

STELLUNGNAHME

des

Ingenieurtechnischen Verbandes für Altlastenmanagement

und Flächenrecycling e.V. (ITVA)

zum

Entwurf eines Einführungserlasses des nordrhein-westfälischen Umweltministeriums für das Auf- und Einbringen von Materialien unterhalb und außerhalb einer durchwurzelbaren Bodenschicht nach dem Stand vom 27.06.2013

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 eines Einführungserlasses des nordrhein-westfälischen Umweltministeriums nach dem Stand vom 27.06.2013 wie folgt Stellung:

Wir teilen die Einschätzung, dass das geltende Bodenschutzrecht des Bundes eine Regelungslücke für das Auf- und Einbringen von Materialien unterhalb und außerhalb einer durchwurzelbaren Bodenschicht, d.h. für die sog. bodenähnlichen Anwendungen enthält. Diese Lücke sollte baldmöglichst z.B. durch die geplante Novellierung der Bundes-Bodenschutzverordnung (BBodSchV) geschlossen werden. Der nordrhein-westfälische Erlassentwurf begegnet jedoch grundsätzlichen rechtlichen Bedenken, weil eine bundesgesetzliche Lücke weder auf Landesebene noch durch einen Erlass bzw. eine Verwaltungsvorschrift geschlossen werden kann. Gegenüber einigen Einzelaspekten bestehen außerdem fachliche Bedenken. Insoweit schlagen wir Änderungen bzw. Ergänzungen vor.

1. Grundsätzliche rechtliche Bedenken

Der Erlass enthält laut Begründung auf Seite 2 unten in der Anlage 1 zum Teil Konkretisierungen der materiellen Anforderungen des Abfall- und Bodenschutzrechts des Bundes. Darüber hinaus werden in der Ziffer 3 in Verbindung mit der Anlage 2 neue Einbauwerte im Feststoff und im Eluat sowie neue Analyseverfahren (W/F 2:1) vorgegeben, die bislang rechtlich nicht bindend sind. Hierdurch wird die Eigentums-, Berufs- und allgemeine Handlungsfreiheit von Grundstückseigentümern und von Bau- sowie Sanierungsunternehmen tangiert. Nach der Rechtsprechung können Sachverhalte jedoch nicht durch Erlasse oder durch Verwaltungsvorschriften geregelt werden, wenn sie in Grundrechte eingreifen. Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften bedürfen einer Ermächtigung durch den Gesetzgeber, die hier nicht ersichtlich ist.

Im Gegenteil fehlt dem Land NRW die Kompetenz zur Regelung der betreffenden Sachverhalte. Durch Erlass des Bundes-Bodenschutzgesetzes (BBodSchG), des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) und des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) hat der Bund von der ihm gemäß Art. 74 GG zustehenden konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz mit der Folge Gebrauch gemacht, dass nach Art. 72 GG eine Sperrwirkung für die Länder besteht. § 6 BBodSchG ermächtigt ausschließlich die Bundesregierung dazu, Anforderungen an das Auf- und Einbringen von Materialien auf oder in den Boden durch Rechtsverordnung zu bestimmen. Eine entsprechende Ermächtigung zugunsten der Länder enthält das BBodSchG nicht.

2. Zu Ziffer 1 Grundsätze:

Der Erlassentwurf enthält widersprüchliche Angaben darüber, ob er nur für die sog. bodenähnlichen Anwendungen – so die Ausführungen im letzten Absatz auf Seite 2 unten – oder auch für die Verwertung von Bodenmaterialien in baulichen Anlagen – so die Ausführungen in Ziffer 3 letzter Tired und die Überschrift und die Regelungen der Anlage 1 Nr. 3 d) auf Seite 15 - gilt. Hier bedarf es einer Klarstellung.

3. Zu Ziffer 3 erster Tired:

Dem Erlassentwurf lässt sich nicht klar entnehmen, ob bei bodenähnlichen Anwendungen nur Bodenmaterialien – so die Ausführungen auf Seite 2 oben – oder auch Materialien – so die Formulierung in Ziffer 3 erster Tired auf Seite 3 unten – verwendet werden dürfen. Eine Beschränkung des einbaufähigen Materials auf Bodenmaterial enthält das BBodSchG nicht. Im Gegenteil lässt § 6 BBodSchG grundsätzlich das Auf- und Einbringen von Materialien zu, wozu Bodenmaterialien im Sinne des § 2 Nr. 1 BBodSchV und sonstige mineralische Stoffe zählen.

