

STELLUNGNAHME

zum Referentenentwurf des BMUB einer
Verordnung zur Einführung einer Ersatzbaustoffver-
ordnung, zur Neufassung der
Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung und
zur Änderung der Deponieverordnung
und der Gewerbeabfallverordnung

Berlin, 01.03.2017

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt mehr als 1.450 kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit knapp 260.000 Beschäftigten wurden 2014 Umsatzerlöse von mehr als 111 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 9,4 Milliarden Euro investiert. Die VKU-Mitgliedsunternehmen haben im Endkundensegment große Marktanteile in zentralen Versorgungsbereichen (Strom 54 Prozent, Erdgas 56 Prozent, Trinkwasser 85 Prozent, Wärmeversorgung 67 Prozent, Abwasserentsorgung 40 Prozent). Sie entsorgen jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und tragen entscheidend dazu bei, dass Deutschland mit 65 Prozent die höchste Recyclingquote in der Europäischen Union hat. Die kommunalen Unternehmen versorgen 5,7 Millionen Kunden mit Breitband. Bis 2018 planen sie Investitionen von rund 1,7 Milliarden Euro, um dann insgesamt 6,3 Millionen Menschen an schnelles Internet anschließen zu können.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · info@vku.de · www.vku.de

› Vorbemerkungen

Mit der sog. Mantelverordnung sollen „insbesondere die Umweltaanforderungen an die Verwertung von mineralischen Abfällen [...] bundeseinheitlich geregelt und die Anforderungen des Bodenschutzes insgesamt an den gegenwärtigen Stand der Erkenntnisse angepasst werden“.

Der VKU begrüßt dies und bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

› Zur Verordnung insgesamt

Der Referentenentwurf vom 14.12.2016 der sog. Mantelverordnung stellt eine in Teilen erhebliche Fortschreibung des 3. Arbeitsentwurfes dar. Viele der vom Verordnungsgeber vorgenommenen Änderungen werden vom VKU begrüßt, zum Beispiel das Herausfallen des bisherigen Artikels 1 zur Änderung der Grundwasserverordnung. Einige Änderungen sind aus Sicht der kommunalen Unternehmen jedoch unnötig bis kontraproduktiv, andere wiederum zusätzlich erforderlich. Unsere Positionen dazu führen wir auf den folgenden Seiten aus.

Zuvor müssen wir jedoch grundlegend feststellen, dass auch dieser Referentenentwurf an dem Anspruch, „in einem in sich schlüssigen und aufeinander abgestimmten Konzept“ die genannten Ziele zu erreichen, scheitert. Die zielführende Harmonisierung der Anforderungen und Regelungen in den Bereichen Bodenschutz, Gewässerschutz und Kreislaufwirtschaft findet eben gerade nicht statt. Unverzichtbarer Teil eines solchen „schlüssigen Konzepts“ müssten zum Beispiel rechtsgebiet- und medienübergreifend vereinheitlichte Probenahme- und Analysenvorschriften und darauf basierend Bewertungsmaßstäbe sein. Eine solche Integration wird nach wie vor nicht vorgenommen.

Es erscheint außerdem sehr fraglich, dass die geplanten Regelungen mit dem EU-Recht vereinbar sind.

Darüber hinaus würde mit dem Erlass der Verordnung in der vorliegenden Fassung das Umweltrecht auf den Kopf gestellt, wenn mineralische Ersatzbaustoffe aufgrund ihrer Zusammensetzung („Materialwerte“) nach Ersatzbaustoffverordnung zwar außerhalb von Deponien eingebaut, aber aufgrund eben derselben Zusammensetzung („Annahmekriterien“) nach Deponieverordnung nicht auf Deponien der Klasse 0 oder sogar I abgelagert bzw. verwertet werden dürften.

Mineralische Ersatzbaustoffe sind eine wertvolle sekundäre Ressource, deren Nutzung der VKU nachdrücklich befürwortet. Dennoch lehnen wir die Mantelverordnung aus den genannten Gründen weiterhin im Ganzen ab. Wir unterstützen die zitierten Ziele des Verordnungsgebers, diese sind mit dem Konstrukt Mantelverordnung in dieser Form jedoch nicht zu erreichen. Dafür müsste ein neues Verfahren auf neuer konzeptioneller Grundlage eingeleitet werden. Der VKU ist gern bereit, sich daran aktiv zu beteiligen.

