

euromatur - Info

Die Bodenschutzrichtlinie der Europäischen Kommission



Die EU-Kommission sieht Handlungsbedarf

„Der Boden ist die Schnittstelle zwischen Erde, Luft und Wasser und bietet Lebensraum für den größten Teil der Biosphäre.“¹ Auf Grund von extrem langen Regenerationszeiten gilt der Boden im Wesentlichen als nicht erneuerbare Ressource. Die Bodenqualität hat erhebliche Auswirkungen auf andere Bereiche von gemeinschaftlichen Interessen, wie etwa die Qualität von Wasser und Luft, die Gesundheit des Menschen (Sicherheit von Lebens- und Futtermitteln), den Klimawandel und die biologische Vielfalt. Das Thema Bodenschutz stellt in vielen Bereichen die Grundlage für die Bemühungen um den Erhalt der natürlichen Ressourcen dar und ist somit zentral für den Naturschutz.

Dennoch verschlechtert sich die Bodenqualität in den EU-Mitgliedstaaten immer mehr. Auf der EU-Ebene gibt es bislang noch keine kohärente Politik zum Schutz des Bodens. Lediglich neun Mitgliedstaaten haben bislang spezifische nationale Rechtsvorschriften für den Bodenschutz erlassen. Unzweifelhaft können die bestehenden Bestimmungen auf europäischer und nationaler Ebene nur einen unzusammenhängenden und unvollständigen Bodenschutz gewährleisten. Da sich die negativen Effekte der Überbelastung der Ressource Boden grenzüberschreitend auswirken, liegt ein EU-einheitliches Vorgehen im Interesse jedes Mitgliedstaates. Vor diesem Hintergrund hat die Kommission auf ihre Verantwortung für übergeordnete Problemstellungen im Sinne der Subsidiarität verwiesen und eine „Bodenschutzstrategie für Europa“ vorgeschlagen und zeitgleich einen Entwurf für eine europäische Bodenschutzrichtlinie vorgelegt.

Im Rahmen des sechsten Umweltaktionsprogramms der Europäischen Gemeinschaft (2002) hat sich die Gemeinschaft zur Annahme einer thematischen Strategie für den Bodenschutz verpflichtet. Im September 2006 legte die Kommission eine Bodenschutzstrategie sowie den Entwurf für eine Bodenschutzrichtlinie vor.² Ziel ist es, alle Funktionen, die Böden wahrnehmen können, ihre Variabilität und Komplexität und die unterschiedlichen Prozesse die eine Verschlechterung der Bodenqualität bewirken, zu berücksichtigen. Daneben soll auch den sozioökonomischen Aspekten Rechnung getragen werden. Die Rahmenrichtlinie legt gemeinsame Grundsätze, Ziele und Maßnahmen fest. Sie fordert die Mitgliedstaaten zu einem gemeinsamen

¹ Thematische Strategie für den Bodenschutz, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM (2006) 231 endg./2, 27.09.2006, S. 2.

² Richtlinie zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz und zur Änderung der Richtlinie 2004/35/EG, KOM (2006) 232 endg., 22.09.2006, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/com_2006_0232_de.pdf; zusätzlich hat die Kommission neben der Mitteilung über die Bodenschutzstrategie eine Zusammenfassung der Folgenabschätzung (SEK(2006) 1165, 22.09.2006) vorgelegt.

Vorgehen bei der Bestimmung und Bekämpfung der Verschlechterung der Bodenqualität, der Durchführung von Vorsorgungsmaßnahmen und der Einbeziehung des Bodenschutzes in andere Politikbereiche auf.

Ziel der Kommission:

Die in den einzelnen Mitgliedstaaten bereits bestehenden Regelungen zum Bodenschutz sollen auf europäischer Ebene zusammengeführt, vereinheitlicht, fortentwickelt und für alle Mitglieder verbindlich gemacht werden.

