

Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung mit Antwort

Anfrage des Abgeordneten Volker Bajus (GRÜNE), eingegangen am 31.07.2014

Überwachung von Biogasanlagen in Niedersachsen

Wie der NDR am 16.05.2014 berichtete, ermitteln die Staatsanwaltschaften in Oldenburg und Osnabrück bereits seit rund zwei Jahren wegen des Verdachts der illegalen Abfallentsorgung in niedersächsischen Biogasanlagen. Betroffen sein sollen mehrere Anlagen in den Landkreisen Cloppenburg, Emsland, Grafschaft Bentheim und Osnabrück. Im Visier der Ermittler steht dabei auch eine niederländische Firma, die den Abfall als Substrat für Biogasanlagen verkauft haben soll.

Ein besonderes Risiko der illegalen Abfallentsorgung geht dabei vor allem von jenen Anlagen aus, die neben nachwachsenden Rohstoffen wie Mais, Gras, Rüben etc. auch andere organische Abfallstoffe einsetzen. Diese sogenannten Kofermentanlagen machen lediglich rund 5 % der Biogasanlagen in Niedersachsen aus: Nach der im November 2012 vom niedersächsischen Landwirtschafts- und vom Umweltministerium herausgegebenen Biogasinventur, die bisher im Zwei-Jahres-Rhythmus erschienen ist, wurden 2011 lediglich 68 der insgesamt 1 405 Biogasanlagen als Kofermentanlagen betrieben. Dass die Kofermentanlagen jedoch in aller Regel größer als die NaWaRo-Anlagen sind, zeigt der ebenfalls in der Biogasinventur dargestellte Anfall an Gärsubstraten als Reststoffe der Biogasproduktion: Rund 1,6 Mio. t der insgesamt 27,4 Mio. t Gärsubstrate entstanden 2011 durch die Vergärung von Bioabfällen.

Rechtsgrundlage für den Betrieb von Kofermentanlagen sind u. a. zwei Bundesverordnungen: die Verordnung über die Erzeugung von Strom aus Biomasse (Biomasseverordnung) und die Verordnung über die Verwertung von Bioabfällen auf landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich und gärtnerisch genutzten Böden (Bioabfallverordnung). Während die Biomasseverordnung regelt, welche Stoffe als Biomasse zur Stromerzeugung gelten und insbesondere in § 3 definiert, welche Stoffe nicht als Biomasse für die Stromerzeugung anerkannt sind, regelt die Bioabfallverordnung die Anforderungen für die Ausbringung der Gärsubstrate auf Nutzflächen.

Gemäß § 4 Abs. 5 der Bioabfallverordnung müssen Bioabfallbehandler - als diese gelten Betreiber von Kofermentanlagen - ihre Gärsubstrate pro angefangener 2 000 t von unabhängigen Untersuchungsstellen untersuchen lassen und die Ergebnisse dieser Untersuchung der zuständigen Behörde melden. Hiervon kann die zuständige Behörde im Einvernehmen mit der landwirtschaftlichen Fachbehörde jedoch Ausnahmen zulassen. Auch die Flächen, auf denen Gärsubstrate aus Kofermentanlagen aufgebracht werden, sind der für die Überwachung der Anlage zuständigen Behörde und der landwirtschaftlichen Fachbehörde - in Niedersachsen also der Landwirtschaftskammer - bekannt, da diese gemäß § 6 Abs. 2 der Bioabfallverordnung dafür eine Zustimmung erteilen müssen. Die Herkunft der in einer Kofermentanlage eingesetzten Bioabfälle muss gemäß § 11 der Bioabfallverordnung vom Betreiber umfassend dokumentiert werden.

