HINTERGRUND // OKTOBER 2018

Notwendigkeit von bodenschutz-bezogenen Regelungen auf EU-Ebene

UBA-Thesenpapier

Für Mensch & Umwelt

Umwelt Bundesamt

Impressum

Herausgeber:
Umweltbundesamt
Fachgebiet II 2.1 „Übergreifende Angelegenheiten
Wasser und Boden“
Postfach 14 06
06813 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

/umweltbundesamt.de
/umweltbundesamt
/umweltbundesamt
/umweltbundesamt

Autoren und Autorinnen:
Harald Ginzky, Detlef Grimski, Jörg Frauenstein,
Frank Glante, Knut Ehlers, Kirstin Marx

Redaktion:
Fachgebiet II 2.1 „Übergreifende Angelegenheiten
Wasser und Boden“
Harald Ginzky

Satz und Layout:
Atelier Hauer + Dörfler GmbH

Publikationen als pdf:
www.umweltbundesamt.de/publikationen

Bildquellen:
shutterstock.com, Fotolia: Petr Bonek und lucag_g

Stand: Thesenpapier März 2018,
Veröffentlichung Oktober 2018

ISSN 2363-829X

HINTERGRUND // OKTOBER 2018

Notwendigkeit von bodenschutz-bezogenen Regelungen auf EU-Ebene

UBA-Thesenpapier

Inhalt

1 Hintergrund **6**

2 Begründung der Notwendigkeit von EU-Bodenschutzregelungen **6**

3 Eignung grundsätzlicher Regelungskonzepte **8**

3.1 Umfassend – planerisch 8

3.2 Sektorale Mindestregelungen 8

3.3 Zusammenfassung und Vorschlag zum weiteren Vorgehen 10

4 Wissenschaftliche Untersuchungen **11**

5 Abschließende Bemerkungen **11**

1 Hintergrund

Der Vorschlag für die Bodenrahmen-Richtlinie (BRRL) von 2006 wurde nach Widerstand von Österreich, Frankreich, Niederlande, Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland sowie Deutschland von der Kommission im Mai 2014 zurückgenommen. Im 7. Umweltaktionsprogramm verpflichtet sich die EU zur Prüfung der Eignung von Maßnahmen zum qualitativen Bodenschutz in einem rechtsverbindlichen Regelwerk. Aus SDG Target 15.3 ergibt sich das Ziel einer „land degradation neutral world“ bis 2030. Zudem bekennt sich die EU zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme: So wird im EU-Fahrplan für ein ressourceneffizientes Europa und im 7. UAP der EU gefordert, dass bis 2050 sichergestellt ist, dass in der Summe kein zusätzlicher Flächenverbrauch erfolgt („no net land take“).

Auch der Bundesrat hat sich bereits im Jahr 2013 für die Notwendigkeit europarechtlicher bodenschutzbezogener Regelungen ausgesprochen. Zudem hat der Bundesrat im Jahr 2011 beschlossen, das das im EU-Fahrplan für ein ressourceneffizientes Europa adressierte Ziel, „netto“ kein Land mehr neu in Anspruch zu nehmen, schon 2025 erreicht werden soll.

Eine von der EU finanzierte Bestandsaufnahme der bodenschutzbezogenen Regelungen in relevanten EU-Richtlinien und nationalen Politiken – das Projekt „soil inventory“ – weist im Abschlussbericht von 2017 auf die folgenden grundlegenden Defizite des EU-Bodenschutzrechts hin:

- Fragmentierung
- Mangelnde Koordinierung (fehlende Prioritätensetzung, nicht ausreichendes Monitoring, unzureichender Instrumentenmix)
- Unzureichende Konzeptionalisierung
- Keine verbindlichen Zielvorgaben

2 Begründung der Notwendigkeit von EU-Bodenschutzregelungen

Boden ist immobil, mithin eine örtlich gebundene Ressource, deren Wiederherstellung, einmal zerstört, gar nicht oder nur in langen Zeiträumen möglich ist. Zugleich erbringt Boden vor allem die folgenden Ökosystemleistungen, die von grenzüberschreitender Bedeutung sind:

- Grundlage für die Produktion von Nahrungs- und Futtermitteln sowie von Biomasse für erneuerbare Energieträger
- Speicher von Kohlenstoff
- Habitat für eine schier unermessliche Biodiversität
- Wichtige Funktion in dem biologischen Kreislauf etwa durch die Speicherung von Nährstoffen oder die Filterung von Schadstoffen vor Eintritt in das Grundwasser
- Archiv für biologische oder kulturelle Denkmäler

Diese Ökosystemleistungen haben erhebliche Bedeutung für gesellschaftliche Herausforderungen, wie die Vermeidung von Hunger und Armut, die Ernährungssicherheit, die Bekämpfung des Klimawandels sowie die Vermeidung von politischen oder gar militärischen Konflikten.

Die Verfügbarkeit von fruchtbaren Böden kann daher als Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung bezeichnet werden.

Zusätzlich haben Böden – wie nach dem deutschen Bundes-Bodenschutzgesetz definiert – Funktionen als

- Rohstofflagerstätte,
- Fläche für Siedlung und Erholung,
- Standort für die land- und forstwirtschaftliche Nutzung,
- Standort für sonstige wirtschaftliche und öffentliche Nutzungen, Verkehr, Ver- und Entsorgung.

Daraus ergeben sich Nutzungskonflikte und potenziell auch Bodenbedrohungen (englisch: threat).

Acht Typen von Bodenbedrohungen werden unterschieden: Verlust an Humusgehalt, Verlust von Biodiversität, Kontamination, Verdichtung, Flächenverbrauch und Versiegelung, Erosion, Eutrophierung, Versalzung.

Mit der Nachhaltigkeitsagenda von 2015 verpflichten sich die Staaten unter anderem, eine „land degradation neutral world“ (=Land Degradation Neutrality (LDN)) bis 2030 zu erreichen. Das Neutralitätsgebot verlangt, dass die Bilanz zwischen weiteren Degradationen und Wiederherstellungsvorhaben ausgeglichen, also Null ist. Zukünftiges EU-Bodenschutzrecht sollte eine effektive Umsetzung der LDN-Verpflichtung sicherstellen.

Vorteile einer potentiellen EU-Bodenschutzregulierung können auf drei Ebenen liegen:

- Vorteile für die EU insgesamt
- Vorteile für einzelne andere EU-Staaten oder einer Gruppe von EU-Staaten
- Vorteile für Deutschland

Für die EU insgesamt würde eine EU-Bodenschutzregulierung vor allem die folgenden Vorteile bringen:

- Durch eine effektive Regulierung des Bodenschutzes in allen EU-Mitgliedstaaten könnte sichergestellt werden, dass die grenzüberschreitenden Ökosystemleistungen des Bodens etwa in Bezug auf die Bekämpfung des Klimawandels und der Ernährungssicherheit weiterhin erbracht und ggf. ausgebaut werden.
- Zugleich könnte ein europäisches Modell für eine effektive Umsetzung der Zielstellung „land degradation neutrality“ entwickelt werden, dem auch Vorbildfunktion für die internationale Zusammenarbeit zukommen könnte.
- Eine EU-Regelung könnte dazu führen, dass dem Erhalt guter Böden, der Verbesserung von degradierten Böden mehr Aufmerksamkeit gewidmet wird und somit auch Belastungen anderer Ökosysteme bzw. Umweltmedien (Oberflächengewässer, Grundwasser, Luft) vermindert werden.
- Durch eine EU-Bodenschutzregulierung könnten zumindest partiell harmonisierte Standards festgeschrieben werden.
- Durch eine EU-Bodenschutzregulierung könnte ein Anreiz für den verstärkten Einsatz von finanziellen Ressourcen für den Bodenschutz gesetzt werden.
- EU-Bodenschutzregelungen können durch die Festlegung von Anforderungen gleiche Wettbewerbsbedingungen in Europa sicherzustellen.

Vorteilhaft für andere EU-Staaten wäre vor allem der Anreiz zur Neu- oder Fortentwicklung des nationalen Rechts zum Schutze des Bodens für die jeweiligen Staatsgebiete. Dadurch würde auch der Gesundheits- und Umweltschutz vor Ort gestärkt. Dies gilt insbesondere für die Mitgliedstaaten, die bisher über kein spezifisches Bodenschutzrecht verfügen.

