

16.02.07

Beschluss des Bundesrates

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz und zur Änderung der Richtlinie 2004/35/EG

KOM(2006) 232 endg.; Ratsdok. 13388/06

Der Bundesrat hat in seiner 830. Sitzung am 16. Februar 2007 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Zur Vorlage insgesamt und zu einzelnen Vorschriften

1. Der Bundesrat nimmt Bezug auf seinen Beschluss vom 15. Dezember 2006 - BR-Drucksache 696/06 (Beschluss) - und führt ergänzend an:
2. Mit dem Vorschlag der Kommission für eine Bodenrahmenrichtlinie würden, ähnlich wie bei den Umweltmedien Luft und Wasser, weite Teile der nationalen Gesetzgebungsbefugnis den EU-Regelungen unterstellt. Das betrifft neben der Altlastensanierung vor allem auch die Vorsorge gegen Bodenverschlechterungen und die Risikovermeidung und -minderung sowie die Wiederherstellung von Bodenfunktionen bei der Verschlechterung der Bodenqualität durch Erosion, Verlust organischer Substanz, Bodenverdichtung, Versalzung und Erdrutsche. Damit würde die EU in weiten Teilen den Rechtsrahmen für die wesentlichen Risiken der Bodennutzung in Deutschland etwa in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft, Rohstoffgewinnung, Industrie, Bauwesen,

*) Erster Beschluss des Bundesrates vom 15. Dezember 2006, BR-Drucksache 696/06 (Beschluss)

Verkehr und Tourismus regeln. Diese Übertragung von Befugnissen wird abgelehnt, weil Bodenschutz im Gegensatz zur Luftreinhaltung und dem Gewässerschutz in erster Linie eine lokale und regionale Angelegenheit ist und daher die EU-Bodenrahmenrichtlinie nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Stattdessen können notwendige Maßnahmen auf EU-Ebene im Rahmen einer Bodenschutzstrategie, mit der der Bodenschutz in andere Politik- und Rechtsbereiche besser integriert wird, in ausreichendem Umfang getroffen werden.

3. Regelungen und Anforderungen auf EU-Ebene, welche über die in Deutschland vorhandenen Anforderungen und Vorleistungen des vor- und nachsorgenden Bodenschutzes hinausgehen oder diese ändern, sind nicht erforderlich, vor allem weil Böden im Gegensatz zu Luft und Wasser, für die es EG-Rahmenrichtlinien gibt, weitgehend in Privateigentum stehen, unbeweglich sind und damit eine grenzüberschreitende Wirkung im Vergleich zur gesamten Bodenfläche der EU marginal ist.
4. Anders als bei Luft und Wasser gibt es innerhalb der EU beim Boden eine sehr große Vielfalt, z. B. hinsichtlich der Bodenarten, Bodenverhältnisse und der Lage und Bewirtschaftung der Böden. Detaillierte Vorgaben auf EU-Ebene können dieser Vielfalt und der hohen Bodendiversität sowie den regional unterschiedlichen Problemlagen in Europa nicht ausreichend und angemessen Rechnung tragen.
5. Auf nationaler Ebene in Deutschland ist durch die bodenschutzrechtlichen Anforderungen und durch die Verankerung des Bodenschutzes in anderen Politikbereichen bereits ein hoher Standard im vor- und nachsorgenden Bodenschutz erreicht worden.
6. In der Richtlinie ist deshalb klarzustellen und im Weiteren zu berücksichtigen, dass die dort festgelegten Anforderungen als erfüllt gelten, wenn Mitgliedstaaten bereits über nationalstaatliche Regelungen mit vergleichbaren Anforderungen verfügen. Durch eine uneingeschränkte weitere Anwendbarkeit des bestehenden Bodenschutzes in Deutschland soll - wie bereits gefordert - der nationalstaatlichen Verantwortung für das Erreichen von Umweltstandards und der hierfür einzusetzenden Instrumente Rechnung getragen werden.

