

**Stellungnahme des Ausschusses der Regionen: „Umsetzung der thematischen Strategie für den Bodenschutz“**

(2013/C 17/08)

## DER AUSSCHUSS DER REGIONEN

- ist der Ansicht, dass sich die Regionen Europas von der Bodenart, der Landbewirtschaftung sowie vom Klima her beträchtlich unterscheiden und dass daher eine spezielle Beratung bei der Bewirtschaftung und besondere Schutzstrategien nötig sind, um zu gewährleisten, dass Bodenschutzpolitik in angemessener Weise und mit regionalen Schwerpunkten, aber in einem übergreifenden Rahmen betrieben wird, um die Einhaltung der politischen Zielvorgaben der EU zu gewährleisten;
- stellt fest, dass die Risiken und Bedrohungen für den Boden dringend angegangen werden müssen, insbesondere im Hinblick auf den Klimawandel;
- betont, dass der Klimawandel eine Reihe von Folgen für die Bodenprozesse haben kann, vor allem aufgrund von Veränderungen der Bodenfeuchtigkeit, der Bodentemperatur und der Niederschlagsmuster, die zu einer Verschlechterung der Bodenqualität führen können, indem organische Substanz schwindet und Erosion, Verdichtung und Oberflächenabfluss zunehmen;
- unterstreicht, dass lokale und regionale Gebietskörperschaften einen wichtigen Beitrag zur Überwachung der Bodenverschlechterung und zur Erstellung eines Verzeichnisses schadstoffbelasteter Standorte leisten können;
- ist der Auffassung, dass in der Bodenschutzpolitik ein Gleichgewicht zwischen Maßnahmen auf EU-Ebene und den Grundsätzen der Subsidiarität und der besseren Rechtsetzung hergestellt werden muss, um unnötige zusätzliche Verwaltungslasten und unverhältnismäßig hohe Kosten zu vermeiden. EU-Bodenschutzvorschriften sollten deshalb so gestaltet werden, dass nur dort eingegriffen wird, wo auch tatsächlich gehandelt werden muss
- ist der Auffassung, dass die Lücken bei den Bodenschutzmaßnahmen am besten in der gesamten EU gemeinsam durch einen allgemeinen Rahmen und gemeinsame Grundsätze geschlossen werden sollten, die für alle Mitgliedstaaten verpflichtend sind; hält daher eine Bodenrahmenrichtlinie für sinnvoll, die jedoch auf keinen Fall unnötig präskriptiv sein darf, z.B. hinsichtlich quantitativer Bestimmungen und Grenzwerte.

<b>Berichterstatter</b>	Corrie McCHORD (UK/SPE), Mitglied des Stadtrates von Stirling
<b>Referenzdokument</b>	Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Die Umsetzung der Thematischen Strategie für den Bodenschutz und laufende Maßnahmen  COM(2012) 46 final

## I. POLITISCHE EMPFEHLUNGEN

### DER AUSSCHUSS DER REGIONEN

#### A. Allgemeine Bemerkungen

1. Der Bericht der Kommission bietet eine Übersicht über die Umsetzung der Thematischen Strategie für den Bodenschutz seit deren Annahme im September 2006. Darüber hinaus werden in diesem Bericht aktuelle Tendenzen bei der Verschlechterung der Bodenqualität und künftige Herausforderungen bei der Gewährleistung des Bodenschutzes berücksichtigt.

2. Für die Umsetzung der Strategie waren vier Hauptsäulen vorgesehen: Sensibilisierung, Forschung, Einbeziehung in andere politische Maßnahmen und Rechtsetzung. Fester Bestandteil der Strategie war ein Vorschlag für eine Rahmenrichtlinie für den Bodenschutz (COM(2006) 232 final) mit drei Themenschwerpunkten: Präventivmaßnahmen, Bestimmung des Problems und operationelle Maßnahmen.

