

Essen, Köln 01.03.2017

Stellungnahme
des
Ingenieurtechnischen Verbandes für Altlastenmanagement
und Flächenrecycling e.V. (ITVA)

zum

Referentenentwurf der Mantelverordnung nach dem Stand vom 06.02.2017

Verordnung zur Einführung einer Ersatzbaustoffverordnung, zur Neufassung der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung und zur Änderung der Deponieverordnung und der Gewerbeabfallverordnung

Als technisch-wissenschaftlicher Verband mit vielfältigen Erfahrungen bei der Altlastensanierung und beim Flächenrecycling nimmt der Ingenieurtechnische Verband für Altlastenmanagement und Flächenrecycling e.V. (ITVA) zum Entwurf einer Mantelverordnung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau- und Reaktorsicherheit nach dem Stand vom 06.02.2017 nachfolgend Stellung:

Wir begrüßen grundsätzlich die Absicht des Bundesumweltministeriums, die Verwertung von mineralischen Stoffen in technischen Bauwerken auf eine neue, bundeseinheitliche Rechtsgrundlage zu stellen und in einer eigenen Rechtsverordnung (Ersatzbaustoffverordnung – EBV) zu regeln. Des Weiteren begrüßen wir es, die Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV) grundlegend neu zu gliedern, erstmals eine bundesweite Rechtsgrundlage für das Auf- und Einbringen von Materialien außerhalb der durchwurzelbaren Bodenschichten zu schaffen (§ 8 BBodSchV) und wesentliche Regelungen der Anhänge in den Paragrafenteil der BBodSchV zu übernehmen.

Schließlich begrüßen wir, dass die Verrechtlichung der Geringfügigkeitsschwellenwerte (GFS) der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) aus der Mantelverordnung ausgekoppelt wird. Wir regen an, die aus fachlicher und rechtlicher Sicht bestehenden Probleme der Ableitung und Anwendung der GFS-Werte zu lösen, bevor das GFS-Konzept der LAWA verrechtlicht wird. Diesbezüglich verweisen wir auf unsere Stellungnahmen an die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser vom

27.01. und 26.02.2016, die auf der Homepage des ITVA zum Download zur Verfügung stehen¹.

Begrüßenswert ist auch die Tatsache, dass der vorliegende Referentenentwurf deutliche Verbesserungen gegenüber den vorherigen Arbeitsentwürfen enthält. Wir freuen uns, dass in den Referentenentwurf zahlreiche Vorschläge des ITVA eingeflossen sind.

Einige Regelungen des Entwurfs der Mantelverordnung verfehlen jedoch die angestrebten Ziele der Ressourcenschonung, der Rechtssicherheit und -klarheit sowie der Vereinfachung des Vollzugs. Die von uns nachfolgend unterbreiteten Ergänzungs- und Änderungsvorschläge verfolgen vorrangig das Ziel, sowohl das Flächenrecycling zu fördern als auch den Boden- und Grundwasserschutz zu erhalten und zu verbessern:

I. Zu Artikel 1: Entwurf der Ersatzbaustoffverordnung (EBV):

Zu § 2 Nr. 32 EBV – Definition Bodenmaterial

Die Definition von Bodenmaterial weicht von der des Entwurfs der BBodSchV ab, ohne dass hierfür ein Grund ersichtlich ist. Die Definitionen in der EBV und in der BBodSchV sollten übereinstimmen. Die Definition in der BBodSchV ist umfassender und bodenkundlich sinnvoller (z.B. sind dort Steine als Ausgangssubstrat mit aufgeführt); diese Definition sollte demnach auch in der EBV verwendet werden. Des Weiteren sollte der maximal zulässige Anteil der mineralischen Fremdbestandteile gemäß Anlage 1 Tabelle 3 Zeile 2 angegeben werden.

Vorschlag:

„32. Bodenmaterial:

Material im Sinne des § 2 Nummer 6 der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung mit bis zu 10 Volumenprozent oder bis zu 50 Volumenprozent mineralischer Fremdbestandteile im Sinne von § 2 Nummer 8 der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung“