Gemäß Ziffer 3 erster Tired ist ein Einbau von Materialien nur zulässig, wenn neben den Zuordnungswerten Z 0* im Feststoff auch die Eluatwerte gemäß Anlage 2 eingehalten werden. Dies ist bei Materialien, die die Vorsorgewerte des Anhangs 2 der BBodSchV einhalten, überflüssig. Die Regelung führt zu unnötigem Untersuchungsaufwand. Nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 BBodSchV ist die Besorgnis einer schädlichen Bodenveränderung nämlich nicht gegeben, wenn die Vorsorgewerte nach Anhang 2 Nr. 4 eingehalten sind. Im Erlass sollte daher klar gestellt werden, dass das Auf- und Einbringen von Materialien zulässig ist, wenn die Vorsorgewerte in den einzubauenden Materialien eingehalten werden. In diesem Fall sind keine zusätzlichen Untersuchungen im Hinblick auf die Einhaltung der o.g. Feststoff- und Eluatwerte erforderlich.

4. Zu Ziffer 3 fünfter Tired Satz 1:

Hier wird bestimmt, dass sich die Verwertung von Bodenmaterialien in technischen Bauwerken nach den Anforderungen der LAGA M 20 TR Boden zu richten hat. Zur Klarstellung soll-

te im Erlass angegeben werden, dass in diesen Fällen ausschließlich die Zuordnungswerte im Feststoff und im Eluat gemäß den Tabellen II.1.2-2 und II.2-3 der LAGA M 20 einzuhalten sind und dass die Eluatwerte der Anlage 2 dieses Erlasses nicht gelten.

5. Zu Ziffer 3 zweiter Tired:

Der ITVA begrüßt es, wenn im Hinblick auf die Begrenzung der Gehalte an organischem Kohlenstoff (TOC) auf das Statement der Aktionsplattform Bodenschutz (ABo) verwiesen wird. Allerdings führt der im Erlassentwurf angegebene Link nicht ABo-Statement vom 03.11.2011, sondern zu einer früheren Stellungnahme des ITVA. Der richtige Link lautet: www.itv-altlasten.de/fileadmin/user_upload/Downloads/ABo_Position_TOC_Maerz_2011.pdf.

Das ABo-Statement schlägt als Regelwert 1 Masse-% TOC und einen TOC-Gehalt von 5 Masse % vor, wenn analog zu dem in der Deponieverordnung verankerten Verfahren zusätzlich der DOC-Gehalt von 10 mg/l im Eluat und die biologische Abbaubarkeit des Trockenrückstandes der Originalsubstanz bestimmt als Atmungsaktivität (AT₄) in Höhe von 0,5 mg/g nicht überschritten werden.

Anstatt lediglich auf das ABo-Statement zu verweisen, das neben den o.g. Wertevorschlägen weitere Empfehlungen enthält, schlagen wir vor, dass im Erlass folgende Regelungen getroffen werden:

„Zur Begrenzung der Gehalte an organischem Kohlenstoff gilt für das Auf- und Einbringen von Bodenmaterial im Rahmen von bodenähnlichen Anwendungen ein Regelwert von 1 Masse-% TOC. Bei zusätzlicher Einhaltung eines DOC-Wertes in Höhe von 10 mg/l im Eluat (WF 10:1) und wenn die biologische Abbaubarkeit des Trockenrückstandes der Originalsubstanz bestimmt als Atmungsaktivität (AT₄) 0,5 mg/g gemäß den in der Deponieverordnung verankerten Verfahren nicht überschreitet, ist eine Verwertung von Bodenmaterialien bis 5 Masse-% TOC zulässig.

Bei der Verwendung von Bodenmaterialien in technischen Bauwerken sind die TOC-Werte der Tabelle II-1.2.4 der LAGA M 20 vom 05.11.2004 einzuhalten. Überschreitungen dieser TOC-Werte sind zulässig bei Einhaltung der vorstehend genannten Begrenzungen für DOC und für die biologische Abbaubarkeit bestimmt als Atmungsaktivität AT₄.

