

PrZ 1125/99-MDBLTG
Beilage Nr. 19/1999
MA 58 - 1751/98

E N T W U R F

Gesetz über das Verbot der Ausbringung von Klärschlamm
[Celex-Nr.: 386 L 0278 und 391 L 0692]

Der Wiener Landtag hat beschlossen:

Artikel I

§ 1. (1) Die Ausbringung von Klärschlamm in Wien ist verboten.

(2) Ausgenommen vom Verbot des Abs. 1 sind hygienisch unbedenkliche Produkte, die behandelten Klärschlamm beinhalten und deren Inverkehrbringen, insbesondere als Düngemittel, Komposte und Erden, nach bundesrechtlichen Vorschriften zulässig ist.

§ 2. Im Sinne dieses Gesetzes gelten als

1. Klärschlamm: der in Abwasserreinigungsanlagen anfallende Schlamm, auch wenn er mit anderen Stoffen vermischt oder zum Zwecke der Hygienisierung, Stabilisierung, Entwässerung oder Kompostierung behandelt wurde;
2. Ausbringung: jedes Aufbringen von Klärschlamm auf nicht versiegelten Bodenflächen, insbesondere auf landwirtschaftlichen Kulturflächen, ausgenommen jedoch auf Deponien;
3. hygienisch unbedenkliche Produkte: zum Zwecke der Verwendung in der Landwirtschaft in Verkehr gebrachte Erzeugnisse, welche die folgenden Voraussetzungen erfüllen:
 - a) pro Gramm des Erzeugnisses dürfen nicht mehr als 1000 Enterobakterien nachweisbar sein,
 - b) pro 100 g des Erzeugnisses dürfen keine Enteroviren nachweisbar sein,

- c) pro Gramm des Erzeugnisses dürfen keine Salmonellen nachweisbar sein und
- d) im Erzeugnis dürfen keine für Tier und Mensch gefährlichen Wurmeier vorhanden sein.

§ 3. (1) Wer dem Verbot des § 1 zuwiderhandelt, begeht, wenn die Tat nicht den Gegenstand einer gerichtlich strafbaren Handlung bildet, eine Verwaltungsübertretung und ist mit einer Geldstrafe bis zu 100 000 S zu bestrafen.

(2) Der Versuch ist strafbar.

§ 4. (1) Durch dieses Gesetz werden die Richtlinien 86/278/EWG, ABl. Nr. L 181/6 vom 4. Juli 1986, und 91/692/EWG, ABl. Nr. L 377/48 vom 31. Dezember 1991, sowie Artikel 14 Abs. 2 der Richtlinie 91/271/EWG, ABl. Nr. L 135/40 vom 30. Mai 1991, umgesetzt.

(2) Dieses Gesetz wurde unter Einhaltung der Bestimmungen der Richtlinie 98/34/EG über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften, ABl. Nr. L 204/37 vom 21. Juli 1998, der Europäischen Kommission notifiziert (Notifikationsnummer 99/0188/A).

(3) Dieses Gesetz tritt mit Ablauf des Tages seiner Kundmachung in Kraft.

Artikel II

Mit Wirksamkeit vom 1. Jänner 2002 tritt im § 3 Abs. 1 an die Stelle des Ausdruckes "100 000 S" der Ausdruck "7 000 Euro".

Der Landeshauptmann:

Der Landesamtsdirektor:

zur Beilage Nr. 19/1999

MA 58 - 1751/98

Vorblatt

zum Entwurf eines Landesgesetzes über das Verbot der Ausbringung von Klärschlamm

Problem und Ziel:

Im Hinblick auf die gemeinschaftsrechtlich gebotene Umsetzung der Richtlinie 86/278/EWG des Rates vom 12. Juni 1986 in der Fassung der Richtlinie 91/692/EWG des Rates vom 23. Dezember 1991 durch das Land Wien muss die Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft einer gesetzlichen Regelung unterzogen werden, auch wenn der gesamte in Wien anfallende Klärschlamm verbrannt wird, eine Aufbringung von aus außerhalb Wiens gelegenen Kläranlagen stammenden Schlämmen auf landwirtschaftlich genutzten Flächen in Wien derzeit nicht stattfindet und überdies auch keine Anzeichen dafür erkennbar sind, dass derartige Maßnahmen in Zukunft geplant wären.

