$  t/d und einer Gesamtlagerkapazität von 150 bis  $< 25.000$  t, soweit es sich um nicht gefährliche Abfälle handelt, der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung im Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 10 BImSchG (Nr. 8.14.3.2) und
- mit einer Aufnahmekapazität von  $< 10$  t/d und einer Gesamtlagerkapazität von  $< 150$  t, soweit es sich um nicht gefährliche Abfälle handelt, der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung im vereinfachten Verfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 19 BImSchG (Nr. 8.14.3.3).

<sup>23</sup> Franßen, W + B 2019, S. 16 .

Da Klärschlamm in aller Regel nicht als gefährlicher Abfall einzustufen ist, lässt sich zusammenfassend sagen, dass für ein Langzeitlager ein Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist, wenn das Lager eine Aufnahmekapazität von über 10 t/d oder eine Gesamtlagerkapazität von mehr als 150 t hat. Ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung ist hingegen durchzuführen, wenn das Klärschlamm Langzeitlager eine Aufnahmekapazität von unter 10 t/d und eine Gesamtlagerkapazität von unter 150 t hat.

### b) Zwischenlager mit Lagerzeit unter einem Jahr

Bei einer Lagerung des Klärschlammes bis zu einem Jahr besteht die Pflicht zur Einholung einer Genehmigung im vereinfachten Genehmigungsverfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung nur dann, wenn das Lager eine Gesamtlagerkapazität von 100 t und mehr hat.

### 3.1.3. Deponierecht

Weiterhin ist darauf hinzuweisen, dass für Langzeitlager unter Umständen Deponierecht zur Anwendung kommen kann. Die Deponie-Verordnung (im Folgenden: DepV)<sup>24</sup> gilt aber gemäß § 1 Abs. 3 Nr. 5 nicht für solche Abfalllager, in denen Abfall weniger als drei Jahre gelagert wird und dann einer Verwertung zugeführt wird. Bei einer Lagerung über drei Jahren ist das Deponierecht allerdings anwendbar. Dies hat u.a. die Pflicht zur Zahlung einer Sicherheitsleistung (§ 18 DepV) und die Pflicht zur Nachsorge (§ 24 DepV) zur Folge. Außerdem sind für den Bau und den Betrieb einer Deponie besondere technische Anforderungen zu erfüllen.

## 3.2. Ausnahmegenehmigungen nach der AbfKlärV ab 2029

In § 15 Abs. 1a Satz 2 AbfKlärV heißt es:

*Soweit die Entsorgung des Klärschlammes nicht oder nur mit erheblichen Mehrkosten möglich ist, kann die für die Auf- oder Einbringungsfläche zuständige Behörde, im Fall der Auf- oder Einbringung auf oder in landwirtschaftlich genutzten Boden im Einvernehmen mit der zuständigen landwirtschaftlichen Fachbehörde, im Einzelfall eine zeitlich begrenzte Ausnahme vom Auf- oder Einbringungsverbot nach Satz 1 zulassen.*

Ausweislich der Verordnungsbegründung soll diese Ausnahme vor allem bei Ausfällen von Betrieben zur Phosphorrückgewinnung im näheren Umfeld greifen.<sup>25</sup>

Der Ordnungsgeber hat also das Szenario eines – zumindest örtlich begrenzten – Entsorgungsnotstandes bedenken wollen. Die Tatbestandsmerkmale der faktischen oder wirtschaftlichen Unmöglichkeit werden aber typischerweise sehr restriktiv

<sup>24</sup> Verordnung über Deponien und Langzeitlager vom 27.04.2009, BGBl. I, S. S. 900, zuletzt geändert durch Art. 2 der Verordnung vom 27.09.2017, BGBl. I, S. 3465.

<sup>25</sup> Fn. 9, S. 237.

interpretiert, so dass nicht zu erwarten ist, dass die Ausnahmeregelung eine besondere Rolle spielen wird. Sie entbindet überdies auch nicht von der Einhaltung der dünge-rechtlichen Vorschriften.

### 3.3. Grenzüberschreitende Verbringung

Ein ganz anderer Weg zur Entlastung von *Entsorgungsnotständen* bei der Klärschlammverwertung stellt für einige Akteure die Verbringung von Klärschlamm ins Ausland dar. Dieser Entsorgungsweg wurde in der Vergangenheit nur selten genutzt.<sup>26</sup> Aufgrund der gut ausgebauten Verbrennungskapazitäten vor allem in den Niederlanden und der Schweiz<sup>27</sup> ist es aber nicht ausgeschlossen, dass die grenzüberschreitende Verbringung in der Übergangszeit, die für den Bau einer lückendeckenden Klärschlammverwertungsinfrastruktur benötigt wird, häufiger genutzt wird.

