

## "Bodenschutz"

Innerhalb der Europäischen Union liegt der Bodenschutz weitgehend in nationalstaatlicher Hand. Allerdings: Nur neun der 25 Mitgliedsstaaten verfügen über Regelungen zum Schutz ihres nationalen Grund und Bodens. Erste Anläufe einer international einheitlichen Schutzregelung machten bereits die Vereinten Nationen. Mit der Verabschiedung der United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD) und dem Kyoto-Protokoll versuchte die Staatengemeinschaft grenzüberschreitend für den Bodenschutz einzutreten. Vor allem das UN- Protokoll zum Klimaschutz sieht in Böden einen wichtigen Kohlenstoffspeicher, der einen immensen Beitrag zur Senkung des Kohlenstoffanteils in der Luft leisten kann. Nun zieht auch die Europäische Union nach: Im "6. Aktionsprogramm für die Umwelt" ist Bodenschutz als eine von sieben thematischen Strategien verankert. Nach der ersten Kommissionsmitteilung "Hin zu einer spezifischen Bodenschutzstrategie" forderte das Europäische Parlament die Kommission am 19.November 2003 auf, innerhalb eines Jahres eine Strategie für den Bodenschutz zu erarbeiten. Den Sorgen im Zusammenhang mit der nachhaltigen Nutzung dieser Ressource müsse begegnet werden, begründete das Parlament seinen Entschluss. Konkrete Maßnahmen soll nach der "Thematischen Strategie für den Bodenschutz" jetzt der Vorschlag für die Richtlinie "zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz" auf den Weg bringen. Darin formuliert die Kommission Vorschläge, wie der rapiden Verschlechterung der Bodenqualität innerhalb Europas Einhalt geboten werden kann.

### **Dokumente:**

- "Hin zu einer spezifischen Bodenschutzstrategie" (KOM(2002)179 endgültig, 16.4.2002:
- Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Mitteilung der Kommission "Hin zu einer spezifischen Bodenschutzstrategie", 19.11.2003
- Mitteilung der Kommission an den Rat, das EP, den EWSA, sowie an den ADR "Thematische Strategie für den Bodenschutz", (KOM 2006)231, 22.9.2006
- Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz und zur Änderung der Richtlinie 2004/35/EG, 2006/0086(COD)

## Die Strategie für den Bodenschutz

### **Das Ziel einer europäischen Strategie**

Die Vermeidung einer Verschlechterung der Bodenqualität ist das primäre Ziel einer europäischen Strategie für den Bodenschutz. Ebenso hat sich die Gemeinschaft auf die Fahne geschrieben, die Funktionen des europäischen Bodens bestmöglich zu erhalten und schlechte Böden, unter Berücksichtigung des Kostenaufwandes, in einen akzeptablen Zustand zurückzusetzen. Dazu sollen neben Maßnahmen für die Nutzung und Bewirtschaftung von Böden Maßnahmen geschaffen werden, die die Bodenverschlechterung an der Quelle bekämpfen. Dazu zählen beispielsweise Auflagen für Bodennutzungen, die schon im Vorhinein Einbußen in der Bodenqualität erkennen lassen.

### **Daher geht die Kommission auf der Basis folgender Definitionen vor:**

- **Boden** bezeichnet die oberste Schicht der Erdrinde, die sich aus mineralischen Teilchen, organischer Substanz, Wasser, Luft und lebenden Organismen zusammensetzt. Der Richtlinienvorschlag der Kommission gilt für Boden, definiert als oberster Schicht der Erdrinde zwischen dem Grundgestein und der Oberfläche unter Ausschluss von Grundwasser im Sinne des Artikels 2 Abs.2 der Richtlinie 2000/60/EG. Er dient der Erzeugung von Lebensmitteln und der Speicherung, Filterung und Umwandlung von Mineralien, von Wasser und organischen Substanzen. Neben der Quelle vieler Rohstoffe ist er die Plattform der Tätigkeiten des Menschen.
- **Gefahren für den Boden** ergeben sich durch Bodenerosion, Bodenkontamination und durch einen Rückgang des Gehalts an organischer Substanz. Ebenfalls gefährlich gestaltet sich das Versiegeln von Böden durch Bebauung oder die Bodenverdichtung durch Einsatz von schwerem Gerät. Versalzung, Überschwemmungen und Erdbeben führen zu deutlichen Einbußen der Bodenqualität. Langfristige Bodenverschlechterungen zeigen sich nicht zuletzt durch einen Rückgang der biologischen Vielfalt.

