



**Niedersächsische Gesellschaft zur
Endablagerung von Sonderabfall mbH (NGS)**

15. Niedersächsisches Bodenschutzforum

**Fachlicher Rahmen für
den Bodenschutz und die Altlastensanierung**

Eine Bestandsaufnahme aus niedersächsischer Sicht

MR Dr.-Ing. Heinz-Ulrich Bertram

Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz

Hannover, 21.10.2014



Bundes-Bodenschutzgesetz

Zweck des Gesetzes (§ 1 BBodSchG)

Zweck dieses Gesetzes ist es, nachhaltig die **Funktionen des Bodens zu sichern oder wiederherzustellen**. Hierzu sind

- **Vorsorge** gegen nachteilige Einwirkungen auf den Boden **zu treffen**,
- **schädliche Bodenveränderungen abzuwehren** und
- der **Boden und Altlasten** sowie hierdurch verursachte Gewässerverunreinigungen **zu sanieren**.

Bei Einwirkungen auf den Boden sollen Beeinträchtigungen seiner natürlichen Funktionen ... so weit wie möglich vermieden werden.



Vorsorge - Gefahrenabwehr

Definition

Vorsorge (Wikipedia)

Das Vorsorgeprinzip zielt darauf ab, trotz fehlender Gewissheit bezüglich Art, Ausmaß oder Eintrittswahrscheinlichkeit von möglichen Schadensfällen vorbeugend zu handeln, um diese Schäden von vornherein zu vermeiden: „**Vorsicht ist besser als Nachsicht.**“

„Gefahrenabwehr“

Abwehr der Auswirkungen von Altlasten auf Boden und Grundwasser: Es ist bereits eine Schädigung des Bodens (Grundwassers) eingetreten, die im Rahmen der Verhältnismäßigkeit durch Sanierung (Sicherung, Dekontamination) begrenzt oder beseitigt wird.