Deutschland strebt an, bei der Umsetzung der SDGs eine Vorreiterrolle zu übernehmen. Das gilt auch in Bezug auf die LDN-Verpflichtung. EU-Bodenschutz-Regelungen können insoweit das Vehikel sein, um fortschrittliche Vorgaben zur LDN Umsetzung als EU-weit geltende Standards einzuführen.

Insbesondere die Notwendigkeit zum Gewährleistung und Ausbau der Ökosystemleistungen der Böden europaweit rechtfertigt eine EU-Bodenschutzregulierung.

3 Eignung grundsätzlicher Regelungskonzepte

Im Wesentlichen kommen zwei Regelungskonzepte in Betracht.

- ein an der Wasserrahmen-Richtlinie (WRRL) und/ oder der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie MSRL angelehntes Regelungskonzept der holistischen Planung und Bewirtschaftung mit dem Ziel eines guten Zustands aller Böden;

- ein Regelungskonzept, das sich auf einzelne Aspekte beschränkt und nur ein Set von Mindestregelungen etabliert.

Eine allgemeine EU-weite Verpflichtung zu effektivem Bodenschutz ohne instrumentellen Unterbau, deren Umsetzung also vollständig den Mitgliedstaaten obliegt, ist hingegen als Regelungskonzept abzulehnen. Denn diese Verpflichtung wäre rein programmatischer Natur. Der Harmonisierungseffekt bliebe aus. Der Vorwurf der Wettbewerbsverzerrung stünde im Raum. Eine Kontrolle der Umsetzung durch den EuGH wäre nicht möglich. Ein zusätzlicher Beitrag (added value) wäre somit kaum zu erwarten.

Die Vor- und Nachteile der beiden oben genannten Modelle werden nachfolgend dargestellt.

3.1 Umfassend-planerischer Regulierungsansatz

Das Regelungskonzept würde sich an der WRRL und/oder der MSRL orientieren. Grundlage wäre die Verpflichtung aller Mitgliedstaaten, bis zu einem bestimmten Zeitpunkt den guten Zustand aller Böden in Europa zu erreichen. Erforderlich wären die folgenden Planungsschritte:

- Definition „guter Zustand“ für Böden

- Einbeziehung aller Bodenbedrohungen

- Festlegung ökologischer Anforderungsprofile an verschiedenartig genutzte Böden

- Defizitanalyse für alle Böden europaweit (Monitoring)

- Verschlechterungsverbot und Pflicht zu Ausgleichsmaßnahmen bei unvermeidlichen Bodendegradationen

- Verpflichtung zur Planung notwendiger Maßnahmen, um einen guten Zustand der Böden zu erreichen

- Berichtspflichten zum Bodenzustand, den Defiziten und den ergriffenen Maßnahmen.

Die entscheidenden Vorteile eines solchen Regulierungsansatzes wären erstens, dass die Regulierung umfassend wäre und dadurch eine Fragmentierung vermieden würde. Es würde ein wesentlicher Beitrag für die Gewährleistung der grenzüberschreitenden Ökosystemleistungen und der Sicherung des Gesundheits- und Umweltschutz vor Ort erbracht. Bei diesem Konzept könnte innerhalb der Planung eine Priorisierung der Notwendigkeit von Maßnahmen durchgeführt werden. Finanzielle Ressourcen würden vermutlich für den Bodenschutz in den EU Mitgliedsstaaten aktiviert.

Nachteile sind der lange planerische Vorlauf, bevor tatsächlich Maßnahmen ergriffen werden müssen. Fraglich ist auch, ob eine Definition des guten Zustands der Böden grundsätzlich möglich ist, da Standort- und Klimabedingungen sowie die Bodennutzung in Europa stark voneinander abweichen.

Es ist ferner zu bedenken, dass es sich bei dem umfassend-planerischen Regelungskonzept um einen vergleichbaren Ansatz wie bei der gescheiterten BRRL handeln würde. Eine Neuauflage würde also zumindest gesteigerten Begründungsaufwand bedeuten.