Ich frage die Landesregierung:

1. Welche Behörde ist für die Überwachung der Kofermentanlagen in Niedersachsen zuständig?
2. Wie viele Biogasanlagen werden derzeit in Niedersachsen betrieben, und wie viele davon in welcher Anlagengröße sind Kofermentanlagen?
3. In wie vielen Fällen wurde in Niedersachsen gegebenenfalls die Erlaubnis erteilt, Abfälle in Biogasanlagen einzusetzen, die nicht als Biomasse nach § 2 der Biomasseverordnung zum Einsatz in Biogasanlagen zugelassen sind? Sofern derartige Erlaubnisse erteilt wurden: Für welche Stoffe?

4. Wie und in welchem Turnus wird die seitens des Betreibers einer Kofermentanlage gemäß § 11 der Bioabfallverordnung geforderte Dokumentation der eingesetzten Bioabfälle vonseiten der zuständigen Überwachungsbehörde kontrolliert?
5. In welcher Weise und gegebenenfalls von wem wird die ordnungsgemäße Deklaration der einer Biogasanlage angedienten Bioabfälle kontrolliert?
6. Findet turnusgemäß oder anlassbezogen eine Kontrolle der stofflichen Zusammensetzung der einer Biogasanlage angedienten Bioabfälle statt? In welchem Turnus oder aus welchem Anlass wird eine solche Kontrolle gegebenenfalls durchgeführt?
7. Bei einem Anfall von rund 1,6 Mio. t Gärsubstrat aus der Vergärung von Bioabfällen in Biogasanlagen in 2011 und der Verpflichtung gemäß § 4 Abs. 5 der Bioabfallverordnung, dieses Gärsubstrat je angefangener 2 000 t untersuchen zu lassen, müssten in Niedersachsen 2011 rund 800 derartiger Untersuchungen durchgeführt worden sein. Wie viele Untersuchungen gemäß § 4 Abs. 5 der Bioabfallverordnung werden tatsächlich von den niedersächsischen Biogasanlagenbetreibern durchgeführt und der zuständigen Behörde gemeldet?
8. In wie vielen Fällen und gegebenenfalls warum hat die zuständige Behörde Ausnahmen von den Untersuchungspflichten nach § 4 Abs. 5 der Bioabfallverordnung zugelassen?
9. Hat es in den Jahren 2012 und 2013 bei den Untersuchungen des Gärsubstrats aus dem Einsatz von Bioabfällen in niedersächsischen Biogasanlagen Auffälligkeiten gegeben, und, wenn ja, welcher Art waren diese Auffälligkeiten?
10. Auf welcher Flächengröße darf in Niedersachsen insgesamt Gärsubstrat aus Kofermentanlagen ausgebracht werden?
11. Gegebenenfalls in welcher Weise wird die Plausibilität der Menge der in einer Biogasanlage eingesetzten Bioabfälle mit der Menge und dem Verbleib der aus dem Einsatz dieser Bioabfälle anfallenden Gärsubstrate geprüft?
12. Welche Änderungen des rechtlichen Rahmens hält die Landesregierung gegebenenfalls zur Verbesserung des Kontroll- und Überwachungssystems für erforderlich?

(An die Staatskanzlei übersandt am 21.08.2014 - Az.: II/725 - 914)

Antwort der Landesregierung

Niedersächsisches Ministerium
für Umwelt, Energie und Klimaschutz
- MinBüro-01425/17/7/04-0014 -

Hannover, den 22.12.2014

Biogas ist in Deutschland zu einer festen Größe bei der Erzeugung von regenerativem Strom geworden. Neben nachwachsenden Rohstoffen wie z. B. Mais werden auch tierische Nebenprodukte und Bioabfälle zur Erzeugung von Biogas genutzt.

Die Biomasseverordnung regelt, welche Stoffe für den Anwendungsbereich des Erneuerbare-Energien-Gesetzes als Biomasse gelten. Sie regelt nicht, welche Stoffe in Biogasanlagen eingesetzt werden dürfen.

