

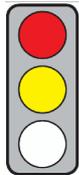
## KERNPUNKTE

**Ziel der Richtlinie:** Bodenschutz soll in allen Mitgliedstaaten ganzheitlich betrieben werden. Zudem sollen EU-weit gleiche Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden.

**Betroffene:** Alle Nutzer, Eigentümer und Erwerber von Boden; insbesondere Betreiber von potentiell umweltgefährdenden Betrieben.

**Pro:** Das Instrument der Rahmenrichtlinie lässt den Mitgliedstaaten genügend Spielraum, nationalen Besonderheiten jedweder Art gerecht zu werden.

**Contra:** Die Richtlinie ist nicht geeignet, die verfolgten Ziele – hohes Bodenschutzniveau und Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen – zu erreichen. Dazu fehlen zumindest einheitliche Grenzwerte, ab denen Gebiete gefährdet und schutzwürdig bzw. sanierungsbedürftig sind. Die Richtlinie führt zu Verzögerungen, Kostensteigerungen und Effizienzeinbußen und ist in der Tendenz schädlich für Wachstum, Beschäftigung und die Standortqualität Europas.



**Änderungsbedarf:** (1) Die Verpflichtung der Bodennutzer zu Vorsorgemaßnahmen (Art. 4) und die Verpflichtung zur Vorlage eines Bodenzustandsberichts bei Grundstücksverkäufen (Art. 12) sind vollständig zu streichen.

(2) Es müssen verbindliche Grenzwerte festgelegt werden, ab denen Gebiete als Risikogebiete und Standorte als verunreinigte Standorte gelten.

## INHALT

### Titel

**Vorschlag KOM(2006) 232** vom 22. September 2006 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates zur **Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz** und zur Änderung der Richtlinie 2004/35/EG

### Kurzdarstellung

- ▶ Allgemeine Bestimmungen (Art. 1-5)
  - Die Richtlinie schafft einen allgemeinen Rahmen für den Bodenschutz und für den Erhalt der wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und ökologischen Funktionen des Bodens, wie z.B. seiner Funktionen als Speicher von Nährstoffen und Wasser. (Art. 1)
  - Die Mitgliedstaaten müssen bei allen staatlichen Maßnahmen, die Auswirkungen auf die Bodenqualität haben könnten, deren Folgen bewerten und die Ergebnisse veröffentlichen. Dies betrifft insbesondere Raum- und Stadtplanung, Verkehr, Landwirtschaft, Industrie und Handel. (Art. 3)
  - Landnutzer, deren Tätigkeit die Funktionen des Bodens deutlich beeinträchtigen kann, müssen zu Vorsorgemaßnahmen verpflichtet werden. (Art. 4)
  - Die Versiegelung (dauerhafte wasserdichte Abdeckung) des Bodens muss begrenzt werden. Soweit erforderlich müssen Baumethoden und -produkte verwendet werden, die möglichst viele Bodenfunktionen erhalten. (Art. 5)
- ▶ Risikovermeidung und –minderung (Art. 6-8)
  - Die Mitgliedstaaten müssen „Risikogebiete“ bestimmen, bei denen zumindest der begründete Verdacht besteht, dass sich die Bodenqualität verschlechtert hat bzw. bald verschlechtern könnte. Ursachen hierfür können sein: Erosion, Verluste organischer Substanzen, Verdichtung, Versalzung oder Erdbeben. (Art. 6, Anhang I)
  - Für die Risikogebiete erstellen die Mitgliedstaaten Maßnahmenprogramme zur Erhaltung der Bodenfunktionen, die die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Maßnahmen angemessen berücksichtigen. (Art. 8)
- ▶ Bodenverunreinigung und Sanierung (Art. 9-14)
  - Die Mitgliedstaaten müssen verhindern, dass durch Ein- oder Aufbringen „gefährlicher Stoffe“ die Bodenfunktionen beeinträchtigt werden und dadurch die menschliche Gesundheit oder die Umwelt erheblich gefährdet werden könnte (Art. 9). Gefährliche Stoffe sind insbesondere brennbare, gesundheitsschädliche oder umweltgefährdende chemische Elemente, Verbindungen und Mischungen. (Art. 2 mit Verweis auf die Richtlinien 67/548/EWG und 1999/46/EG)
  - Die Mitgliedstaaten müssen ein Verzeichnis „verunreinigter Standorte“ erstellen. „Verunreinigte Standorte“ sind solche, an denen gefährliche Stoffe nachweislich so konzentriert eingebracht wurden, dass Umwelt oder menschliche Gesundheit erheblich gefährdet sein könnten. (Art. 10)
  - Die Mitgliedstaaten bestimmen mindestens alle Standorte, an denen potentiell den Boden verschmutzende Tätigkeiten stattgefunden haben oder stattfinden. Zu diesen Standorten zählen u.a.:
    - ehemalige Militärstandorte, Tankstellen, chemische Reinigungen und Mülldeponien;
    - Betriebe, die gefährliche Stoffe in Mengen lagern oder lagerten, die den Grenzwerten der Seveso-Richtlinie (96/82/EG) entsprechen;

