

Die Änderung der DüMV über den Einsatz der synthetischen Polymere vor dem Hintergrund der Leitlinien der europäischen Kommission

Die Zukunft der landwirtschaftlichen Klärschlammverwertung war noch bis vor kurzem wegen einer Fußnote in der Düngemittelverordnung in Frage gestellt: ab 2017 sollte die Verwendung nur noch dann zulässig sein, wenn nachgewiesen werden kann, dass sich synthetische Polymere, die als Flockungsmittel zur Entwässerung bei der Abwasserbehandlung eingesetzt werden, im Boden in zwei Jahren um mindestens 20 % abbauen. Der Verband der Polymerhersteller hatte dazu in Absprache mit dem Beirat für Düngungsfragen ein Forschungsprojekt in Auftrag gegeben, dessen Ergebnisse den geforderten Abbau jüngst bestätigt haben. Nach dem derzeitigen Stand der Verordnung wäre die Verwendung von synthetischen Polymeren in Düngemitteln also zukünftig grundsätzlich zulässig.

Der Beirat für Düngungsfragen hat das Thema jedoch nochmals aufgegriffen und eine neue Regelung über synthetische Polymere vorgeschlagen. Danach soll die höchstens zulässige Fracht, die mit Klärschlämmen pro ha und Jahr ausgebracht werden darf, begrenzt werden. Das Bundesministerium für Landwirtschaft und Ernährung hat einen entsprechenden Verordnungsentwurf nun vorgelegt. Wird dieser Entwurf so verabschiedet, dann dürfen zukünftig nicht mehr 5 t Trockenmasse Klärschlamm pro ha in drei Jahren ausgebracht werden, sondern - je nach Einsatzmenge von Flockungsmitteln - noch höchstens die Hälfte dieser Menge.

Wie häufig im Umweltrecht kommt hier das Vorsorgeprinzip zur Anwendung. Bei der Anwendung dieses Prinzips besteht die Schwierigkeit regelmäßig darin, in Unkenntnis eines Risikos Maßnahmen zu treffen, die dieses Risiko vermeiden sollen. Zur Festlegung von Leitlinien zur Anwendung des Vorsorgeprinzips, aber auch um zu verhindern, dass das Vorsorgeprinzip nur als Vorwand für protektionistische Maßnahmen verwendet wird, hat die EU-Kommission eine Mitteilung zur Anwendbarkeit dieses Prinzips verfasst (KOM (2000) 1).

Dabei geht es zunächst grundsätzlich darum, wann das Vorsorgeprinzip überhaupt angewendet werden soll. Die Anwendung des Prinzips soll danach nur dann in Frage kommen, wenn

1. die wissenschaftlichen Informationen unvollständig sind oder keine eindeutigen Schlüsse zulassen und wenn es
2. Anzeichen dafür gibt, dass die möglichen Folgen für die Umwelt oder die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen potentiell gefährlich sein könnten.

Ad 1: In Bezug auf die wissenschaftlichen Informationen lässt sich ohne weiteres konzedieren, dass – wie es in der Begründung zum vorliegenden Verordnungsentwurf heißt - bei der Vielzahl von unterschiedlichen Polymeren, die zur Entwässerung eingesetzt werden, nicht alle einschlägigen Produkte hinsichtlich ihrer Abbaubarkeit und ihrer Abbauprodukte in Böden untersucht wurden. Da es sich jedoch um eine sehr begrenzte Stoffgruppe, nämlich um synthetische Polyacrylamide und nicht etwa allgemein um synthetische Polymerverbindungen handelt, steht andererseits kein grundlegend anderes Abbauverhalten bei den nicht untersuchten Acrylamiden zu erwarten.

Ad 2: In Bezug auf die Anzeichen für eine potenzielle Gefährlichkeit von Polyacrylamiden heißt es in der Begründung zum Verordnungsentwurf: „Die Verwendung von synthetischen Polymeren lässt aus

toxikologischer und ökotoxikologischer Sicht nach gegenwärtigem Kenntnisstand keine unvermeidbaren Risiken erwarten. Im Hinblick auf mögliche schädliche Bodenveränderungen gibt es nach gegenwärtigem Kenntnisstand keine Hinweise.“ Folgt man der Mitteilung der Kommission, so ist also die zweite Voraussetzung zur Anwendung des Vorsorgeprinzips nicht erfüllt, da es ja weder Hinweise für Schäden gibt, noch solche zu erwarten sind. Dem Ordnungsgeber scheint es vielmehr darum zu gehen, jegliches erdenkliche Risiko auszuschließen. Dazu heißt es in der Mitteilung der Kommission weiter: „Die Anwendung des Vorsorgeprinzips bedeutet nicht, dass ein Nullrisiko angestrebt würde, denn ein solches Nullrisiko gibt es in der Realität nur selten.“