Vorgehensweise

Wahl des Rechtsaktes

Bei dem vorgeschlagenen Instrument handelt es sich um eine Richtlinie zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz und zum Erhalt der Funktion des Bodens. Es wurde das Instrument der Rahmenrichtlinie gewählt (anstatt z.B. einer unmittelbar bindenden Verordnung), um das Maß an Flexibilität, das für einen effektiven Bodenschutz im Gebiet der EU notwendig ist, zu gewährleisten. Den Mitgliedstaaten wird viel Freiraum für die Auswahl der am besten geeigneten spezifischen Maßnahmen auf der am besten geeigneten administrativen und geografischen Ebene gewährt. Dies ist unabdingbar, um sicherzustellen, dass die regionalen und lokalen Besonderheiten hinsichtlich der Variabilität der Böden, der Flächennutzung, der örtlichen klimatischen Bedingungen sowie der sozioökonomischen Gegebenheiten hinlänglich berücksichtigt werden können. Trotzdem verpflichtet die Rahmenrichtlinie die einzelnen Mitgliedstaaten zu einem koordinierten Vorgehen beim Bodenschutz. Ausdrücklich wird als Ziel die Vergleichbarkeit und Vereinheitlichung des Bodenschutzes in Europa angestrebt. Die bisher bestehenden einzelstaatlichen Regelungen sind nach Meinung der Kommission in mehreren Fällen nicht weit reichend genug und würden in Zukunft zu sich verstärkenden Niveauunterschieden im Bodenschutz und somit letztendlich zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

Inhalt der Bodenschutzrichtlinie

Die Mitgliedstaaten werden im Rahmen der Bodenschutzrichtlinie aufgefordert, in einer ersten Phase eigenständig **bedrohte Gebiete** zu **identifizieren**. Als Risikofaktoren werden

- mögliche Erosionen,
- der Verlust organischer Substanzen sowie
- die Bedrohung von Böden durch Verdichtung, Versalzung und Erdrutsche

benannt.

Im zweiten Schritt sollen – wieder in nationaler Verantwortung –

- **Risikominderungsziele erarbeitet** und
- **Maßnahmenprogramme** zur Erreichung der Ziele **vorgelegt**

werden.

Jeder Mitgliedstaat soll **Verzeichnisse kontaminierter Standorte führen**, **Sanierungspläne** und Strategien zur Verhinderung von weiteren Kontaminationen **entwickeln** sowie die **Bodenversiegelung** möglichst **begrenzen** oder geeignete Ausgleichsmaßnahmen (wie z.B. die Sanierung von aufgegebenen Flächen) anstreben. Weiterhin soll eine verbindliche Regelung für den Verkauf von kontaminierten Böden³ getroffen werden, indem der Verkäufer verpflichtet wird, sowohl den neuen Besitzer, als auch die zuständigen Behörden über den Verschmutzungsgrad des Bodens zu informieren. Das Vorgehen für den europaweiten Bodenschutz gliedert sich also in zwei Phasen:

1. Phase: Bestandsaufnahme/Analyse des Ist-Zustandes

Die Analyse des Ist-Zustandes ist die Voraussetzung, um die Vergleichbarkeit der Bodenqualität in Europa herzustellen. Dazu werden in eigener Verantwortung in den Mitgliedstaaten auf der geeigneten Ebene Kriterien erarbeitet (empirische Daten oder Modelle), mit denen die Bestimmung der Risikogebiete möglich wird. Eine Verschlechterung der Bodenqualität liegt vor, wenn eine oder mehrere der folgenden Bedrohungen besteht:

- Erosion durch Wasser- oder Windeinwirkung
- Verlust organischer Substanzen durch anhaltenden Rückgang der organischen Anteile im Boden
- Versalzung durch Anreicherung von löslichen Salzen im Boden
- Erdbeben durch eine Abwärtsbewegung von Erd- und Gesteinsmassen
- Verdichtung durch erhöhte Bodendichte und verminderte Bodenporosität

Die Kommission plant eine Plattform für den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über die Bestimmung der Risikogebiete einzurichten. Nur für den Fall, dass bei der Analyse der Böden unter nationaler Verantwortung keine vergleichbaren Ergebnisse erzielt werden können, kündigt die Kommission einheitliche gemeinsame Kriterien zur Harmonisierung der Risikobewertung der Böden an.

2. Phase: Erarbeitung und Umsetzung von geeigneten Maßnahmen zum Bodenschutz

Anhand der gewonnenen Erkenntnisse durch die Bestandsaufnahme der Bodenqualität sollen - wieder in nationaler Verantwortung - konkrete Maßnahmen zum Bodenschutz erarbeitet werden. Dieses Vorgehen ermöglicht es, auf die spezifischen Bedürfnisse der jeweiligen Böden einzugehen und die jeweils geeigneten Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Dabei sollen aussagekräftige Zeitpläne und Kriterien zur Überprüfbarkeit der Maßnahmen erstellt werden. Die allgemein gültigen Ziele der Bodenschutzmaßnahmen sind:

³ Betrifft nur besondere Standorte

- Minderung der ermittelten Gefahren und Wiederherstellung der geschädigten Böden
- Verhinderung weiterer Verschlechterungen der Bodenqualität
- Erhaltung der Funktion des Bodens
- Förderung der Forschung zur Bodenqualität und zum Bodenschutz
- Ausbildung des Bewusstseins der Öffentlichkeit für die Bodenproblematik

Die Mitgliedstaaten legen selbst fest, welche Sanktionen bei einem Verstoß gegen die innerstaatlichen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie zu verhängen sind und treffen die zu deren Durchsetzung erforderlichen Maßnahmen.