- Bergbauanlagen und Einrichtungen zur Entsorgung mineralischer Abfälle, die nicht in den Anwendungsbereich der Seveso-Richtlinie fallen;
- Standorte der Energiewirtschaft, der Herstellung und Verarbeitung von Metallen, der mineralverarbeitenden Industrie, der chemischen Industrie, der Abfallbeseitigung und sonstiger Tätigkeiten (gemäß Richtlinie 96/61/EG) ohne Ansehung von Schwellenwerten. Ausgenommen sind Unternehmen mit weniger als 10 Beschäftigten und höchstens 2 Mio. Euro Jahresumsatz („Mikrounternehmen“) sowie die Viehzucht.
- Eine vollständige Aufzählung findet sich in Art. 11 II und Anhang II.
- Die Mitgliedstaaten müssen an allen Standorten mit potentieller Verunreinigung die Konzentration gefährlicher Stoffe messen. Bestehen hinreichende Gründe zu der Annahme, dass Gesundheit oder Umwelt gefährdet sind, wird eine Risikobewertung vor Ort durchgeführt. (Art. 11 III)
- Soll ein Standort verkauft werden, an dem eine potentiell verunreinigende Tätigkeit ausgeübt wurde oder wird, muss der Besitzer oder der Erwerber einen Bodenzustandsbericht einschließlich chemischer Analysen der Stoffe und Konzentrationen vorlegen. Die Mitgliedstaaten bestimmen, wer den Bericht vorlegen muss. (Art. 12)
- Alle verunreinigten Standorte müssen saniert werden. Die Kosten für die Sanierung trägt grundsätzlich der Verursacher. Für den Fall, dass der Verursacher nicht herangezogen werden kann, müssen die Mitgliedstaaten ein alternatives System der Finanzierung schaffen. (Art. 13)
- Die Mitgliedstaaten erstellen anhand des Verzeichnisses verunreinigter Standorte eine nationale Sanierungsstrategie. Sie muss Sanierungsziele, vorrangig zu sanierende Standorte, einen Zeitplan für die Umsetzung und die zu verwendenden öffentlichen Geldmittel enthalten. (Art. 14)
- ▶ Die Öffentlichkeit muss bei der Erstellung der Maßnahmenprogramme für Risikogebiete (Art. 8) und der Sanierungsstrategie (Art. 14) beteiligt werden. (Art. 15)
- ▶ Die Kommission erhält die Kompetenz, die Kriterien zur Bestimmung bedrohter Gebiete an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt anzupassen sowie die Methoden zur Risikobewertung bei Bodenverunreinigungen zu harmonisieren. (Art. 18, 19)
- ▶ In die Richtlinie 2004/35/EG über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden wird eingefügt, dass für die Sanierung verunreinigter Standorte der jetzige Vorschlag vorrangig gelten soll, d. h. die Mitgliedstaaten werden künftig zur Sanierung verpflichtet. (Art. 23)

### Änderung zum Status quo

- ▶ Wichtigste Neuregelungen für Deutschland:
  - Beim Verkauf eines Grundstücks, auf dem potentiell gefährdende Tätigkeiten stattgefunden haben oder stattfinden, müssen Verkäufer oder Käufer einen Bodenzustandsbericht erstellen.
  - Die Richtlinie 2004/35/EG wird geändert, so dass die Mitgliedstaaten zur Sanierung bodenverunreinigter Standorte gezwungen sind (neuer Art. 6 Abs. 3 der RL 2004/35/EG).