Letztlich bleibt die Entscheidung über die Anwendung des Vorsorgeprinzips laut Kommission jedoch dem Entscheidungsträger überlassen. Die Ausführungen über die Begründbarkeit der Anwendung des Prinzips geben hier lediglich einen Orientierungsrahmen vor. Gemessen an diesem Orientierungsrahmen erweist sich in dem vorliegenden Verordnungsentwurf die Begründung für die Anwendung des Vorsorgeprinzips allerdings als nicht tragfähig. Der Ordnungsgeber setzt sich damit dem Verdacht aus, in Wirklichkeit andere Ziele zu verfolgen und dazu das Vorsorgeprinzip auszunutzen.

Dennoch sollen bei der Anwendung des Vorsorgeprinzips die Leitlinien der Kommission berücksichtigt werden. Dazu nennt die Kommission drei wesentliche Punkte: die auf dem Vorsorgeprinzip beruhenden Maßnahmen sollten u.a.

- verhältnismäßig,
- diskriminierungsfrei anwendbar und
- auf bereits getroffene ähnliche Maßnahmen abgestimmt sein.

Synthetische Polyacrylamide gehören zu der Stoffgruppe der synthetischen Polymere, also zu den Kunststoffen. Die Vielfalt der chemischen Verbindungen, die der Begriff Kunststoff umfasst, ist jedoch im Vergleich zu den Polyacrylamiden, die zur Entwässerung eingesetzt werden, um ein Vielfaches höher. Dies gilt gleichermaßen für das Gefahrenpotenzial der Kunststoffe, weil sie häufig Zusatzstoffe (Weichmacher, Stabilisatoren, Farbstoffe, Füllstoffe, Verstärkungsmittel, Flammschutzmittel, Antistatikmittel etc.) enthalten, deren umwelt- und gesundheitsschädigende Wirkungen hinreichend bekannt sind. Auch Kunststoffe unterliegen in Böden einem Abbau. Die Gefahr der Freisetzung von gefährlichen Stoffen ist im Vergleich zu den Entwässerungsmitteln deutlich höher.

Da Kunststoffe in der Düngemittelverordnung bereits geregelt sind, sollten Vorschriften über Polyacrylamide also dazu im Verhältnis stehen. Zudem sollen sie diskriminierungsfrei (so, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt werden) anwendbar sind. Eine Frachtenbegrenzung für Polyacrylamide kann demnach nicht niedriger liegen als eine Begrenzung für Kunststoffe, weil das Gefährdungspotenzial von Kunststoffen unstrittig höher anzusetzen ist.

Nach § 3 Abs. 1 Nr. 4 DüMV kann der Kunststoffgehalt bei Bioabfallkompost maximal bei 0,5 % in der Trockenmasse liegen (0,4 % für plastisch nicht verformbare Kunststoffe plus 0,1 % für sonstige nicht abgebaute Kunststoffe). Daraus errechnet sich eine maximale Fracht für synthetische Polymere in Höhe von 100 kg/ha in drei Jahren bzw. 33 kg/ha und Jahr. Eine niedrigere zulässige Fracht von Polyacrylamiden als 100 kg/ha in drei Jahren über Klärschlamm bedeutet eine Diskriminierung von

Klärschlamm gegenüber Kompost, ist unverhältnismäßig und nicht auf die bestehende zulässige Höchstmenge bei einem ähnlichen Stoff, also Kunststoff, abgestimmt.

Die vorgeschlagene Frachtenregelung für Polyacrylamide verstößt in allen Punkten gegen die Leitlinien, die die europäische Kommission in ihrer Mitteilung festgesetzt hat und ist von daher unbedingt anpassungsbedürftig, insbesondere deshalb, weil hier offensichtlich eine Überschreitung der Ermessensgrenze vorliegt, die beim europäischen Gerichtshof einklagbar ist.

QDR e.V. im September 2016