

# EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004



2009

---

*Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung*

VORLÄUFIG  
2006/0086(COD)

12.4.2007

## ENTWURF EINER STELLUNGNAHME

des Ausschusses für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung

für den Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und  
Lebensmittelsicherheit

zu dem 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 – C6-0307/2006 – 2006/0086(COD))

Verfasser der Stellungnahme: Markus Pieper

PA\_Legam

## KURZE BEGRÜNDUNG

### **Europäische Kommission**

Die Bodenschutzstrategie ist die letzte der sieben Thematischen Strategien, die die EU-Kommission auf Basis des 6. Umweltaktionsprogramm vorlegt. Obwohl der gemeinschaftliche Besitzstand zahlreiche Bestimmungen umfasst, die den Boden unmittelbar oder mittelbar schützen, gibt es keinen eigenständigen Rechtsakt zum Bodenschutz. Ziel des Vorschlags für eine Bodenrahmenrichtlinie ist es, einen EU-weiten Rahmen für den Schutz des Bodens und den Erhalt der Fähigkeit des Bodens zur Erfüllung seiner ökologischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Funktionen zu schaffen.

Zu diesem Zweck werden in dem Richtlinienvorschlag Maßnahmen gegen eine Verschlechterung der Bodenqualität sowohl infolge natürlicher Ursachen als auch infolge einer Vielzahl menschlicher Tätigkeiten festgelegt. Mit dem Vorschlag werden ähnlich wie bei den Umweltmedien Luft und Wasser weite Teile der nationalen Gesetzgebung den EU-Regelungen unterstellt, wie u. a. die Anforderungen an Vorsorgemaßnahmen als zentrales Element des Richtlinienvorschlags, die Altlastensanierung, die Risikovermeidung und -minderung, die Wiederherstellung von Bodenfunktionen bei der Verschlechterung nach Erosion, Verlust organischer Substanz, Bodenverdichtung, Versalzung und Erdrutsch. Auf Basis europäischer Vorgaben bestimmen die Mitgliedsstaaten die gesetzlichen Eingriffsintensitäten und entsprechende Sanktionsmechanismen selbst.

### **Position des Berichterstatters**

#### **Verschlechterung des Bodenzustands**

Boden ist eine gemeinsame und nicht-erneuerbare Ressource. Gemeinsam mit Wasser, Luft und Biodiversität ist er die entscheidende Grundlage für die langfristige und nachhaltige Produktion von Lebensmitteln, Futtermitteln, Faserstoffen und in zunehmendem Maße von Biomasse. Der Berichterstatter teilt die Besorgnis über die Folgen natürlicher Bodenverschlechterungen und menschlicher Eingriffe und unterstreicht die Notwendigkeit der Wiederherstellung geschädigter Böden.

#### **Rahmenrichtlinie: Wechselwirkung mit bestehender bzw. anstehender EU-Gesetzgebung**

Viele der derzeit bestehenden bzw. erst anstehenden EU-Verordnungen und Richtlinien umfassen Bodenschutzmaßnahmen. Dies gilt u. a. für die europäische Umwelt-, Wasser-, Landwirtschafts- und Produktionspolitik (FFH-, IVU-, Wasserrahmen- Grundwasserrichtlinie, Regeln zur Cross-Compliance, Abfallrahmenrichtlinie, Klärschlammrichtlinie, Nitratriichtlinie, Pflanzenschutzmittelrichtlinie, Hygieneverordnung, Umwelthaftungsrichtlinie u. v .m.). Die Umsetzung dieser Regelungen zieht erhebliche positive Effekte auch auf den Bodenschutz nach sich, was konkret in wenigen Jahren auch belegbar sein wird. Zum heutigen Zeitpunkt eine Rahmengesetzgebung für den Bodenschutz zu erlassen, würde in hohem Maße zu paralleler Gesetzgebung und damit vermeidbarem Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand

führen. Dies widerspricht den europäischen Grundsätzen der besseren Rechtssetzung.<sup>1</sup> Insbesondere die Regelungen zu Kapitel II des Richtlinienvorschlags "Risikovermeidung und -minderung, Wiederherstellung" lassen die erfolgte Integration des Bodenschutzes in andere Politikbereiche wie auch die von den Mitgliedstaaten erbrachten Vorleistungen unberücksichtigt.