### Subsidiaritätsbegründung

Die Verschlechterung der Bodenqualität in einem Mitgliedstaat kann nach Ansicht der Kommission grenzüberschreitende Folgen haben. Zudem ist die Kommission der Auffassung, dass die unterschiedlichen nationalen Bodenschutzvorschriften zu Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt führen. EU-Handeln sei erforderlich, um gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen. EU-Handeln sei auch angezeigt, weil die Verschlechterung der Bodenqualität andere Umweltbereiche beeinträchtigt, die durch EU-Regelungen geschützt werden (z.B. Wasser, biologische Vielfalt usw.) bzw. sich auf gemeinsame Politiken wie die Agrarpolitik auswirke.

### Positionen der EU-Organe

#### Europäische Kommission

Aufgrund der grenzüberschreitenden Folgen vieler Bodenverunreinigungen soll Bodenschutz in allen Mitgliedstaaten umfassend betrieben werden. Damit können nach Ansicht der Kommission auch gleiche Wettbewerbsbedingungen EU-weit herbeigeführt werden.

#### Ausschuss der Regionen

Offen.

#### Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Offen.

#### Europäisches Parlament

Offen.

#### Rat – „Umwelt“

Offen.

### Stand der Gesetzgebung

22.09.2006 Annahme durch Kommission

Offen Annahme, Veröffentlichung im Amtsblatt und Inkrafttreten

### Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Umwelt
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Umweltfragen (federführend), Berichterstatter Cristina Gutiérrez-Cortines (EVP-ED-Fraktion, E); Industrie; Landwirtschaft; Recht;
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (federführend); Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz; Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 232 von 321 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

### Formalien

Kompetenznorm:	175 Abs. 1 EGV (Umweltpolitik)
Art der Gesetzgebungskompetenz:	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz
Verfahrensart:	Artikel 251 EGV (Mitentscheidungsverfahren)

## B. BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

#### Ordnungspolitische Beurteilung

Die Richtlinie ist insgesamt sehr vage gehalten. Aufgrund dieser **Unbestimmtheit des Vorschlags** ist keine klare ordnungspolitische Aussage möglich.

Zu nahezu allen Verpflichtungen mit Bodenschutz-Charakter fehlt eine Finanzierungsregelung. Dies verringert die Rechtssicherheit und stellt auch insofern ein ökonomisches Problem dar, als die Kosten eventuell auf die privaten Wirtschaftsteilnehmer überwältzt werden.

Es muss zudem bezweifelt werden, dass die Mitgliedstaaten mit derzeit niedrigen Standards und hoher Bodenverunreinigung die Möglichkeiten der Richtlinie ausschöpfen werden. Die Staaten haben erheblichen Einfluss darauf, wo Risikogebiete ausgewiesen werden (Art. 6), welche Bodenbelastungen als gefährlich eingestuft werden (Art. 10) und wie die Maßnahmenprogramme (Art. 8) bzw. die Sanierung (Art. 13) auszugestalten sind. **Unterschiedliche Standards bleiben daher wahrscheinlich, was weiterhin zu Wettbewerbsverzerrungen führt.**

Die Verpflichtung, in anderen Politikbereichen, die Einfluss auf die Bodenqualität haben könnten, die Auswirkungen auf den Boden zu bewerten und die Analysen zu veröffentlichen, ist ein erheblicher Eingriff in die Wirtschaftspolitik. (Art. 3)

Ein **steigender Verwaltungsaufwand** der Mitgliedstaaten ergibt sich vor allem aus der Erstellung von Verzeichnissen und der Durchführung und Dokumentation chemischer Analysen und Messungen (Art. 10, 11), soweit die Mitgliedstaaten derartige Verzeichnisse derzeit noch nicht führen.

#### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Zahlreiche Regelungen der Richtlinie werden zu **Verzögerungen, Kostensteigerungen und Effizienzeinbußen** führen. So wird die Verpflichtung, in anderen Politikbereichen, die Einfluss auf die Bodenqualität haben könnten, die Auswirkungen auf den Boden zu bewerten und die Analysen zu veröffentlichen (Art. 3), noch **längere Verwaltungsverfahren** bei der regionalen Raum- und Städteplanung und in der Verkehrspolitik mit sich bringen. Die Vorschriften zur Versiegelung (Art. 5) führen zu Kostensteigerungen bei Bauvorhaben. Die Notwendigkeit, Listen von Risikogebieten (Art. 6), Verzeichnisse verunreinigter Standorte (Art. 10, Art. 11) und Bodenzustandsberichte (Art. 12) zu erstellen, führt zu **Kostenlasten für die öffentliche Hand und für private Wirtschaftsteilnehmer**. Die Erstellung des Verzeichnisses verunreinigter Standorte kostet die Mitgliedstaaten nach Kommissionsangaben in den nächsten 25 Jahren bis zu 6 Milliarden Euro.

#### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Volkswirtschaftliche Ressourcen werden in die unproduktive Verwendung umgelenkt, Risikogebiete zu bestimmen (Art. 6), nationale Verzeichnisse verunreinigter Standorte zu erstellen (Art. 10) und Bodenzustandsberichte vorzulegen (Art. 12). Dies schadet in der Tendenz dem Wirtschaftswachstum und damit auch der Beschäftigung. Die Richtlinie regelt zudem nicht, wer die Kosten für die Messungen und Bewertungen tragen soll. Unternehmen, die potentiell verunreinigen, sind gezwungen, Rücklagen zu bilden. Entsprechend können weniger Investitionen getätigt werden.

#### Folgen für die Standortqualität Europas

Internationale Investoren könnten sich von den EU-weiten strengen Bodenschutzvorschriften von einem Engagement abhalten lassen, insbesondere weil sie mit hohen Kosten, mit erheblichem Verwaltungsaufwand, mit Verzögerungen und mit der Pflicht zu Vorsorgemaßnahmen rechnen müssen.

## Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

### Berechtigung hoheitlichen Handelns

Unproblematisch, soweit Verschlechterungen der Bodenqualität oder Bodenverunreinigungen zu gesundheitlichen oder materiellen Schäden bei Dritten führen.

### Zulässigkeit und Adäquanz EU-Handelns

Gegen grenzüberschreitende Folgen von Einwirkungen auf den Boden – u.a. bei Grundwasserverschmutzung und Verwehungsfolgen – kann nur eine EU-weite Regelung Abhilfe schaffen.

Im Interesse einer einheitlichen Regelung auf dem Gebiet der einzelnen Mitgliedstaaten ist es sachgerecht, die EU-Regelung auch auf nicht grenzüberschreitende Bodeneinwirkungen auszudehnen.

### Verhältnismäßigkeit

Die vorgeschlagene **Richtlinie ist nicht geeignet, ihre Ziele** – Schaffung eines hohen Schutzniveaus bei gleichzeitiger Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen – **zu erreichen**. Dazu hätten für die Einstufung als Risikogebiete bzw. verunreinigte Standorte einheitliche Grenzwerte festgelegt werden müssen.

**Die Verpflichtung der Kaufvertragsparteien, einen Bodenzustandsbericht vorzulegen** (Art. 12), **ist** aus zwei Gründen **unverhältnismäßig**. Zum einen handelt es sich um eine Vormaßnahme zur Erstellung der Liste verunreinigter Standorte, also eine Aufgabe der Gefahrermittlung. Dies ist eine vom Staat zu erfüllende Aufgabe, die nicht ohne triftigen Grund auf die Bürger verlagert werden kann. Zum anderen erfasst sie alle Grundstücke, auf denen eine potentiell gefährdende Tätigkeit (Anhang II) stattgefunden hat oder stattfindet, ohne Ausnahmen. Dagegen wird die hoheitliche Untersuchungspflicht auf Standorte unter Ausschluss der Mikrounternehmen und der Viehzucht beschränkt. Eine Rechtfertigung für diese **Mehrbelastung der Bürger** ist nicht ersichtlich.