3. Der AdR hat bereits mehrere Stellungnahmen zum Thema Bodenschutz verabschiedet:

— „Ressourcenschonendes Europa – eine Leitinitiative innerhalb der Strategie Europa 2020“ (Michel Lebrun, CdR 140/2011 fin);

— „Die Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in der künftigen Umweltpolitik“ (Paula Baker, CdR 164/2010 fin);

— „Thematische Strategie für den Bodenschutz“ (Cor Lamers, CdR 321/2006 fin);

— „Hin zu einer spezifischen Bodenschutzstrategie“ (Cor Lamers, CdR 190/2002 fin).

4. Böden sind untrennbarer Bestandteil unserer Umwelt-, Gesellschafts- und Wirtschaftssysteme. Sie erbringen u.a. Umweltdienstleistungen wie die Stützung der Lebensmittelerzeugung, die Regulierung der Güte und Menge des Wasserflusses, den Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel sowie die Förderung der Artenvielfalt. Im Interesse einer nachhaltigen Umwelt und Wirtschaft in Europa muss unbedingt dafür Sorge getragen werden, dass die Böden in einem guten Zustand sind, um ihre wesentlichen Funktionen ausüben zu können.

5. In einem 2012 von der Europäischen Umweltagentur (EUA) und der Gemeinsamen Forschungsstelle der Europäischen Kommission (JRC) veröffentlichten grundlegenden Bodenzustandsbericht<sup>(1)</sup> wurde die Bedeutung von zehn großen Gefahren für die Böden in Europa herausgestellt: Verlust an organischer Substanz, Erosion, Verdichtung, Versiegelung, Versalzung, Versauerung, Rückgang der Artenvielfalt, Wüstenbildung (für Südeuropa), Erdbeben und Verseuchung. Darüber hinaus wurden die Perspektiven bezüglich Kohlenstoffeinlagerung im Boden und Klimawandel, Wasserrückhaltung, Versauerung und Biokraftstoffen erörtert. In dem Bericht wird festgestellt, dass die Bodenverschlechterung in der EU anhält und in einigen Teilen Europas weiter voranschreitet. Es wird aufgezeigt, dass die bestehenden Strategien und Rechtsvorschriften auf EU-, nationaler oder regionaler Ebene nicht ausreichen, um Böden umfassend zu schützen.

6. Von der mineralischen und organischen Bodenart und dem Bodentyp, der Landbewirtschaftung sowie vom Klima her unterscheiden sich die Regionen Europas beträchtlich. Daher ist eine spezielle Beratung bei der Bewirtschaftung ebenso nötig wie besondere Schutzstrategien, um sicherzustellen, dass Bodenschutzpolitik in angemessener Weise und mit regionalen Schwerpunkten, aber in einem übergreifenden Rahmen betrieben wird, um sicherzustellen, dass die politischen Zielvorgaben der EU auch eingehalten werden.

7. Den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften kommt beim Schutz der europäischen Böden eine zentrale Rolle zu. Als Raumplaner und für die Vergabe von Bau- und Landnutzungsgenehmigungen zuständige Stellen sind sie u.a. dafür verantwortlich, dass die Raumordnungsvorschriften das Ziel des Bodenschutzes erreichen und angemessen umgesetzt werden. Derlei Behörden sind kraft ihrer Befugnisse unter Umständen in der Lage, die Zersiedelung der Landschaft und die Bodenversiegelung zu verhindern, Anreize für die Sanierung städtischer Wohngebiete und brachliegender oder verlassener Industriegebiete zu setzen und unerschlossenes Land zu schützen und zu fördern.

8. Der AdR ist der Ansicht, dass allen künftigen europäischen Bodenschutzregelungen Konzepte zugrunde liegen sollten, die flexibel genug sind, um nationalen und regionalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Ein gemeinsamer EU-weiter Rahmen für den Bodenschutz wird dazu beitragen, dass in allen Mitgliedstaaten ähnliche Bodenschutzverpflichtungen für Landbewirtschaftler (im weitesten Sinne) gewährleistet werden und die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen auf dem Binnenmarkt verringert wird.