Rechtlich betrachtet handelt es sich bei der Verwertung von Klärschlamm im Ausland um eine grenzüberschreitende Abfallverbringung, die im Wesentlichen durch die Abfallverbringungsverordnung 1013/2006/EG (im Folgenden: VVA)<sup>28</sup> geregelt wird, die wiederum zu großen Teilen das völkerrechtliche Basler Übereinkommen umsetzt. Sie stuft Abfälle in zwei Kategorien ein, den *gelb gelisteten* und den *grün gelisteten* Abfällen. Klärschlamm wird als *Abwasserschlamm* in der gelben Liste geführt (Anhang IV Teil II, AC 270). Das führt rechtlich dazu, dass seine Ausfuhr zur Verwertung und zur Beseitigung in alle EU-Staaten und in EFTA-Staaten, die Mitglied des Basler Übereinkommens sind (Schweiz, Norwegen, Island, Liechtenstein) nur unter der Bedingung eines umfangreichen Notifizierungsverfahrens erlaubt ist. Fehlverhalten hiergegen kann empfindlich sanktioniert werden. Das Notifizierungsverfahren beinhaltet die Zustimmung der jeweils zuständigen Behörden am Versandort und am Verbringungsort. Es ist weiterhin eine lückenlose Vertragskette zwischen dem Verbringer und Empfänger sowie das Hinterlegen einer Sicherheitsleistung notwendig. Das materielle Prüfprogramm der Behörden umfasst den Widerspruch zu Grundsätzen der Nähe, des Vorranges der Verwertung und der Entsorgungsautarkie. Wie eingangs bereits angesprochen, steht die Abfallverbringung in einem Spannungsfeld mit dem Prinzip der Entsorgungsautarkie und -nähe. Konkret folgt daraus, dass die Behörden sowohl am Versandort als auch am Bestimmungsort eine Verbringung wegen eines Verstoßes gegen die Grundsätze der Entsorgungsautarkie und -nähe untersagen können. Da diese Grundsätze aber nicht unbedingt gelten, sondern einer Abwägung zugänglich sind, kann eine Genehmigung für die Abfallverbringung dann erteilt werden, wenn in der Nähe keine ausreichenden Kapazitäten zur Verwertung vorhanden sind. Die Behörde des Verbringungsortes prüft überdies gemäß Art. 4-6 VVA, ob die Verbringung im Widerspruch zu nationalen umweltrechtlichen Vorschriften steht. Klärschlamm gilt zwar grundsätzlich nicht als

<sup>26</sup> Umweltbundesamt, Grenzüberschreitende Abfallstatistik, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/grenzueberschreitende-abfallverbringung/grenzueberschreitende-abfallstatistik>.

<sup>27</sup> Umweltbundesamt, Klärschlamm Entsorgung in Deutschland, S. 63.

<sup>28</sup> Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.06.2006 über die Verbringung von Abfällen, ABl. EU L 190 vom 12.7.2006, S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2015/2002 der Kommission vom 10.11.2015, ABl. EU L 294, S. 1.

gefährlicher Abfall im Sinne der VVA, kann aber gem. Art. 36 Abs. 1 lit. a) und lit. d) VVA durch eine Vermischung mit gefährlichen Stoffen, die in Anhang V der VVA gelistet sind, hierzu werden. Dies hat zur Folge, dass an das Notifizierungsverfahren noch einmal gesteigerte Anforderungen zu stellen sind.

### 3.4. Interkommunale Zusammenarbeit

Ein bereits vielfach beschrittener Weg zur Verhinderung von Entsorgungsnotständen bei Klärschlamm ist die interkommunale Zusammenarbeit. Vor allem bei der Errichtung einer Klärschlammverbrennungsanlage, die teuer und aufwendig ist, bietet sich die Kooperation mehrerer Kommunen an, um die Kosten zu teilen und eine optimale Auslastung der Anlage zu erreichen.

