

Stellungnahme außerhalb der formellen Anhörung zum

## **Umweltbundesamt-Teilbericht „Überarbeitung des Bodenschutzrechts – Diskussionspapier Ergebnisse zu ausgewählten Rechtsfragen“**

Verband der Humus- und Erdenwirtschaft e.V. (VHE)

Eintragung des VHE im Lobbyregister gemäß Lobbyregistergesetz:

- Registriernummer: R003381
- Ersteintrag: 14.03.2022

Aachen, den 31.08.2023

Der VHE vertritt bundesweit Unternehmen und öffentlich-rechtliche Körperschaften, die aus Bioabfällen hochwertige Kompost- und Gärprodukte, Biogas sowie biogene Brennstoffe erzeugen.

## 1 Harmonisierung mit weiteren Rechtsbestimmungen

Der Boden und seine elementare Rolle im Ökosystem stellt insbesondere vor dem Hintergrund des Klimawandels ein besonders schützenswertes Gut dar. Wir begrüßen, dass der Schutz von Böden, der Bodenbiodiversität und der natürlichen Bodenfunktion gesetzlich verankert werden soll. Die Anforderungen an eine Novellierung des Bodenschutzes auch in Verbindung mit der EU-Bodenschutzstrategie 2030 sind umfassend und komplex, die angesetzte Novellierungszeit hingegen kurz. Eine Anpassung des Bodenschutzes in nur einer Legislaturperiode, wie durch den Koalitionsvertrag angedeutet ist, ist als sehr ambitioniert zu bewerten. Zwischen der Verabschiedung des Koalitionsvertrages und dem nun vorgelegtem Teilbericht zu ausgewählten Rechtsfragen sind bereits 30 Monate vergangen, ohne dass ein abgestimmter Gesetzesentwurf vorgelegt werden konnte.

Die Novellierung des Bodenschutzgesetzes wird gravierende Auswirkungen auf andere Rechtsbereiche mit sich bringen. Konflikte mit dem Bodenschutzgesetz können insbesondere im Genehmigungs-, Abfall- und Düngerecht auftreten, welche nicht ohne Weiteres anpassbar sind, da diese auf EU-Verordnungen basieren. Die Zielsetzung sollte eine Harmonisierung der betroffenen Rechtsbereiche und ein abgestimmtes behördliches Tätigwerden im gesamten Bereich Landwirtschaft, Wasser, Abfall und Boden sein. Ansonsten besteht die Gefahr, dass durch unterschiedliche Auslegungstatbestände, Wahrnehmung von Ermessensspielraum und Bußgeldverordnungen neue Hemmnisse in der Rechtsumsetzung entstehen. Zudem wird es für alle Akteure in diesen Rechtsbereichen zwingend notwendig sein, Transparenz und Rechtssicherheit im Vorgehen zu behalten, damit Fortschritte zu mehr nachhaltigen Wirtschaften ermöglicht werden. Es sollten vorrangig bereits existierende Vollzugshindernisse und konterkarierende Regelungen überprüft und entkräftet werden.

Ebenso umfasst der EU Green-Deal eine Reihe von Vorgaben, die unter anderem den Boden betreffen:

- Klimaschutzgesetzgebung / Fit-for\_55-Paket
- Null-Schadstoff-Aktionsplan - für Luft, Wasser und Boden
- Nährstoffe – Aktionsplan für ein besseres Management (Stickstoff und Phosphor)
- Nachhaltige Kohlenstoffkreisläufe – Ausweitung klimaeffiziente Landwirtschaft („Carbon Farming“) / Zertifizierung des Co2-Abbaus
- Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft / Überarbeitung der EU-Abfallrahmenrichtlinie
- u.v.m.

Die Umsetzungen dieser Punkte haben einen noch nicht absehbaren Einfluss auf den Boden, denn Boden ist das zentrale Bindeglied zwischen Grundwasser, Atmosphäre und Biosphäre.