Inhalt:

In Anbetracht der besonderen Gegebenheiten und Möglichkeiten wird das Ausbringen von Klärschlämmen in Wien generell verboten.

Alternativen:

Schaffung minutiöser Detailregelungen und Festlegung konkreter Grenzwerte, bei deren Einhaltung eine Klärschlammausbringung zulässig - wenn auch im Interesse des Umweltschutzes und der Gesundheitsvorsorge nicht unbedingt wünschenswert - wäre.

Kosten:

Da das Gesetz keine Änderung der faktischen Verhältnisse bewirkt, sind mit der Vollziehung keine Kosten verbunden.

EU-Konformität:

Im Hinblick auf Artikel 12 der Richtlinie 86/278/EWG des Rates vom 12. Juni 1986, wonach die Mitgliedstaaten erforderlichenfalls auch strengere als die in dieser Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen erlassen können, wird auch ein generelles Klärschlamm-ausbringungsverbot als zulässig angesehen. Die EU-Konformität ist demnach gegeben.

zur Beilage Nr. 19/1999

MA 58 - 1751/98

Erläuternde Bemerkungen

zum Entwurf eines Landesgesetzes über das Verbot der Ausbringung von Klärschlamm

Die Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft ist gemeinschaftsrechtlich durch die Richtlinie 86/278/EWG des Rates vom 12. Juni 1986 über den Schutz der Umwelt und insbesondere der Böden bei der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft, ABl. Nr. L 181 vom 4. Juli 1986, S. 6, Celex-Nr. 386 L 0278, in der Fassung der Richtlinie 91/692/EWG des Rates vom 23. Dezember 1991 zur Vereinheitlichung und zweckmäßigen Gestaltung der Berichte über die Durchführung bestimmter Umweltschutzrichtlinien, ABl. Nr. L 377 vom 31. Dezember 1991, S. 48, Celex-Nr.: 391 L 0692, geregelt.

Überdies sieht Artikel 14 Abs. 2 der Richtlinie 91/271/EWG des Rates vom 21. Mai 1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser ABl. Nr. L 135 vom 30. Mai 1991, S. 40, Celex-Nr. 391 L 0271, die Verpflichtung vor, die Entsorgung von Klärschlamm aus kommunalen Abwasserbehandlungsanlagen einer allgemeinen Regelung zu unterziehen. Dieser Verpflichtung wird derzeit bereits, soweit eine Umsetzung überhaupt durch den Landesgesetzgeber vorzunehmen ist, durch die §§ 6, 12 bis 15 und 25 bis 33 Wiener Abfallwirtschaftsgesetz vollständig nachgekommen. Da der vorliegende Gesetzentwurf in diesem Bereich eine die genannten Bestimmungen des Wiener Abfallwirtschaftsgesetzes ergänzende Regelung trifft, ist daher auch auf den Artikel 14 Abs. 2 der Richtlinie 91/271/EWG Bezug zu nehmen (siehe § 4 Abs. 1 des Entwurfes).

Die Richtlinie 86/278/EWG sieht insbesondere Grenzwerte für die Schwermetallkonzentration in den mit Schlämmen angereicherten Böden sowie in den Schlämmen selbst vor und bestimmt die jährlichen Höchstmengen an Schwermetallen, die in landwirtschaftlich genutzte Böden eingebracht werden dürfen. Um die Einhaltung dieser Grenzwerte sicherzustellen, sind regelmäßige Analysen der Schlämme und der Böden vorgesehen.