Für den Fall, dass die Verordnung dennoch erlassen werden soll, machen wir im Folgenden auch einige konkrete Änderungsvorschläge.

» **Zu Art. 1: Verordnung über Anforderungen an den Einbau von mineralischen Ersatzbaustoffen in technische Bauwerke (Ersatzbaustoffverordnung – ErsatzbaustoffV)**

Das Konzept, in der ErsatzbaustoffV diejenigen mineralischen Ersatzbaustoffe (MEB) des Geltungsbereiches in einer Art Positivliste in den Begriffsbestimmungen konkret zu benennen und aufgrund ihrer Herkunft zu definieren, ist nicht zielführend. Schon aufgrund sich ändernder Wirtschafts- und Produktionsverhältnisse wird es ein sich ständig änderndes Spektrum an MEB geben, was theoretisch permanenten Änderungsbedarf an der Verordnung verursachen wird. Zugleich steht dieses Konzept im Widerspruch zum Deponierecht, in dem Abfälle und Deponieersatzbaustoffe grundsätzlich ungeachtet ihrer Herkunft zugeordnet werden. Auch die in den letzten Jahren erfolgte Integration von Chemikalien-/Stoffrecht und Abfallrecht bleibt dabei außen vor. Der VKU regt deshalb an, ein abgestimmtes Bewertungskonzept aufzustellen, in dem Abfälle je nach ihren Eigenschaften (stoffliche Zusammensetzung, Stoffeigenschaften) der Ablagerung auf Deponien, der Verwertung auf Deponien und der Verwertung außerhalb von Deponien – in verschiedenen Einbauvarianten – oder dem Ende der Abfalleigenschaft bzw. Nebenproduktstatus zugeordnet werden. In eben dieser Reihenfolge bei abnehmendem Umweltgefährdungspotenzial. Zur Bewertung sollte auf das GHS-System und die HP-Kriterien zurückgegriffen werden.

Sollte die Verordnung trotz der grundlegenden Einwände erlassen werden:

Zu § 2 Nr. 27:

Aufgrund der hohen Schadstoffpotenziale und der Schwankungsbreite der Schadstoffkonzentrationen der Sonderabfallverbrennungsrückstände (SAVA) sollten diese Abfallströme generell nur in Deponien ordnungsgemäß und sicher beseitigt werden und keine Möglichkeit geschaffen werden, diese außerhalb von Deponien in technischen Bauwerken zu verwerten. Die Einschränkung auf AVV 190112 bietet keine ausreichende Gewähr, dass nur SAVA mit geringen Schadstoffgehalten in den Stoffkreislauf zurückgelangen können. Würden die SAVA wie geplant als mineralischer Ersatzbaustoff in die ErsatzbaustoffV aufgenommen, würde dies bedeuten, dass zukünftig DK III-Abfälle ggf. in technischen Bauwerken außerhalb von Deponien verwendet werden können. Zum Beispiel fehlt im Untersuchungsprogramm nach ErsatzbaustoffV der DOC als wesentliches Einstufungskriterium. Siehe auch unsere Ausführungen zu Artikel 3 und in der Anlage zu dieser Stellungnahme.

§ 2 Nr. 27 sollte deshalb gestrichen werden.

Zu Abschnitt 3:

Der gestrichene Unterabschnitt 1 „Grundpflichten“, § 4 „Grundsätzliche Anforderungen“ aus dem 3. Arbeitsentwurf sollte in den RefE aufgenommen werden. Auch wenn sich diese Anforderungen größtenteils aus dem Gesamttext der Verordnung ergeben, wäre der § 4 AE zur Klarstellung hilfreich.

Zu § 8 Abs. 2:

Die Folgen einer Überschreitung der Parameter nach Anlage 4 Tabelle 2.1 und 2.2 sind nicht klar geregelt.

Es sollte folgender Satz 4 ergänzt werden:

... Die jeweilige Produktionscharge ist entsprechend § 14 einer ordnungsgemäßen Verwertung bzw. Beseitigung zuzuführen.

