

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Angelika Brunkhorst, Birgit Homburger, Michael Kauch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/4253 –**

Gestaltung der EU-Bodenschutzrahmenrichtlinie mit Blick auf Bürokratievermeidung

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Europäische Kommission hat am 22. September 2006 einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz vorgelegt (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).

Gegen den Richtlinienvorschlag bestehen erhebliche Bedenken. So hat der Bundesrat mit Beschluss vom 15. Dezember 2006 (Bundesratsdrucksache 696/06) bereits dezidiert kritisch gegen den Richtlinienvorschlag Stellung genommen, diesen als unverhältnismäßig (verwaltungs-)aufwendige „Überregulierung“ bezeichnet und die Vorlage als mit dem Subsidiaritätsprinzip unvereinbar abgelehnt. Zu erwarten sei unter anderem, dass „... durch die Einführung der EU-Bodenschutzrichtlinie sowohl erhebliche einmalige als auch dauerhafte zusätzliche Personal- und Sachkosten auf die Verwaltungen zukommen, insbesondere auch infolge unverhältnismäßiger Berichts- und Kartierungspflichten.“

Unter anderem verpflichtet der Vorschlag die Mitgliedstaaten zur Führung eines Verzeichnisses verunreinigter Standorte. Zu diesem Zweck haben die Mitgliedstaaten Standorte zu bestimmen, an denen „potentiell Boden verschmutzende Tätigkeiten“ stattfinden. Als „potentiell Boden verschmutzend“ gelten unter anderem sämtliche in Anhang I der Richtlinie 96/61/EG des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie) aufgelisteten Tätigkeiten. Die Standorte von nach der IVU-Richtlinie genehmigungspflichtigen und anderen Anlagen werden demnach pauschal als potentiell kontaminierte Standorte betrachtet und veröffentlicht. Außerdem sollen die Parteien eines Grundstückveräußerungsgeschäfts dem Vorschlag der Kommission folgend künftig der zuständigen Behörde einen Bericht über den Zustand des Bodens des veräußerten Grundstücks vorlegen (Bodenzustandsbericht). Aufgrund dessen werden Tätigkeiten, die unter anderem auch unter dem Aspekt des Bodenschutzes bereits genehmigt worden sind,

dennoch gleichsam unter „Generalverdacht“ gestellt. So entsteht die paradoxe Situation, dass gerade die umweltrechtliche Genehmigung einer Anlage oder Tätigkeit dazu führt, dass diese als a priori „altlastenverdächtig“ gilt. Ein genereller Altlastenverdacht bei genehmigten Anlagen oder Tätigkeiten, der dem Betreiber die Beweislast für die Unbedenklichkeit der genehmigten Tätigkeit aufbürden würde, erscheint jedoch nicht zuletzt aus rechtssystematischen Gründen problematisch. Überdies wird ein betroffenes Industrieunternehmen trotz vorliegender behördlicher Genehmigung mit weitergehenden Prüfpflichten belastet. Die Prüfpflichten entstehen dabei unabhängig von einem konkreten Gefahrenverdacht. Aufgrund der Formulierungen im Anhang II des o. g. Richtlinienvorschlags sind nahezu alle industriellen Standorte betroffen.

Geplant ist einmal mehr, dass die Ausgestaltung der konkreten Anforderungen der Rahmenrichtlinie im so genannten Komitologieverfahren, also von einem Ausschuss gemäß Beschluss des Rates 1999/468/EG vorgenommen wird (Artikel 18 und 19 des Vorschlags), dessen Mitglieder von den Mitgliedstaaten benannt werden.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Der Diskussionsprozess innerhalb der Bundesregierung über den Richtlinien-vorschlag der EU-Kommission ist derzeit noch nicht abgeschlossen. Eine endgültige Positionierung wird nach der orientierenden Debatte im Ministerrat zu diesem Thema am 20. Februar 2007 erfolgen.

Einleitend wird die vorläufige Positionierung der Bundesregierung dargestellt.