3.2 Sektorale Mindestregelungen

Bei diesem Konzept würden sich die EU-Bodenschutzregelungen auf die drei wichtigsten Bereiche Kontamination, Flächen- und Bodeninanspruchnahme sowie Landwirtschaft und hier auf die jeweils dringend erforderlichen Maßnahmen beschränken.

Für die drei Bereiche werden die Einzelvorschläge nachfolgend erläutert.

3.2.1 Kontamination

Die EU-Umwelthaftungsrichtlinie normiert eine Sanierungspflicht für Bodenverunreinigungen, die nach 2007 entstanden sind. Die Bodenverunreinigun-

gen seit 2007 machen aber nur einen unbedeutenden Anteil der sanierungsbedürftigen Grundstücke aus.

Daher sollte eine Sanierungspflicht auch für schädliche Bodenverunreinigungen und Altlasten, die vor 2007 entstanden sind und daher nicht von der EU-Umwelthaftungsrichtlinie erfasst werden, in ein EU-Bodenschutzregelwerk aufgenommen werden. Ziele sind insbesondere die Gefahrenabwehr für relevante Schutzgüter (z. B. die menschliche Gesundheit). Des Weiteren sollte normiert werden, dass die Sanierung von Böden möglichst zu einem effektiven Flächenrecycling beitragen soll.

Zur Umsetzung kommt ein eigenständiger Rechtsakt der EU in Betracht, der erstens klar stellt, dass Bodenverunreinigungen auch unabhängig von konkreten Gesundheitsgefahren gegeben sein können und dass zweitens zumindest ersatzweise die Grundstückseigentümer in Pflicht genommen werden können, wenn die Verursacher der Bodenverunreinigungen nicht herangezogen werden können. Beide Punkte sind derzeit in der EU-Umwelthaftungsrichtlinie nicht oder nicht eindeutig geregelt.

Die Mitgliedstaaten sollen durch das EU-Recht in die Pflicht genommen werden, nationale Werteregelungen für den stofflichen Bodenschutz zu erarbeiten (Grenz- und/oder Schwellenwerte für Bodenbelastungen). Der nationalen Festlegung sollte ein europaweit konsentiertes Grundverständnis über die Schutzanforderungen zu Grunde liegen.

Da sich das deutsche Altlastenrecht als effektiv erwiesen hat, ist darauf zu achten, dass die „neuen" EU-Regelungen nicht hinter deutschen Standards zurückbleiben oder deren Vollzug erschweren.

3.2.2 Flächen- und Bodeninanspruchnahme

Die EU-Regelung sollte erstens die Pflicht der Mitgliedstaaten enthalten, verbindliche nationale Zielwerte für die Reduzierung von Bodenversiegelung und Flächenverbrauch, z. B. angelehnt an die „artificial surfaces" der CORINE Land Cover Klasssifizierung, festzulegen. Ab dem Jahr 2050 darf netto keine weitere Flächeninanspruchnahme erfolgen (s. o.). Der instrumentelle Rahmen, um dies zu erreichen, richtet sich nach dem Boden-, Bau,- und Planungsrecht in den einzelnen Mitgliedsstaaten (in Deutschland wird derzeit der Handel mit Flächenzertifikaten diskutiert). Die konkreten Maßnahmen dafür sollten von den Mitgliedstaaten festgelegt und in die nationalen Konzepte zur Umsetzung von LDN integriert werden.

Landnutzungsänderungen (z. B. Infrastruktur/Siedlung) sollten zweitens europaweit durch das EU-Bodenschutzrecht einer Zulassungspflicht unterstellt werden. Im Rahmen der Zulassung sollte eine Pflicht zur Abschätzung und Berücksichtigung von (quantitativen sowie qualitativen) Bodenbelangen bestehen. Das EU-Recht sollte die Pflicht zur Minimierung von Beeinträchtigungen durch Landnutzungsänderungen normieren.