Vorsorge - Gefahrenabwehr

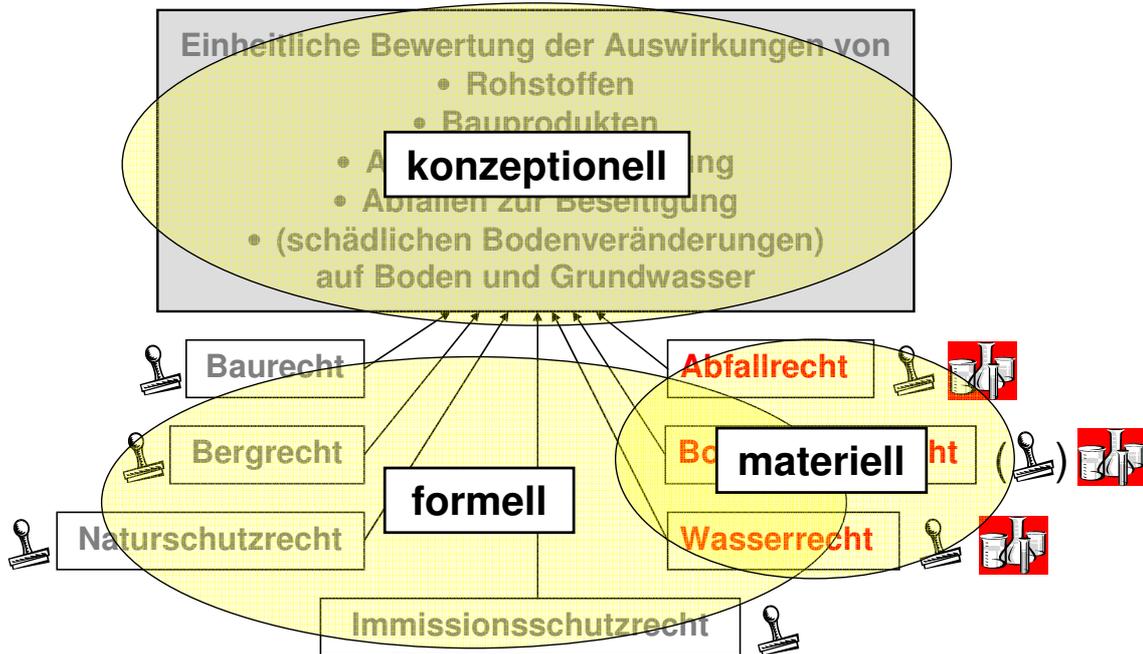
Vorsorge

*Im rein physikalischen Sinn gehen die verbrannten Rohstoffe und die verbrauchten Metalle nicht verloren. Ihre Atome werden lediglich umgruppiert und in verdünnter, für den Menschen aber nicht nutzbaren Form in die Luft, über den Boden und im Wasser unseres Planeten verteilt. Das natürliche ökologische System ist in der Lage, viele solcher Abfallstoffe menschlicher Lebenstätigkeit zu absorbieren und sie in chemischen Prozessen in Substanzen umzuwandeln, die für andere Organisationsformen des Lebens nutzbar oder wenigstens nicht schädlich sind. Wenn jedoch ein Abfallstoff in sehr großen Mengen freigesetzt wird, kann er den natürlichen Mechanismus übersättigen und blockieren. Die Abfälle menschlicher Zivilisation häufen sich in seiner Umwelt an, werden erkennbar, wirken störend und schließlich schädigend. ... **Wir sind gegenwärtig noch keineswegs in der Lage, irgendwelche endgültigen Aussagen über die Absorptionsfähigkeit unserer Erde über die von uns freigesetzten Schadstoffe zu machen.***

Die Grenzen des Wachstums, Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit (1972)



Fachlicher Rahmen



Bodenschutzrecht

Vorsorgepflicht (§ 7 BBodSchG)

Verpflichtung

- des Grundstückseigentümers,
- des Inhabers der tatsächlichen Gewalt über ein Grundstück,
- desjenigen, der Verrichtungen auf einem Grundstück durchführt oder durchführen lässt,

Vorsorge zu treffen

- gegen das **Entstehen schädlicher Bodenveränderungen**, die durch die Nutzung auf dem Grundstück oder in dessen Einwirkungsbereich hervorgerufen werden können,
- wenn wegen der räumlichen, langfristigen und komplexen Auswirkungen einer Nutzung auf die Bodenfunktionen die **Besorgnis einer schädlichen Bodenveränderung** besteht.



Bodenschutzrecht

Besorgnis des Entstehens schädlicher Bodenveränderungen (§ 9 BBodSchV)

- (1) Das **Entstehen schädlicher Bodenveränderungen** nach § 7 BBodSchG **ist in der Regel zu besorgen**, wenn
1. die **Schadstoffgehalte im Boden die Vorsorgewerte** nach Anhang 2 Nr. 4 BBodSchV **überschreiten**,
 2. eine erhebliche Anreicherung von anderen Schadstoffen erfolgt, die aufgrund ihrer ... Eigenschaften in besonderem Maße geeignet sind, schädliche Bodenveränderungen herbeizuführen.
- (2), (3) Ausnahmen für Böden mit naturbedingt und großflächig siedlungsbedingt erhöhten Schadstoffgehalten.



Bodenschutzrecht

Werte

Vorsorgewerte (§ 8 Abs. 2 Nr. 1 BBodSchG)

Bei Überschreitung besteht in der Regel die Besorgnis einer schädlichen Bodenveränderung.