Zudem liegt von der EU-Kommission ein Legislativvorschlag vor, mit dem bis 2050 alle Bodenökosysteme in einem gesunden Zustand versetzt werden sollen: „ DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on Soil Monitoring and Resilience (Soil

Monitoring Law) entsprechend „Bodenüberwachungsgesetz“. Hier wird neben einer einheitlichen Definition des Begriffs der Bodengesundheit als auch nachhaltige Bodenbewirtschaftung ein umfassender Überwachungsrahmen und Vorschriften für einen nachhaltige Bodenbewirtschaftung und Sanierung kontaminierter Standorte festgelegt. Nach diesen Vorgaben müssen die Mitgliedsstaaten Überwachungsprozesse einführen und Bodenbewertungen durchführen. Neben den von der EU vorgegebenen Parametern sollen den Mitgliedsstaaten Gestaltungsspielraum bei der Festlegung von Parametern zur Bewertung der Bodengesundheit und eigene Richtlinien für eine nachhaltige Bodenbewirtschaftungen gewährt werden.

Die nationale Gesetzgebung Deutschlands hat eine Brandbreite von fundierten Gesetzen. Allerdings wird die EU-Gesetzgebung oft nicht vorrausschauend berücksichtigt. Beispielsweise hat Deutschland ein umfassendes Verpackungsgesetz konzipiert, das nun durch ein Europäisches Verpackungsgesetz abgelöst wird und somit in seinen wesentlichen Grundzügen nicht mehr anwendbar sein wird.

#### **Empfehlung:**

<p><b>Wir empfehlen, die Novellierung des Bodenschutzes nicht isoliert zu betrachten, sondern die geplanten Auswirkungen einer Novelle auf die anderen Rechtsbereiche, Schutzgüter und politischen Ziele sorgfältig im Vorfeld ressortübergreifend zu überprüfen.</b></p>
---

## **2 Koalitionsvertrag 2021 – 2025 von SPD, Grüne und FDP**

Im Koalitionsvertrag 2021 – 2025 „Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“ zwischen der SPD, BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und der FDP werden u.a. Ziele zum Bodenschutz vereinbart. Im Kapitel III „Klimaschutz in einer sozial-ökologischen Marktwirtschaft“ heißt es zum Unterpunkt „Bodenschutz“ ab Seite 41:

*„Das Bundesbodenschutzrecht werden wir evaluieren und an die Herausforderungen des Klimaschutzes, der Klimaanpassung und den Erhalt der Biodiversität anpassen und dabei die unterschiedlichen Nutzungen berücksichtigen. Auf EU-Ebene werden wir uns für einen verbesserten Schutz der Böden und verbindliche Regelungen einsetzen. Wir werden ein nationales Bodenmonitoringzentrum einrichten. Um den Flächenverbrauch für Siedlungs- und Verkehrszwecke auf das 30-ha-Ziel bis spätestens 2030 zu reduzieren, werden wir Anreize setzen, Fehlanreize vermeiden und durch wirksame Initiativen Versiegelung reduzieren.“*

Weiter ab Seite 47 heißt es unter dem Punkt „Bodenpolitik“:

*„Die Debatte der EU-Kommission über die “Carbon Removal Certification Guidelines” begleiten wir aktiv. Wir brauchen eine Aktualisierung des Bodenschutzgesetzes, ein Bodenmonitoringzentrum und wir müssen die EU bei einer Bodenrichtlinie unterstützen. Wir verstärken Forschung und Förderung zu klimarobustem Pflanzenbau. Sie startet hierfür ein Bundesprogramm „Zukunftsfähiger Ackerbau“. Die Eiweißpflanzenstrategie entwickeln wir weiter.“*

*Die BVVG-Flächen werden für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie Klima- und Artenschutz genutzt. Dabei werden landwirtschaftlich genutzte Flächen vorrangig an nachhaltig bzw. ökologisch wirtschaftende Betriebe verpachtet und nicht veräußert.“*

In der Koalitionsvereinbarung wird hervorgehoben, dass die Bundesregierung die EU bei einer **Bodenrichtlinie** unterstützen würde. Seit dem Beschluss des Koalitionsvertrages am 20.10.2021 haben sich die Rahmenbedingungen für die Novellierung des Bodenschutzes auf EU-Ebene grundlegend verändert. Die EU-Kommission hat am 05.07.2023 einen Richtlinien-Entwurf über Bodenüberwachung und Resilienz (Europäisches Bodenüberwachungsgesetz für ein **Europäisches Bodenschutzgesetz** veröffentlicht, das als verbindlicher Rechtsakt nach der endgültigen Verabschiedung in allen EU-Ländern in vollem Umfang umgesetzt werden muss.