7. Es gibt ein beträchtliches Eigeninteresse von Land- und Forstwirten bei der Erhaltung ihres Landes in gutem Zustand, weil der Boden ihre Produktionsgrundlage darstellt.
8. Der im Vorschlag enthaltene Generalverdacht gegenüber IVU (Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung)- (und anderen) Anlagen wird abgelehnt. Diese dürfen nicht pauschal als potenziell kontaminierte Standorte betrachtet und veröffentlicht werden, da dann die umweltrechtliche Genehmigung einer Anlage dazu führen würde, dass diese Anlage automatisch unter Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung gestellt wird.
9. Ferner fehlen eindeutige Definitionen für zentrale Begriffe der Richtlinie sowie zu den wichtigsten "Hauptgefahren" für den Boden (u. a. "contaminated sites"). Diese sollten einheitlich und in Übereinstimmung mit vorhandenen Begriffsdefinitionen von Mitgliedstaaten festgelegt werden. Im deutschen Bodenschutzrecht sind entsprechende Begriffsdefinitionen verankert, die als Orientierung dienen können.
10. Der integrative Ansatz in Artikel 3 des Richtlinienvorschlags, welcher eine Berücksichtigung des Bodenschutzes in anderen Politikbereichen vorsieht, wird in Deutschland heute schon z. B. im Abfall- und Düngerecht sowie in den Regelungen zu Cross Compliance umgesetzt.
11. Die in Artikel 4 des Richtlinienvorschlags geregelte Verpflichtung von Landnutzern zu Vorsorgemaßnahmen gegen nachteilige Auswirkungen auf den Boden wird in Deutschland insbesondere durch §§ 7 und 17 des Bundes-Bodenschutzgesetzes umgesetzt. Darüber hinausgehende Regelungen sind nicht erforderlich und werden abgelehnt.
12. Der Aspekt eines sparsamen und schonenden Umgangs mit der Ressource Boden ist bei den weiteren Verhandlungen über die Richtlinie auf EU-Ebene relevant. In diesem Zusammenhang sollte auch die besondere Bedeutung des Flächenrecyclings hervorgehoben werden.

13. Insbesondere die Regelungen zu Kapitel II "Risikovermeidung und -minderung, Wiederherstellung" des Richtlinienvorschlags berücksichtigen nicht die bereits erfolgte Integration des Bodenschutzes in andere Politikbereiche (wie z. B. Cross Compliance im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik) und die von den Mitgliedstaaten erbrachten Vorleistungen und lassen daher einen Abgleich mit den vorhandenen Standards vermissen. Es wird darauf hingewiesen, dass im Bereich der Landwirtschaft die in Kapitel II des Richtlinienvorschlags beschriebenen Anforderungen zur Vorsorge durch Einhaltung der Anforderungen aus dem Bereich Cross Compliance sowie der Vorgaben zur Guten Fachlichen Praxis des deutschen Bodenschutzrechts erfüllt werden, so dass im Ergebnis für den Landwirtschaftsbereich keine darüber hinausgehenden neuen Anforderungen und Regelungen auf europäischer Ebene erforderlich sind.

Vor dem Hintergrund der hohen Betroffenheit vor allem der Land- und Forstwirtschaft mit einem hohen Eigeninteresse am Erhalt ihrer Produktionsgrundlage Boden verursacht dieser Ansatz einen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand und ist für einen ausreichenden Bodenschutz nicht notwendig.

14. Der im Richtlinienvorschlag enthaltene Ansatz, Risikogebiete zur Vermeidung und Verminderung von Bodenrisiken und -verschlechterungen und zur Wiederherstellung von Bodenfunktionen auszuweisen, von denen z. B. die Land- und Forstwirtschaft betroffen sind, und diese Gebiete dauerhaft zu verwalten, wird abgelehnt. Er ist für einen ausreichenden Bodenschutz nicht notwendig. Die Richtlinie 2004/35/EG über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (Umwelthaftungsrichtlinie) sieht auch für Schädigungen des Bodens umfangreiche Bestimmungen zur Vermeidung und Sanierung vor. Nach der Umwelthaftungsrichtlinie haben die Verursacher die dadurch entstehenden Kosten unmittelbar zu tragen.

15. Bevor weitere Bodenschutzvorschriften für die Landwirtschaft auf EU-Ebene erlassen werden, ist zunächst abzuwarten, bis die GAP-Reform in den Mitgliedstaaten umgesetzt und ihre positiven Bodenschutzeffekte bewertet worden sind.