Die Bundesregierung

- unterstützt grundsätzlich die spezifische Bodenschutzstrategie, um deren Vorlage das Europäische Parlament und der Europäische Rat die EU-Kommission gebeten hatten. Hierzu gehört insbesondere die angemessene Integration von Bodenschutzbelangen in andere Politikbereiche und das EU-Fachrecht;
- befindet sich in der Phase der intensiven Prüfung des daraus entwickelten Kommissionsvorschlags für eine Bodenrahmenrichtlinie. Diese Prüfung erstreckt sich sowohl auf die Rechtsgrundlage, Subsidiaritätsaspekte und eine grundsätzliche Bedarfsprüfung als auch auf die Fachinhalte insbesondere vor dem Hintergrund des vorhandenen Bodenschutzes in Deutschland und der Kompetenzen der EU. Fragenkomplexe ergeben sich u. a. aus dem Ratsdokument Drucksache 915/06;
- hat ein Interesse, im Dialog mit den Mitgliedstaaten und der Kommission angemessene und unbürokratische Lösungen zu erarbeiten;
- hält eine besondere Prüfung der Kosten für die Mitgliedstaaten, die öffentlichen Haushalte und die betroffene Wirtschaft für erforderlich;
- spricht sich dafür aus, dass bereits bestehende, bewährte nationale oder regionale Bodenschutzkonzepte und gesetzliche Regelungen und Ausnahmen nicht infrage gestellt werden dürfen und der Freiraum der Mitgliedstaaten bei der Gestaltung ihrer Bodenschutzpolitik gewahrt bleibt.

Dies vorausgeschickt beantwortet die Bundesregierung die Anfrage auf der Basis des derzeitigen Diskussionsstandes wie folgt:

1. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung des Bundesrates, wonach nationale Regelungen für den Bodenschutz wesentlich besser als eine EU-Rahmenrichtlinie den großen regionalen Unterschieden in Europa Rechnung tragen könnten und daher grundsätzlich kein Bedarf für eine allgemein verbindliche spezifische Richtlinie der EU zum Bodenschutz bestehe?

Wenn nein, weshalb nicht, und wenn ja, welche Schlussfolgerungen leitet die Bundesregierung hinsichtlich ihrer eigenen Aktivitäten auf europäischer Ebene daraus ab?

Auf die oben angegebene vorläufige Positionierung der Bundesregierung wird verwiesen.

2. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung, dass es sich bei dem eingangs erwähnten Bodenzustandsbericht um einen Eingriff in die private Vertragsfreiheit handeln würde, weil privatrechtliche Veräußerungsgeschäfte hierdurch mit einer öffentlich-rechtlichen Verhaltenspflicht verknüpft würden?

Wenn nein, weshalb nicht, und wenn ja, welche Schlussfolgerungen leitet die Bundesregierung hinsichtlich ihrer eigenen Aktivitäten auf europäischer Ebene daraus ab?

3. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung, dass der Bodenzustandsbericht in erster Linie nicht eine vorsorgende Maßnahme zum Zweck eines verbesserten Bodenschutzes, sondern ausschließlich ein Mittel der Informationsbeschaffung für die Behörden ist?

Wenn nein, weshalb nicht, und wenn ja, welche Schlussfolgerungen leitet die Bundesregierung daraus ab?

4. Hätte ein Vertrag zur Veräußerung eines lokalen Grundstücks nach Auffassung der Bundesregierung grenzüberschreitende Bedeutung, und wenn ja, worin sollte diese grenzüberschreitende Bedeutung bestehen, zumal der Boden – anders als beispielsweise die Umweltmedien Wasser und Luft – doch in der Regel keine Grenzen überschreitet?

Die Fragen 2 bis 4 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet. Auch die Regelungen im Richtlinienvorschlag zur Vorlage eines Bodenzustandsberichts befinden sich noch in der Phase der intensiven Prüfung.

5. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung des Bundesrates, wonach die in dem Vorrichtlinienzuschlag genannten Beispiele für grenzüberschreitende Wirkungen, wie z. B. durch Flusswasser weggespülte Erosionsfrachten, die in einem anderen Land „Dämme blockieren“ und „Infrastruktureinrichtungen schädigen“ könnten, besser bilateral zu regeln seien?

Wenn nein, weshalb nicht, und wenn ja, welche Schlussfolgerungen leitet die Bundesregierung hinsichtlich ihrer eigenen Aktivitäten auf europäischer Ebene daraus ab?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

6. Wie bewertet die Bundesregierung die Feststellung des Bundesrates, wonach der Vorschlag für eine Richtlinie das ursprünglich verfolgte Hauptanliegen zur Schaffung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen durch EU-weite Standards verfehle, da solche in die Vorlage mangels Konsenses nicht aufgenommen worden seien?

Das der Frage zugrunde liegende „ursprünglich verfolgte Hauptanliegen“ ist der Bundesregierung nicht bekannt. Die Bodenfunktionen und die Bodenqualität sollen nach dem Richtlinienvorschlag erhalten und wieder hergestellt bzw. verbessert werden; dadurch werden indirekt auch unterschiedliche Wettbewerbsvoraussetzungen angeglichen.

7. Sieht die Bundesregierung in dem vorliegenden Vorschlag für eine EU-Bodenschutzrichtlinie Regelungstatbestände, welche im Vergleich zum geltenden deutschen Recht als eine Verschärfung von Anforderungen im Europarecht zu bezeichnen wären?
8. Wenn ja, an welchen Stellen des Richtlinienvorschlags sieht die Bundesregierung dies als gegeben an, und was gedenkt die Bundesregierung diesbezüglich zu unternehmen?

Bisher im deutschen Bodenschutzrecht nicht enthalten sind die Pflichten, Risikogebiete für Erosion, Verluste organischer Substanzen, Verdichtung, Versalzung und Erdrutsche zu bestimmen, dort Ziele und Maßnahmenprogramme festzulegen und diese zu überwachen, wobei die Vorgaben der SUP-Richtlinie zu beachten sind, sowie anlässlich eines Grundstücksverkaufs einen Bodenzustandsbericht vorzulegen. Weiter gefasst gegenüber den nationalen Regelungen ist der Kreis der als potentiell verunreinigt anzusehenden Flächen. Schärfer ist die Pflicht, dem Verdacht durch Messungen nachzugehen und bei Erhärtung des Verdachts bestimmte Fristen für eine Risikobewertung einzuhalten, während das deutsche Recht hier allgemeiner gefasst Untersuchungen fordert und keine Fristen enthält.

Die Bundesregierung wird sich für adäquate und verhältnismäßige Maßnahmen zum Schutz der Bodenfunktionen einsetzen, die sich am deutschen Bodenschutzrecht orientieren und zudem sicherstellen, dass der Freiraum der Mitgliedstaaten bei der Gestaltung ihrer Bodenschutzpolitik gewahrt bleibt und bereits bestehende nationale Ausnahmen nicht infrage gestellt werden.

9. Beabsichtigt die Bundesregierung, die Kerngedanken des deutschen Bodenschutzrechtes auch als Kerngedanken des europäischen Bodenschutzrechtes zu etablieren?

Wenn nein, weshalb nicht, und wenn ja, durch welche konkreten Aktivitäten gedenkt die Bundesregierung dies zu erreichen?

Kerngedanken des deutschen Bodenschutzrechtes finden sich auch neben Kerngedanken aus Bodenschutzregelungen anderer Mitgliedstaaten im Kommissionsvorschlag.

10. Wie bewertet die Bundesregierung die in dem Vorschlag zur EU-Bodenschutzrichtlinie angelegte konzeptionelle Unterscheidung zwischen einem nutzungs- und einem schutzzielorientierten Ansatz?

Eine solche Unterscheidung vermag die Bundesregierung nicht zu erkennen. Ähnlich wie das deutsche Bodenschutzrecht orientiert sich der Richtlinienvorschlag bei Gefährdungsbeurteilung und Sanierung an der Nutzung.