Prüfwerte (§ 8 Abs. 1 Nr. 1 BBodSchG)

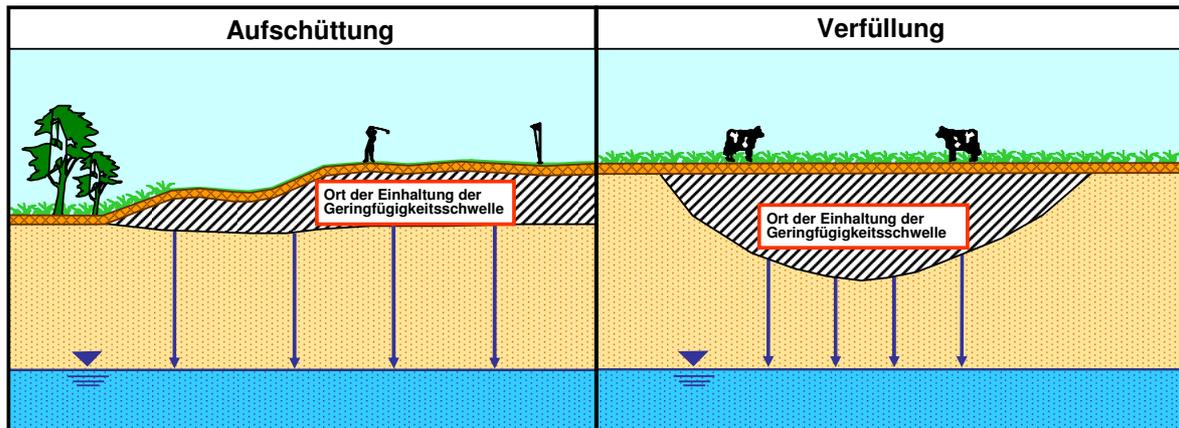
Bei Überschreitung ist die Durchführung einer einzelfallbezogenen Prüfung im Hinblick auf das Vorliegen einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast erforderlich.

Maßnahmenwerte (§ 8 Abs. 1 Nr. 2 BBodSchG)

Bei Überschreitung ist in der Regel von einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast auszugehen → Maßnahmen sind erforderlich.



Wasserrecht



Besorgnisgrundsatz (§ 48 Abs. 1 WHG)

Keine Besorgnis einer nachteiligen Veränderung der Beschaffenheit des Grundwassers.



Abfallrecht

Rechtliche Grundlagen

§ 1 KrWG Zweck des Gesetzes

- Förderung der Kreislaufwirtschaft zur Schonung der natürlichen Ressourcen.
- Sicherstellung des Schutzes von Mensch und Umwelt.

§ 7 KrWG Grundpflichten der Kreislaufwirtschaft

- Vorrang der Verwertung (§ 7 Abs. 2 KrWG).
- Entfall des Vorrangs der Verwertung (§ 7 Abs. 2 KrWG).
- Schadlosigkeit der Verwertung (§ 7 Abs. 3 KrWG).

Das KrWG kennt keinen Vorrang der Verwertung zugunsten hoher Verwertungsquoten und zu Lasten der Schadlosigkeit.





Abfallrecht

Ordnungsgemäße und schadlose Verwertung (§ 7 Abs. 3 KrWG)

Die Verwertung steht im Einklang mit

- den Vorschriften des KrWG [→ § 3 Abs. 23] und
- anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften [→ BBodSchG, WHG].

Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit sind

- nach der Beschaffenheit der Abfälle,
- nach dem Ausmaß der Verunreinigungen,
- nach der Art der Verwertung

nicht zu erwarten; **insbesondere erfolgt keine Schadstoffanreicherung im Wertstoffkreislauf.**



Abfallrecht

Bei der Bewertung der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung müssen drei Prüfschritte jeweils mit einem positiven Ergebnis abgeschlossen werden:

- 1. Prüfschritt:
Bewertung der Maßnahme (funktional, formell)
- 2. Prüfschritt:
Bewertung der funktionalen Eignung des Abfalls
- 3. Prüfschritt:
Bewertung der Schadlosigkeit des Abfalls
(wesentliche Bewertungsgrundlagen: Abfall-, Bodenschutz- und Wasserrecht)