Die rechtlichen Aspekte der interkommunalen Zusammenarbeit sind sehr vielfältig. Entscheidende rechtliche Vorgaben werden hier vom Kommunalrecht in seinen verschiedenen Facetten – vor allem den jeweiligen Gemeindeordnungen und den Gesetzen über die interkommunale Zusammenarbeit – und dem Vergaberecht gemacht. Die Aufgabe der Klärschlamm Entsorgung liegt in der Bundesrepublik größtenteils bei den Kommunen oder bei den Wasserverbänden, sodass es rechtlich darauf ankommt, wie diese sich optimal zusammenschließen können. Die möglichen Kooperationsformen lassen sich unterscheiden in öffentlich-rechtliche Kooperationsformen und privatrechtliche Kooperationsformen. Zu den öffentlich-rechtlichen Kooperationsformen zählen die Anstalt des öffentlichen Rechts und der Zweckverband. Es ist möglich, dass verschiedene Abwasserverbände Benutzer einer Anstalt oder Mitglieder eines übergeordneten Verbandes werden. Zu den privatrechtlichen Organisationsformen zählen die GmbH und die GmbH & Co. KG. Die privatrechtlichen Kooperationsformen bieten den Vorteil, dass auch ein privatrechtlicher Gesellschafter zulässig ist. Dies kann dann eine Rolle spielen, wenn die für die Abwasserbeseitigung zuständigen Institutionen bereits privatrechtlich organisiert sind. Zudem kann privates Kapital und Know-How von Vorteil sein. Die Kommunen können Gesellschafter in der GmbH sein. Bereits bei der Gründung der Kooperationsform ist dem Vergaberecht besondere Beachtung zu schenken, wenn im Gründungsvertrag oder der Satzung bereits konkrete Auflagen vergeben werden oder Vergütungen vereinbart werden. Unter bestimmten Voraussetzungen besteht die Möglichkeit einer Befreiung von vergaberechtlichen Anforderungen.

## 4. Fazit

Die ordnungsgemäße Entsorgung von Klärschlamm ist aufgrund der Änderungen der DüV und der AbfKlärV vor große Herausforderungen gestellt und bedarf zwischenzeitlicher Lösungen, bis eine ausreichende neue Infrastruktur zur Klärschlamm Entsorgung aufgebaut worden ist. Entlastungen ergeben sich vor allem aus den Möglichkeiten zur zeitweiligen und längeren Zwischenlagerung von Klärschlamm, was jedoch einer Reihe rechtlicher Bedingungen unterliegt. Einige Bundesländer

verlagern die interne Zwischenlagerung von Klärschlamm in der Abfallbehandlungsanlage vom Abfallrecht auf das Wasserrecht, so dass hier aufwendige Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG entbehrlich sein können. Die grenzüberschreitende Verbringung von Klärschlämmen unterliegt europäischen Vorgaben und bedarf eines Notifizierungsverfahrens. Verstöße gegen die VVA werden mittlerweile streng sanktioniert. Die gebotene Infrastruktur für die Klärschlamm Entsorgung bedarf wohl der kommunalen Zusammenarbeit. Die Bedingungen hierfür sind bestenfalls Impuls für eine langfristig gewährleistetete Entsorgungssicherheit.

## Ansprechpartner



**Rechtsanwalt Stefan Kopp-Assenmacher**  
Kopp-Assenmacher & Nusser  
Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB  
Friedrichstr. 186  
10117 Berlin, Deutschland  
+49 30 4508655-20  
kopp@kn-law.de

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar

Olaf Holm, Elisabeth omØ-Kozmiensky,  
Peter Quicker, Stefan Kopp-Assenmacher (Hrsg.):

### **Verwertung von Klärschlamm 2**

ISBN 978-3-944310-49-7 omØ-Kozmiensky Verlag GmbH

Copyright: Elisabeth omØ-Kozmiensky, M.Sc., Dr.-Ing. Olaf Holm  
Alle Rechte vorbehalten

Verlag: omØ-Kozmiensky Verlag GmbH Neuruppin 2019  
Redaktion und Lektorat: Dr.-Ing. Olaf Holm  
Erfassung und Layout: Elisabeth omØ-Kozmiensky, M.Sc., Janin Burbott-Seidel,  
Roland Richter  
Druck: Beltz Grafische Betriebe GmbH, Bad Langensalza

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 9. September 1965 in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtsgesetzes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürfen.

Sollte in diesem Werk direkt oder indirekt auf Gesetze, Vorschriften oder Richtlinien, z.B. DIN, VDI, VDE, VGB Bezug genommen oder aus ihnen zitiert worden sein, so kann der Verlag keine Gewähr für Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität übernehmen. Es empfiehlt sich, gegebenenfalls für die eigenen Arbeiten die vollständigen Vorschriften oder Richtlinien in der jeweils gültigen Fassung hinzuzuziehen.