¹ <http://www.itv-altlasten.de/stellungnahmen.html>

Zu §§ 3 ff. EBV – Umgang mit mineralischen Ersatzbaustoffen auf Baustellen

Die Anforderungen der EBV sind zum einen sehr auf den Betrieb stationärer Anlagen und zum anderen sehr straßenbaulastig ausgerichtet. Bodenmaterialien und andere auf Baustellen anfallende mineralische Ersatzbaustoffe stellen die größte Fraktion der mineralischen Stoffe dar. Der Umgang mit diesen Stoffen auf Baustellen vom Anfall über die Beprobung, die Aufbereitung, die Klassierung, die Kontrolle und den anschließenden Einbau der Materialien ist in der EBV nicht systematisch zusammenhängend geregelt, sondern auf zahlreiche Paragraphen verteilt. Die Erzeuger und Besitzer von mineralischen Stoffen müssen im Hinblick auf den typischen Ablauf auf Baustellen zwischen den Regelungen der EBV hin- und herspringen und sich die jeweiligen Regelungen herausuchen, die zudem nur einzelne Aspekte des Umgangs mit mineralischen Ersatzbaustoffen auf Baustellen betreffen: für den Anfall von mineralischen Stoffen auf Baustellen gelten Teilaspekte des § 26, die Beprobung und Untersuchung sind teilweise in den §§ 9 f. und §§ 15 ff. geregelt, bei der Aufbereitung der Materialien sind teilweise die §§ 3 und 4 ff. anzuwenden, für den Einbau gelten die §§ 22 ff. etc. Schließlich sind die Dokumentationspflichten auf zahlreiche Paragraphen der EBV verteilt. Die fehlende Systematik behindert den Umgang mit mineralischen Ersatzbaustoffen auf Baustellen und damit auch das Flächenrecycling und die Altlastensanierung.

Vorschlag:

Die relevanten Anforderungen an den Umgang mit mineralischen Ersatzbaustoffen auf Baustellen sollten in einem eigenständigen Unterabschnitt der EBV zusammengefasst und systematisch geregelt werden.

Zu § 4 Abs. 2 EBV – Güteüberwachung durch anerkannte Prüfstellen

Die Vorschrift legt fest, dass die Güteüberwachung ausschließlich von Prüfstellen durchgeführt werden darf, die nach der für den Straßenbau maßgeblichen Richtlinie RAP Stra 15 anerkannt sind. Die Güteüberwachung gilt auch für die Aufbereitung von Bodenmaterial und anderen mineralischen Ersatzbaustoffen in mobilen Anlagen auf Baustellen. In diesen Fällen ist die Regelung des § 4 Abs. 2 zu straßenbaulastig und praxisfremd. Die Beschränkung der Güteüberwachung auf RAP Stra-Prüfstellen berücksichtigt nicht, dass die in der Anlage 1 genannten Materialwerte Stoffgehalte und Eluatkonzentrationen darstellen, die einer Bewertung durch einen Sachverständigen oder einen Gutachter mit vergleichbarer Qualifikation nach vorangegangener Probenahme bedürfen. In der Praxis kommen z.B. bei der Altlastensanierung und

beim Flächenrecycling regelmäßig mobile Aufbereitungsanlagen zum Einsatz, die Bodenmaterialien oder andere auf Baustellen anfallende mineralische Stoffe, z.B. Bodenmaterialien mit hohen mineralischen Fremdbestandteilen oder Bauschutt, vor Ort brechen und klassieren. Nach der Beprobung durch einen Sachverständigen oder einen vergleichbar qualifizierten Gutachter, denen in der Regel auch die Fachbauüberwachung obliegt, kann das aufbereitete Material anschließend direkt eingebaut werden, wenn die grundsätzlichen Anforderungen des § 22 EBV erfüllt sind. In diesen Fällen sollte zugelassen werden, dass die Güteüberwachung von mobilen Anlagen auch von Sachverständigen und Untersuchungsstellen im Sinne des § 18 des Bundes-Bodenschutzgesetzes oder von Personen mit vergleichbarer und nachgewiesener Qualifikation durchgeführt werden darf. Beim Nachweis der Fachkunde der vergleichbaren Personen haben wir uns an der Regelung des Anhang 4 Nr. 1 Satz 2 der Deponieverordnung orientiert. Außerdem schlagen wir vor, dass der Probenehmer erfolgreich an einem Probenahmelehrgang teilgenommen haben und über die erforderliche gerätetechnische Ausstattung verfügen muss. Einen ähnlichen Änderungsvorschlag unterbreitet der ITVA auch für die Probenahme von Bodenmaterial gemäß § 19 Abs. 1 BBodSchV. Dies würde zur Harmonisierung der EBV, der BBodSchV und der DepV beitragen.

Vorschlag:

§ 4 Abs. 2 EBV sollte um folgende Sätze 2 und 3 ergänzt werden:

„Die Güteüberwachung von mobilen Anlagen, in denen Bodenmaterial oder andere auf Baustellen anfallende mineralische Stoffe aufbereitet werden, kann auch von Sachverständigen und Untersuchungsstellen im Sinne des § 18 des Bundes-Bodenschutzgesetzes oder von sonstigen Personen, die eine vergleichbare Sach- und Fachkunde nachgewiesen haben, durchgeführt werden. Die Sach- und Fachkunde der sonstigen Personen im Sinne des Satzes 2 kann durch qualifizierte Ausbildung (Studium etc.) oder langjährige praktische Erfahrung nachgewiesen werden. Der Probenehmer muss außerdem erfolgreich an einem Probenahmelehrgang nach LAGA PN 98 oder DIN 19698-1 teilgenommen haben und über die gerätetechnische Ausrüstung verfügen.“