Für die Verwendung von tierischen Nebenprodukten wie Gülle, Fette sowie Küchen- und Speiseabfälle in Biogasanlagen sind die Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte und die Verordnung (EU) Nr. 142/2011 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte sowie zur Durchführung der Richtlinie 97/78/EG des Rates hinsichtlich bestimmter gemäß der genannten

Richtlinie von Veterinärkontrollen an der Grenze befreiter Proben und Waren, zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 592/2014 der Kommission vom 3. Juni 2014 zu beachten.

Außerdem gilt für tierische Nebenprodukte, die zur Verwendung in einer Biogasanlage bestimmt sind, auch das Kreislaufwirtschaftsgesetz durch die Rückausnahme in § 2 Abs. 2 Nr. 2 Kreislaufwirtschaftsgesetz. Schließlich können Biogasanlagen auch immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftig sein. Die für eine Verwertung auf Flächen geeigneten Bioabfälle sowie die dafür geeigneten anderen Abfälle und biologisch abbaubaren Materialien, die in Biogasanlagen verwendet werden dürfen, ergeben sich aus Anhang 1 Nr. 1 der Bioabfallverordnung (BioAbfV).

In Niedersachsen sind zwei Fälle bekannt geworden, bei denen missbräuchlich den für die Verwertung in der jeweiligen Biogasanlage zulässigen Materialien nicht zugelassene Stoffe oder Abfälle beigemischt worden sind. In einem Fall wurden in den Niederlanden nicht zulässige Abfälle tierischen Nebenprodukten beigemischt und ohne Notifizierungsverfahren nach Deutschland verbracht. Dieser Fall wurde durch einen Hinweis der niederländischen Strafermittlungsbehörden bekannt. In einem anderen Fall waren landwirtschaftliche Produkte (Getreide und Sojamehl) mit einem seit 1995 in der EU verbotenen Antibiotikum verunreinigt. Ein Teil des verunreinigten Getreides wurde als Futtermittel eingesetzt. Bei einer Routineuntersuchung des Getreides durch die Futtermittelüberwachungsbehörde wurde die Verunreinigung festgestellt. Durch die Ermittlung des Lieferanten wurde festgestellt, dass eine Partie des belasteten Getreides für den Einsatz in einer Biogasanlage für nachwachsende Rohstoffe erworben worden war. Restbestände des belasteten Getreides konnten bei der betroffenen Biogasanlage sichergestellt und ordnungsgemäß entsorgt werden.

Die Regelungen der BioAbfV gelten insbesondere für die Biogasanlagen, die Bioabfälle einsetzen und dafür zugelassen sind. Danach ist der Bioabfallbehandler grundsätzlich verpflichtet, zusätzliche Untersuchungen durchführen zu lassen, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die in der BioAbfV vorgegebenen Grenzwerte für Schwermetalle nicht eingehalten werden oder überhöhte Gehalte für andere als in der BioAbfV genannte Schadstoffe vorliegen könnten. Werden die Anforderungen der BioAbfV nicht eingehalten oder erhöhte Gehalte anderer Schadstoffe festgestellt, sind die Untersuchungsergebnisse der zuständigen Behörde unverzüglich vorzulegen. Die zuständige Behörde entscheidet über das weitere Vorgehen und kann in begründeten Verdachtsfällen gegebenenfalls weitere Untersuchung anordnen.

Sofern Bioabfälle in einer Biogasanlage eingesetzt oder auf Böden aufgebracht werden sollen, die nicht in Anhang 1 Nr. 1 der BioAbfV genannt sind, ist hierfür gemäß § 6 Abs. 2 der BioAbfV die Zustimmung der für die Bioabfallbehandlungsanlage zuständigen Behörde erforderlich. Die Zustimmung kann nur im Einvernehmen mit der für die Aufbringungsfläche zuständigen landwirtschaftlichen Fachbehörde erfolgen.