Das „Tongrubenurteil“ des BVerwG vom 14.04.2005

Fazit des Urteils

- Das [vom BVerwG] aufgegriffene Urteil [des OVG] **verstößt gegen Bundesrecht**, weil es die Anforderungen des Bergrechts an die Risikovorsorge anhand eines **unzureichenden Maßstabs** (= LAGA-Mitteilung 20, alt) getroffen hat. Dieser Maßstab berücksichtigt das geltende Bodenschutzrecht nicht.
- **Der Pflichtige hat nach Maßgabe der Verhältnismäßigkeit Bodeneinwirkungen, die die Vorsorgewerte überschreiten, in der Regel zu unterlassen** [→ § 7 BBodSchG].
- Sicherungsmaßnahmen zum Einschluss der in den Boden eingebrachten Schadstoffe sind nicht zur Kompensation einer Überschreitung der Vorsorgewerte bestimmt.



Das „Lavagrubenurteil“ des OVG RP vom 12.11.2009

Fazit des Urteils

- Die Vorsorgewerte des Bodenschutzrechts gelten auch unterhalb der durchwurzelbaren Bodenschicht. Sie müssen auf die einzubringenden Abfälle angewendet werden.
- Bestandsschutz kann die Anwendung des neuen Bodenschutzrechts nicht verhindern.
- Ein Bergbauunternehmer muss ggf. damit rechnen, zu einer Sanierung der Verfüllung herangezogen zu werden. Bei Verdacht ist der Verfüllkörper auf schädliche Bodenveränderungen zu prüfen.

Das Urteil ist rechtskräftig.



Das „Sandgrubenurteil“ des OVG NW vom 18.06.2009

Fazit des Urteils

- Bei einer Verfüllung als Verwertungsmaßnahme müssen die bodenschutzrechtlichen Vorsorgewerte eingehalten werden.
- Eine Verfüllung mit Z 2-Abfällen gemäß LAGA-Mitteilung 20 ist nicht zulässig.
- Ein abgrabungsrechtlicher Anspruch auf Zulassung der Verfüllung einer Sandgrube mit Abfällen ist nur dann gegeben, wenn die Verfüllung als Abfallverwertung zu qualifizieren ist. Dies setzt eine entsprechende Verpflichtung voraus.
- Liegt diese Verpflichtung nicht vor, handelt es sich um ein abfallrechtlich zulassungspflichtiges Beseitigungsvorhaben.



Das „Sandgrubenurteil“ des OVG NW vom 18.06.2009

Praxishinweis

- Damit es sich um eine Verwertungsmaßnahme handelt, muss der Abfall andere Materialien (Primärrohstoffe) ersetzen.
- Wenn bei der Verfüllung wirtschaftliche Interessen im Vordergrund stehen (Erwirtschaftung von Geld durch Annahme von Abfällen), handelt es sich nicht um eine Verwertungsmaßnahme, da der Hauptzweck nicht in der Substitution von Rohstoffen liegt.
- Die Entscheidung liegt auf einer Linie mit denen zur Verwertung von Abfällen auf einer Halde
 - des VG Halle (Urteil vom 26.02.2008, 2 A 424/06 HAL) und
 - des VG Hannover (Urteil vom 18.11.2009, 11 A 4612/07)



Fachlicher Rahmen

Widerspruchsfreie Grundlagen für den Vollzug sind vorhanden

- **§ 7 BBodSchG in Verbindung mit § 9 BBodSchV (1999)**
- **§ 7 Abs. 3 KrWG (2012)**
- „Harmonisierung bodenbezogener Werteregelungen“ und „Abgrenzungsgrundsätze mit Begründung“ (ACK, 11./12.10.2000)
- Arbeitspapier „Verfüllung von Abgrabungen“ (UMK, 06./07.06.2002)
- LABO-Vollzugshilfe zu § 12 BBodSchV (ACK, 17.10.2002)
- „LAGA-Mitteilung 20, Allgemeiner Teil“ (ACK, 06.11.2003)
- „LAGA-Mitteilung 20, Technische Regel Boden“ (UMK, 05.11.2004)
- „Technische Regeln für die Verwertung von Abfällen im Bergbau über Tage“ (LAB, 11.05.2004)