Ziel der Rahmenrichtlinie:

Die Identifikation von verschmutzten und bedrohten Standorten ist für alle Mitgliedstaaten verpflichtend. Die Analyse der Böden (Ist-Zustand) und die Ausarbeitung von geeigneten Maßnahmen zum Schutz der Böden soll in Verantwortung der Nationalstaaten durchgeführt werden. Der Informationsaustausch findet auf der EU-Ebene statt.

Argumentation zur europäischen Verantwortung für den Bodenschutz

Schon während der Planungsphase wurde die europäische Bodenschutzrichtlinie vielfach kritisiert. Vor allem Vertreter aus der Landwirtschaft stehen einer Vereinheitlichung des Bodenschutzes ablehnend gegenüber. Im Folgenden werden die am häufigsten vorgebrachten Argumente gegen die Bodenschutzrichtlinie näher betrachtet:

Kompetenz und Eigenverantwortlichkeit

Vor allem von Seiten der Landwirtschaft werden große Bedenken gegenüber der Bodenschutzrichtlinie geäußert. Hier herrscht die Grundhaltung vor, dass man sich nicht „reinreden“ lassen will. („Jeder Landwirt weiß selbst am besten, wie er mit seinen Böden umgehen muss.“) Befürchtungen gegenüber unangebrachten Einschränkungen, insbesondere in der Landwirtschaft, wurden vielfach geäußert.

Von Seiten der Bundesrates wird argumentiert, dass in Deutschland der Boden bereits umfassend über die vorhandenen Rechtsinstrumente – vor allem durch die 1999 eingeführte Bodenschutz und Altlastenverordnung (BBodSchV)⁴ – geschützt sei. Eine Verlagerung des Bodenschutzes auf die europäische Ebene wird daher als überflüssig angesehen.

⇒ Im Rahmen der Bodenschutzrichtlinie kann und soll jeder spezifische Boden(typ) berücksichtigt werden. Dies wird ausdrücklich als Ziel formuliert. Über die großen Unterschiede sowohl in der

⁴ abrufbar unter: <http://www.bmu.de/bodenschutz/downloads/doc/6640.php>.

Bodenbeschaffenheit, als auch in der Qualität der Böden ist sich die Kommission bewusst. Das Vorgehen bei der Analyse des Ist-Zustands ermöglicht es, in jedem Mitgliedsstaat das Know-how der beteiligten Akteure mit einzubeziehen. Die positiven Effekte, die die Land- und Forstwirtschaft auf die Erhaltung und Verbesserung der Bodenqualität haben, können daher hinreichend in die Bodenschutzmaßnahmen integriert werden. Nur, wenn anhand des Erhebungsverfahrens und des Maßnahmenkataloges deutlich wird, dass bei einem Mitglied kein ausreichender Bodenschutz gewährleistet ist, entsteht zusätzlicher Handlungsbedarf, der von Seiten der EU eingefordert werden kann. Da beim Bodenschutz in Deutschland bisher im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten fortschrittliche Standards erzielt werden konnten, muss es im deutschen Interesse liegen, ein ähnlich hohes Bodenschutzniveau in den übrigen Mitgliedstaaten anzustreben. In der häufig auftretenden Situation, bei der der Landnutzer nicht der Verursacher einer Beschädigung des Bodens ist, sollen verbindliche Regelungen getroffen werden. Beispielsweise führen massive Bodenerosionen dazu, dass durch weggespülte Sedimente flussabwärts in einem anderen Land Dämme blockiert und Infrastruktureinrichtungen (wie Häfen) geschädigt werden. Grundwasser in Nachbarländern kann durch kontaminierte Standorte auf der anderen Seite der Grenze verschmutzt werden. Deshalb ist ein europaweites Vorgehen unerlässlich. Die Landnutzer können so vor den schädlichen Auswirkungen durch Luftverschmutzung, Verunreinigung durch Industrieemissionen, Überschwemmungen oder anderen Schadstoffemissionen, für die sie – vor allem in grenzüberschreitenden Fällen – häufig keineswegs verantwortlich sind, besser geschützt werden.

Zu viel Bürokratie?!

Vielfach wird argumentiert, dass die Verlagerung des Bodenschutzes auf die europäische Ebene ein Mehr an Bürokratie schafft. Bereits bei den Erhebungen für die Analyse des Bodenzustands – so die Befürchtungen – wird ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand betrieben werden müssen.