Zu den in der Richtlinie vorgesehenen Grenzwerten ist allerdings zu bemerken, dass diese im Vergleich zu entsprechenden österreichischen Regelungen sehr hoch festgesetzt wurden. Zudem stellt die Richtlinie an die hygienische Beschaffenheit von Klärschlämmen, welcher insbesondere auch im Interesse der Gesundheitsvorsorge große Bedeutung zukommt, überhaupt keine Anforderungen.

Dies hat zur Folge, dass selbst die unbehandelten Schlämme aus den beiden kommunalen Kläranlagen der Stadt Wien, der Hauptkläranlage Simmering und der Kläranlage Blumental, in aller Regel den Anforderungen der Richtlinie entsprechen und daher ohne weiteres auf landwirtschaftlichen Flächen aufgebracht werden dürften.

Nach dem innerstaatlichen Recht wäre ein Ausbringen derartiger Schlämme dagegen gemäß § 32 Abs. 2 lit. c des Wasserrechtsgesetzes 1959 (WRG 1959), BGBl. Nr. 215, in der geltenden Fassung, bewilligungspflichtig, wobei eine Bewilligung auf Grund der zu erwartenden schädlichen Einwirkungen auf das Grundwasser in vielen Fällen versagt werden müsste.

Eine spezielle gesetzliche Regelung für die Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft in Wien besteht derzeit allerdings nicht.

Gemäß Artikel 16 der Richtlinie 86/278/EWG haben die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, um dieser Richtlinie binnen drei Jahren nach ihrer

Bekanntgabe nachzukommen. Nach der österreichischen Verfassungsrechtslage ist hiezu der Landesgesetzgeber zuständig.

Das Land Wien ist daher verpflichtet, der gegenständlichen Richtlinie durch einen formalen Umsetzungsakt zu entsprechen.

Was die derzeitige Wiener Situation anlangt ist festzuhalten, dass der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft in Wien in den letzten Jahren keine praktische Relevanz zugekommen ist.

So wurde der gesamte in den kommunalen Abwasserreinigungsanlagen der Stadt Wien, der Hauptkläranlage Simmering und der Kläranlage Blumental, anfallende Klärschlamm zentral in einer Verbrennungsanlage der Entsorgungsbetriebe Simmering Gesellschaft m.b.H. verbrannt. Derzeit werden jedoch auch Überlegungen angestellt, Klärschlämme zum Teil an die Deponie Langes Feld zu liefern, wo die Schlämme in einer Vererdungsanlage behandelt und dann als Deponieabdeckung Verwendung finden sollen.

Die Notwendigkeit, Klärschlamm zu verbrennen oder einer anderen fachgerechten Entsorgung zuzuführen, ergibt bzw. ergab sich für das Land Wien - neben den im Interesse des Umweltschutzes bestehenden Bedenken - schon aus dem krassen Missverhältnis zwischen den wenigen für eine Aufbringung geeigneten landwirtschaftlichen Flächen und den großen Mengen an jährlich anfallendem Klärschlamm. Eine Aufbringung von Klärschlamm aus den kommunalen Kläranlagen im Rahmen landwirtschaftlicher Betriebe oder auf sonstigen nicht abgesicherten, unversiegelten Flächen wird daher mit Sicherheit auch in Hinkunft nicht erfolgen.

Darüber hinaus werden auch die in den (privaten) Kleinkläranlagen anfallenden Schlämme nicht an Landwirte abgegeben oder sonst auf unversiegelten Flächen aufgebracht, sondern über entsprechende Einbringungsstellen in das öffentliche Kanalsystem eingebracht und somit letztlich den kommunalen Kläranlagen zugeführt. Auch hier besteht kein vernünftiger Grund für die Annahme, dass diese Vorgangsweise in Zukunft geändert werden wird.

Schließlich gibt es auch keine Anzeichen dafür, dass einzelne Wiener Landwirte - entgegen der derzeitigen Praxis - beabsichtigen, Klärschlamm aus anderen Bundesländern oder gar aus dem Ausland nach Wien zu transportieren und im Rahmen des landwirtschaftlichen Betriebes zu verwenden.