Wie betroffen ist die Europäische Union von diesen Gefahren für den Boden? Prognosen zufolge werden 16% der EU 15- Fläche eine deutliche Bodenverschlechterung in den nächsten Jahren erfahren. In den 10 neuen Mitgliedsstaaten beläuft sich diese Zahl sogar auf 35%. Die Kosten für die Bodensanierungen könnten nach Kommissionsangaben daher bis zu 38 Milliarden Euro betragen.

Über **nationale Bestimmungen zum Bodenschutz** verfügen nur neun Mitgliedsstaaten, darunter Deutschland. Das deutsche Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) von 1999 schaffte einen einheitlichen Regelungsbereich für den Bodenschutz der Bundesrepublik. Aber auch die Länder beteiligen sich am Bodenschutz. Die Landesumweltämter stellen mit Hilfe langjähriger Messreihen Informationen zur Bodenqualität im jeweiligen Bundesland zusammen. Das Land NRW beispielsweise versorgt öffentliche Institutionen, Körperschaften und Firmen in deren Diensten mit Informationen durch das nordrhein-westfälische Bodeninformationssystem (BIS NRW).

### **Sensibilisierung der Öffentlichkeit für das Thema Bodenschutz**

Bevor die Kommission ihren Vorschlag für eine Rahmenrichtlinie zum Bodenschutz formulierte, konsultierte sie eine Vielzahl von Verbänden, Wissenschaftlern, Verwaltungen und weitere, vom Bodenschutz betroffene Organisationen. In einem Arbeitsgruppenverfahren mit mehr als 400 Mitgliedern wurden Daten ausgewertet und Berichte erarbeitet, die die Grundlage des Kommissionsvorschlages bilden. Zur Fortführung dieser breit angelegten Arbeit will die Kommission innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten der Rahmenrichtlinie eine Plattform für alle Beteiligten einrichten, um über die Umsetzung und Erfahrungen der Richtlinie zu diskutieren.

Um die Öffentlichkeit stärker in die Strategie zum Bodenschutz einzubinden, soll die "Richtlinie über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme"<sup>1</sup>, nach Ansicht der Kommission auch für den Bereich des Bodenschutzes greifen. Eine umfassende Verbreitung des Bodenatlas für Europa, sowie die Pflege der

---

<sup>1</sup> vgl.: "Richtlinie über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme", 2003/35/EG vom 26.Mai 2003

Webseiten (<http://eusoils.jrc.it>) zum Thema Bodenschutz sollen die europäischen Bürgerinnen und Bürger für die Dringlichkeit des Themas sensibilisieren. Die Fortsetzung der europäischen Sommerakademie "Bodenforschung", die Förderung von Initiativen rund um das Thema "Boden" und von der Gemeinschaft finanzierte Informations- und Ausbildungsveranstaltungen sollen ebenso dazu beitragen, das öffentliche Interesse für Bodenpflege und Bodenschutz zu wecken.

## **Die Rahmenrichtlinie**

### **Die Kernelemente eines europäischen Bodenschutzes**

Bei einer gemeinschaftlichen Initiative zum Bodenschutz muss vor allem die Wahrung der Subsidiarität sichergestellt werden. Deshalb hat sich die Kommission entschlossen, ihre Bodenschutzstrategie als Rahmenrichtlinie zu formulieren. Daraus ergeben sich für die Mitgliedsstaaten zwar verpflichtende Anforderungen, allerdings verfügen die Mitgliedstaaten weiterhin über Freiheiten in der Ausgestaltung der Maßnahmen und der Festsetzung der Risikotoleranz. Auf diese Weise soll dem Gedanken Rechnung getragen werden, dass die Bekämpfung von Verunreinigung und Versiegelung deutlich besser durch nationale und regionale Konzepte auf spezifische Risikogebiete abgestimmt werden kann.

Die Rahmenrichtlinie unterscheidet verschiedene Gefahrenlagen für Böden und entwickelt darauf abgestimmt spezielle Konzepte zur Gefahrenverminderung. Gemeinsame Kernpunkte der Bekämpfungsstrategien sind folgende: Das Ziel ist eine einheitliche Begriffs- und Gefahrenbestimmung. Auf dieser Grundlage untersuchen die Mitgliedsstaaten ihre nationalen Böden und beschreiben ihre jeweiligen Risikogebiete. Im Anschluss daran setzen sich die Mitgliedsstaaten eigene Ziele und verabschieden Maßnahmen, wie diese erreicht werden sollen. Zur Durchführung der Maßnahmen werden auf europäischer Ebene freiwillig nutzbare Modelle und Überwachungsmodalitäten bereitgestellt. Ein Zeitplan und die vorgesehene Finanzierung sind ebenfalls anzugeben. Werden neue

Maßnahmenprogramme eingeführt, sind die Mitgliedsstaaten dazu angehalten, Kosten-Nutzen-Analysen durchzuführen. Für die im Verzeichnis beschriebenen Böden stellen die Mitgliedsstaaten innerhalb von sieben Jahren nationale Sanierungsstrategien auf, die sie spätestens ein Jahr später anwenden. Abschließend wird der Kommission Bericht erstattet, um die Entwicklung der Gefahrenbekämpfung aufzuzeigen. Die Maßnahmenprogramme werden veröffentlicht und mindestens alle fünf Jahre überprüft.