Das Ziel, Erhalt der Bodenqualität, ist identisch, die bisher vorgeschlagenen Ansätze zur Erreichung des Ziels sind verschieden.

11. Stimmt die Bundesregierung der Aussage zu, dass ein wichtiger Maßstab für die Zielformulierung im Zusammenhang mit einer Sanierung von Altlasten darin bestehen sollte, die zuvor bestehende Nutzung des betreffenden Grundstücks wiederherzustellen?

Wenn nein, weshalb nicht, und wenn ja, welche Schlussfolgerungen leitet die Bundesregierung daraus im Hinblick auf die Altlastensanierung ab?

Einer der im Rahmen der Sanierung von Altlasten zu beachtenden Aspekte ist die zulässige Nutzung des Grundstücks. Dies beinhaltet aber keine Pflicht, die zuvor bestehende Nutzung des Grundstücks wiederherzustellen.

12. Sind die in dem Richtlinienvorschlag verwendeten Begriffsdefinitionen, beispielsweise die Begriffe „Sanierung“ und „schädlichen Bodenveränderung“, nach Auffassung der Bundesregierung hinreichend präzise definiert, und wenn nein, auf welchem Wege und mit welchem konkreten Ziel gedenkt die Bundesregierung Einfluss im Sinne einer Präzisierung der betreffenden Begriffsdefinitionen zu nehmen?

Auch die Verwendung einzelner Definitionen und Begriffe wird gegenwärtig einer intensiven Prüfung unterzogen.

Nach derzeitigem Entwurfsstand könnten sie unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips den Mitgliedstaaten den nötigen Spielraum zur Anpassung an die standörtlichen und regionalen Gegebenheiten lassen.

13. Sollten in diesem Zusammenhang nach Auffassung der Bundesregierung die im deutschen Bodenrecht verwendeten Definitionen, beispielsweise für den Begriff „Boden“, auf europäischer Ebene übernommen werden, und wenn nein, weshalb nicht?

Solange kein Widerspruch oder völlig neue Ansätze erkennbar sind, die die weitere Anwendung des deutschen bewährten Bodenschutzrechts gefährden können, besteht kein Bedarf für eine 1 : 1-Übertragung unserer Begriffsdefinition auf die europäische Ebene.

14. Enthält der Richtlinienvorschlag nach Kenntnis der Bundesregierung Erfassungs- und Berichtspflichten sowie Vorgaben zur Aufstellung von möglicherweise SUP-pflichtigen (Strategische Umweltprüfung) Plänen und Programmen, die mit den geltenden nationalen Regelungen in Deutschland nicht im Einklang stehen und zu einem erheblichen zusätzlichen Aufwand im Vollzug führen, und wenn ja, um welche Regelungssachverhalte handelt es sich dabei?

Mit dem Risikogebietsansatz (vgl. hierzu Antwort zu den Fragen 7 und 8) wäre ein zusätzlicher Aufwand verbunden. Der Umfang eines solchen zusätzlichen Aufwandes lässt sich derzeit aber nicht quantifizieren. Im Übrigen wird sich die Bundesregierung auch insoweit für adäquate und verhältnismäßige Maßnahmen einsetzen.

15. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung des Bundesrates, dass SUP-pflichtige Pläne und Programme weitestgehend von allfälligen EU-Regelungen ausgenommen werden müssten und dass eine Beteiligung der Öffentlichkeit sich darüber hinaus auf die in der Umweltinformationsrichtlinie geregelten Fälle beschränken sollte?

Wenn nein, weshalb nicht, und wenn ja, welche Schlussfolgerungen leitet die Bundesregierung hinsichtlich ihrer eigenen Aktivitäten auf europäischer Ebene daraus ab?

Grundsätzlich ja. Über notwendige Schlussfolgerungen berät die Bundesregierung derzeit.