<sup>(1)</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc\\_reference\\_report\\_2012\\_02\\_soil.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc_reference_report_2012_02_soil.pdf)

## B. Gegenwärtige und bevorstehende Herausforderungen

9. Der Kommissionsbericht (Abschnitt 4) enthält eine Einschätzung der gegenwärtigen und bevorstehenden Herausforderungen. Der AdR teilt die Auffassung der Kommission, dass sich in den letzten zehn Jahren die Verschlechterung der Bodenqualität sowohl in der EU als auch weltweit beschleunigt hat und dass sich dieser Trend fortsetzen dürfte, wenn nicht die Fragen der Landnutzung und -bewirtschaftung, der organischen Substanz und des Kohlenstoffs sowie der Ressourceneffizienz wirksam angegangen werden.

10. Es liegt auf der Hand, dass das prognostizierte Wachstum der Weltbevölkerung, der steigende Verbrauch von Fleisch- und Milchprodukten, die vermehrte Nutzung von Biomasse für die Energieerzeugung, in Verbindung mit Maßnahmen zur Eindämmung des Klimawandels und zur Anpassung an dessen Folgen, den Risiken der Wüstenbildung und dem Flächenverbrauch insgesamt den Wettbewerb um Land- und Wasserressourcen und die Gefahren der Qualitätsverschlechterung verstärken werden.

11. Die Risiken und Bedrohungen für den Boden müssen dringend angegangen werden, insbesondere im Hinblick auf den Klimawandel. Die Landwirtschaft wirkt sich in besonderem Maße auf die Kohlendioxid- (CO<sub>2</sub>-) und Distickstoffoxid- (N<sub>2</sub>O-) Emissionen aus dem Boden aus. Die Böden in der EU enthalten mehr als 70 Mrd. Tonnen organisch gebundenen Kohlenstoff, fast das Fünfzigfache unserer jährlichen Treibhausgasemissionen. Der Verlust an organischer Substanz aus Böden und die in der Folge erhöhten CO<sub>2</sub>-Emissionen sind aufgrund ihres Beitrags zum Klimawandel besonders ernst zu nehmen. Es gibt Anzeichen<sup>(2)</sup> für einen Rückgang der organischen Substanz im Vereinigten Königreich sowie in Frankreich, Belgien und Österreich. Über die negativen Folgen für die Bodenqualität hinaus kann der Schwund der organischen Substanz im Boden zum Ausstoß von Kohlendioxid in die Atmosphäre führen und sich somit negativ auf die EU-Ziele zur Senkung der Kohlendioxidemissionen auswirken.

12. Der Klimawandel kann eine Reihe von Folgen für die Bodenprozesse haben, vor allem aufgrund von Veränderungen der Bodenfeuchtigkeit, der Bodentemperatur und der Niederschlagsmuster, die zu einer Verschlechterung der Bodenqualität führen können, indem organische Substanz schwindet und Erosion, Verdichtung und Oberflächenabfluss zunehmen. Die Landwirtschaftspolitik bietet derzeit nicht in allen Ländern Europas Schutz für den im Boden gebundenen Kohlenstoff.

13. Es werden Sofortmaßnahmen gefordert, um beeinträchtigte Mooregebiete zu renaturieren und so den Kohlenstoffverlust zu stoppen und um die vielfältigen Ökosystemleistungen gesunder Mooregebiete neu zu beleben. Auch wenn Mooregebiete nur 2 % des Kulturlands in der EU ausmachen, sind sie für über 50 % der CO<sub>2</sub>-Emissionen dieses Sektors verantwortlich. In den letzten Jahren haben auch die Bedenken hinsichtlich der

Folgen der Nutzung von Mooren für die gewerbliche Torfgewinnung zu Gartenbauzwecken zugenommen.

14. Die Erhaltung der CO<sub>2</sub>-Speicherkapazität der Böden (und die Minimierung der N<sub>2</sub>O-Emissionen) wird einen wichtigen Beitrag zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen und zur Eindämmung des Klimawandels leisten. Das Kommissionsprojekt<sup>(3)</sup> „Nachhaltige Landwirtschaft und Erhaltung der Böden“ („Sustainable Agriculture and Soil Conservation – SoCo“) hat eine Reihe von nützlichen Fallstudien und Empfehlungen hervorgebracht.