## Juristische Bewertung

### Rechtmäßigkeit der Richtlinie, Kompatibilität mit EU-Recht

**Die Verpflichtung** der Landnutzer **zu Vorsorgemaßnahmen** (Art. 4), ist eine Maßnahme, die zumindest im Bereich der Landwirtschaft die Bodennutzung unmittelbar betrifft. Eine solche Regelung **fällt nicht unter Art. 175 Abs. 1 EGV** (Maßnahmen zur Erhaltung und zum Schutz der Umwelt), sondern unter Art. 175 Abs. 2 lit. b EGV (Maßnahmen, die die Bodennutzung berühren). Daher kann sie der Rat nur einstimmig beschließen. **Die Verpflichtung der Kaufvertragsparteien, einen Bodenzustandsbericht vorzulegen** (Art. 12), ist eine Vormaßnahme zur Erstellung der Liste verunreinigter Standorte, also eine Aufgabe der Gefahrermittlung. Diese stellt eine vom Staat zu erfüllende Aufgabe dar. Die Verlagerung einer solchen Aufgabe vom Staat auf den Bürger **ist weder von Art. 175 Abs. 1 EGV noch von einer anderen Kompetenznorm gedeckt**.

### Kompatibilität mit deutscher Rechtsordnung

Durch die Verpflichtung des Verkäufers oder Käufers eines Grundstücks zur Vorlage eines Bodenzustandsberichts (Art. 12) wird zwingend die bisherige klare Aufgabenverteilung aufgegeben, dass der Staat für die Erforschung zuständig ist, ob Gefahren für die Allgemeinheit bestehen. Inwieweit dies tatsächlich Probleme verursachen wird, hängt entscheidend von der Reichweite der Umsetzung ab. Eine deutsche Regelung könnte es beispielsweise den Parteien überlassen, wer den Bodenzustandsbericht erstellt, müsste aber einen Kostenerstattungsanspruch zumindest für den Fall vorsehen, dass der Bericht keinen Status als „verunreinigter Standort“ ergibt. Die Einführung eines Mechanismus zur Finanzierung der Sanierung verunreinigter Standorte für Fälle, in denen niemand haftbar gemacht werden kann (Art. 13 Abs. 3), dürfte in Deutschland, den allgemeinen Grundsätzen des Polizei- und Ordnungsrechts folgend, bedeuten, dass der Staat die Kosten trägt.

## Alternatives Vorgehen

Zur Erreichung der Ziele – verbesserter Bodenschutz und Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen – wäre es zumindest erforderlich, einheitliche Grenzwerte für die Bestimmung von Risikogebieten und verunreinigten Standorten festzulegen.

## Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Im Jahr 2007 will die Kommission die sog. Klärschlammrichtlinie (RL 86/278/EWG) und die Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (RL 96/61/EG) überarbeiten.

## Zusammenfassung der Bewertung

Die Richtlinie führt zu Verzögerungen, Kostensteigerungen und Effizienzeinbußen und ist in der Tendenz schädlich für Wachstum, Beschäftigung und die Standortqualität Europas.

Es fehlen verbindliche Grenzwerte, ab denen Gebiete besonders schutzwürdig sind bzw. ab denen Standorte sanierungsbedürftig sind. So verfehlt die Richtlinie ihre Ziele, ein einheitliches hohes Bodenschutzniveau zu erreichen und Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen.

Die Verpflichtung der Bodennutzer zu Vorsorgemaßnahmen (Art. 4) und die Verpflichtung zur Vorlage eines Bodenzustandsberichts bei Grundstücksverkäufen (Art. 12) sind vollständig zu streichen. Für beide Maßnahmen ist die EU aus Art. 175 Abs. 1 EGV nicht ermächtigt. Art. 12 ist zudem unverhältnismäßig.

Die Richtlinie darf nicht ohne die genannten Änderungen verabschiedet werden.