16. Beabsichtigt die Bundesregierung, der Bitte des Bundesrates zu entsprechen, dass diese sich – für den Fall, dass die Einführung neuer europäischer Regelungen zum Bodenschutz angesichts eindeutiger Mehrheiten im Europäischen Parlament und im Rat sich nicht verhindern lasse – dafür einsetzen soll, dass künftige EU-Regelungen sich auf einheitlichem Niveau und zur Schaffung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen an den in Deutschland bestehenden und bewährten Standards ausrichten?
17. Wenn nein, weshalb nicht, und wenn ja, was gedenkt die Bundesregierung konkret zu unternehmen, um dieser Bitte zu entsprechen?

Die Bundesregierung wird sich dafür einsetzen, dass in Deutschland bereits bestehende, bewährte oder regionale Bodenschutzkonzepte und gesetzliche Regelungen und Ausnahmen nicht infrage gestellt werden; dies auch vor dem Hintergrund der Initiative zur besseren Rechtsetzung.

18. Beabsichtigt die Bundesregierung, der Bitte des Bundesrates zu entsprechen, die Länder in weitere Verhandlungen zeitnah einzubinden?
Wenn nein, weshalb nicht, und wenn ja, in welcher konkreten Form soll dies wann geschehen?

Die Bundesregierung beteiligt den Bundesrat auf der Basis des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union und im Rahmen des in der Geschäftsordnung vorgesehenen Üblichen.

19. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung, dass der eingangs beschriebene „Generalverdacht“ gegenüber genehmigten Anlagen oder Tätigkeiten zu möglicherweise sehr aufwendigen Untersuchungsmaßnahmen bei aktiven Industriestandorten und insoweit zu unnötigen Kosten in erheblicher Größenordnung und zu einem gesteigerten Bürokratieaufwand führen würde, und wenn nein, weshalb nicht?
20. Wenn ja, was gedenkt die Bundesregierung konkret zu unternehmen, damit diese Gefahr zunehmender Bürokratiekosten abgewendet wird?

Die Bundesregierung wird sich dafür einsetzen, dass die Richtlinienvorgaben so ausgestaltet werden, dass die bewährten nationalen Regelungen beibehalten werden können.

21. Inwiefern trägt die in dem Richtlinienvorschlag vorgesehene nationale und öffentliche Erfassung von Altlasten (Altlastenkataster) mit einer daraus abgeleiteten nationalen Zwangssanierung mit Zielwerten, Zeitvorgaben und öffentlicher Berichterstattung nach Auffassung der Bundesregierung zu einem europaweiten – also raumübergreifenden – Umwelt- und Bodenschutz bei?

Die Erfassung und Sanierung von Altlasten dient – wie auch bereits in Deutschland – dem Schutz des Einzelnen und der Allgemeinheit. Zielwerte, Zeitvorgaben und öffentliche Berichterstattung, die über bereits bestehende Regelungen hinausgehen, sind nach Auffassung der Bundesregierung nicht erforderlich.

22. Wie bewertet die Bundesregierung die in dem Richtlinienvorschlag enthaltene grundsätzliche Forderung nach einem nationalen Sanierungsfonds für „herrenlose“ Grundstücke, welche Altlasten aufweisen, und wie sollen derartige Fonds nach Auffassung der Bundesregierung ggf. von wem finanziert werden?

Der Richtlinienvorschlag fordert nicht die Einrichtung eines Sanierungsfonds.

Die Prüfungen, ob die im nationalen Recht vorgesehene Kostentragung in Verbindung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bereits die Anforderungen an einen „geeigneten Finanzierungsmechanismus“ im Sinne der RL erfüllen, sind noch nicht abgeschlossen.

23. Hält es die Bundesregierung für sinnvoll, dass ein Bodenzustandsbericht gemäß Artikel 12 des Richtlinienvorschlags für Grundstücke mit aktuellen Kontaminationswerten der allgemeinen Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden soll, oder sollten derartige Informationen auf die am Grundstücksverkehr Beteiligten begrenzt bleiben?

Wie begründet die Bundesregierung ihre diesbezügliche Einschätzung?