15. Eine effiziente Ressourcennutzung ist von entscheidender Bedeutung. Die Landwirtschaft ist in hohem Maße von der Fruchtbarkeit des Bodens, insbesondere der Verfügbarkeit von Nährstoffen abhängig. Die meisten in der EU eingesetzten Phosphordünger werden importiert. Die EU produziert jährlich auch große Mengen von Gülle, Bioabfällen und Klärschlamm. Ein Schritt hin zur Sicherung der Nährstoffversorgung, zur Verbesserung der Bodenverhältnisse und zur Begrenzung der Verschmutzung durch potenziell toxische Elemente besteht darin, eine angemessene Sammlung, Aufbereitung und Verwendung dieser Stoffe zu gewährleisten. Der AdR empfiehlt, die Klärschlammrichtlinie zu überarbeiten, um die Verwendung anderer organischer Stoffe, die auf Flächen ausgebracht werden und bislang nicht unter diese Richtlinie fallen, zu kontrollieren.

16. Die derzeitigen Tendenzen beim Flächenverbrauch (Bodenversiegelung) in der gesamten EU sind alles andere als nachhaltig; dies ist ein wichtiger Grund für die Bodenverschlechterung in der EU. Bodenversiegelung betrifft oft fruchtbares Agrarland, gefährdet die biologische Vielfalt, erhöht das Risiko von Überschwemmungen und Wasserknappheit und trägt zur Erderwärmung bei. Leitlinien<sup>(4)</sup> für bewährte Praktiken zur Begrenzung, Abmilderung und Kompensierung der Bodenversiegelung wurden von der Kommission im April 2012 veröffentlicht. Der AdR empfiehlt nachdrücklich die Anwendung dieser Leitlinien.

17. Atmosphärische Einträge säurebildender Substanzen können sich durch Versauerung und Nitrifikation negativ auf Böden auswirken. Stickstoffoxid und Ammoniak gelten jetzt als die wichtigsten Säurebildner, während Schwefeldioxidemissionen generell in den letzten Jahren infolge entsprechender Rechtsvorschriften abgenommen haben. Es wird von wesentlicher Bedeutung sein sicherzustellen, dass die Emissionen säurebildender Substanzen in ganz Europa weiterhin zurückgehen, um die Bodenflächen, deren Säuremengen das kritische Maß überschreiten, zu reduzieren.

## C. Laufende Maßnahmen der Europäischen Kommission

18. Im Kommissionsbericht (Abschnitt 5) werden fünf laufende Maßnahmen skizziert. Zu den einzelnen Maßnahmen hat der AdR folgende Anmerkungen:

<sup>(2)</sup> Europäische Umweltagentur/ Gemeinsame Forschungsstelle der Europäischen Kommission (JRC), 2012: „State of Soil in Europe“, [http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc\\_reference\\_report\\_2012\\_02\\_soil.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc_reference_report_2012_02_soil.pdf)

<sup>(3)</sup> Siehe: <http://eussoils.jrc.ec.europa.eu/projects/SOCO/>

<sup>(4)</sup> Report on best practices for limiting soil sealing and mitigating its effects (April 2011).

## Sensibilisierung

19. Sensibilisierungsinitiativen bezüglich der Thematischen Strategie für den Bodenschutz und der Notwendigkeit des Bodenschutzes in der EU sind von großer Bedeutung. Landbewirtschaftler müssen sich der Methoden des nachhaltigen Bodenmanagements zur Aufrechterhaltung der Ökosystemleistungen der Böden vollkommen bewusst sein. Der AdR lobt deshalb ausdrücklich die von der Kommission seit 2006 unternommenen Anstrengungen zur Sensibilisierung für die Bodenproblematik. Dazu zählen die Veröffentlichung von Atlanten über Europas Böden<sup>(5)</sup> und Bodenvielfalt<sup>(6)</sup> und die Veranstaltung wichtiger einschlägiger Konferenzen. Der AdR begrüßt auch, dass die Kommission eine Arbeitsgruppe „Sensibilisierung und Bildung“ im Rahmen des Europäischen Bodenbüro-Netzwerks (European Soil Bureau Network) eingesetzt hat.