Daher kann wohl auch weiterhin davon ausgegangen werden, dass auf in Wien gelegenen landwirtschaftlichen Flächen kein Klärschlamm aufgebracht werden wird.

Auch wenn sohin ein materieller Regelungsbedarf demnach nicht gegeben ist, so besteht doch - im Hinblick auf die der EU eigene streng formale Sichtweise die bereits erwähnte Umsetzungsverpflichtung in bezug auf die Richtlinie 86/278/EWG.

Diese Umsetzungsverpflichtung könnte durch einen rein formalen Gesetzgebungsakt, mit dem die Anwendung der Richtlinie in Wien für verbindlich erklärt wird, erfüllt werden. Wie schon das eingangs angeführte Beispiel der Schlämme aus den kommunalen Kläranlagen illustriert, wäre damit allerdings eine Verschlechterung der bestehenden Standards auf den Gebieten des Umweltschutzes und der Gesundheitsvorsorge verbunden. Durch eine unreflektierte Übernahme der Grenzwerte aus der Richtlinie würden nämlich bislang zwar nicht ausdrücklich verbotene, aber doch im Interesse des Umweltschutzes und der Gesundheitsvorsorge unerwünschte und vielfach auch nach bereits bestehenden Gesetzen (wie etwa dem WRG 1959, dem Wiener Abfallwirtschaftsgesetz) unzulässige Handlungen - zumindest für den Bereich der Landwirtschaft - ausdrücklich zugelassen werden.

Die Richtlinie 86/278/EWG trägt jedoch den unterschiedlichen faktischen Gegebenheiten und rechtlichen Standards der Mitgliedstaaten Rechnung und sieht im Artikel 12 vor, dass die Mitgliedstaaten, falls erforderlich, strengere als die in der Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen erlassen können. Die in der Richtlinie geregelten Anforderungen stellen somit nur Mindestanforderungen dar, die, wenn es die örtlichen Gegebenheiten erfordern, durch im Sinne des Umweltschutzes strengere Maßnahmen ersetzt werden können.

Als eine solche strengere Maßnahme kommt in erster Linie die Festsetzung strengerer Grenzwerte in Betracht. Aber auch die Erlassung örtlich oder zeitlich beschränkter Ausbringungsverbote bis hin zur Erlassung eines generellen Ausbringungsverbotes finden wohl im Artikel 12 der Richtlinie ihre Deckung und sind damit als zulässige Art der Umsetzung der gegenständlichen Richtlinie anzusehen.

Bei der Entscheidung, in welcher Art die Richtlinie nun umgesetzt werden soll, sind somit die Besonderheiten der Wiener Bodenverhältnisse, die Menge und die besondere Beschaffenheit der in Wien anfallenden Klärschlämme, aber auch die Möglichkeiten, die anfallenden Klärschlämme anderweitig zu entsorgen, zu berücksichtigen.

Dabei ist zunächst einmal auf die spezifische Struktur von Wien als Großstadt, in der sich landwirtschaftlich genutztes Gebiet sowie Wohn- und Siedlungsgebiet in einem engen räumlichen Naheverhältnis befinden, und die besondere hydrogeologische Situation Wiens (die teilweise sehr dünne Humusschicht, stark durchlässige Schotterkörper und anstehendes Grundwasser) Bedacht zu nehmen.

Auf Grund dieser Gegebenheiten würde eine Klärschlammausbringung zum einen eine Geruchsbelästigung mit sich bringen, die bei der Wohnbevölkerung im großstädtischen Gebiet auf wesentlich weniger Akzeptanz stoßen würde, als dies im ländlichen Gebiet der Fall ist. Zum anderen wäre aber auch eine Schadstoffbelastung des örtlichen Grundwassers viel wahrscheinlicher als in anderen Gebieten. Zudem besteht gerade in Wien in unmittelbarer Nähe zu landwirtschaftlichen Gebieten eine vergleichsweise große Dichte von Nutzwasserbrunnen, die durch den zu erwartenden Schadstoffeintrag gefährdet wären.