### **Integration in andere Politiken**

Bodenschutz soll durch die Bestimmungen der Rahmenrichtlinie besser in andere gemeinschaftliche Politiken wie Agrarpolitik, Regionalentwicklung, Verkehr und Forschung integriert werden. Die flexible Ausgestaltung der Bodenschutzmassnahmen soll auch die Mitgliedsstaaten ermutigen, Bodenschutz ressortübergreifend in nationale Politik einzubinden und Erfahrungen auszutauschen.

### **Förderung von Forschungstätigkeiten**

Die Förderung von Forschungstätigkeiten rund um den Bodenschutz sollen Kenntnislücken in diesem Bereich schließen und junge Forscher für das neue Themenfeld begeistern. Durch einheitliche Begriffsbestimmungen und gemeinsame Bodenschutzkriterien soll eine stärkere Vernetzung der europäischen Forschung ermöglicht werden.

### **Zentrale Vorschläge in der Rahmenrichtlinie:**

- a) Einrichtung eines gemeinschaftlichen Verzeichnisses kontaminierter Standorte;
- b) obligatorische Beschreibung nationaler Risikogebiete durch Bodentests innerhalb von fünf Jahren nach Umsetzung der Richtlinie, Grundlage der Beschreibung sind die der Richtlinie anhängigen Beschreibungskriterien, die Liste der ermittelten Risikogebiete wird alle 10 Jahre überprüft;
- c) Messung der Konzentration gefährlicher Stoffe an den potentiell verunreinigten Standorten durch die zuständige Behörde nach

vorgegebenem Zeitplan<sup>2</sup>, bei Annahme akuter Gesundheitsgefährdung durch Bodenverunreinigungen, müssen Risikobewertungen vor Ort durchgeführt werden;

- d) Erstellung gemeinsamer Begriffsbestimmungen und einheitlicher Verzeichnisse potentiell verunreinigender Aktivitäten innerhalb von fünf Jahren nach Richtlinienumsetzung, von den potentiell verunreinigenden Tätigkeiten werden Aktivitäten von Kleinstunternehmen<sup>3</sup> und auf Viehzucht bezogene Aktivitäten ausgenommen;
- e) Verpflichtung für Landnutzer, Vorsorgemaßnahmen zu ergreifen, wenn ihre Bodennutzung Auswirkungen auf Bodenqualität und -funktionen haben könnte;
- f) Grundstückskäufer bzw. Verkäufer müssen verpflichtend einen Bericht über den Zustand des Grundstükbodens vorlegen, wenn dieser durch frühere Aktivitäten potentiell kontaminiert werden könnte;
- g) Mitgliedsstaaten sollen durch einen Finanzmechanismus zur Sanierung herrenloser Standorte jederzeit über finanzielle Mittel für die Sanierung belasteter Standorte verfügen, bei nicht herrenlosen Standorten gilt weiterhin das Verursacherprinzip.

## **Diskussionspunkte**

### **Rechtliche Probleme bei der Richtlinienumsetzung**

Der Finanzmechanismus zur Sanierung von herrenlosen Standorten verändert die Bestimmungen der Richtlinie 2004/35/EG über Umwelthaftung zur Vermeidung von und Sanierung von Umweltschäden. *Diese Richtlinie legte fest, dass die Mitgliedsstaaten bei Sanierungsfällen herrenloser Standorte Sanierungsmassnahmen ergreifen können. Die neue Richtlinie macht eine Einrichtung eines Finanzmechanismus für diese Fälle und die damit einhergehende Sanierung durch die Mitgliedsstaaten verpflichtend.*

---

<sup>2</sup> innerhalb von fünf Jahren nach Richtlinienumsetzung an 10% der Standorte, binnen 15 Jahren an mindestens 60% der Standorte, nach 25 an den verbleibenden Standorten

<sup>3</sup> "Innerhalb der Kategorie der KMU wird ein Kleinstunternehmen als ein Unternehmen definiert, das weniger als 10 Personen beschäftigt und dessen Jahresumsatz bzw. Jahresbilanz 2 Mio. EUR nicht überschreitet." (vgl.: Artikel 2 (3) im Anhang zu Empfehlung 2003/361/EC)

Außerdem können Eingriffe in Städtebau und Tourismus, wie von einigen Experten und Bürgern gefordert, nicht in die Rahmenrichtlinie integriert werden, da Flächennutzungsfragen nicht dem Eingriffsbereich europäischer Politik unterliegen und daher durch die Rahmenrichtlinie nicht erfasst werden können.