16. In Zusammenhang mit Kapitel III "Bodenverunreinigung" des Richtlinienvorschlags wird betont, dass auf Grund der über 20-jährigen Erfahrung im Umgang mit Bodenverunreinigungen in Deutschland, insbesondere auf Ebene der Länder, bereits umfangreiche Vorleistungen erbracht worden sind. Dies betrifft vor allem Erhebungen von altlastrelevanten Standorten, Gefährdungsabschätzungen und Sanierungsmaßnahmen sowie Forschungs- und Entwicklungsvorhaben.
17. Eine Verankerung EU-weit einheitlicher Vorgehensweisen ohne Berücksichtigung der unterschiedlichen Vorprägungen der Mitgliedstaaten und des Status quo der in den Mitgliedstaaten zum Bereich Bodenverunreinigungen vorhandenen Maßstäbe, Vorgehensweisen, empirischen Daten und Modelle, würde zu unnötigen und nicht vertretbaren Vollzugsbelastungen führen.
18. Mit Blick auf bereits existierende Anforderungen und Standards des deutschen Bodenschutzrechts und auf den Klarstellungsbedarf im vorliegenden Richtlinienvorschlag wird auf Folgendes hingewiesen:
 - Einheitliche Mindeststandards sind für die Gefahrenbewertung bei den Wirkungspfaden Boden-Mensch (Direktpfad), Boden-Pflanze und Boden-Grundwasser erforderlich.
 - Die Erfassung der potenziell Boden verunreinigenden Tätigkeiten sollte sich auf die in Deutschland als relevant erwiesenen Branchen und dabei nicht auf Anlagentypen oder Gebiete als Ganzes, sondern auf die potenziell verunreinigten Teilflächen/verschmutzenden Tätigkeiten (Anhaltspunkte) beschränken, um erneute kostenintensive Erfassungen zu vermeiden.
 - Im Zuge der Verfahren zur Bestimmung verunreinigter Standorte ist eine Gefährdungsabschätzung, die auf der Grundlage umfassenderer Untersuchungs- und Bewertungsmethoden erfolgt, den regelmäßigen und dabei häufig überflüssigen Messungen von Schadstoffgehalten im Boden gemäß Artikel 11 Abs. 3 des Richtlinienvorschlags vorzuziehen.
 - Die generelle und verpflichtende Institutionalisierung des "Berichts über den Zustand des Bodens" stellt für potenziell verunreinigte Standorte im Grundstücksverkehr einen wesentlichen Beitrag zu den erheblichen Kostenfolgen des Richtlinienvorschlags dar und liefert dabei keinen relevanten

Mehrwert für den Bodenschutz. Im Rahmen der die Richtlinie begleitenden Bodenschutzstrategie sollten nur Empfehlungen für eine freiwillige Lösung gegeben werden.

- Neben den im Richtlinienvorschlag angesprochenen unterschiedlichen Sanierungsmöglichkeiten, wie Dekontamination und Sicherung, sind auch weitere Optionen, wie geeignete Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen oder die Berücksichtigung von natürlichen Schadstoffminderungsprozessen, in Maßnahmenkonzepten zu berücksichtigen.
19. Vorgaben für eine nationale Sanierungsstrategie sind verzichtbar. Diesbezüglich vorhandene nationale Regelungen in Deutschland, die formalisiert Bodensanierungen sicherstellen, werden als ausreichend angesehen.
 20. In Deutschland wurden bereits zahlreiche erfolgreiche Anstrengungen zur Stärkung des Bodenbewusstseins in der Öffentlichkeit und für einen Wissens- und Erfahrungsaustausch unternommen. Gleichwohl wird eine weitere Sensibilisierung der Öffentlichkeit gemäß Artikel 15 Abs. 1 des Richtlinienvorschlags unterstützt. Vorgaben durch die EU, die über die Umweltinformationsrichtlinie hinausgehen, sind jedoch unnötig.
 20. Bei Nutzung vorhandener Daten unter Beachtung der Ziffern 5, 6, 13, 16, 18 und 19 sollen weitergehende Berichtspflichten nicht Gegenstand einer Richtlinie sein. Dabei sind die Belange des Datenschutzes, insbesondere hinsichtlich der Veröffentlichung von personenbezogenen Daten, zu beachten.
 21. Die Einrichtung einer europaweiten Plattform zum Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten kann grundsätzlich den Wissenstransfer fördern und Synergien erschließen. Ein rechtlicher, verpflichtender Rahmen ist hierfür jedoch nicht erforderlich. Bei der freiwilligen Einrichtung einer diesbezüglichen Plattform im Rahmen einer EU-Bodenschutzstrategie wird bereits aus Kostengründen auf eine pragmatische Vorgehensweise unter Berücksichtigung der in den Mitgliedstaaten vorhandenen Systeme sowie auf Kompatibilität zu nationalen Informationssystemen geachtet werden.

22. Das Verhältnis von Bodenrahmenrichtlinie und Umwelthaftungsrichtlinie wird durch die Regelungen in Artikel 23 des Richtlinienvorschlags nicht hinreichend geklärt.
23. Seit In-Kraft-Treten des Vertrags von Nizza am 1. Februar 2003 erlässt der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen im Bereich Umwelt (Titel XIX EGV) "einstimmig Maßnahmen, die die Bodennutzung mit Ausnahme der Abfallbewirtschaftung berühren" (Artikel 175 Abs. 2 EGV). Der Bundesrat ist der Auffassung, dass der Richtlinienvorschlag der Kommission die Bodennutzung erheblich berührt und daher Einstimmigkeit im Rat erforderlich ist.
24. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme der Kommission.