Die Prüfungen eines Bodenzustandsberichts, insbesondere auch im Hinblick auf datenschutzrechtliche Belange, sind noch im Gange (siehe hierzu auch die Antwort auf die Fragen 2 bis 4).

In Deutschland besteht landesrechtlich (z. B. nach Landesbodenschutzgesetz NRW) zum Teil bereits die Pflicht für Grundstückseigentümer, Anhaltspunkte für Altlasten der zuständigen Behörde unverzüglich mitzuteilen. Die Kataster mit Altlastverdachtsflächen, in die diese Hinweise einfließen, sind weitgehend öffentlich zugänglich. Vorbehaltlich der abschließenden Prüfungsergebnisse spräche deshalb viel dafür, in Artikel 12 des Richtlinienvorschlags zur Vermeidung eines unnötigen Eingriffs in das informationelle Selbstbestimmungsrecht und zur Vermeidung unnötiger Bürokratie eine Ausnahme von der Verpflichtung zur Vorlage eines Bodenzustandsberichts für den Fall vorzusehen, dass ein Mitgliedstaat die Information der zuständigen Behörde und etwaiger Kaufinteressenten auf andere Weise sicherstellt.

24. Wie hoch schätzt die Bundesregierung die Kosten, welche im Zusammenhang mit diversen Berichtspflichten (Artikel 16 des Vorschlags), insbesondere auch im Zusammenhang mit der Erstellung eines Bodenzustandsberichts (Artikel 12 des Vorschlags), für die betroffenen Unternehmen entstehen – zumal ein Bodenzustandsbericht auch dann gefordert wird, wenn Grundstücke nicht verschmutzt sind?

Die Bundesregierung hält eine besondere Prüfung der Kosten für die Mitgliedstaaten, die öffentlichen Haushalte und die betroffene Wirtschaft für erforderlich, die noch nicht abgeschlossen ist.

25. Hält die Bundesregierung das Entstehen derartiger Kosten für vertretbar, und wenn ja, aufgrund welcher Erwägungen?

Wenn nein, was gedenkt die Bundesregierung konkret zu unternehmen, damit diese Gefahr zunehmender Bürokratiekosten abgewendet wird?

Die Frage kann erst zu dem Zeitpunkt beantwortet werden, wenn die Bundesregierung ihre Kostenprüfung abgeschlossen hat (siehe Antwort zu Frage 24) und der erwartete Nutzen bewertet wurde.

26. Wie bewertet die Bundesregierung den Sachverhalt, dass die Ausgestaltung der konkreten Anforderungen der Rahmenrichtlinie im so genannten Komitologieverfahren vorgenommen werden soll, im Hinblick auf die Transparenz des Verfahrens und die Angemessenheit der zu erwartenden Vorgaben, und wie steht die Bundesregierung zu der diesbezüglichen Kritik des Bundesrates?

Die Bundesregierung steht diesem Vorschlag skeptisch gegenüber und unterzieht ihn daher einer besonders intensiven Prüfung, da die Gefahr besteht, auf diesem Wege kostenträchtige und umfangreiche Maßnahmen unter Umgehung von Rat, EP, WSA und AdR einzuführen.

27. Hält die Bundesregierung vor diesem Hintergrund den Vorschlag für sinnvoll, die Ausgestaltung der materiell-rechtlichen Anforderungen zum Bodenschutz in der Richtlinie selbst durchzuführen oder das Ausschussverfahren transparenter zu gestalten?

Wenn nein, weshalb nicht, und wenn ja, was gedenkt die Bundesregierung konkret zu unternehmen, damit dieser Vorschlag realisiert wird?

Materiellrechtliche Anforderungen, die nicht mit einer Rahmenregelung in Einklang zu bringen sind, können weder in der Richtlinie selbst noch in einem wie auch immer gearteten Ausschussverfahren beschlossen werden. Hierzu wäre ein gesonderter Kommissionsvorschlag erforderlich, sei es als „Tochtrichtlinie“ oder als Ergebnis der vorgesehenen Überprüfung nach 15 Jahren.