

## **Aktuelle Entwicklungen und Perspektiven zum Bodenschutz**

*MinDir Dr. Helge Wendenburg*

*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bonn*

### **1. Änderung der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV)**

Die vorgesehene Änderungsverordnung soll der Fortentwicklung der im Juli 1999 in Kraft getretenen BBodSchV dienen.

Ziel der Änderung ist die Gestaltung einer transparenten und praktikablen Verordnung auf der Basis des aktuellen Kenntnis- und Entwicklungsstandes. Dabei sollen die bisherigen Vollzugserfahrungen mit der BBodSchV sowie die Entschließungen des Bundesrates bei der Befassung mit dem Regierungsentwurf der BBodSchV (BR-Drs.244/99) berücksichtigt werden. Neben rechtlichen Konkretisierungen sind die Kernelemente der beabsichtigten Änderung

- die Anpassung des Anhangs 1 (Untersuchung, Probennahme, Messmethodik) und des Anhangs 2 (Bewertung, Harmonisierung der Vorsorge-, Prüf- und Messwerte) an den aktuellen Erkenntnisstand sowie
- neue Regelungen zur Verwendung von Bodenmaterial für bodenähnliche Zwecke.

Die umfassenden Arbeiten in ca. 10 Themengruppen, die sich i. W. aus Experten aus Bundesinstitutionen und Landesbehörden zusammensetzen, sind in der Endphase.

Dabei ist entsprechend der Problematik und des erforderlichen Aufwandes der Stand der Bearbeitung unterschiedlich.

Die Ergebnisse der Themengruppenarbeit werden sukzessiv zu einem Novellierungsvorschlag zusammengeführt und mit den Ländern erörtert.

### **2. Bundesrechtliche Anforderungen an die Verwertung mineralischer Abfälle**

Das Bundesumweltministerium bereitet auf der Grundlage einer Bitte von LAGA, LAWA und LABO bundesrechtliche Regelungen über Anforderungen an die Verwertung mineralischer Abfälle und von Bodenmaterial bei Verfüllungsmaßnahmen und Landschaftsbau sowie bei deren Verwendung zu technischen Zwecken vor. Nach Abschluss der Überprüfung der LAGA-Eckpunkte unter Auswertung des BMBF-Vorhabens „Sickerwasserprognose“ durch das LANUV NW wird voraussichtlich im Frühjahr 2007 ein Arbeitsentwurf für erste Abstimmungsgespräche mit Ressorts,

Ländern und Wirtschaft vorliegen. Neben § 7 KrW-/AbfG soll auch § 6 BBodSchG als Rechtsgrundlage herangezogen werden, damit auch Materialien, die nicht Abfall sind, von der Verordnung erfasst werden können.

Über wesentliche Zwischenergebnisse des Auswertungsvorhabens wurden die Länderarbeitsgemeinschaften im Herbst 2006 vorab durch den Forschungsnehmer unterrichtet. Darüber hinaus sind in gleicher Weise die Arbeitsgruppen der Länderarbeitsgemeinschaften unter Teilnahme von Ländervertretern in einem Workshop beim UBA am 25.10.2006 unterrichtet worden. Mit der Aufnahme des förmlichen Rechtsetzungsverfahrens ist im weiteren Verlaufe des Jahres 2007 zu rechnen.

### **3. EU-Bodenschutzstrategie**

Am 22. September 2006 hat die EU-Kommission ihre Thematische Strategie zum Bodenschutz vorgestellt, die

- eine Mitteilung an das EP, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen,
- einen Vorschlag für eine Bodenrahmenrichtlinie und
- eine Folgenabschätzung enthält.

Mit dieser Thematischen Strategie hat sich die Ratsarbeitsgruppe Umwelt bisher dreimal befasst, einmal unter finnischer und zweimal unter deutscher Ratspräsidentschaft.

In der ersten Sitzung im Oktober vergangenen Jahres gaben die Delegationen der Mitgliedstaaten erste Einschätzungen. Die Initiative der EU-Kommission wurde begrüßt, es wurde aber auch Diskussions-, Änderungs- und Ergänzungsbedarf angemeldet.