Zu § 9 Abs. 2 EBV – Probenahme von Haufwerken

Zur Harmonisierung der Vorschriften der EBV für die Untersuchung von nicht aufbereitetem Bodenmaterial verweist § 15 Abs. 2 zwar auf den Abschnitt 4 der BBodSchV und damit auf den für die Probenahme von Bodenmaterial geltenden § 18 BBodSchV. Eine solche Harmonisierung lassen die Vorschriften für die Untersu-

chung von anderen mineralischen Ersatzbaustoffen vermissen. Nach § 15 Abs. 2 ist bei der Probenahme die DIN 19698-2 (Untersuchung von Feststoffen - Probenahme von Festen und stichfesten Materialien – Teil 2: Anleitung für die Charakterisierung von Haufwerken) anzuwenden, während § 21 Abs. 1 BBodSchV die Anwendung der LAGA PN 98 (Richtlinie für das Vorgehen bei physikalischen, chemischen und biologischen Untersuchungen im Zusammenhang mit der Verwertung/Beseitigung von Abfällen) vorschreibt. Nach Anhang 4 Nr. 2 DepV ist bei der Untersuchung von Abfällen und Deponieersatzbaustoffen ebenfalls die LAGA PN 98 anzuwenden.

In der Begründung des Referentenentwurfs wird auf der Seite 99 angegeben, dass die unterschiedlichen Eigenschaften und Belastungsarten von Bodenmaterialien einerseits und Ersatzbaustoffen andererseits eine Harmonisierung der Probenahmenvorschriften nicht zulassen würden. Dies ist nicht nachvollziehbar, weil im Hinblick auf die Probenahme zwischen der PN 98 und der DIN 19698-2 keine wesentlichen Unterschiede bestehen. Dies wird auch daran deutlich, dass die PN 98 für die Untersuchung von stichfesten Abfällen entwickelt worden ist, was schon der Titel der Richtlinie besagt. Gleichzeitig wird die PN 98 traditionell in der Bodenschutzpraxis zur Beprobung von Bodenmaterial in Haufwerken angewendet, worauf auch die Begründung S. 99 hinweist.

Um Mehrfachuntersuchungen zu vermeiden, ist eine Harmonisierung notwendig.

Vorschlag:

In § 9 Abs. 2 Satz 1 sollte ergänzend die LAGA PN 98 aufgenommen werden.

Zu § 10 Abs. 1 i.V.m. Anlage 4 Tabelle 1 EBV – Untersuchungsverfahren Eluate

Während in der EBV und in der BBodSchV für die Herstellung von Eluaten die neuen Untersuchungsverfahren nach DIN 19528 und DIN 19529, d.h. Säulentests und Schüttelverfahren mit einem Wasser-Feststoff-Verhältnis von 2:1 vorgeschrieben sind, gilt für die Untersuchung von Abfällen, die auf Deponien verwertet oder beseitigt werden müssen, nach wie vor das herkömmliche S-4-Verfahren mit einem Wasser-Feststoff-Verhältnis von 10:1. Dies widerspricht dem Harmonisierungsbestreben des Ordnungsgebers, da Doppeluntersuchungen vorprogrammiert sind, wenn sich nach einer Untersuchung von Materialien herausstellt, dass diese nicht in technischen Bauwerken oder durch Auf- und Einbringen in den Boden verwendet werden können. Dann muss dasselbe Material vor einer Deponierung erneut nach anderen Parametern und mit anderen Untersuchungsverfahren beprobt und untersucht wer-

den. Dies führt zu erheblichen Mehrkosten. Eine Umrechnung von Untersuchungsergebnissen, die auf der Grundlage der unterschiedlichen Untersuchungsverfahren erzielt worden sind, ist nicht möglich.

Vorschlag:

Die Untersuchungsverfahren zur Herstellung von Eluaten sollten in EBV, BBodSchV und DepV harmonisiert werden.

Zu § 20 Satz 3 EBV – Verbot des Inverkehrbringens von Nebenprodukten

Satz 3 von § 20 schreibt vor, dass andere mineralische Ersatzbaustoffe, die nicht in der abschließenden Liste des Satzes 2 (SWS-1, EDS-1, CUM-1 und HS) aufgeführt sind, nicht als Nebenprodukte in den Verkehr gebracht werden dürfen. Dieses Verbot des Inverkehrbringens verstößt gegen § 4 KrWG sowie gegen Art. 5 AbfRRL. Sowohl das europäische als auch das deutsche Recht sehen Tatbestandsmerkmale vor, bei deren Erfüllung ein Stoff oder Gegenstand als Nebenprodukt in den Verkehr gebracht werden darf. Darüber hinaus eröffnen Art. 5 AbfRRL und die mitgliedstaatlich umgesetzte Regelung des § 4 KrWG die Möglichkeit, durch Rechtsverordnung Kriterien zu bestimmen, nach denen bestimmte Stoffe oder Gegenstände als Nebenprodukt anzusehen sind. § 20 Sätze 1 und 2 EBV bewegen sich im Rahmen der Verordnungsermächtigung, indem sie für bestimmte Stoffe die Eigenschaft als Nebenprodukt festhalten. Ein darüber hinausgehender ausnahmsloser Ausschluss aller weiteren mineralischen Ersatzbaustoffe von der Möglichkeit, als Nebenprodukt angesehen werden zu können, widerspricht höherrangigem Recht. Satz 3 sollte daher gestrichen werden. Alternativ könnte auf eine Einzelfallentscheidung abgestellt werden.