Auch wenn den Mitgliedsstaaten in dem Legislativentwurf einige Flexibilitäten in der Entscheidungskompetenz zur Bewertung von Bodenzuständen für „gesunde Böden“ als auch in der Festlegung von Maßnahmenpaketen gewährt werden sollen, gilt es die Auswirkungen dieser neu vorgesehenen Maßnahmen mit zu berücksichtigen. Dabei gilt es Doppelregelungen als auch über den europäischen Vorgaben hinausgehende Regelungen zu vermeiden.

Deutschland feiert in diesem Jahr das 25-jährige Jubiläum des Deutschen Bundes-Bodenschutz-Gesetzes. Das Deutsche Bodenschutzgesetz in Verknüpfung mit zahlreichen weiteren Umwelt- und Genehmigungsrechtsbereichen zählt auf diesem Gebiet zu den umfassendsten rechtlichen Regelungswerken der Welt. Nach Verabschiedung des europäischen Bodenschutzgesetzes muss das deutsche Bodenschutzrecht in erheblichem Umfang angepasst und zum Teil auch erweitert werden. Möglicherweise kann das deutsche Bodenschutzgesetz in der bisherigen Form nicht mehr im vollen Umfang parallel neben dem Bodenüberwachungs- und Resilienzgesetz bestehen.

#### **Empfehlung:**

**Wir empfehlen daher eindringlich, das deutsche Bodenschutzrecht erst dann zu novellieren, wenn die europäischen Vorgaben für ein Bodenschutzrecht verabschiedet sein werden.**

In einer europäischen Neuausrichtung des Bodenschutzgesetzes ist es nicht angebracht, die deutsche Bodenschutzgesetzgebung grundlegend zu novellieren. Die damit verbundenen Unsicherheiten u.a. bei Genehmigungsverfahren und der Umsetzung von Vorgaben zur Kreislaufwirtschaft würden massiv die gesteckten Ziele im Klima- und Umweltschutz gefährden, ohne einen tatsächlichen Nutzen für das Umweltmedium Boden entfalten zu können. Die Akteure der Wirtschaft und Entscheidungsträger in den Genehmigungsbehörden würden zudem zutiefst verunsichert, wenn sie sich möglicherweise nur für wenige Monate auf ein novelliertes deutsches Bodenschutzrecht umstellen müssten, um dann kurze Zeit darauf sich möglicherweise auf grundlegend neue Vorgaben aus dem europäischen Rechtsbereich ausrichten zu müssen.

### **3 Schadstofffrachten**

Eine alleinige Betrachtung der Fracht eines Schadstoffes zur Beurteilung der Abwehr schädlicher Bodenveränderungen im Sinne des Bundes-Bodenschutzgesetzes ohne Berücksichtigung der

bodenmineralischen Bestandteile der Materialien, die auf oder in den Boden eingebracht werden, führt zu falschen Bewertungen hinsichtlich einer möglichen Schadstoffanreicherung im Boden. Die dauerhaft im Boden verbleibenden mineralischen Anteile, die beim Ein- und Aufbringen von Materialien dem Boden zugeführt werden, tragen zur Bodenvermehrung bei und müssen bei der Berechnung der Änderungen der Schadstoffkonzentrationen im Boden zwingend berücksichtigt werden. In vielen Fällen kommt es durch das Ein- und Aufbringen von Materialien mit erheblichen Anteilen an dauerhaft im Boden verbleibenden Bestandteilen sogar zu einer Reduktion von Schadstoffkonzentrationen im Boden. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Schadstoffkonzentration im aufzubringenden Material niedriger ist als die Schadstoffkonzentration im Boden. Beispielsweise ist die Schadstoffbelastung von Saharastaub viel geringer als die Schadstoffbelastung von Boden. Trotzdem wird der Saharastaub als Schadstoffeintrag betrachtet. Durch die Frachtenregelungen wird dieser mathematisch belegte Sachverhalt nicht beachtet und verhindert damit sogar eine mögliche Verminderung der Schadstoffkonzentration im Boden durch das Aufbringen von Materialien.