Die landwirtschaftliche Fachbehörde ist für die Überwachung der guten landwirtschaftlichen Praxis zuständig und kontrolliert die pflanzenbedarfsgerechte Aufbringung der unbehandelten und behandelten Bioabfälle. Deshalb sind die Bewirtschafter der Aufbringungsflächen entsprechend der Regelung nach § 11 der BioAbfV verpflichtet, nach Aufbringung der Gärreste, wenn diese Bioabfälle enthalten, die eindeutige Bezeichnung der Aufbringungsfläche im Original des Lieferscheins einzutragen und anschließend der landwirtschaftlichen Fachbehörde vorzulegen. Sofern der Betreiber der Biogasanlage Mitglied einer regelmäßigen Güteüberwachung (Gütegemeinschaft) und gemäß § 11 Abs. 3 der BioAbfV vom Lieferscheinverfahren befreit ist, hat dieser der für die Aufbringungsfläche zuständigen Behörde, das ist in der Regel die untere Abfall- oder Bodenschutzbehörde, jährlich eine Liste mit den Angaben des Bioabfallbehandlers, der die Gärreste abgibt, sowie mit Namen und Anschrift der Abnehmer vorzulegen. Der Bewirtschafter der Aufbringungsfläche hat, wenn der abgebende Bioabfallbehandler vom Lieferscheinverfahren befreit ist, die Aufbringungsfläche gemäß § 11 Abs. 3 a der BioAbfV ebenfalls eindeutig zu dokumentieren und die Dokumentation auf Verlangen der zuständigen Behörde vorzulegen.

Dies vorausgeschickt, beantworte ich die Kleine Anfrage namens der Landesregierung wie folgt:

Zu 1:

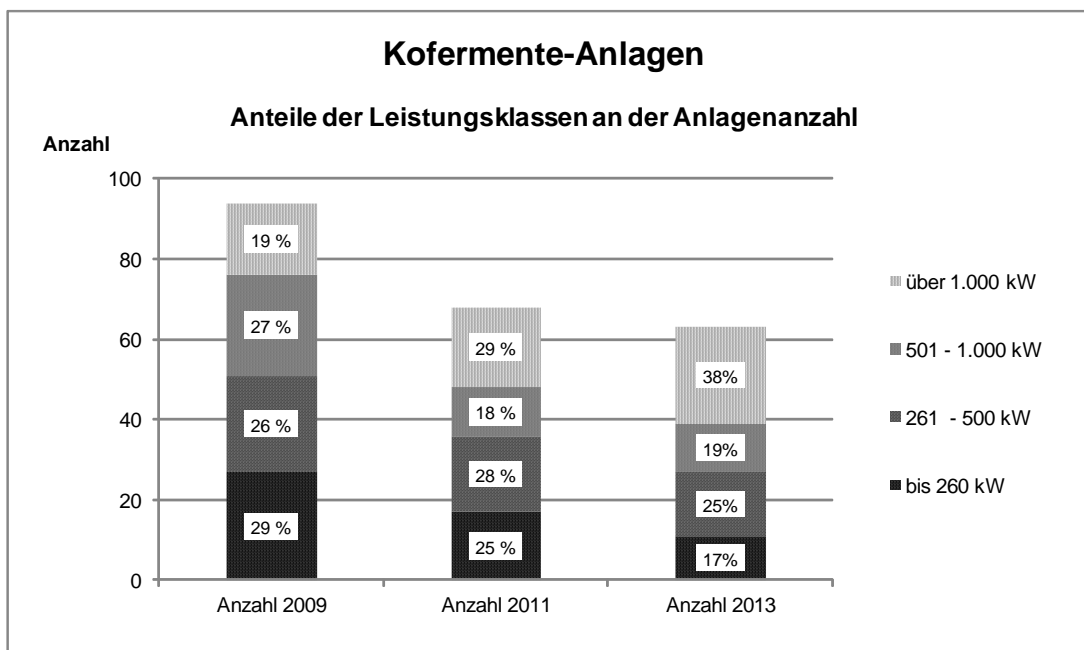
In Niedersachsen unterliegen die Kofermentanlagen, die den Nummern 1.15 und 8.6 des Anhangs zur 4. Bundes-Immissionsschutzverordnung zuzuordnen sind, der Überwachung durch das jeweils zuständige Staatliche Gewerbeaufsichtsamt. Für Kofermentanlagen, die im Zusammenhang mit ei-