### **Bodenschutz: Nationales Hoheitsrecht oder europäische Herausforderung?**

#### PRO: Bodenschutz betrifft Bereiche gemeinschaftlichen Interesses

- a) Verpflichtungen der EU aus anderen Abkommen:  
Kyoto- Protokoll: Boden als Kohlenstoffspeicher muss zur erfolgreichen Senkung des Kohlenstoffausstoßes bewahrt werden
- b) Verpflichtung aus gemeinschaftlichen Vorgaben:  
Bodenqualität bedingt die europäische Wasser- und Luftqualität, Naturschutz und den Schutz der biologischen Vielfalt, Artikel 37 der Charta der Grundrechte schreibt ein hohes Umweltschutzniveau durch den Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung vor
- c) Lebensmittelsicherheit:  
Bodenqualität beeinflusst die Lebensmittel der europäischen Bürgerinnen und Bürger
- d) Verzicht auf Harmonisierung hat marktverzerrende Wirkung:  
große Unterschiede bei nat. Bodenschutzregelungen führen zu unterschiedlichen Verpflichtungen der Wirtschaftsteilnehmer: Es entsteht ein Ungleichgewicht im Markt und Ungerechtigkeit bei Fixkosten
- e) Bessere Vernetzung europäischer Forschung durch gemeinsame Begriffsdefinitionen und einheitliche Standards
- f) grenzüberschreitende Dimension:  
Klimawandel, Kyoto- Protokoll, Bodenerosion: weggespülte Sedimente können Dämme in anderem Land blockieren, Verschmutzung des Grundwassers durch Bodenkontamination in einem anderen Land
- h) Berichtspflichten des Grundstückseigentümers gegenüber nationalen Behörden, die in der Rahmenrichtlinie verankert sind, verstoßen nicht

gegen das Grundrecht auf Eigentum, sie dienen der Sicherung des Allgemeinwohls und sind zulässig

**CONTRA: Boden bewegt sich nicht über die Grenzen hinweg**

Es gibt die Meinung, Bodenschutz sei eine rein nationale Aufgabe, weil Boden sich nicht über Grenzen bewege. Es wird auf bereits bestehende Richtlinien (Wasser- und Nitratrichtlinie) verwiesen, die Schutz garantierten. Diese Haltung vertreten der Deutsche Bauernverband (DBV)<sup>4</sup> und einige EVP-Politiker<sup>5</sup>.

**Zu erwartende Kosten durch die Umsetzung der Rahmenrichtlinie:**

Der Kommissionsvorschlag zum Bodenschutz hat erst einmal keine Auswirkungen auf den Gemeinschaftshaushalt.

Die Kosten, die für die Nationalstaaten bei einer Umsetzung der Rahmenrichtlinie anfallen, setzen sich aus der Einrichtung eines Verzeichnisses kontaminierter Standorte und der verpflichtenden Beschreibung nationaler Risikogebiete zusammen. Nach Angaben der Kommission belaufen sich diese Kosten jährlich auf 290 Mio. Euro in ersten 5 Jahren für die EU 25 und 240 Mio. Euro für darauf folgende 20 Jahre. 2 Mio. Euro werden für die anschließenden Jahre einkalkuliert, die vom jeweiligen Staat getragen werden müssen. Im Klartext bedeutet das, dass 6,25 Mrd. Euro in den ersten 25 Jahren ausgegeben werden müssten, um den Boden als natürliche Ressource zu bewahren. Die Kosten, die in dem gleichen Zeitraum durch den kontinuierlichen Bodenqualitätsverlust entstehen, wenn nicht gegengesteuert wird, sind rund 152-mal so hoch. Die Kommission schätzt die Kosten durch die Bodenverschlechterung auf bis zu 38 Mrd. Euro jährlich.

---

<sup>4</sup> vgl.: "DBV warnt vor bürokratischer Bodenschutzrahmenrichtlinie", Positionspapier des Deutschen Bauernverbandes, 22.09.2006

<sup>5</sup> vgl.: Karl-Heinz Florenz (EPP/CDU) in "Dow Jones- Europa Aktuell" Nr. 183, vom 21.09.2006



## **Der aktuelle Stand**

Am 22. September wurde der Kommissionsvorschlag an das Parlament und den Rat übermittelt. Für das Europäische Parlament beschäftigt sich federführend der Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit mit dem Vorschlag. Berichterstellerin ist Cristina Gutiérrez-Cortines. Für die PSE- Fraktion wurde Maria Sornosa- Martinez als Schattenberichterstellerin ernannt.