Frau Dr. Silvia Lazar und Frau Dr. Silke Höke (2016) (ahu AG Wasser · Boden · Geomatik, Aachen) haben die hier aufgegriffenen Zusammenhänge in der Studie „Frachtenberechnung für die Kompostanwendung“ ausführlich beschrieben und berechnet. Die in der Studie erarbeiteten Berechnungen sind grundsätzlich auf alle Materialien übertragbar, die auf oder in den Boden eingebracht werden sollen.

#### **Empfehlung:**

**Wir bitten darum, die in der Studie „Frachtenberechnung für die Kompostanwendung“ aufgeführten Sachverhalte auch bei der Bewertung von Schadstofffrachten angemessen zu berücksichtigen, damit eine sachgerechte Bewertung von schädlichen Bodenveränderungen hinsichtlich des Eintrags von Schadstoffen stattfinden kann. Weiter ist ein Minimierungsgebot diffuser Bodeneinträge erstrebenswert.**

Beim Eintrag von Kunststoffen sollten die Produktverantwortung und das Verursacherprinzip gelten. Für aus Bioabfall hergestellte Komposte und Gärprodukte sollten diese nicht beim Produzenten der organischen Düngemittel ansetzen, sondern bereits bei dem Abfallbesitzer eine sortenreine Trennung angestrebt werden. Die schadlose Verwertung von Recyclingprodukten ist derzeit maßgeblich über das nationale Abfall- und Produktrecht (Düngerecht) sicher gewährleistet; das Bodenschutzrecht ist bei definierten Anwendungen einschlägig. Hier ist eine Harmonisierung und keine weitere Verschärfung im Bodenschutzrecht notwendig.

## **4 Boden als Kohlenstoffspeicher**

Wir begrüßen den im BMUV Papier vorgeschlagenen Lösungsweg, den Beitrag des Bodens für den Klimaschutz, insbesondere die Kohlenstoffspeicherung rechtlich zu berücksichtigen. In der Mitteilung der Kommission zur EU-Bodenschutzstrategie wurde in diesem Sinne die CO<sub>2</sub>-Sequestrierung bzw. Erhalt und Steigerung des Gehalts an organischem Kohlenstoff in Mineralböden thematisiert, um diese an den Klimawandel anzupassen. CO<sub>2</sub>-Speicher in Böden können durch nachhaltige

Kohlenstoff- und Nährstoffkreisläufe erzielt und längerfristig im Boden gehalten werden. Pauschalisierte Festlegungen zur Minimierung von 50% Nährstoffverlusten (entsprechend 20% reduziertem Düngemiteleinsatz) bedürfen einer Überprüfung; zumal die Einbindung von organischem Kohlenstoff in Mineralböden in Form von Humus auch anteilig Stickstoff erforderlich macht. Diesem Sachverhalt der Kohlenstoff- und Stickstoffspeicherung über den Humusaufbau im Boden sollte auch bei der Revision des nationalen Bodenschutzrechts mitberücksichtigt und geregelt werden (s. Abbildung 1). Die Vorteile des „Recycling von organischen Stoffen – wie Kompost und Gärrückstände“, auf die Wiederauffüllung des Kohlenstoffspeichers, bei verbesserter Wasserrückhaltefähigkeit und Bodenstruktur und das Schließen von Nährstoff- und Kohlenstoffkreisläufen soll dabei „stets auf sichere und nachhaltige Weise erfolgen, um Bodenverschmutzungen zu vermeiden“ (siehe Kapitel 3.2.3 Mitteilung der EU-Kommission zu Bodenschutzstrategie für 2030).