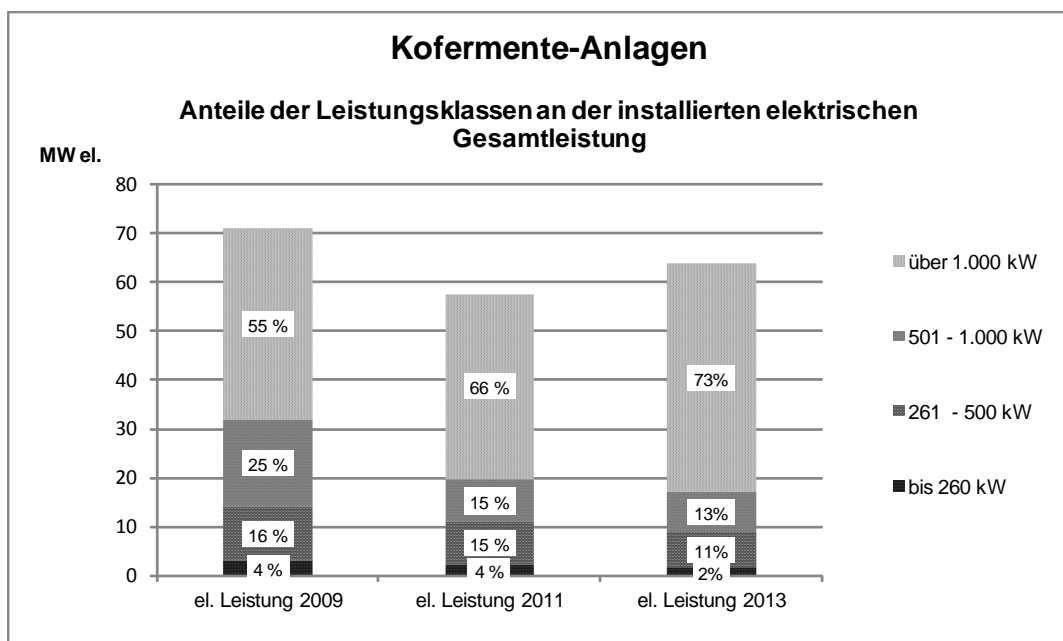
nem landwirtschaftlichen, forstwirtschaftlichen, gartenbaulichen oder gewerblich tierhaltenden Betrieb stehen, kann die Zuständigkeit auf Antrag auch auf den jeweils örtlich zuständigen Landkreis übertragen werden. Die Übertragung ist für die Landkreise Ammerland, Cloppenburg, Diepholz, Emsland, Lüneburg, Nienburg, Northeim, Oldenburg, Osnabrück, Heidekreis und Rotenburg (Wümme) erfolgt.

Zu 2:

In Niedersachsen werden nach aktuellem Stand der noch laufenden Biogasinventur 2014 derzeit 1 546 Biogasanlagen mit einer genehmigten Leistung von 877 MW_{el} betrieben. Die aktuelle Biogasinventur weist 63 Anlagen aus, die Kofermente, wie tierische Nebenprodukte (Wirtschaftsdünger, Fette, Flotate u. a.) und Bioabfälle einsetzen. Diese Anlagen verfügen über eine installierte elektrische Gesamtleistung von 64 MW_{el} (2011: 58 MW_{el}). Über die höchste Anzahl von Kofermentenanlagen verfügt mit 11 (8 MW_{el}) der Landkreis Rotenburg. Im Landkreis Cloppenburg ist die höchste Anlagenleistung mit 11 MW_{el} installiert.