20. Die Sensibilisierung der Landbewirtschaftler und anderer Interessenträger sowie die Aufklärung und Bewusstmachung der Öffentlichkeit über die Bedeutung von Böden sind für die Förderung einer nachhaltigen Bodennutzung entscheidend. Sensibilisierung alleine reicht aber nicht aus, um das erforderliche Maß an Bodenschutz zu erreichen. Vielmehr bedarf es einer Kombination von Maßnahmen, wobei Bildungs- und wirtschaftliche Anreizmaßnahmen ebenso wichtig wie Regulierungsmaßnahmen sein sollten. Sensibilisierungsinitiativen mit dem Ziel einer besseren Anwendung der Methoden des nachhaltigen Bodenmanagements werden weiterhin eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung der Bodenverschlechterung spielen. Der AdR fordert deshalb die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften dazu auf, in diesem Bereich als Botschafter zu agieren und z.B. dem Beispiel der European Land and Soil Alliance (ELSA e.V.) zu folgen.

## Forschung

21. Forschung ist unabdingbar, um ein besseres Verständnis der Bodenschutzprioritäten und einen weiterhin wissenschaftlich fundierten politischen Entscheidungsprozess zu gewährleisten. Der AdR begrüßt deshalb nachdrücklich die von der Kommission seit 2006 unternommenen Anstrengungen zur Finanzierung von ca. 25 Forschungsvorhaben<sup>(7)</sup> wie ENVASSO, RAM-SOIL und SOILSERVICE, bei denen es um die Bodenproblematik geht. Es wird wichtig sein, auch künftig für eine angemessene Verbreitung der Erkenntnisse aus diesen Forschungsvorhaben unter den Endnutzern der einschlägigen Forschungsergebnisse – in letzter Instanz auch den Landbewirtschaftlern – zu sorgen. Die Bereitstellung von zusätzlichen Bodenforschungs- und Bodenüberwachungsdaten ist erforderlich, um die derzeitigen Wissenslücken zu schließen, muss aber stets unter dem Aspekt der Angemessenheit der Kosten und im gegenseitigen Austausch aller beteiligten Stellen erfolgen. Die Ermittlung von Bewertungsmethoden, Gegenmaßnahmen und Mindestanforderungen für die Harmonisierung von Bodenüberwachungstätigkeiten sind von maßgeblicher Bedeutung.

22. Der AdR nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission die Finanzierung von Forschungsvorhaben fortsetzt, insbesondere in den Bereichen Erdrutsche, Bodenversiegelung, Bodenfunktionen, Kohlenstoff- und Stickstoffkreislauf des Bodens (mit Schwer-

punkt Wiederherstellung von Mooren), Bodenfruchtbarkeit und Nährstoffrecycling in der Landwirtschaft. Der AdR unterstützt die Notwendigkeit all dieser Forschungsvorhaben, die auch eine angemessene Vermittlung von Wissen an die Interessenträger erforderlich machen werden.

23. Der Ausschuss der Regionen fordert dazu auf, einen aktualisierten Überblick über den Umfang der Bodenverschmutzung in der EU und den Umgang der Mitgliedstaaten mit dieser Problematik zu erarbeiten. Besonders sollte dabei der Zusammenhang zwischen Boden- und Trinkwasserverschmutzung unter die Lupe genommen werden, da das Grundwasser in vielen Ländern für die Trinkwassergewinnung von großer Bedeutung ist.

## Überwachung

24. Umweltnormen für den Schutz zentraler Bodenprozesse und -funktionen gibt es bislang ebenso wenig wie eine übergreifende Bodenüberwachung in Europa. Es ist notwendig, dem Mangel an systematischen EU-weiten Bodendaten abzuwehren, zu verstehen, welche Informationen bereits vorliegen und wo noch Lücken sind, und Empfehlungen für die künftige Bodenüberwachung aufzustellen. Der AdR teilt die Ansicht, dass es einer umfangreicheren Bodenüberwachung bedarf, z.B. als Grundlage für geeignete Bodenschutzkonzepte. Es sollte dafür gesorgt werden, dass Politiker und Entscheidungsträger auf EU-, nationaler und regionaler Ebene besseren und angemessenen Zugang zu den einschlägigen Bodendaten und -informationen erhalten. Darüber hinaus gibt es in ganz Europa keine geeignete Langzeitüberwachung in einem Netz von Gebieten zur Untersuchung von Problemen, einschließlich der Wechselbeziehungen zwischen Böden und Klimawandel. Der AdR begrüßt deshalb die Fortführung der Arbeiten des Europäischen Bodendatenzentrums (ESDAC).