Zu § 9 Abs. 3:

Eine „Prüfkörnung von 0 Millimeter bis 22,4 Millimeter mit einem Massenanteil der Kornfraktion kleiner als 4 Millimeter von mindestens 45 Massenprozent“ ist zu weit gefasst. Theoretisch kann dies dazu führen, dass die für das Elutionsverhalten besonders wichtige Kornfraktion kleiner 2 Millimeter weggelassen wird. Außerdem ist das zulässige Größtkorn hier größer als in der DepV.

Es sollte wie folgt geändert werden:

... Prüfkörnung von 0 Millimeter bis 22,4 10 Millimeter mit einem Massenanteil der Kornfraktion kleiner als 4 Millimeter von mindestens 45 Massenprozent sowie der maximalen Massenanteile der jeweiligen Kornfraktion kleiner als 2 Millimeter des in Verkehr zu bringenden Körnungsbandes für den zu untersuchenden mineralischen Ersatzbaustoff herangezogen werden.

Zu § 9 Abs. 3:

DIN EN 932-2 ist für definiert hergestellte Produkte geeignet sowie ausschließlich auf die Prüfung allgemeiner Eigenschaften von Gesteinskörnungen anwendbar. Für die Zwecke der ErsatzbaustoffV ist sie nicht sinnvoll anwendbar.

Der Bezug auf DIN EN 932-2 ist deshalb zu streichen:

~~...Untersuchungen“, Ausgabe Juli 2009 oder nach der DIN EN 932-2 „Prüfverfahren für allgemeine Eigenschaften von Gesteinskörnungen – Teil 2: Verfahren zum Einengen von Laboratoriumsproben“, Ausgabe März 1999 vorzunehmen. Abweichend von....~~

Zu § 14 Abs. 1:

Mit der bestehenden Regelung könnte ein Anlagenbetreiber nicht regelkonformes Material wochenlang vermarkten, ohne dass eingegriffen werden könnte.

Deshalb sollten Satz 2 und 3 gestrichen werden:

~~...unverzüglich die Prüfung. Werden bei der Wiederholungsprüfung erneut Überschreitungen der Materialwerte festgestellt, hat die anerkannte Prüfstelle dem Betreiber der Aufbereitungsanlage eine angemessene Frist zur Behebung der Mängel zu setzen. Nach Ablauf der gesetzten Frist hat die anerkannte Prüfstelle eine erneute Prüfung durchzuführen. Sofern die Materialwerte....~~

Zu Anlagen 1 und 4:

Bei der Angabe von Konzentrationen im Feststoff sollte stets unmittelbar in der Tabelle angegeben werden, dass sich die Werte auf die Trockenmasse der Originalsubstanz beziehen. Die Erfahrungen aus Anwendung und Vollzug der Deponieverordnung haben gezeigt, dass diese Klarstellung direkt im Verordnungstext bzw. den Tabellen der Anlagen äußerst sinnvoll ist.

Zu Anlage 1 Tab. 3 Fußnote 11:

Der Sinn der Herausnahme von Naphthalin und Methylnaphthalin aus dem Summenparameter PAK_{16} bleibt unklar, auch wenn in Tabelle 3 Zeile 25 ein Summenparameter „Naphthalin und Methylnaphthaline, gesamt“ aufgeführt wird.

Fußnote 11 sollte wie folgt geändert werden.

¹¹ ~~*PAK_{7, gesamt}: 16 PAK nach EPA ohne Naphthalin und Methylnaphthalin*~~

Wenn hier begründet auf einen Summenparameter „ PAK_{14} “ abgestellt wird, sollte dieser in Tabelle 3 Zeile 23 auch so genannt werden.

Tabelle 3 und Fußnote 11 sollten dann wie folgt geändert werden:

~~*PAK_{16, 14}*~~¹¹

¹¹ ~~*PAK_{7, gesamt}*~~ ***PAK₁₄***: 16 PAK nach EPA ohne Naphthalin und Methylnaphthaline

› **Zu Art. 2: Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV)**

Sollte die Verordnung trotz der grundlegenden Einwände erlassen werden:

Zu § 6 Abs. 10:

Die Überprüfung, ob die erhöhten Kohlenstoffanteile (> 1 Masse-%) mikrobiologisch umsetzbar und somit Methan-bildend sind, sollte über Zusatzparameter wie Atmungsaktivität (AT_4) oder Gasbildungsrate (GB_{21}) erfolgen. Nur dann kann sichergestellt werden, dass infolge des Einbaus von mineralischen Ersatzbaustoffen mit erhöhten TOC-Gehalten keine ungewollten Methangasbildungen, verbunden mit der Gefahr von der Bildung von explosiven Gasgemischen in angrenzenden Schächten, Kellern oder anderen Bauwerken, stattfinden.