Die zweite Sitzung beschäftigte sich mit der Folgenabschätzung. Es wurde bemängelt, dass die Kommission sich bei ihrer Folgenabschätzung zu früh auf die von ihr präferierte Variante beschränkt und die Alternativen (nicht bindende Bodenstrategie Richtlinie mit gemeinschaftsweiten Zielen und Mitteln) nicht ausreichend bewertet habe. Die Richtigkeit einiger Annahmen und Schätzungen wurde in Frage gestellt. Die dritte Sitzung führte die Diskussion über die Folgenabschätzung fort. Darüber hinaus war auch noch einmal Gelegenheit zu generellen Stellungnahmen.

Auf Wunsch einiger Delegationen war der Juristische Dienst des Rates um Stellungnahme gebeten worden, ob die von der Kommission gewählte Rechtsgrundlage (Artikel 175, Absatz 1 des EG-Vertrags) die richtige und ob der Richtlinienvorschlag mit dem Prinzip der Subsidiarität vereinbar sei.

Bei der ersten Frage sieht der Juristische Dienst den Absatz 1 des Artikels 175, der sich mit dem Schutz der Umwelt beschäftigt, als richtige

Rechtsgrundlage. Zur Subsidiarität erläuterte er noch einmal die Kriterien, die zu prüfen sind. Ob sie allerdings zutreffen und somit ein Tätigwerden der Gemeinschaft rechtfertigen, sei weniger eine juristische, sondern vielmehr eine von den Mitgliedstaaten zu beantwortende fachliche Frage.

Die nächste Sitzung der Ratsarbeitsgruppe am 22. März wird sich der inhaltlichen Diskussion der Richtlinie widmen. Es ist davon auszugehen, dass diese inhaltliche Diskussion auch die nächsten beiden Ratsarbeitsgruppen-Sitzungen unter deutscher Präsidentschaft am 26. April und am 24. Mai 2007 prägen wird. Vor Abschluss dieser Diskussion mit den resultierenden Umgestaltungen des Kommissionsvorschlags ist ein eindeutiges Meinungsbild über Zustimmung oder Ablehnung des Verhandlungsergebnisses nicht zu erwarten.

In der Sitzung des Umweltrates am 20. Februar fand anhand dreier Fragen zu Vor- und Nachteilen der vorgeschlagenen Richtlinie eine orientierende Debatte statt. Für die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten überwiegen die Vorteile. Im Detail gebe es aber noch Änderungs- und Ergänzungsbedarf.

Die Bundesregierung hat sich im Januar 2007 auf folgende vorläufige Position verständigt:

#### Die Bundesregierung

- unterstützt grundsätzlich die spezifische Bodenschutzstrategie, um deren Vorlage EP und Rat die KOM gebeten hatten. Hierzu gehört insbesondere die angemessene Integration von Bodenschutzbelangen in andere Politikbereiche und das EU-Fachrecht.
- befindet sich in der Phase der intensiven Prüfung des daraus entwickelten Kommissionsvorschlags für eine Bodenrahmenrichtlinie. Diese Prüfung erstreckt sich sowohl auf die Rechtsgrundlage, Subsidiaritätsaspekte und eine grundsätzliche Bedarfsprüfung als auch auf die Fachinhalte insbesondere vor dem Hintergrund des vorhandenen Bodenschutzrechts in Deutschland und der Kompetenzen der EU. Fragenkomplexe ergeben sich u. a. aus dem Ratsdokument DS 915/06.
- hat ein Interesse, im Dialog mit den Mitgliedstaaten und der Kommission angemessene und unbürokratische Lösungen zu erarbeiten.
- hält eine besondere Prüfung der Kosten für die Mitgliedstaaten, die öffentlichen Haushalte und die betroffene Wirtschaft für erforderlich.
- spricht sich dafür aus, dass bereits bestehende, bewährte nationale oder regionale Bodenschutzkonzepte und gesetzliche Regelungen und Ausnahmen nicht in Frage gestellt werden dürfen

und der Freiraum der Mitgliedsstaaten bei der Gestaltung ihrer Bodenschutzpolitik gewahrt bleibt.

Der Ausschuss der Regionen hat bereits Stellung genommen. Er begrüßt den Richtlinienvorschlag grundsätzlich, sieht aber Änderungsbedarf im Detail.

Das EU-Parlament hat die Beratungen begonnen und plant, seine Stellungnahme im September abzugeben.