### **Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt**

Ein zentrales Argument für den Kommissionsvorschlag ist die Störung des Binnenmarktes durch unzureichende und unterschiedliche Bodenschutzstandards. Da die vorgeschlagene Richtlinie es den Mitgliedstaaten erlaubt, Ziele und Sanktionen selbst festzulegen und da das nationale Problembewusstsein für Bodenbelange unterschiedlich ausgeprägt ist, lässt sich kein einheitliches Niveau an Bodenschutz erreichen. Die Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt werden durch den Kommissionsvorschlag eher verstärkt als gemindert. Zudem ist bislang unklar, wie die Mitgliedstaaten ohne präzise quantitative und qualitative EU-Vorgaben überhaupt Risikogebiete identifizieren und gesetzliche Maßnahmen zum Bodenschutz entwickeln sollen. Zudem ist nicht geklärt, wer die Umsetzung finanzieren soll. Damit schafft der Richtlinienvorschlag speziell für die Landwirtschaft ein hohes Maß an Rechtsunsicherheit.

### **Subsidiarität**

Trotz weitgehender Handlungskompetenzen für die Mitgliedsstaaten ist der Vorschlag der Kommission nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar. Der massive Eingriff in nationale Kompetenzen steht nicht im Verhältnis zur grenzüberschreitenden Bedeutung von Boden bzw. Bodenzustand. Bodenverschlechterungen (Bodenerosion, Erdrutsche, Überschwemmungen, Sedimentation) haben lokale bzw. regionale Ursachen und Auswirkungen. Vereinzelt grenzüberschreitende Wirkungen sind durch regionale geomorphologische Faktoren begründet und erfordern deshalb zwischenstaatliche nicht aber europäische Maßnahmen. Auch das Argument des Klimawandels für ein europäisches Eingreifen ist wenig überzeugend. Zwar stehen der Klimawandel und die Bodenverschlechterung durch die allgemeine Verschiebung globaler Vegetationszonen in einem Zusammenhang. Die Bodenverschlechterung ist hier jedoch Folge und nicht - wie von der Kommission angeführt - eine wesentliche Ursache des Klimawandels. Insofern leistet die europäische Klimaschutz-Gesetzgebung über Maßnahmen zur Luftreinhaltung und Erhöhung der Energieeffizienz bereits ihre entscheidenden Beiträge für den Bodenschutz. Es darf auch nicht vergessen werden, dass Bodenveränderungen auch auf den natürlichen Klimawandel zurückzuführen sind und bereits lange vor der intensiven Agrarnutzung bzw. Industrialisierung einsetzen.

Der Bodenzustand ist durch ein hohes Maß an Diversität und Komplexität mit großen regionalen Unterschieden (320 verschiedene Bodentypen) gekennzeichnet. Im Gegensatz zu Luft- und Wasser ist Boden kein mobiles Medium und zudem an Eigentum gebunden. Damit hat die nationale Verantwortung für das Erreichen von Bodenstandards sowie dessen Finanzierung unter Einbeziehung der Haftung und Verantwortung der Eigentümer oberste Priorität. Hier sind jedoch zunächst die Mitgliedstaaten ohne Bodenschutzgesetzgebung gefordert, ihrer Verantwortung für den Schutz des Bodens gerecht zu werden.

---

<sup>1</sup> Entscheidung des Europäischen Rates (Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 8./9. März 2007 in Brüssel), den durch EU-Rechtsvorschriften verursachten Verwaltungsaufwand bis zum Jahr 2012 um 25 % zu verringern.

## **Folgenabschätzung/Finanzierung der Kommissions-Vorschläge**

Die EU-Kommission errechnet in ihrer Folgenabschätzung, dass die Verschlechterung des Bodens EU-weit jährlich bis zu 38 Milliarden Euro kostet. Andererseits würden sich die Kosten für Bodenschutz, die sich insbesondere durch den Verwaltungsaufwand der Richtlinie ergeben, auf jährlich nur 290 Millionen Euro belaufen. Zur Finanzierung der Umsetzung konkreter Bodenschutzmaßnahmen in den Mitgliedsstaaten macht die Kommission keine Angaben.