Abs. 10 sollte durch den folgenden Satz 4 (neu) ergänzt werden:

*... vorhandenen oder künftigen Vegetation angepasst ist. **Dies ist anhand der biologischen Abbaubarkeit des Trockenrückstandes der Originalsubstanz (bestimmt als Atmungsaktivität $AT_4 \leq 2 \text{ mg/g}$ oder als Gasbildungsrate $GB_{21} \leq 10 \text{ l/kg}$) nachzuweisen.** Der Gehalt an organischem Kohlenstoff...*

› Zu Art. 3: Änderung der Verordnung über Deponien und Langzeitlager (Deponieverordnung – DepV)

Durch die fehlende Harmonisierung mit dem Deponierecht besteht ein erhebliches Ungleichgewicht bezüglich der Verwertung auf Deponien nach DepV und der Verwertung außerhalb von Deponien nach ErsatzbaustoffV zu Ungunsten der Verwertung auf Deponien, auf denen die Abfälle jedoch sicherer und wirklich dauerhaft untergebracht werden. Dies äußert sich einerseits schon in der Anzahl der zu untersuchenden Parameter beispielsweise für HMVA (DepV: 23 – ErsatzbaustoffV 9), andererseits auch in den Zuordnungs-/Materialwerten.

Wenn man die Versuche, die nach unterschiedlichen Verfahren gewonnenen Werte durch Umrechnung vergleichbar zu machen, anwendet, zeigt sich zudem die Tendenz, dass bei denjenigen Parametern, die nach beiden Vorschriften zu untersuchen sind, für die Verwertung unter einer Deponieabdichtung strengere Werte gelten würden als für vergleichbare Anwendungen nach ErsatzbaustoffV. Das wäre eine unter Umweltschutzaspekten absurde Situation. Zur Untermauerung dieser Bewertung haben wir in der Anlage zu dieser Stellungnahme eine entsprechende Auswertung des Sachverständigen-gutachtens „*Verbesserung der umweltrelevanten Qualitäten von Schlacken aus Abfallverbrennungsanlagen*“ (Alwast & Riemann, 2010, UBA Texte 50/2010) beigelegt.

Der erheblich geringere Parameterumfang in der ErsatzbaustoffV und die unterschiedlichen Probenahme- und Probenaufbereitungsvorschriften, Probenahmerhythmen und Analyseverfahren werden dazu führen, dass völlig unterschiedliche Bewertungskriterien an die Verwertung von MEB nach den beiden Verordnungen zur Anwendung kommen. Die nach ErsatzbaustoffV geringere Kontrolltiefe bei heterogen zusammengesetzten Materialien, deren Schadstoffgehalte hohen Schwankungsbreiten unterliegen, werden regelmäßig Fehlchargen mit erhöhten Schadstoffgehalten durch das Kontrollraster fallen lassen.

Mit der Änderung der DepV sollen Doppeluntersuchungen vermieden werden. Viele Ersatzbaustoffe in verschiedenen Qualitäten sollen, wenn sie nach den Vorschriften der ErsatzbaustoffV untersucht und klassifiziert wurden, bei Anlieferung an Deponien automatisch als zugelassener Deponieersatzbaustoff nach DepV für DK I gelten, ohne dass erneute Untersuchungen erforderlich sind. Für vier ausgewählte Ersatzbaustoffe in guten Qualitäten gilt dasselbe für DK 0. In beiden Fällen entfallen neben den Untersuchungen vor der Ablagerung nach DepV auch alle Überprüfungen und Kontrollen gemäß § 8 DepV.