Fachlicher Rahmen

Rechtscharakter der LAGA-Mitteilung 20

(VG Hannover vom 25.10.2012 - 4 A 3001/09)

- Fehlen Vorgaben durch Gesetze oder Verordnungen, bedeutet dies nicht, dass ein regelloser Zustand besteht.
- Dem Urteil der BVerwG („Tongrubenurteil“) ist nicht zu entnehmen, dass von der LAGA oder LABO formulierte Anforderungen grundsätzlich unberücksichtigt zu bleiben haben.
- Vielmehr können diese Verwaltungsempfehlungen der Bund-/Länderausschüsse dem Gesetz nachrangig verwandt werden, falls normative Sondervorschriften nicht bestehen und sie den aktuellen Gesetzesstand berücksichtigen.



Fachlicher Rahmen

Rechtscharakter der LAGA-Mitteilung 20

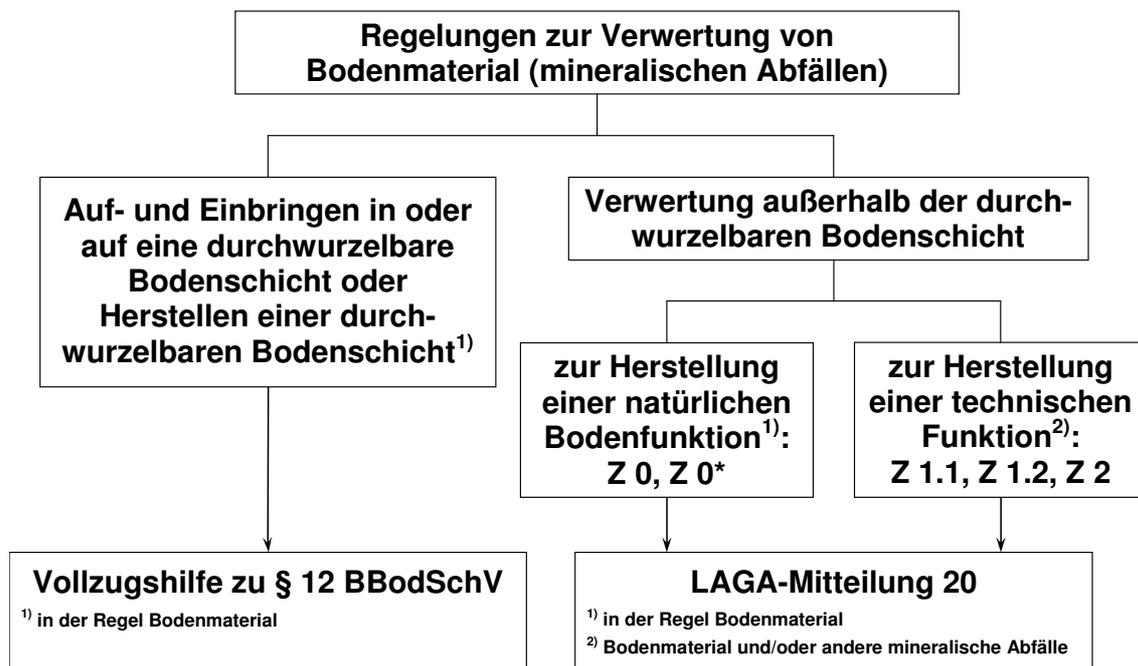
(VG Hannover vom 25.10.2012 - 4 A 3001/09)

Das Gericht teilt die einhellige Auffassung in der Rechtsprechung, dass

- die „Regeln“ Empfehlungen eines sachkundigen Gremiums sind,
- die sogar „als generelle und dem gleichmäßigen Gesetzesvollzug dienende Standards“ bezeichnet werden.
- die Empfehlungen der LAGA die Bedeutung von allgemeinen Erfahrungssätzen und antizipierten generellen Sachverständigengutachten haben.
- die LAGA-Mitteilung 20 zur Beurteilung der schadlosen Verwertung geeignet ist, weil sie von einem Beratungsgremium aller für das Abfallrecht und den Bodenschutz zuständigen obersten Bundes- und Landesbehörden erstellt und einer eingehenden Überprüfung unterzogen worden ist.