Wie die beiden Abbildungen aus der 3N-Biogasinventur ausweisen, befinden sich 38 % der Kofermentenanlagen in der Leistungsklasse > 1 000 kW_{el}. In der nächst kleineren Leistungsklasse >500 kW_{el} bis ≤1 000 kW_{el} ist die Anlagenzahl mit 19 % konstant geblieben. Die Leistung verringerte sich allerdings um 0,4 MW_{el}. Der Anteil der Leistungsklasse > 260 kW_{el} bis ≤500 kW_{el} ging auf 25 % zurück. In dem Leistungsbereich bis 260 kW_{el} beträgt die Anzahl der Anlagen 17 % am Gesamtbestand. Es lässt sich eine klare Tendenz zu weniger Anlagen mit einer größeren installierten elektrischen Leistung ableiten.





Zu 3:

In Niedersachsen wurden keine Ausnahmegenehmigungen erteilt.

Zu 4:

Die Dienstanweisung für die Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter in Niedersachsen (Gem. RdErl. d. MU und d. MS v. 28. März 2014 – 31-02219/1) regelt Art, Umfang und Fristen von Betriebsbesichtigungen. Danach sind Biogasanlagen, die den Grundpflichten der Störfallverordnung unterliegen bzw. im Rahmen eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung zu genehmigen sind, mindestens alle drei Jahre und Abfallentsorgungsbetriebe mindestens alle vier Jahre zu überwachen. Bei den Betriebsbesichtigungen des Gewerbeaufsichtsamtes werden u. a. die Dokumente gemäß § 11 der BioAbfV stichprobenartig eingesehen und kontrolliert.

Zu 5:

Eine Deklarationsanalyse ist nach der BioAbfV nicht vorgesehen. Gemäß § 11 Abs. 1 der BioAbfV ist der Bioabfallbehandler verpflichtet, die bei der Behandlung verwendeten Materialien nach Art, Bezugsquelle, Bezugsmenge und Anfallstelle von der ursprünglichen Anfallstelle bis zum letzten Besitzer aufzulisten.

Zu 6:

Eine turnusgemäße Kontrolle der stofflichen Zusammensetzung der angelieferten Bioabfälle ist nicht vorgeschrieben. Anlassbezogene Kontrollen sind in begründeten Verdachtsfällen möglich oder wenn Anhaltspunkte für Unregelmäßigkeiten bestehen.

Zu 7:

Von den Biogasanlagen, die Bioabfälle einsetzen, sind 17 Anlagen Mitglied eines Trägers einer regelmäßigen Güteüberwachung (Gütegemeinschaft) und von der Vorlage von Untersuchungsergebnissen und Nachweisen befreit. Die Betreiber dieser Anlagen haben die Untersuchungsergebnisse der Gütegemeinschaft vorzulegen, die diese auch überwacht. Diese 17 Anlagen weisen ca. 75 % der gesamten Behandlungskapazitäten auf. Für die anderen Anlagen sind den zuständigen Behörden 74 Untersuchungen vorgelegt worden. Sofern keine Untersuchungsergebnisse vorgelegt worden sind, haben die zuständigen Behörden entsprechende Maßnahmen zur Behebung dieses Missstandes eingeleitet.

Zu 8:

Eine Ausnahme von den Untersuchungspflichten gemäß § 4 Abs. 5 der BioAbfV ist von den zuständigen Behörden in der Regel nur zugelassen worden, wenn der Bioabfallbehandler z. B. Mitglied einer Gütegemeinschaft und nach § 11 Abs. 3 Satz 1 der BioAbfV von der Vorlage von Untersuchungsergebnissen oder Nachweispflichten befreit ist. In zwei Fällen wurde aufgrund der Konstanz von Art, Beschaffenheit und Herkunft der Bioabfälle eine Verringerung der Mindestuntersuchungshäufigkeit von vier auf zwei Untersuchungen pro Jahr zugelassen.