In Gebieten mit erhöhten Gehalten an organischem Kohlenstoff im Bereich unterhalb oder außerhalb einer durchwurzelbaren Bodenschicht ist eine Verlagerung von Bodenmaterialien innerhalb des Gebietes zulässig, wenn die in § 2 Abs. 2 Nr. 1 und 3 Buchstabe b und c des Bundes-Bodenschutzgesetzes genannten Bodenfunktionen nicht zusätzlich beeinträchtigt werden und insbesondere die Situation am Ort des Aufbringens nicht nachteilig verändert wird.“

6. Zu Ziffer 3 fünfter Tired:

Der ITVA begrüßt es, dass abweichend von den Regelungen der LAGA M 20 vom 05.11.2004 die Verwertung von Bodenmaterial mit mineralischen Bestandteilen > 10 Vol.-% in technischen Bauwerken zugelassen werden soll.. Eine Begrenzung des Anteils der mineralischen Fremdbestandteile auf 50 Vol.-% erscheint jedoch nicht sinnvoll zu sein, da in technischen Bauwerken bei Einhaltung der übrigen Voraussetzungen grundsätzlich jedwede Art von Ersatzbaustoffen verwertet werden darf, also auch Material, das zu 100 % aus mineralischen Stoffen besteht.

Um die Verwertung von Bodenmaterialien von der Verwertung industrieller Nebenprodukte und von anderen mineralischen Stoffen abzugrenzen, empfehlen wir an dieser Stelle außerdem einen Hinweis auf die geltenden nordrhein-westfälischen Verwertererlasse.

7. Zu Ziffer 4 a) Wasserrecht:

Im Erlassentwurf wird ausgeführt, dass bei einer Überschreitung der in Ziffer 3 erster und zweiter Tired genannten Schadstoffwerte und TOC-Begrenzungen eine erlaubnispflichtige Gewässerbenutzung im Sinne des § 9 Abs. 2 Nr. 2 Wasserhaushaltsgesetz vorliegt. In diesem Zusammenhang sollte klargestellt werden, dass im umgekehrten Fall, d.h. wenn die genannten Werte und Begrenzungen eingehalten werden, in der Regel keine erlaubnispflichtige Gewässerbenutzung gegeben ist.

8. Zur Anlage 1:

Die Anlage 1 enthält im Wesentlichen Erläuterungen der bestehenden gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen für den Umgang mit belastetem Bodenmaterial. Wir empfehlen, diese Ausführungen als Erläuterungen zu kennzeichnen und von den eigentlichen Regelungen des Erlasses deutlich abzugrenzen.

9. Zur Anlage 2:

In der Anlage 2 werden neue Anforderungen an die Verwendung von Bodenmaterialien in bodenähnlichen Anwendungen in Form zusätzlicher Eluatwerte und neuer Analyseverfahren vorgeschrieben. Anstelle des bislang geltenden S4-Verfahrens mit einem Wasser-Feststoff-Verhältnis von 10:1 sollen die Eluate nunmehr in Schütteleluaten und Säuleneluaten mit einem W/F-Verhältnis von 2:1 bestimmt werden. Die Auswirkungen der neuen Eluatwerte und der neuen Analyseverfahren auf die Verwertungspraxis sind bislang nicht untersucht worden. Laut Prognos-Studie vom Januar 2011 (Bewertung der Mantelverordnung des BMU zur Grundwasserverordnung, Ersatzbaustoffverordnung und Änderung der BBodSchV vom 06.01.2011) besteht aber die Befürchtung, dass die hohen Verwertungsgouten für Bodenmaterialien künftig nicht mehr erfüllt werden, wenn neue Werte, die den umstrittenen Geringfü-