⇒ Insbesondere in Deutschland ist der Zustand der Böden durch die nationalen Bodenschutzregelungen schon einigermaßen gut dokumentiert. Die bereits bestehenden deutschen Bodenschutzbestimmungen sehen entsprechende Dokumentationen vor. Ein großes Maß an Mehraufwand durch die europäische Bodenschutzrichtlinie wird daher wegen des Niveaus der deutschen Bodenschutzregelungen nicht auftreten. Bezüglich jener Mitgliedstaaten mit einem niedrigerem Bodenschutzniveau gilt aus deutscher Sicht: aus nationalem Interesse sollten die Bemühungen um eine Vereinheitlichung des Bodenschutzes auf hohem Niveau von deutscher Seite unterstützt werden. Die deutschen Bemühungen sollten nicht durch nachlässiges Handeln beim Bodenschutz in anderen Mitgliedstaaten beeinträchtigt werden. Zudem werden auch in Zukunft die Folgeschäden für den unverantwortlichen Umgang mit der Ressource Boden nicht nur von den Verursachern zu tragen sein.

Hemmungen für Wachstum und Entwicklung

Auch die sehr populäre Aussage, zu weit gehende europäische Bestimmungen würden Wachstum und Entwicklung in den Mitgliedstaaten hemmen, wird als Argument gegen die Bodenschutzrichtlinie herangezogen. Pauschal wird dabei ein Zusammenhang zwischen den Bestimmungen des Bodenschutzes und der Gefährdung von Arbeitsplätzen hergestellt.

⇒ Nachträglicher Bodenschutz – gemeint ist der Versuch, Fehler aus der Vergangenheit zu beheben – ist für alle Beteiligten aufwendig, teuer und somit kontraproduktiv ist.⁵ Ausreichender Bodenschutz ist unerlässlich für die Gewährleistung der Trinkwasserqualität und der Lebensmittelsicherheit. Ein effektiver Bodenschutz garantiert die Produktivität der Landwirtschaft. Für alle Beteiligten muss das Ziel eine angemessene und naturverträgliche Nutzung des Bodens sein, bei der die Tatsache, dass der Boden im Wesentlichen eine nicht erneuerbare Ressource ist, nach dem Prinzip der Nachhaltigkeit berücksichtigt wird. Die den Boden betreffenden Probleme machen an keiner Grenze halt. Bodenschutz auf europäischer Ebene führt dazu, dass alle Mitglieder zum gleichen Engagement für die gemeinsame Ressource verpflichtet werden. Kein Mitgliedstaat soll sich der gemeinsamen Verantwortung entziehen können. Auf diese Weise werden faire Voraussetzungen für Wachstum und Wettbewerb innerhalb der europäischen Gemeinschaft gebildet. Kein Mitglied soll sich Wettbewerbsvorteile durch die Ausbeutung und Zerstörung der gemeinsamen Ressource verschaffen können.

Zusammenfassung/Bewertung des Bodenschutzes auf europäischer Ebene

Die Harmonisierung des Bodenschutzes auf europäischer Ebene ist sinnvoll und gerecht.

- Bodenschutz muss grenzübergreifend behandelt werden.
- Die Rahmenrichtlinie mit einem relativ großen nationalen Spielraum ist das geeignete Instrument für den europäischen Bodenschutz, da die jeweiligen Besonderheiten der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden können.
- Durch die Harmonisierung des Bodenschutzes auf europäischer Ebene können noch vorhandene Lücken bei den Regelungen im Bodenschutz geschlossen werden.
- Es liegt im deutschen Interesse, dass das bereits erreichte hohe Niveau des deutschen Bodenschutzes auch in den anderen Mitgliedstaaten umgesetzt wird.
- Effizienter Bodenschutz auf europäischer Ebene trägt zur langfristigen Gewährleistung von Lebensmittelsicherheit und Produktivität der Landwirtschaft bei.

Autorin: Frederike Neißkenwirth, Erstveröffentlichung: Februar 2007
Eine Informationsschrift der Stiftung Europäisches Naturerbe (EURONATUR)
Grabenstr. 23, D-53359 Rheinbach
Tel: 02226-2045, Fax: 02226-17100
e-mail: bonn@euronatur.org

⁵ Die Kommission hat eine Zusammenfassung der Folgenabschätzung für die jährlichen Kosten der Bodenverschlechterung vorgelegt: Thematische Strategie für den Bodenschutz. Zusammenfassung der Folgenabschätzung {KOM(2006)231 endgültig} {SEK(2006)620}; abrufbar unter: http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/kom_bodenschutz_folgenabschätzung.pdf.