Fachlicher Rahmen





Fachlicher Rahmen

Verwertung von mineralischen Abfällen bei der Verfüllung von Abgrabungen

Runderlass des MU vom 03.01.2011: Einführung des Leitfadens zur Zulassung des Abbaus von Bodenschätzen (Nr. 8):

- Die Verfüllungsmaßnahme muss für die naturschutzrechtlich abgeleitete Kompensation erforderlich sein.
- Das Material muss für die Herstellung natürlicher Bodenfunktionen geeignet sein (→ Bodenmaterial).
- Die Maßnahme (einschließlich Material) muss die Anforderungen an die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung erfüllen (→ Einbauklasse 0 der TR Boden (neu) der LAGA-Mitteilung 20).



Fachlicher Rahmen

Vollzugshilfen zur Verwertung von Abfällen (Niedersachsen)

- NLT-Hinweise für die Verfüllung von Bodenabbaustätten mit Fremdboden (01.09.2009)
- MW-Erlass zur Umsetzung der „Richtlinie zum Umgang mit Bankettschälgut“ des BMVBS (05.11.2012)
- NLStBV-Handreichung „Qualifizierte Entsorgung von mineralischen Abfällen im Straßenbau“ (Februar 2014)





Fachlicher Rahmen

Problemstellung

Pfusch beim Bochumer Kanalbau
Giftiges Material geliefert und verbaut
 Von Fabian Wahl
 Nicht nur bei Lebensmitteln wird falsch etikettiert. Der Stadt Bochum wurde giftige Kupferschlacke für den Kanalbau untergejubelt. Ein Gutachter hat dies heute bestätigt. Auch andere Kommunen sind betroffen. Die Staatsanwaltschaft ermittelt.

Müllasche beim Neubau der B 58 muss ausgebaut werden
 Die im Zuge des Neubaus der Bundesstraße B 58n in Wesel-Büderich eingebauten 40.000 Tonnen Hausmüllverbrennungsasche müssen wieder ausgebaut werden. Darauf verständigten sich das nor-

Ermittlungen wegen belasteten Baumaterials in mehreren nordrhein-westfälischen Städten

SANIERUNG
Unterm Asphalt lauert Gefahr

Gift unter dem Pflaster – das darf nicht sein!
 Baustoffrecycler beziehen Stellung

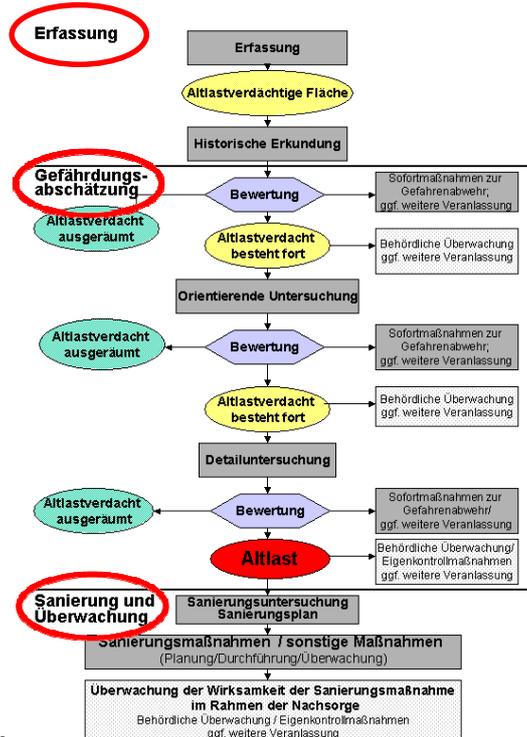
Ministerium stoppt den Gift-Schlamm
 Hildesheim (rek). Das Umweltministerium hat die Schlamm-Transporte zur Lademühle gestoppt.