Vorschlag:

§ 20 Satz 3 EBV entfällt ersatzlos.

alternativ: § 20 Satz 3 EBV lautet wie folgt:

„Andere mineralische Ersatzbaustoffe als die in Satz 2 bezeichneten können im Einzelfall dann als Nebenprodukt angesehen werden, wenn für sie die Einhaltung der Voraussetzungen nach § 4 Abs. 1 KrWG nachgewiesen wird.“

Zu § 21 Satz 3 EBV – Verbot des Inverkehrbringens von Abfall-Ende-Materialien

§ 21 Satz 3 regelt, dass andere mineralische Ersatzbaustoffe, die nicht in der abschließenden Liste der Ziffern 1 bis 12 des Satzes 2 von § 21 aufgezählt sind, nicht als Ersatzbaustoffe, die das Abfallende erreicht haben, in den Verkehr gebracht werden dürfen. Dies verstößt gegen § 5 KrWG sowie gegen Art. 6 AbfRRL. Sowohl das europäische als auch das deutsche Recht sehen Tatbestandsmerkmale vor, bei deren Erfüllung die Abfalleigenschaft eines Stoffes oder Gegenstandes endet. Darüber hinaus eröffnen Art. 6 AbfRRL und hieraus mitgliedstaatlich umgesetzt § 5 KrWG die Möglichkeit, durch Rechtsverordnung Kriterien zu bestimmen, nach denen bestimmte Stoffe oder Gegenstände als Nebenprodukt anzusehen sind. § 21 Sätze 1 und 2 EBV bewegen sich im Rahmen der Verordnungsermächtigung, indem sie für bestimmte Stoffe das Ende der Abfalleigenschaft feststellen. Ein darüber hinausgehender ausnahmsloser Ausschluss aller weiteren mineralischen Ersatzbaustoffe von der Möglichkeit des Inverkehrbringens widerspricht höherrangigem Recht. Satz 3 sollte daher gestrichen werden. Alternativ könnte auf eine Einzelfallentscheidung verwiesen werden.

Vorschlag:

§ 21 Satz 3 EBV entfällt ersatzlos.

alternativ: § 21 Satz 3 EBV lautet wie folgt:

„Für andere mineralische Ersatzbaustoffe als die in Satz 2 bezeichneten kann im Einzelfall das Ende der Abfalleigenschaft festgestellt werden, wenn für sie die Einhaltung der Voraussetzungen nach § 5 Abs. 1 KrWG nachgewiesen wird.“

Zu § 24 Abs. 3 und 4 EBV - Gebietsbestimmung

Die zuständige Behörde kann höhere Materialwerte zulassen, wenn im Grundwasser bzw. im Boden natur- oder siedlungsbedingt erhöhte Hintergrundwerte vorliegen und wenn die Behörde das Gebiet „bestimmt“ hat. Unklar ist, ob die Bestimmung des Gebietes in einem förmlichen Festsetzungsverfahren oder im Einzelfall durch Verwaltungsentscheidung der zuständigen Behörde erfolgen soll. Erfahrungen bei der Festlegung von Bodenschutzgebieten i.S.d. § 21 Abs. 3 BBodSchG zeigen, dass förmliche Festsetzungsverfahren erhebliche politische und administrative Hürden zu überwinden haben, so dass die Festsetzungsverfahren erst gar nicht begonnen werden oder ohne Ergebnis enden. Bislang gibt es in Deutschland lediglich zwei festgesetzte

Bodenschutzgebiete. Zur Vermeidung solcher Hemmnisse sollte klargestellt werden, dass die Bestimmung des Gebietes nicht notwendig die förmliche Festsetzung eines Belastungsgebietes voraussetzt, sondern dass eine Entscheidung der Behörde im Einzelfall genügt

Vorschlag:

§ 24 Abs. 3 und 4 EBV sollte dahingehend ergänzt werden, dass hinter den Worten „kann die zuständige Behörde auf Antrag oder von Amts wegen“ die Worte „im Einzelfall“ eingefügt werden.

Zu § 29 EBV – Zugänglichkeit von technischen Regeln und Normen

Die EBV verpflichtet die Erzeuger und Besitzer von mineralischen Ersatzbaustoffen, die Betreiber von Aufbereitungsanlagen, die anerkannten Prüfstellen und andere Personen dazu, bestimmte technische Regeln und Normen anzuwenden. Nach § 29 EBV müssen unter anderem auch diese Regelwerke bei verschiedenen Verlagen käuflich erworben werden. Dies widerspricht dem Grundsatz, dass die zu beachtenden Normen frei zugänglich sein müssen. Außerdem ist dies in Zeiten des Internets nicht mehr zeitgemäß. Die technischen Regeln und Normen sind im Internet kostenlos als Download zur Verfügung zu stellen.

Vorschlag:

In § 29 EBV sollte geregelt werden, dass die technischen Regeln und Normen von einer Bundesbehörde oder Bundesinstitution als Download zur Verfügung gestellt werden.