Der Berichterstatter kritisiert die Berechnungen der Kommission:

- Die Kostenschätzungen zu den Folgen der Bodenverschlechterung berücksichtigen weder die positive Wirkungen bestehender direkter und indirekter Bodenschutzgesetzgebung, noch positive Beiträge der Land- und Forstwirtschaft zur Bodenstabilisierung;
- Berechnungen auf regionaler Ebene zeigen, dass selbst für Länder mit anspruchsvoller Bodenschutzgesetzgebung die durch die Richtlinie entstehenden Verwaltungskosten (insbesondere für Berichts- und Kartierungspflichten) stark unterschätzt wurden;
- Die regionalen bzw. nationalen Unterschiede der Kosten der Bodenverschlechterungen werden nicht ausreichend differenziert, genau wie notwendigerweise abweichende Kosten des Verwaltungsaufwands;
- Die Folgekosten für Landwirtschaft und Wirtschaft, die durch nationale Maßnahmen wie Anreicherungsgebote oder Produktionsverbote entstehen, sind nicht berechnet, ebenso sind Kosten für die verpflichtende Erstellung von Bodengutachten beim Kauf und Verkauf von Flächen nicht bewertet;
- Es fehlen Angaben zur nationalen und europäischen Finanzierung der nationalen Schutzmaßnahmen.

Bezug nehmend auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 7.9.2006 (EuGH C-310/04) ist die Richtlinie allein aufgrund der unzureichenden Folgenabschätzung in Frage zu stellen.

## **Schlussfolgerung**

Der Berichterstatter ist der Auffassung, dass die Begründungen der Kommission für die Rahmenrichtlinie (Störungen Binnenmarkt, Boden als europäisches Medium, Beeinflussung Klimawandel) zum größten Teil nicht nachzuvollziehen sind. Auch die vorgeschlagenen Maßnahmen genügen den Ansprüchen der notwendigen Bodenverbesserung nicht und werden den Ansprüchen einer besseren Rechtssetzung nicht gerecht. Zudem enthält die Folgenabschätzung unzureichende Berechnungen.

Der Berichterstatter lehnt deshalb den Richtlinienentwurf ab.

Geteilt wird jedoch die Auffassung der Kommission, dass eine Verbesserung des Bodenzustands in vielen europäischen Regionen geboten ist. Mit der Rahmenrichtlinie macht die Kommission jedoch den zweiten Schritt vor dem ersten. Vor einer weiteren europäischen Regelung bedarf es nach Meinung des Berichterstatters einer sorgfältigen Evaluierung der vorhandenen bzw. erst eingeleiteten bodenrelevanten Gesetzgebung. Nur auf der Basis dieser Ergebnisse lässt sich weiterer europäischer Handlungsbedarf konkretisieren und rechtfertigen. Die bestehende Gesetzgebung ließe sich dann um bodenrelevante Aspekte ergänzen.

Neben der Evaluierung bestehender bodenrelevanter Gesetzgebung sollte die Kommission schon jetzt auf eine stärkere Bodenschutzgesetzgebung der Mitgliedsstaaten hinwirken. Die Gemeinschaft könnte hier den zwischenstaatlichen Know-How-Transfer von Best-Practise koordinieren und durch europäische Förderprogramme finanzieren. Es trägt dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung, zunächst alle freiwilligen Optionen der Bodenschutzverbesserung zu verfolgen. Erst wenn sich kein Erfolg einstellt, lassen sich neue europäische Regeln rechtfertigen, die dann verbindlich auf der Basis bestehender Bodenschutzgesetzgebungen zu entwickeln sind. Über prozentuale Verbesserungsvorgaben (etwa beim Höchstgehalt bestimmter Schadstoffe, Kontrolle über einen europäisch angelegten Mikrozensus) ließen sich verbindliche Standards vermutlich wesentlich besser mit den spezifischen regionalen Bodensituationen vereinbaren als mit den sehr aufwendigen Maßnahmenvorschlägen der Rahmenrichtlinie.

Zusammenfassend empfiehlt der Berichterstatter eine schrittweise adäquate Ergänzung der bodenrelevanten europäischen Gesetzgebung und die gleichzeitige Entwicklung von Anreizsystemen für einen stärkeren nationalen Bodenschutz. Erst in einem zeitlich zweiten Schritt kann über neue europäische Regeln nachgedacht werden, die sich dann auch als verbindlich rechtfertigen ließen. Eine europäische Bodenschutzrahmenrichtlinie zum derzeitigen Zeitpunkt verursacht jedoch unnötige Bürokratie und steht im Widerspruch zum Subsidiaritätsprinzip.

Deshalb:

\*\*\*\*\*

Der Ausschuss für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung fordert den federführenden Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit auf, den Kommissionsvorschlag zurückzuweisen.