#### **4. Bioabfallverordnung**

Eine Arbeitsgruppe (Bund/Länder/Wissenschaft) hatte einen Vorschlag zur Überarbeitung der Hygienisierungsanforderungen an die Behandlung von Bioabfällen in Anhang 2 der Bioabfallverordnung erarbeitet. Ziel war, die Vorgaben zur seuchen- und phytohygienischen Unbedenklichkeit den spezifischen Anforderungen von Vergärungsanlagen (Biogasanlagen) anzupassen sowie die Vorgaben für die Kompostierung und die Prüf- und Untersuchungsmethoden (insbesondere in der Phytohygiene) zu aktualisieren. Des Weiteren bedarf im Hinblick auf die VO (EG) 1774/2002 und der novellierten Düngemittelverordnung der Anhang 1 Bioabfallverordnung einer Überarbeitung. Nach anschließender Diskussion eines ersten Vorschlags zur Überarbeitung der Anhänge 1 und 2 mit den betroffenen Kreisen erarbeitet das BMU derzeit die Änderungsverordnung zur Novellierung der Bioabfallverordnung. Dabei wird auch eine Aktualisierung der Verweise auf die Normangaben in Anhang 3 Bioabfallverordnung einbezogen.

#### **5. Klärschlammverordnung**

Auf Grund der mittlerweile völlig überholten Schadstoffgrenzwerte der geltenden Klärschlammverordnung aus dem Jahr 1992 und der mehrfachen Verschiebung der Novellierung der EG-Klärschlammrichtlinie soll nunmehr die deutsche Klärschlammverordnung in einem eigenständigen Verfahren novelliert werden. Zum Auftakt des anstehenden Novellierungsverfahrens hat das Bundesumweltministerium am 6. und 7. Dezember 2006 eine Fachveranstaltung mit rd. 200 Experten durchgeführt, um im konstruktiven Dialog mit Ländern, Kommunen, Verbänden und der Wissenschaft den Weg für einen konsensfähigen Novellierungsvorschlag auszuloten. Die einzelnen Vorträge der Referenten und das Eckpunktepapier des BMU für eine Novelle der AbfKlärV sind auf der Homepage des Bundesumweltministeriums veröffentlicht; voraussichtlich im Februar 2007 werden die Ergebnisse der Veranstaltung in einem Tagungsband veröffentlicht, der ebenfalls auf der Homepage des BMU erscheinen wird. Nach Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen zu dem BMU-Eckpunktepapier soll ein erster Entwurf zur Novellierung der Klärschlammverordnung in der ersten Jahreshälfte 2007 im Ressortkreis

besprochen werden. Das förmliche Rechtssetzungsverfahren soll noch in 2007 eingeleitet werden.

## **6. EG-Klärschlammrichtlinie und EG-Bioabfallrichtlinie**

Die Europäische Kommission (Generaldirektion Umwelt) äußerte im Jahr 2001 die Absicht, offizielle Richtlinienentwürfe für eine Novelle der EG-Klärschlammrichtlinie von 1986 sowie für eine neue EG-Bioabfallrichtlinie vorzulegen. Diese Arbeiten hatte sie unterbrochen, um zunächst ein Strategiepapier zum Bodenschutz fertig zu stellen, in dessen Rahmen auch die Entwürfe für die vorgenannte Richtlinien vorgelegt werden sollen. Zwischenzeitlich hatte die Europäische Kommission mitgeteilt, dass die Novellierung der Klärschlammrichtlinie und der Erlass einer Bioabfallrichtlinie nicht mehr weiter verfolgt werden; stattdessen sollen erforderliche Regelungen zur Bioabfallverwertung möglicherweise als Anhang in die Abfallrahmenrichtlinie einfließen.

In der Folge hat die KOM im Rahmen der Strategie für Abfallvermeidung und -recycling angekündigt, im Jahr 2007 einen Vorschlag für die Novellierung der Klärschlammrichtlinie vorzulegen. In einem ersten Schritt hat die KOM die Mitgliedstaaten um einen Bericht zur landwirtschaftlichen Klärschlammverwertung gebeten.