Neben der Zulassungspflicht sollte eine effektive Kompensationspflicht im Rahmen eines auf LDN ausgerichteten EU-Bodenschutzregelwerks festgelegt werden, um sicherzustellen, dass nicht-vermeidbare Beeinträchtigungen ausgeglichen werden. Die Pflicht zur Kompensation muss so ausgestaltet sein, dass die Kompensation der nach qualitativen Maßstäben erfolgt und der Eingriffsqualität entspricht.

Für eine Umsetzung der Kompensationspflicht ist es erforderlich, dass die Mitgliedstaaten alle Flächen mindestens hinsichtlich der natürlichen Bodenfunktionen und der Nutzungsfunktionen bewerten. Die Mitgliedstaaten müssen verpflichtet werden, eine geeignete und nachvollziehbare Bewertungsmethodik zu erarbeiten.

Diese Bewertungen sollen auch genutzt werden, damit die „unmittelbaren und mittelbaren erheblichen Auswirkungen eines Projekts auf die Schutzgüter Fläche und Boden" gemäß EU-Umweltverträglichkeitsrichtlinie rechtssicher identifiziert, beschrieben und bewertet werden können (Art. 3 Abs. 1 lit. c EU-Umweltverträglichkeitsrichtlinie).

Die Kombination der beiden Instrumente – kontinuierliche Reduzierung von Bodenversiegelung und Flächenverbrauch sowie Zulassungs- und Kompensationspflicht von Landnutzungsänderungen ist angemessen, weil die Reduktionspflicht erstens zu einer faktischen Beschränkung der Flächeninanspruchnahme führt und weil zweitens Kompensationen in tatsächlicher Hinsicht Grenzen gesetzt sind, daher nicht jede Landnutzungsänderung ausgeglichen werden kann.

Ein solches regulatorisches Herangehen wäre ein essentieller Beitrag zur Umsetzung der Verpflichtung zur „Land Degradation Neutrality“ nach SDG Target 15.3 und würde gleichzeitig sicherstellen, dass europaweit bis 2050 kein zusätzlicher Flächenverbrauch („no net land take“) mehr erfolgt, so wie im EU-Fahrplan für ein ressourceneffizientes Europa und im 7. UAP der EU gefordert. Durch die Pflicht zur Minderung negativer Effekte sowie durch die Kompensationspflicht könnten weiter die grenzüberschreitenden Ökosystemleistungen des Bodens gewährleistet werden.

3.2.3 Landwirtschaft

Derzeit ergeben sich die meisten bodenbezogenen Anforderungen für die Landwirtschaft aus der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Die Anforderungen der GAP werden durch die Guten Landwirtschaftlichen ökologischen Zustände (GLÖZ), Greening-Vorgaben und die Prioritäten für die Entwicklung des ländlichen Raums festgelegt, die von den Mitgliedstaaten zu konkretisieren sind. Diese nationalen Festlegungen bleiben bislang oft hinter den Notwendigkeiten eines effektiven Bodenschutzes zurück.

Das EU-Bodenschutzrecht sollte zielführende GAP-Reglungen als Mindeststandards ins Ordnungsrecht übernehmen. Die aktuell im Zusammenhang mit der GAP geregelten Themen, wie z. B. Erosion, Humusgehalte und Kohlenstoffbindung müssen konkretisiert und ergänzt werden. Da die konkreten Anforderungen standortspezifisch festgelegt werden müssen, muss das EU-Bodenschutzrecht insofern die Mitgliedstaaten in die Pflicht nehmen.

Es wird diskutiert, die Förderung aus der ersten Säule zu reduzieren. Vorgeschlagen wird, eine finanzielle Förderung im Wesentlichen nur für Leistungen von „public services“ zu leisten. Bei der dann erforderlichen Neuausrichtung der Förderstrukturen müsste allerdings berücksichtigt werden, dass die bisherigen Fördergelder einen erheblichen Anteil des Einkommens der Landwirte darstellen.

Das Subsidiaritätsprinzip kann nicht als Argument gegen entsprechende ordnungsrechtliche Vorgaben zum Schutz der Böden ins Feld geführt werden, da schon zahlreiche ordnungsrechtliche Regelungen zur Landwirtschaft auf EU-Ebene erlassen worden sind (Regelungen zu Pflanzenschutzmittel, Wasserrahmenrichtlinie).