#### **Empfehlung:**

**Zur Förderung eines „guten Bodenzustandes“ sollte daher auch die organische Düngung mit in den „Standard für eine nachhaltige Bewirtschaftung“ eingehen, zumal diese positiv auf natürliche Bodenfunktionen und damit die Bodenfruchtbarkeit einwirkt. Dieser Sachverhalt sollte sich ebenfalls in dem Bundes-Bodenschutzgesetz widerspiegeln.**

Als möglicher „Indikator“ oder „Standard für eine nachhaltige Bodenbewirtschaftung“ sollte unter anderem der Humusgehalt des Bodens in Verbindung mit humusmehrenden Bewirtschaftungsoptionen herangezogen werden. Inwiefern die Instrumente von Humusbilanzierungen und Stickstoff-Bilanzierungen eine nachhaltige Bodenbewirtschaftung anzeigen, gilt es zu prüfen und zu konkretisieren.

Gemäß der Mitteilung der EU-Kommission zur Bodenschutzstrategie für 2030 wird u.a. auch der „sichere Einsatz von Kompost“ als eine „nachhaltige Maßnahme“ mit benannt (Kapitel 4.1. Nachhaltige Bodenbewirtschaftung zur neuen Norm machen, Seite 15).

Im Entwurf des EU-Bodenüberwachungsgesetzes werden zur Einschätzung des Gesundheitszustandes von Böden neben Bodenbeschreibungs-Parameter mit europaweit geltenden Kriterien den Mitgliedsstaaten Spielräume zur Festlegung weiterer Vorgaben gewährt. Zu letzteren Kategorie von Parametern zählen u.a. Nährstoffüberschüsse im Boden, die explizit auszuweisen wären. Ohne differenzierte Betrachtung der Humusgehalt in den Böden und des benötigten Stickstoff für den Humuserhalt bzw. -aufbau könnten sich Fehleinschätzungen insbesondere bei Stickstoffbilanzierungen ergeben. Dies gilt es im Hinblick auf die Summe aller Vorteilswirkungen des Humusaufbau in Böden zu vermeiden.

**Kohlenstoff- und Stickstoffanteile in 1.000 kg Humus sowie die Umrechnung der Kohlenstoffanteile in Kohlendioxid-Äquivalente**

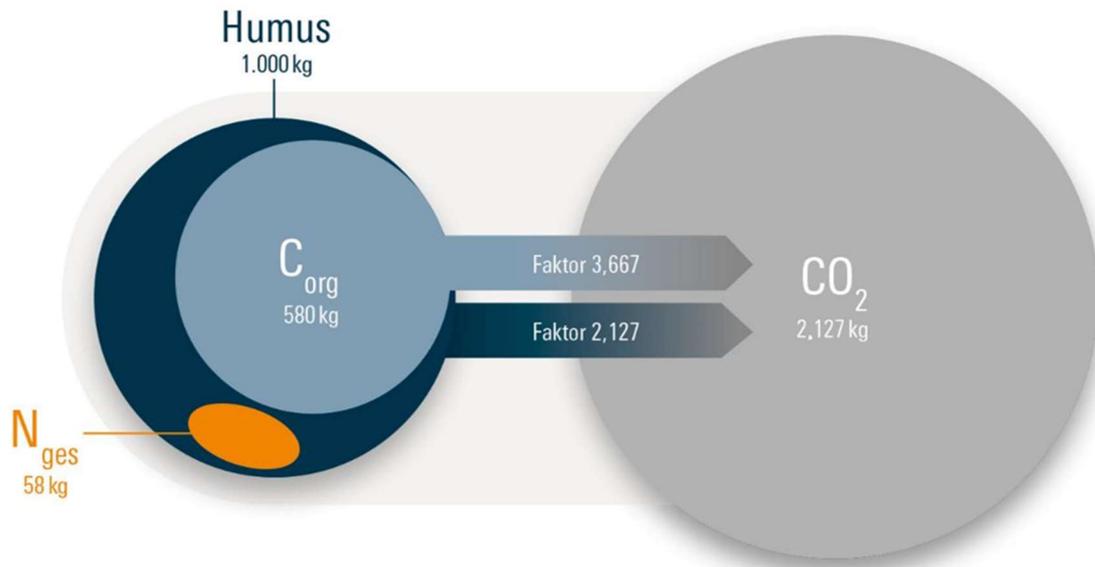


Abbildung 1 Kohlenstoff / Stickstoffanteile Quelle: HuMuss Land Nr.7, 2019 VHE