Dagegen verfolgt die KOM die Erarbeitung eines Vorschlags für eine Bioabfallrichtlinie nicht mehr weiter. Stattdessen hat sie angekündigt, dass sie nach Inkrafttreten der novellierten Abfallrahmenrichtlinie (frühestens 2008) Qualitätsstandards für Kompost im Ausschussverfahren festlegen will. Das BMU sieht nach wie vor ein dringendes Erfordernis für eine Bioabfallrichtlinie und hat die KOM gebeten, die Arbeiten wieder aufzunehmen. Zudem hat Deutschland im Rahmen der Ratstagung („Umwelt“) am 9.3.2006 ein von Österreich, Spanien und Portugal mitgetragenes Positionspapier zur Fortführung der Arbeiten an einer „Bioabfallrichtlinie“ vorgelegt. Wie auf der Ratstagung angekündigt, hat auf Einladung von Deutschland, Österreich, Spanien und Portugal am 31.05./01.06.2006 in Brüssel der Workshop „Ökologisch sinnvolle Nutzung von Bioabfällen“ stattgefunden, auf dem sich eine Reihe weiterer Mitgliedstaaten der Initiative angeschlossen haben und die in dem Positionspapier enthaltenen Empfehlungen ausdrücklich unterstützt wurden.

Das ursprünglich als Vier-Länder-Initiative gestartete Bündnis für eine EU-Bioabfallrichtlinie ist mittlerweile auf mindestens 11 Mitgliedstaaten angewachsen. Weitere Unterstützer der Initiative sind neben Spanien, Portugal, Österreich und Deutschland mittlerweile auch Belgien, Estland, Italien, Slowakei, Tschechien, Ungarn und Zypern.

Zustimmung findet die Forderung nach der getrennten Sammlung von Bioabfällen auch in den Schlussfolgerungen des Umweltrates zur Recyclingstrategie vom 27. Juli 2006. Die ökologische Bedeutung von hochwertigen Komposten, die aus getrennt gesammelten Bioabfällen gewon-

nen werden, wird hervorgehoben und Maßnahmen zur Regelung von Bioabfällen werden befürwortet.

Im Rahmen der EU-Ratspräsidentschaft setzt sich Deutschland für eine Bioabfallrichtlinie ein und zielt darauf, diese Forderung in der Abfallrahmenrichtlinie zu verankern.

## **7. Urteil des OVG Magdeburg zu Klärschlammkompost**

Die Klägerin betreibt bau- bzw. immissionsschutzrechtlich genehmigte Kompostanlagen. Ausgangsmaterial für den hergestellten Kompost sind vor allem Klärschlamm, daneben tierische Nebenprodukte, Grünabfälle sowie Garten- und Parkabfälle. Die Klärschlammgemische werden von der Klägerin vorrangig für Rekultivierungsmaßnahmen im Landschaftsbau eingesetzt. Anlässlich einer Kontrolle stellte die zuständige Behörde fest, dass die Klägerin keine vereinfachten Nachweise für überwachungsbedürftige Abfälle führte. Die Klägerin lehnte dies mit der Begründung ab, dass der von ihr hergestellte Kompost kein Abfall, sondern ein Produkt sei. Mit Verfügung gab die zuständige Behörde der Klägerin auf, für die kompostierten Klärschlämme und entstandenen Klärschlammkomposte bzw. Klärschlammgemische vereinfachte Nachweise über die Entsorgung von überwachungsbedürftigen Abfällen zu führen. Der Beklagte vertrat die Auffassung, dass es sich um Abfälle der ASN 19 08 05 handele. Im anschließenden Widerspruchs- und Klageverfahren blieb die Klägerin letztendlich erfolglos.

Das BVerwG verwies im Urteil vom 14.12.2006 darauf, dass nicht bereits mit der bloßen Kompostierung von Klärschlämmen der Verwertungsprozess gemäß § 4 Abs.3 KrW-/AbfG abgeschlossen und damit die Abfalleigenschaft des kompostierten Materials entfallen sei. Entscheidend sei für das Ende der Abfalleigenschaft nämlich, dass zugleich auch die Ordnungsgemäßheit und insbesondere die Schadlosigkeit der Verwertung nach § 5 Abs. 3 KrW-/AbfG bis zur abschließenden Verwendung sichergestellt sei. Die damit in den Blick genommene Gefahr des Schadstofftransfers könne durch die bloße Kompostierung aber nicht beseitigt werden, da Klärschlamm eine Schadstoffsенke darstelle, die durch die Kompostierung nicht stofflich entfrachtet werde. Notwendig sei vielmehr eine kontrollierte Aufbringung auf dem Boden nach Maßgabe der AbfKlärV i.V.m. BBodSchV. Das Urteil ist über den entschiedenen Fall hinaus von grundlegender Bedeutung auch für andere Abfallarten und Verwertungsverfahren.

Den Ländern wurde das Revisionsurteil einschließlich Entscheidungsgründe schon zur Verfügung gestellt.