Zu 9:

Die Bioabfallbehandler haben nach den Vorgaben der BioAbfV im Rahmen der Eigenüberwachung am abgabefertigen Material (hier: Gärrest) Untersuchungen durchzuführen und bei Überschreitungen die zuständige Behörde zu informieren. In zwei Fällen sind Auffälligkeiten bekannt geworden, die sich bei den durchgeführten Nachuntersuchungen nicht bestätigt haben. In zwei weiteren Fällen wurden die zulässigen Grenzwerte für Kupfer und Zink nicht eingehalten. Die zuständige Behörde hat im Einvernehmen mit der landwirtschaftlichen Fachbehörde die Überschreitung gemäß § 4 Abs. 3 BioAbfV zugelassen. Ansonsten wurden bei den durchgeführten Kontrollen von Gärresten aus dem Einsatz von Bioabfällen durch die Prüfdienste der Landwirtschaftskammer (Düngemittelverkehrskontrolle) in den Jahren 2012 und 2013 in den Untersuchungsergebnissen keine Auffälligkeiten festgestellt.

Zu 10:

Die Angabe einer pauschalen Flächengröße, die in Niedersachsen für die Aufbringung von Gärresten genutzt werden kann, ist nicht möglich, da die Aufbringung aus Sicht des Düngerechts von verschiedenen Faktoren abhängig ist. Dies sind z. B. Nährstoffgehalte der Gärreste, Kulturarten, Bodenversorgung mit Nährstoffen, eventuelle Flächenrestriktionen (Naturschutz, Wasserschutz).

Zu 11:

Eine Plausibilisierung der anfallenden Gärrestmengen aus Kofermentanlagen anhand der Inputstoffe ist nur überschlägig möglich. Im Gegensatz zu den pflanzlichen Stoffen und Gülle in sogenannten Nawaro-Anlagen gibt es für Abfälle keine Standard-Fugatfaktoren (= Abbaufaktor als Maß der Volumenreduktion bzw. des Masseabbaus im Fermenter). Um Fugatfaktoren für die einzelnen Abfälle ermitteln zu können, würden für jeden Abfall Informationen wie z. B. der Gasertrag und der Methangehalt benötigt werden. Diese liegen für die Vielzahl der unterschiedlichen Inputstoffe nicht vor.

Eine zweite Möglichkeit zur Plausibilisierung, die Berechnung der Gärrestmenge über die Menge der eingesetzten Stoffe und den tatsächlichen Gasertrag, beinhaltet ebenfalls verschiedene Unbekannte (z. B. Wirkungsgrad des Blockheizkraftwerks, Energiegehalt des Methans).

In die Auswertungen des aktuell vorgelegten zweiten „Nährstoffberichts in Bezug auf Wirtschaftsdünger“ der Landwirtschaftskammer Niedersachsen sind erstmals etwa die Hälfte der aktuell betriebenen Kofermentanlagen einbezogen worden, da diese durch den Input von Wirtschaftsdüngern (circa 155 000 t) der Meldepflicht unterlagen und dementsprechend auch die Abgabe von Gärresten gemeldet haben (circa 470 000 t).

Zu 12:

Um die illegale Entsorgung von Abfällen in Biogas- und Kompostierungsanlagen zu verhindern, hat die 83. Umweltministerkonferenz auf Initiative von Niedersachsen beschlossen, die Länderarbeitsgemeinschaften Abfall und Immissionsschutz um Prüfung zu bitten, ob und in welcher Form zusätzliche Regelungen zu schaffen sind, um eine für den Vollzug geeignete und für alle Arten von Biogas- und Kompostierungsanlagen geltende Rechtsgrundlage für Kontrollen, einschließlich Analyse der Einsatzmaterialien für Biogas- und Kompostierungsanlagen, zu schaffen. Unabhängig davon wird auf Landesebene daran gearbeitet, im Dialog mit Fachleuten geeignete Parameter für eine Eingangskontrolle zu ermitteln.

Stefan Wenzel