Es erscheint fraglich, ob diese Regelung mit dem EU-Recht vereinbar ist, da die Untersuchung nach ErsatzbaustoffV aufgrund der fehlenden Harmonisierung von ErsatzbaustoffV und DepV nicht den in der EU-Richtlinie über Abfalldeponien 1999/31/EG geforderten Untersuchungsumfang für die Ablagerung auf Deponien abdeckt. Außerdem sind die Ergebnisse der unterschiedlichen Untersuchungsverfahren nicht vergleichbar. Mit anderen Worten: Durch diese Regelung können Materialien auf Deponien gelangen, die

nicht gemäß EU-Richtlinie auf 23 Parameter nach dem vorgegebenen Verfahren untersucht wurden, sondern gemäß ErsatzbaustoffV (im Beispielfall HMVA nur nach 9 Parametern). Aufgrund der unterschiedlichen Probenaufbereitungsverfahren besteht selbst bei der Untersuchung eines in beiden Listen enthaltenen Parameters keine Vergleichbarkeit für den nach ErsatzbaustoffV ermittelten Gehalt mit dem EU-rechtlich vorgegebenen Zuordnungswert.

Sollte die Verordnung trotz der grundlegenden Einwände erlassen werden:

Zu § 6 Abs. 1a:

Es sollte in Übereinstimmung mit § 8 DepV klargestellt werden, dass die genannten güteüberwachten und klassifizierten MEB und das genannte untersuchte und klassifizierte Bodenmaterial bei der ersten Anlieferung zur Deponie als Abfälle nach Nr. 1 oder 2 gelten:

Absatz 1a sollte wie folgt geändert werden:

*(1a) ...untersucht und klassifiziert ist, gelten bei **der ersten** Anlieferung zur Deponie...*

Zu § 8 Abs. 8a:

In § 8 Abs. 8a wird jedwede Kontrollmöglichkeit gemäß DepV für wesentliche Materialströme außer Kraft gesetzt und die Materialien nur auf Basis der Kontrollmechanismen innerhalb der ErsatzbaustoffV auf Deponien der Klasse 0 bzw. I zur Ablagerung zugelassen. Materialien, die nur gemäß ErsatzbaustoffV untersucht und deklariert wurden, dürfen aber nicht ohne weitere Kontrolle auf eine Deponie der Klasse DK I verbracht werden, da die Unvollständigkeit der Parameterliste sowie die Nichtübertragbarkeit der Analyseergebnisse eine Einstufung nach DepV zur zulässigen Deponieklasse nicht ermöglichen. Dies vor allem vor dem Hintergrund, dass über Artikel 3 Nr. 1 der MantelV auch Materialien ohne weitere Kontrolle auf Deponien der Klasse DK I abgelagert werden dürfen (wie z. B. RC-2, RC-3, HMVA-2, HMVA-3, GS-2, GS-3), die hinsichtlich ihrer Herkunft und Zusammensetzung gemäß DepV darauf hin untersucht werden müssten, ob diese Materialien auf Deponien der Klasse DK II oder höher abgelagert werden müssten. Bei einer echten Harmonisierung der ErsatzbaustoffV mit der DepV wäre der Artikel 3 durchaus sinnvoll, aber ohne Harmonisierung besteht eine große Gefahr hinsichtlich der Fehldeklaration von Abfällen gemäß DepV.

Absatz 8a sollte wie folgt geändert werden:

*(8a) Überprüfungen nach Absatz 3 und Kontrollen nach Absatz 5, ausgenommen diejenigen nach Satz 4, sind für Abfälle nach § 6 Absatz 1a Nummer 1 und Nummer 2 nicht erforderlich. Abweichend von Absatz 1 Satz 1 Nummer 6 bis 8 und Nummer 12 sowie von Absatz 4 Satz 1 Nummer 3 ist für diese Abfälle **bei der ersten Anlieferung** die Einhaltung der Materialwerte der Anlage 1 der Ersatzbaustoffverordnung und gegebenenfalls die Klasse des mineralischen Ersatzbaustoffs jeweils durch die Dokumentation nach § 13 Absatz 1 Satz 1 der Ersatzbaustoffverordnung nachzuweisen. Für nicht aufbereitetes Bodenmaterial ist die Einhaltung der Materialwerte der Anlage 1 der Ersatzbaustoffverordnung und die Klasse des Bodenmaterials durch die Dokumente nach § 18 der Ersatzbaustoffverordnung **bei der ersten Anlieferung** nachzuweisen. **Die Überprüfungen nach Absatz 3 und Kontrollen nach Absatz 5 dienen nach Anlieferung der ersten 50 Megagramm der Verifizierung der vorläufigen Deklaration gemäß Satz 1 bzw. 2 sowie der Festlegung der Schlüsselparameter und Untersuchungshäufigkeit im Sinne von § 8 Absatz 1 Satz 1.***