Diese Besonderheiten allein lassen ein generelles Klärschlamm- ausbringungsverbot für Wien schon gerechtfertigt erscheinen.

Daneben bestehen aber gegen die Klärschlammaufbringung auch generelle Bedenken, wodurch die bereits erwähnten in Wien bestehenden Möglichkeiten einer anderweitigen Beseitigung der Schlämme zusätzlich an Bedeutung gewinnen.

Die Aufbringung von Klärschlamm auf landwirtschaftlichen Flächen dient nämlich in erster Linie der Beseitigung der bei der Reinigung von Abwässern anfallenden Abfälle. Diesem Ziel der notwendigen Abfallbeseitigung lediglich untergeordnet sind die Überlegungen, dass der Klärschlamm durchaus auch Stoffe beinhaltet, die für eine Verwendung in der Landwirtschaft geeignet sind und die daher einer sinnvollen Wiederverwertung zugeführt werden sollen.

Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass Klärschlämme in der Regel mit verschiedensten Schadstoffen, wie z.B. Schwermetallen, Enterobakterien, Enteroviren, Salmonellen, Wurmeiern und Tensiden, belastet sind, wobei die Art und der Grad der Belastung - insbesondere bei häuslichen Abwässern - großen Schwankungen unterworfen und daher nur schwer vorhersagbar sind. Dementsprechend können mit der Klärschlammausbringung verbundene schädliche Auswirkungen auf die Bodenbeschaffenheit und das Grundwasser nur durch ständige Untersuchungen der Schlämme und aufwendige Behandlungsmethoden hintangehalten werden.

Diese Maßnahmen, die eine für die Umwelt unbedenkliche Beschaffenheit des Klärschlammes sicherstellen sollen, stehen in krassem Widerspruch zu Wirtschaftlichkeitserwägungen. Die Richtlinie 87/278/EWG ebenso wie die in anderen Bundesländern geltenden Klärschlammgesetze und -verordnungen stellen dabei im gegebenen Spannungsfeld zwischen Umweltschutz und Wirtschaftlichkeit einen Kompromiss dar, wobei regelmäßig auch dem Umstand Rechnung getragen werden muss, dass eine andere Art der Entsorgung des anfallenden Klärschlammes überhaupt nicht oder nicht in ausreichendem Maß zur Verfügung steht.

Dagegen besteht in Wien, anders als in den übrigen Bundesländern, die Möglichkeit, den gesamten im Land anfallenden Klärschlamm zu verbrennen. Unter Berücksichtigung der vorhandenen

Möglichkeiten ist daher einer sicheren Entsorgung des Klärschlammes im Interesse des Umweltschutzes der Vorzug gegenüber einer Verwendung in der Landwirtschaft zu geben, weil bei letzterer, soll sie in einem wirtschaftlich vertretbaren Rahmen erfolgen, stets ein Risiko für die Umwelt verbleiben würde, das nutzbringende Effekte für die Landwirtschaft in den Hintergrund treten ließe.

Zu den einzelnen Bestimmungen ist noch folgendes auszuführen:

Zu § 1:

Im Abs. 1 wird das generelle Verbot der Ausbringung von Klärschlamm in Wien normiert. Gemäß der Definition für Klärschlamm im § 2 Z 1 des Entwurfes werden von diesem Verbot grundsätzlich auch die im Artikel 2 lit. b der Richtlinie 86/278/EWG geregelten "behandelten Schlämme" umfasst, weil auch durch eine biologische, chemische und thermische Behandlung oder eine langfristige Lagerung die Gefahren für die Umwelt nicht restlos beseitigt werden.

Abs. 2 sieht daher eine Ausnahme vom Verbot nur für den Fall vor, dass eine derart weitgehende Verarbeitung erfolgt ist, dass nicht mehr von Klärschlamm sondern von einem neuen Produkt gesprochen werden muss. Sofern derartige Produkte nach den für sie geltenden bundesrechtlichen Vorschriften - in Frage kommen insbesondere das Düngemittelgesetz und die derzeit erst im Entwurf vorliegende Kompostverordnung - zulässigerweise zum Zwecke der Verwendung in der Landwirtschaft in Verkehr gebracht werden dürfen, soll diese Verwendung auch nicht durch ein landesgesetzliches Verbot kriminalisiert werden.