Zur Anlage 1 Tabellen 3 und 4 EBV – Definition von Materialbezeichnungen

In der Zeile 1 Spalten 3 bis 10 der Tabelle 3 und in der Zeile 1 Spalten 3 bis 6 werden Materialbezeichnungen verwendet (z.B. BM-0, BG-V0, BM-F0*, BM-F1 etc.), die in der EBV nicht erläutert werden. Zur Klarstellung empfehlen sich entsprechende Definitionen entweder in § 2 Nr. 32 oder in den Fußnoten der Tabellen 3 und 4.

Vorschlag:

Die in den Tabellen 3 und 4 der Anlage 1 verwendeten Materialbezeichnungen werden entweder in § 2 Nr. 32 oder in den Fußnoten der Tabellen 3 und 4 definiert. Die Fußnote 1 in der Überschrift der Tabelle 3 der Anlage 1 sollte hinter dem Begriff Baggergut platziert werden.

Zur Anlage 1 Tabelle 3 Fußnote 11 EBV – Definition PAK₁₆

In der Fußnote 11 werden die PAK gesamt definiert als PAK₁₆ nach EPA ohne Naphthalin. Dies ist falsch, weil Naphthalin zur Summe der PAK gemäß US-EPA zählt. Wir empfehlen, auf die richtige Definition in der Anlage 1 Tabelle 2 Fußnote 2 BBodSchV zurückzugreifen.

Vorschlag:

Fußnote 11 der Anlage 1 Tabelle 3:

„Summe PAK₁₆: Stellvertretend für die Gruppe der polyzyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffe (PAK) werden nach der Liste der Environmental Protection Agency (EPA) 16 ausgewählte PAK untersucht: Acenaphthen, Acenaphthylen, Anthracen, Benzo[a]anthracen, Benzo[a]pyren, Benzo[b]fluoranthren, Benzo[g,h,i]perylen, Benzo[k]fluoranthren, Chrysen, Dibenz[a,h]anthracen, Fluoranthren, Fluoren, Indeno[1,2,3-cd]pyren, Naphthalin, Phenanthren und Pyren.“

Zur Anlage 2 EBV – Einbautabellen und Einbauweisen

Die Anlage 2 enthält 33 Einbautabellen mit bis zu 17 verschiedenen Einbauweisen. Hinzu kommen 13 Einbautabellen für spezifische Bahnbauweisen sowie zahlreiche Sonder- und Ausnahmeregelungen in unzähligen Fußnoten der Tabellen. Im praktischen Vollzug sind die Vielfalt der Einbauweisen und die komplizierten Regelungen wenig anwenderfreundlich.

Vorschlag:

Die Einbautabellen und Einbauweisen der Anlage 2 der EBV sollten vereinfacht werden.

Zur Anlage 5 EBV – Bestimmungsverfahren für TOC

In der Anlage 5 wird das Verfahren nach der DIN EN 13137 (Dezember 2001) als Methode zur Bestimmung des gesamten organischen Kohlenstoffs vorgegeben, während die BBodSchV in der Anlage 3 Tabelle 1 die DIN EN 15936:2012-11 und die DIN 19539:2016-12 als Bestimmungsverfahren für den TOC vorschreiben. Im Sinne einer Harmonisierung der EBV und der BBodSchV sollten alle 3 Verfahren als Bestimmungsmethoden für den TOC genannt werden.

Vorschlag:

Anlage 5 zum Parameter TOC:

„Norm: DIN EN 13137 (Dezember 2001) oder DIN EN 15936:2012-11 oder DIN 19539:2016-12“

II. Zu Artikel 2: Novellierung der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV)

Zu § 6 Abs. 1 Satz 2 BBodSchV - Umlagerung

Nach § 6 Abs. 1 Satz 2 gelten die §§ 6 bis 8 nicht für das Auf- und Einbringen von Materialien auf oder in den Boden im Rahmen der Sanierung von schädlichen Bodenveränderungen und Altlasten, soweit die Materialien im Bereich derselben schädlichen Bodenveränderung oder Altlast oder innerhalb des Gebietes eines für verbindlich erklärten Sanierungsplans umgelagert werden. Die Ausnahme bleibt deutlich hinter der für das Flächenrecycling unverzichtbaren Regelung in § 12 Abs. 2 Satz 2 BBodSchV geltender Fassung (g.F.) zurück. Dort heißt es wie folgt: *„Die Zwischenlagerung und Umlagerung von Bodenmaterial auf Grundstücken im Rahmen der Errichtung oder des Umbaus von baulichen und betrieblichen Anlagen unterliegen nicht den Regelungen dieses Paragraphen, wenn das Bodenmaterial am Herkunftsort verwendet wird“*. Es ist für ein wirksames Flächenrecycling, aber auch für den Massenausgleich bei großen Baumaßnahmen unabdingbar, dass die Möglichkeit einer Umlagerung auch dann erhalten bleibt, wenn im Einzelfall die für eine schädliche Bodenveränderung oder Altlast kennzeichnende Gefahrenschwelle nicht überschritten wird. Ansonsten zusätzlich entstehende Stoffströme in Richtung der ohnehin nicht ausreichend zur Verfügung stehenden Deponien dürften vom Ordnungsge-

ber kaum gewollt sein. Die auf wenige Sonderfälle beschränkte Regelung in § 7 Abs. 7 Satz 1 reicht insoweit nicht aus.