25. Obwohl die Strategie bereits im sechsten Jahr läuft, mangelt es EU-weit weiterhin vollkommen an einer systematischen oder harmonisierten Bodenüberwachung, und die Untersuchungsmethoden sind uneinheitlich. Innerhalb der EU bestehen erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Art des Bodenschutzes und der Bodenqualität, und durch die vorgeschlagene Bodenrahmenrichtlinie sollte hier Abhilfe geschaffen werden. In diesem Zusammenhang begrüßt der AdR Forschungsvorhaben wie LUCAS, das Bodendaten für das ESDAC liefern soll. Der AdR unterstützt die Vorschläge der Kommission zur Bündelung einer harmonisierten Bodenüberwachung durch wiederholte Bodenuntersuchungen ihrerseits und auch durch den versuchsweisen Einsatz neuer Fernerkundungsverfahren.

26. Lokale und regionale Gebietskörperschaften können einen wichtigen Beitrag zur Überwachung der Bodenverschlechterung und zur Erstellung eines Verzeichnisses schadstoffbelasteter Standorte leisten. Eine gezielte und effiziente Bodenschutzpolitik muss auf dem Wissen aufbauen, wo eine Verschlechterung der Bodenqualität wahrscheinlich ist.

27. Die Bodenqualität wird in den verschiedenen Mitgliedstaaten auf vielfältige Weise überwacht. Die Kommission hat vorgeschlagen, die Überwachung zu harmonisieren, um ein klareres Bild vom Zustand der Böden in der EU zu erhalten. Die

<sup>(5)</sup> Siehe: <http://eusoils.jrc.ec.europa.eu/projects/SOCO/>

<sup>(6)</sup> European Atlas of Soil Biodiversity.

<sup>(7)</sup> JRC Soil Projects.

Gemeinsame Forschungsstelle der Europäischen Kommission hat bereits Daten in erheblichem Umfang erhoben, doch mithilfe übersichtlicher und vergleichbarer Berichte der Mitgliedstaaten wäre noch mehr möglich. Eine harmonisierte Überwachung sollte in Einklang mit der gegenwärtig in Überarbeitung befindlichen Entscheidung über ein Überwachungssystem erfolgen.

### Integration

28. Der AdR begrüßt es, dass die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten aktiv bodenbezogene Maßnahmen entwickelt, etwa im Rahmen des Fahrplans für ein ressourcenschonendes Europa, der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und der Regionalpolitik. Da die Bodenproblematik bereichsübergreifend ist, wird es erforderlich sein, die Bodenschutzvorschläge der Europäischen Kommission in einige strategische Initiativen und Durchführungsinstrumentarien einzubeziehen (z.B. in die Wasserrahmen-, die Nitrat-, die Hochwasser- und die Klärschlammrichtlinie, die Habitat- und die Vogelschutzrichtlinie zur Erhaltung der Artenvielfalt, die Richtlinien zur Umweltprüfung von Plänen, Programmen und Projekten, die Verordnung über die Entwicklung des ländlichen Raums sowie die GAP).

29. Der AdR fordert die Europäische Kommission auf, die Thematische Strategie für den Bodenschutz im Sinne eines gemeinsamen Aktionsplans zu verankern, der es den Mitgliedstaaten und den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften erleichtert, Bodenschutzpolitik zu betreiben und die europäischen Regelungen umzusetzen. Gegenwärtig finden sich die Initiativen und Maßnahmen für den Bodenschutz in zahlreichen Vorschlägen der EU wieder. Die Thematische Strategie für den Bodenschutz kann einen Gesamtüberblick über laufende und neue Maßnahmen geben. So kann sie im Detail aufzeigen,

- welche Bodenprobleme durch branchenspezifische Umweltvorschriften gelöst werden können und worin die übrigen Probleme bestehen;
- welche Möglichkeiten es gibt, die übrigen Probleme durch entsprechende Anpassung der branchenspezifischen Umweltvorschriften zu lösen, sowie
- einen Überblick über die mit EU-Mitteln finanzierten Bodenschutzprojekte liefern. Der AdR ersucht die Europäische Kommission, im Rahmen der EU-Fonds Möglichkeiten für Bodenschutzprojekte vorzusehen.