gigkeitsschwellenwerten (GFS) der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) entsprechen, eingeführt werden. Bundesweit fallen per anno rund 100 Mio. t Bodenaushub und Steine an. Die Verwertungsquote beträgt ca. 87%. Der Bodenaushub stellt damit mengenmäßig eine der bedeutsamsten Fraktionen der mineralischen Stoffe dar. Eine Massenverschiebung des Bodenmaterials von der Verwertung zur Beseitigung hätte insbesondere für die Altlastensanierung und für das Flächenrecycling, bei denen Bodenmaterialien in großen Mengen anfallen, gravierende nachteilige Auswirkungen. Abgesehen davon, dass gar kein genügender Deponieraum in NRW zur Verfügung steht, hätte eine Massenverschiebung auch nachteilige Auswirkungen auf die Ressourcenschonung. Angesichts der Massenproblematik und wegen der befürchteten nachteiligen Auswirkungen sollten zusätzliche materielle Anforderungen in Form neuer Eluatwerte und neuer Analyseverfahren erst dann eingeführt werden, wenn die Folgen der neuen Anforderungen im Einzelnen abgeschätzt worden sind. Für Bodenaushub gibt es bislang weder auf Bundesebene noch für NRW eine Folgenabschätzung. Erst auf der Grundlage einer seriösen Folgenabschätzung sollte eine nachvollziehbare umweltpolitische Entscheidung darüber getroffen werden, ob einerseits die Umweltstandards beim Auf- und Einbringen von Materialien oder andererseits die Verwertung bzw. die Ressourcenschonung stärker betont oder ob beide Ziele in einen sachgerechten Ausgleich gebracht werden sollen.

Gegen die Einführung der neuen Analyseverfahren auf der Grundlage von Schütteleluaten und Säulenperkolaten spricht außerdem der höhere Untersuchungsaufwand und die damit verbundenen höheren Untersuchungskosten. Für die Erstellung eines 2:1-Eluates und die Prüfung des umfangreichen Parameterkataloges der Anlage 2 wird im Vergleich zur bisherigen Vorgehensweise rund die 5-fache Probenmenge benötigt, d.h., dass unter Berücksichtigung der Probenmenge zur Bestimmung des AT4-Gehaltes künftig je Analysenprobe rund 4 kg (je nach Bodenart) an Probenmaterial erforderlich sind, wobei die notwendigen Rückstellproben noch nicht berücksichtigt sind. Diese Probenmengen können durch Kleinrammbohrungen kaum gewonnen werden. Es müssten größere Bohrungen oder aber mehrere Kleinbohrungen parallel durchgeführt werden.

Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass die Analysenergebnisse auf der Grundlage der neuen Analyseverfahren mit einem W/F-Verhältnis von 2:1 und die Ergebnisse auf der Grundlage des bisherigen S4-Verfahrens mit einem W/F-Verhältnis von 10:1 nicht miteinander verglichen werden können, da es keine gültigen Umrechnungsfaktoren gibt. Bereits durchgeführte Analysen könnten somit nicht mehr genutzt werden und würden wertlos. Gutachterliche Empfehlungen zu Projektkosten und zur Projektumsetzung können derzeit auf der Grundlage der neuen Analysenergebnisse nicht getroffen werden.

In manchen Altlasten- und Flächenrecyclingfällen stellt sich erst nach der Beprobung und nach Vorliegen der Analysenergebnisse heraus, ob der Bodenaushub einer bodenähnliche Anwendung oder einer Verwertung in einem technischen Bauwerk zugeführt werden kann. Da der Erlassentwurf für die bodenähnlichen Anwendungen die neuen Analyseverfahren und für die Verwertung in technischen Bauwerken die herkömmliche Vorgehensweise nach dem S4-Verfahren vorschreibt und da die Analysenergebnisse nicht miteinander vergleichbar

sind, müsste der derselbe Bodenaushub gegebenenfalls doppelt analysiert werden. Dieselbe Problematik besteht, wenn sich nach Vorliegen der Analyseergebnisse herausstellt, dass der Bodenaushub nicht verwertet werden kann, sondern deponiert werden muss. Die Deponierverordnung schreibt ebenfalls das herkömmliche S4-Verfahren vor. Auch in diesen Fällen müssten doppelte Beprobungen und Untersuchungen durchgeführt werden.

Für die Anwendung der neuen Analyseverfahren gibt es bisher keinerlei Praxiserfahrungen. Wir schlagen daher eine Übergangsfrist von mindestens 6 Monaten vor, damit sich Untersuchungspflichtige, Planer, Sanierer und Labore auf die neuen Analyseverfahren mit einem W/F 2:1 einstellen können.

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

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