Vorschlag:

In § 6 Abs. 1 ist folgender Satz 3 zu ergänzen:

„Dasselbe gilt für das Auf- und Einbringen von Materialien auf Grundstücken im Rahmen der Errichtung oder des Umbaus von baulichen und betrieblichen Anlagen.“

Zu § 6 Abs. 3 Satz 1 BBodSchV – Gebiete mit erhöhten Schadstoffgehalten

Nach § 6 Abs. 3 Satz 1 ist die Umlagerung von Materialien mit erhöhten Schadstoffgehalten oder mit mehr als 10 Volumenprozent mineralischer Fremdbestandteile in „Gebieten mit erhöhten Schadstoffgehalten oder mit mehr als 10 Volumenprozent mineralischer Fremdbestandteile“ zulässig. Es sollte – vorzugsweise in den Begriffsbestimmungen in § 2 – genau definiert werden, was unter einem solchen Gebiet zu verstehen ist bzw. unter welchen Voraussetzungen hiervon auszugehen ist.

Vorschlag:

§ 2 sollte um eine Begriffsbestimmung für „Gebiete mit erhöhten Schadstoffgehalten oder mit mehr als 10 Volumenprozent mineralischer Fremdbestandteile“ ergänzt werden.

Zu § 6 Abs. 3 Satz 2 BBodSchV - Gebietsfestlegung

Nach § 6 Abs. 3 Satz 2 können Gebiete im Sinne des Satzes 1 von der zuständigen Behörde festgelegt werden. Es sollte klargestellt werden, dass diese Festlegung nicht notwendig die förmliche Festsetzung eines Bodenbelastungsgebietes nach § 21 Abs. 3 BBodSchG voraussetzt, sondern dass eine Entscheidung der zuständigen Behörde im Einzelfall genügt.

Vorschlag:

§ 6 Abs. 3 Satz 2 sollte durch das Wort „im Einzelfall“ nach „können“ ergänzt werden.

Zu § 6 Abs. 3 Satz 3 BBodSchV – Annahmen bei Umlagerung

Gemäß § 6 Abs. 3 Satz 3 kann die zuständige Behörde bei einer Umlagerung Ausnahmen von § 7 Abs. 3 zulassen. § 7 Abs. 3 regelt Anforderungen an die Herstellung einer neuen durchwurzelbaren Bodenschicht. Systematisch naheliegend wäre es, die Ausnahme unmittelbar an diese ausschließlich für die Herstellung einer neuen durchwurzelbaren Bodenschicht anzuschließen.

Vorschlag:

Die in § 6 Abs. 3 Satz 3 vorgesehene Ausnahme sollte durch eine entsprechende Vorschrift in § 7 Abs. 3 Satz 2 ersetzt werden.

Zu § 7 Abs. 2 BBodSchV – Schadstoffgehalte und schädliche Bodenveränderungen

§ 7 Abs. 2 regelt, unter welchen Voraussetzungen beim Auf- und Einbringen von Materialien auf oder in eine durchwurzelbare Bodenschicht eine schädliche Bodenveränderung hinsichtlich der Schadstoffgehalte nicht zu besorgen ist. Der Begründung auf Seite 89 ist zu entnehmen, dass dies im Umkehrschluss nicht bedeutet, dass eine schädliche Bodenveränderung immer dann zu besorgen ist, wenn eine der Anforderungen nicht eingehalten wird. Vielmehr soll dann im Einzelfall zu prüfen sein, ob das Auf- und Einbringen möglich ist. Klarstellungshalber sollte die Pflicht zur Prüfung im Einzelfall in die Vorschrift selbst aufgenommen werden. Zudem sollten die Kriterien für eine solche Einzelfallprüfung in der Verordnung normiert werden, wie dies etwa in § 8 Abs. 7 geschehen ist.

Vorschlag:

§ 7 Abs. 2 sollte um folgenden Satz 2 ergänzt werden:

„Liegen diese Voraussetzungen nicht vor, ist im Einzelfall zu prüfen, ob das Auf- oder Einbringen möglich ist“. In einem weiteren Satz 3 sollten die bei der Einzelfallprüfung zu berücksichtigenden Kriterien ähnlich wie in § 8 Abs. 7 aufgeführt werden.“

Zu § 7 Abs. 7 Satz 2 BBodSchV – Überschreitung von Vorsorgewerten

Nach § 7 Abs. 7 Satz 2 kann die Behörde das Auf- und Einbringen von Materialien gestatten, die nicht ortsgleich oder unmittelbar angrenzend auf- oder eingebracht werden, wenn die Materialien u.a. die Vorsorgewerte nach Anlage 1 Tabelle 1 und 2 nicht erheblich überschreiten. Es sollte klargestellt werden, wann eine Überschreitung der Vorsorgewerte im Einzelfall nicht erheblich ist.