Wegen der besonderen Bedeutung der hygienischen Unbedenklichkeit der in der Landwirtschaft verwendeten Mittel wurde die Anwendung dieser Ausnahmebestimmung aber auch davon abhängig gemacht, dass die Produkte die im § 2 Z 3 des Entwurfes geregelt werden zusätzlichen Anforderungen erfüllen.

Zu § 2:

Durch die Begriffsbestimmung des § 2 Z 2 des Entwurfes wird klargestellt, dass, über den eigentlichen Anwendungsbereich der Richtlinie hinaus, ein Aufbringen von Klärschlamm auch auf landwirtschaftlich nicht genutzten unversiegelten Bodenflächen (wie etwa Gärten, Parkanlagen und Grünstreifen entlang von Straßen) als unzulässig anzusehen ist. Dies erscheint in Anbetracht der im wesentlichen gleichen Interessenlage auch geboten, zumal der bei landwirtschaftlichen Flächen gegebene nützliche Effekt einer Bodendüngung bei sonstigen unversiegelten Flächen weitgehend entfallen würde.

Die Einschränkung auf unversiegelte Flächen erfolgte, weil das Aufbringen von Klärschlamm auf versiegelten Flächen eine aus Sicht des Bodenschutzes nicht regelungsbedürftige Maßnahme darstellt, für die im übrigen ohnedies weitestgehend bereits entsprechende gesetzliche Verbote, wie etwa § 92 Abs. 1 StVO 1960, bestehen.

Eine Ablagerung von Klärschlamm auf einer Deponie ist gleichfalls nicht als eine im Sinne des Bodenschutzes relevante Maßnahme, sondern als eine sichere Entsorgungsmethode, anzusehen, zumal für Deponien ohnedies wasserrechtliche und abfallwirtschaftsrechtliche Normen Platz greifen. Durch die Begriffsbestimmung des § 2 Z 2 des Entwurfes werden Deponien daher ausdrücklich vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen.

Zu § 3:

Die Strafdrohung für Übertretungen des im § 1 Abs. 1 des Entwurfes normierten Ausbringungsverbotes ist gegenüber den Strafbestimmungen des § 47 Abs. 1 Z 12 des Wiener Abfallwirtschaftsgesetzes und des § 12 Abs. 1 der Grünanlagenverordnung als speziellere Norm anzusehen.

Dagegen besteht in jenen Fällen, in denen mit der verbotenen Ausbringung von Klärschlamm auch eine illegale Einwirkung auf das Grundwasser verbunden ist, in bezug auf die Strafdrohung des

§ 137 Abs. 3 lit. g WRG 1959 eine Idealkonkurrenz. Wegen des unterschiedlichen Schutzzweckes der Norm (hier Bodenschutz, dort Gewässerschutz) wird darin jedoch kein Verstoß gegen das Doppelbestrafungsverbot des Art. 4 des 7. ZP zur EMRK erblickt.

Ein zusätzliches administratives Verfahren zur Beseitigung der mit illegalen Ausbringungen verbundenen Gefahren ist neben der Bestrafung nicht vorzusehen, zumal hiezu in aller Regel auch die Instrumente des § 45 Abs. 2 des Wiener Abfallwirtschaftsgesetzes und des § 138 WRG 1959 zur Verfügung stehen.

Zu § 4:

Bei der Inkrafttretensbestimmung sind keine Legisvakanz, Anpassungsfristen und Außerkrafttretensbestimmungen vorgesehen, da der gegenständliche Gesetzentwurf - wie bereits dargelegt - keine Änderung der bestehenden landwirtschaftlichen Praxis oder geltender gesetzlicher Bestimmungen bewirken wird.