Giftiger Bauschutt an A7-Baustelle

Straßenabdichtung soll fast 7 Millionen Euro kosten



Fachlicher Rahmen



Quelle: UBA



Fachlicher Rahmen

Wenzel: 100-prozentige Kreislaufführung von Bauabfall weder darstellbar noch anzustreben

Verwertung stößt auf faktische Grenzen / Deponien weiter unverzichtbar

EUWID | RECYCLING
UND ENTSORGUNG

AUSGABE 25/2014 VOM 17.06.2014

An die Redaktionen von
Presse, Hörfunk und Fernsehen

UVN
UNTERNEHMERVERBÄNDE
NIEDERSACHSEN e.V.

Hannover, 31. Januar 2014

PRESSEMITTEILUNG

UVN: Aktiv Akzeptanz für Deponien schaffen

Vorstellungen, in Zukunft ganz auf Deponien verzichten zu wollen, muss dabei laut Wenzel schon aus Umweltschutzgründen eine Absage erteilt werden. „Eine 100-prozentige Kreislaufführung ist bei dem Strom der mineralischen Abfälle weder praktisch darstellbar noch unter Umweltaspekten anzustreben.“ Denn trotz einer auch in Niedersachsen hohen Verwertungsquote mineralischer Abfälle von rund 90 Prozent, bleibe immer noch eine Masse von 1,5 Mio Tonnen an Baurestmassen, die nur auf einer Deponie umweltsicher untergebracht werden könnten.

entgegenstünden. Zudem müsse berücksichtigt werden, dass es sich bei vielen Einsatzbereichen für mineralische Abfälle, etwa im Bereich der Verfüllung von Abgrabungen, der Errichtung von Lärmschutzwällen und des Bergversatzes um überwiegend nur einmal gangbare Verwertungswege handle. Daher werden nach allen vorliegenden Erkenntnissen die Verwertungsoptionen für mineralische Abfälle wohl auch auf Dauer nicht ausreichen, um auf die abfallwirtschaftlichen Instrumente der Schadstoffentfrachtung und Ausschleusung belasteter Fraktionen zu verzichten, so Wenzel.

Die Bestimmung des Verwertungsziels für diesen Abfallstrom stoße auf faktische Grenzen. So seien etwa bestimmte Bauabfälle, wie belasteter Bodenaushub aus Altstandorten, aus dem Abriss von Industrieschornsteinen sowie Brandschutt unabwieslich nicht umweltverträglich verwertbar.



Fazit

Fachlicher Rahmen für den Bodenschutz

- Abgrenzung: nachsorgender Bodenschutz
- vorsorgender Bodenschutz
- Grundwasserschutz
- Keine Schadstoffanreicherung
- Abgrenzung: Deponien (Abstand zu DK I)



Fazit

Für den Bodenschutz steht ein schlüssiger und umfassend konkretisierter fachlicher Rahmen zur Verfügung, aber ...

- ... dieser muss im Vollzug von den zuständigen Behörden konsequent angewendet und durchgesetzt werden.
- ... bei der Festlegung der Vorgaben in der Mantelverordnung muss verhindert werden, dass der dargestellte und auf die Maßstäbe des vorsorgenden Umweltschutzes gestützte fachliche Rahmen auf die Maßstäbe für die Gefahrenabwehr reduziert wird.
- ... wir müssen uns dafür einsetzen, dass die politische Forderung nach mehr Recycling nicht zu einer flächenhaften Deponierung von Abfällen auf dem Boden und damit zu neuen Altlasten führt.