Vorschlag:

§ 7 Abs. 7 ist um einen Satz 3 zu ergänzen, in dem die Kriterien aufgeführt werden, unter denen eine Überschreitung der Vorsorgewerte als nicht erheblich gilt.

Zu § 8 Abs. 8 Satz 2 BBodSchV

Nach dieser Vorschrift darf die zuständige Behörde nur dann gestatten, dass von der in Satz 1 vorgeschriebenen Mindestmächtigkeit der durchwurzelbare Bodenschicht von 2 m abgewichen wird, wenn dies statisch erforderlich und mit der geplanten Nutzung vereinbar ist. Durch die Und-Verknüpfung ist diese Ausnahmeregelung faktisch auf Fälle beschränkt, in denen das Aufbringen der mindestens 2 m mächtigen durchwurzelbaren Bodenschicht z.B. zu Rutschungen führen kann. Die Ausnahmeregelung betrifft also vor allem abschüssige Aufbringungsflächen. Diese Einschränkung ist sachlich nicht gerechtfertigt. Sie behindert außerdem das Flächenrecycling im urbanen Bereich. Dort sollte im Einzelfall zugelassen werden können, dass auf eine verfüllte Baugrube eine geringer mächtige durchwurzelbare Bodenschicht aufgebracht wird, wenn dies im Einklang mit der geplanten Nutzung steht. So sollte es z.B. möglich sein, auf eine verfüllte und zu begrünende Freifläche zwischen überbauten Bereichen eine geringer mächtige durchwurzelbare Bodenschicht aufzubringen. Nach der jetzigen Regelung des § 8 Abs. 8 BBodSchV dürfte dies die Behörde nicht zulassen. Die Gefahr einer unkontrollierten Nutzung dieser Möglichkeit besteht nicht, da die Ausnahme einer Gestattung der Behörde bedarf.

Vorschlag:

Die Und-Verknüpfung in § 8 Abs. 8 Satz 2 BBodSchV sollte durch eine Oder-Verknüpfung ersetzt werden.

Zu § 19 Abs. 1 BBodSchV – Allgemeine Anforderungen an die Probenahme

§ 19 Abs. 1 sieht vor, dass die Probenahme von Sachverständigen im Sinne des § 18 des Bundes-Bodenschutzgesetzes oder Personen mit vergleichbarer Sach- und Fachkunde zu entwickeln und zu begründen, zu begleiten und zu dokumentieren ist. Die Beschränkung auf Sachverständige nach § 18 BBodSchG lässt die in der Vorschrift daneben benannten Untersuchungsstellen außer Betracht, ohne dass hierfür ein sachlicher Grund erkennbar ist. Ein Blick in das bundesweite Rechercheportal ReSyMeSa zeigt, dass es in Deutschland zahlreiche Untersuchungsstellen gibt, die für die Probenahme anerkannt und von der DAkkS akkreditiert sind. Diese Untersuchungsstellen außen vor zu lassen, wäre nicht nachvollziehbar. Darüber hinaus sollte die bisherige Formulierung „oder Personen mit vergleichbarer Sach- und Fachkunde“ präzisiert werden. Die bisherige Formulierung erscheint als zu unbestimmt. Beim Nachweis der Fachkunde der vergleichbaren Personen haben wir uns an der Regelung des Anhang 4 Nr. 1 Satz 2 der Deponieverordnung orientiert. Außerdem schlagen wir vor, dass der Probenehmer erfolgreich an einem Probenahmelehrgang teilgenommen haben und über die erforderliche gerätetechnische Ausstattung verfügen muss. Ähnliche Ergänzungen schlagen wir auch als Ergänzung zu § 4 Abs. 2 EBV vor. Dies soll zur Harmonisierung der Probenahmenvorschriften der EBV, der BBodSchV und der DepV beitragen.

Vorschlag: § 19 Abs. 1 sollte wie folgt ergänzt werden:

„Die Probenahme ist von Sachverständigen und Untersuchungsstellen im Sinne des § 18 des Bundes-Bodenschutzgesetzes oder von sonstigen Personen, die für die Probenahme eine vergleichbare Sach- und Fachkunde nachgewiesen haben, zu entwickeln, zu begleiten und zu dokumentieren. Die Sach- und Fachkunde der sonstigen Personen im Sinne des Satzes 1 kann durch qualifizierte Ausbildung (Studium etc.) oder langjährige praktische Erfahrung nachgewiesen werden. Der Probenehmer muss außerdem erfolgreich an einem Probenahmelehrgang nach LAGA PN 98 oder DIN 19698-1 teilgenommen haben und über die gerätetechnische Ausrüstung verfügen.“