3.2.4 Vor- und Nachteilsbetrachtung für das Regelungskonzept „sektorale Mindestanforderungen“

Ein Vorteil des Ansatzes „sektorale Mindestanforderungen“ könnte die Vermeidung von mehreren Konfliktebenen sein. Wenn für die verschiedenen Bereiche eigenständige Rechtsakte erlassen würden, wäre der Dialog nur mit den jeweils Betroffenen zu führen, Ferner ließen sich so ggf. leichter „win-win“-Optionen – zum Beispiel mit der Landwirtschaft – identifizieren. Schließlich wäre für diesen Ansatz eher politische Unterstützung zu erzielen, insbesondere weil die europaweiten Vorgaben auf die zwingend erforderlichen Mindestregelungen beschränkt wären und weil es ein gegenüber der BRRL neuer Ansatz wäre.

Nachteil dieses Regelungsansatzes ist vor allem die Beschränkung auf bestimmte Themenfelder, was auch als Fragmentierung des Bodenschutzes verstanden werden kann. Regelungen in der Forstwirtschaft wären nicht berührt, Bodenschutzregelungen im urbanen Raum vermutlich auf Kontamination und Flächenverbrauch beschränkt. Bestimmte Herausforderungen, wie zum Beispiel die bodenkundliche Baubegleitung, blieben nationalen Regelungen vorbehalten.

3.3 Zusammenfassung und Vorschlag zum weiteren Vorgehen

Die Entscheidung für eines der beiden Regelungskonzepte hängt vor allem von der politischen Machbarkeit ab. Im Moment scheint eine Unterstützung für das umfassend – planerische Konzept sehr unwahrscheinlich.

Wir schlagen deshalb vor, einen UBA- Workshop mit einem ausgewählten Kreis von Expertinnen und Experten aus anderen EU-Mitgliedstaaten durchzuführen, um die Diskussion über die beiden Regelungskonzepte zu vertiefen und ggf. hinsichtlich der sektoralen Mindestanforderungen zu einem besseren Verständnis zu kommen.

4 Wissenschaftliche Untersuchungen

Unabhängig von dem gewählten Regelungsmodell besteht weiterhin der Bedarf nach bodenschutzbezogenen Informationen und Daten.

Daher sollte die EU-Regelung eine Verpflichtung zur systematischen Datenerhebung durch und in den Mitgliedstaaten vorsehen. Die EU-Regelung sollte sicherstellen, dass die Form der Datenerhebung kompatibel ist und auf die bestehenden europäischen Systeme Bezug nimmt.

5 Abschließende Bemerkungen

Um einen „verbesserten" Bodenschutz auf EU-Ebene durchsetzen zu können, werden neue Allianzen benötigt. Hingewiesen wird in diesem Zusammenhang beispielsweise auf das Boden-Papier der deutschen Bischofskonferenz von 2016 (*http://www.dbk-shop.de/de/der-bedrohte-boden.html*). Gleiches gilt für Aktivitäten der Zivilgesellschaft, wie *people4soil* (*https://docs.google.com/document/d/1ArZxqnOxu-u51wA8NIwBlnudc63eFOjhSXJEIjLZDyj0/edit*) oder von Verbänden und Vereinigungen, wie dem Bundesverband Boden (*BVB*) oder dem Europäischen Bodenbündnis der Städte und Gemeinden (*ELSA*).

Bodenschutz formuliert Erwartungen an verschiedene Interessensgruppen (Siedlungswirtschaft, Landwirtschaft usw.). Es ist daher notwendig, den Versuch zu unternehmen, Regelungen in beiderseitigem Nutzen zu erarbeiten (z. B. ggf. die Vermeidung der Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen für die Kompensation von Infrastrukturmaßnahmen). Insofern kann auch eine enge Kooperation mit den Interessengruppen – je nach Bereitschaft der jeweiligen Gruppen – sinnvoll sein.

▸ **Unsere Broschüren als Download**
Kurzlink: bit.ly/2dowYYI

www.facebook.com/umweltbundesamt.de
www.twitter.com/umweltbundesamt
www.youtube.com/user/umweltbundesamt
www.instagram.com/umweltbundesamt/