Zur Anlage 2 Tabelle 4 – neue Prüfwerte BaP

Für den Wirkungspfad Boden-Mensch gibt die Anlage 2 Tabelle 4 für Polyzyklische Aromatische Kohlenwasserstoffe (PAK₁₆), vertreten durch Benzo(a)pyren (BaP) als Leitsubstanz, Prüfwerte für Kinderspielflächen von 0,5 mg/kg, für Wohngebiete und Park- und Freizeitanlagen von 1 mg/kg sowie für Industrie- und Gewerbegrundstücke

von 5 mg/kg vor. Damit werden die Prüfwerte für BaP gegenüber den bislang geltenden Prüfwerten (BBodSchV 1999) deutlich, d.h. bis zum Faktor 10 abgesenkt. Laut den vorliegenden Veröffentlichungen (LABO 2003, LANUV 2015, UBA 2005) liegen die BaP-Hintergrundgehalte in vielen Siedlungsgebieten Deutschlands deutlich über den neuen Prüfwerten für BaP. Die Folge ist, dass die Absenkung der BaP-Prüfwerte zu Vollzugsproblemen führen kann.

Die neuen Prüfwerte gehen auf eine im Jahr 2004 überarbeitete Studie aus dem Jahre 1999 zurück (FoBiG, Grundlagen für die Bewertung von Kontaminationen des Bodens mit polyzyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffen, Teile A und B, 1999, Teil B überarbeitet 2004), und werden im Wesentlichen damit begründet, dass die Höhe der Prüfwerte für BaP als Einzelsubstanz (BBodSchV 1999) nicht mit der Höhe von BaP als Leitsubstanz für PAK-Gemische verglichen werden könne (siehe auch Begründung zu den Tabelle 4 und 5 der Anlage 2 auf Seite 115).

Unabhängig davon, dass die toxikologische Ableitung der neuen BaP-Prüfwerte nicht ganz unumstritten ist (Annahme der FoBiG-Studie 1999/2004, dass der ubiquitäre Stoffgehalt 0,36 mg BaP/kg beträgt, was inzwischen überholt sein dürfte; Festlegung eines Empfindlichkeitsfaktors von 5 für die orale Exposition; Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirates Bodenschutz von 2001, den BaP-Prüfwert auf 1 mg/kg festzulegen), fehlen in der BBodSchV Anwendungsregeln für solche Fälle, in denen die ubiquitären Hintergrundgehalte über den BaP-Prüfwerten liegen. Zwar enthält der Satz 4 der Fußnote 3 der Tabelle 4 der Anlage 2 eine Anwendungsregelung dahingehend, dass bei der Anwendung der BaP-Prüfwerte sichergestellt sein müsse, dass das PAK-Muster im zu bewertenden Einzelfall mit den typischen PAK-Gemischen auf ehemaligen Kokereien, ehemaligen Gaswerksgeländen und ehemaligen Teermischwerken/-öllagern vergleichbar sei. Unklar ist in diesem Zusammenhang jedoch unter anderem, wie zu verfahren ist, wenn die PAK-Muster nicht übereinstimmen. Des Weiteren fehlen Anwendungshinweise, wie sie in der Fachpresse und in einigen Bundesländern zu finden sind, für die Bewertung von Fällen mit erhöhten BaP-Hintergrundwerten.

Vorschlag:

Satz 4 der Fußnote 3 der Tabelle 4 der Anlage 2 wird gestrichen und durch folgende Anwendungsregeln ersetzt:

„Für den Fall, dass die siedlungsbedingten Hintergrundgehalte die Prüfwerte für Benzo(a)pyren übersteigen, ist dies bei der Bewertung der Untersuchungsergebnisse gemäß § 15 zu berücksichtigen. Dasselbe gilt für den Fall, dass die PAK-Muster des zu beurteilenden Falles von den typischen PAK-Gemischen auf den in Satz 3 genannten ehemaligen Altstandorten abweichen.“

Darüber hinaus empfehlen wir, in der Begründung der Mantelverordnung zu den neuen BaP-Prüfwerten auf die Anwendungshinweise des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt Energie und Klimaschutz² und auf eine Publikation in der Fachpresse³ hinzuweisen.

III. Zu Artikel 5 - Inkrafttreten der Mantelverordnung:

Die Mantelverordnung soll sieben Monate nach der Verkündung in Kraft treten. Dieser Zeitraum ist zu kurz bemessen. Der Umfang und die Komplexität der Mantelverordnung machen es erforderlich, dass sich die Pflichtigen und die zuständigen Behörden eingehend mit den neuen Regelungen befassen.

Vorschlag:

Die Verordnung sollte frühestens 12 Monate nach ihrer Verkündung in Kraft treten.

gez.
Dr. Thomas Gerhold
Rechtsanwalt
avocado Rechtsanwälte
Vorsitzender Fachausschuss A2

gez.
Nikolaus Steiner
Rechtsanwalt und
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Vorsitzender Fachausschuss C6

² www.umwelt.niedersachsen.de/themen/boden/altlasten/schwerpunkte/bewertung_von_pak/bewertung-von-polyzyklischen-aromatischen-kohlenwasserstoffen-pak-bezueglich-des-wirkungspfades-boden-mensch-146387.html

³ Zeddel, Prüfwerte für PAK, altlasten spektrum 6/2016, S. 213/218