30. Die vorgeschlagene Ökologisierung der GAP ist zu begrüßen. Reformen sind notwendig, damit Maßnahmen ergriffen werden, um die GAP in Fragen wie dem Bodenschutz für regionale Lösungen attraktiver zu machen. Dabei sollte konkret in Betracht gezogen werden, mithilfe von EU-Mitteln für die Förderung der ländlichen Entwicklung vertragliche Vereinbarungen nach dem Vorbild der schottischen „Rural Development Contracts“ einzuführen, um Landbewirtschaftler für den Schutz von

Böden, die Renaturierung von Mooren, die Schaffung von Feuchtgebieten, die Umwandlung von Acker- in Grünland, die Verhinderung von Bodenerosion und den Schutz organischer Substanzen finanziell zu entschädigen. Der AdR pflichtet daher den Anmerkungen der Kommission hinsichtlich der stärkeren Inanspruchnahme von Maßnahmen zur Verbesserung der Bodenqualität aus Mitteln für die Förderung der ländlichen Entwicklung und der Ausweitung der davon erfassten Fläche nachdrücklich bei.

31. In dem Bericht von EUA und JRC aus dem Jahr 2012 wird darauf hingewiesen, dass die bestehenden, auf einen guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) abzielenden GAP-Maßnahmen für die Zwecke des Bodenschutzes nicht völlig ausreichen. Die aktuellen Vorschläge für eine Ökologisierung der GAP müssen daher stärker auf bessere Ergebnisse beim Bodenschutz ausgerichtet werden, ohne dass der Verwaltungsaufwand für die Behörden der Mitgliedstaaten zunimmt. Dabei ist zu prüfen, ob es im Interesse eines verbesserten Bodenschutzes noch Spielraum für einen weiteren Ausbau der GLÖZ-Maßnahmen gibt.

32. Wohlgermerkt decken GAP-Maßnahmen nur landwirtschaftlich genutzte Böden ab, für die Betriebsprämien gewährt werden. Der AdR bestärkt die Kommission in ihren Vorschlägen für eine weitere Festlegung und Präzisierung bodenbezogener Standards im Rahmen der gesamten GAP-Reform. Insbesondere begrüßt er den aktuellen Vorschlag für einen neuen GLÖZ-Standard zum Schutz organischer Substanzen, der ein Verbot des Stoppelabbrennens und des erstmaligen Pflügens von Feuchtgebieten und kohlenstoffreichen Böden umfasst.

33. Der AdR unterstützt die laufenden Arbeiten der Kommission zur besseren Einbeziehung des Bodenschutzes in andere einschlägige Politikbereiche. Dazu zählt der Aufbau einer Europäischen Innovationspartnerschaft für landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit mit Schwerpunkt auf der Land- und Bodenbewirtschaftung, der Erarbeitung eines Konzepts für den Schutz der europäischen Gewässer und der Umsetzung der Kohäsionspolitik.

34. Es besteht ein eindeutiger Zusammenhang zwischen Bodenbewirtschaftung und diffusem Schadstoffeintrag, und hinsichtlich der Wasserqualität in ganz Europa ist dies ein erhebliches und drängendes Problem. Gefährdet wird die Wasserqualität durch Bodenerosion sowie durch die aus landwirtschaftlichen Nutzflächen austretenden Pestizide und Nährstoffe. In der Nitratrichtlinie 91/676/EWG, der Grundwasserrichtlinie 2006/118/EG und der Wasserrahmenrichtlinie werden trotz der Tragweite des Problems des diffusen Schadstoffeintrags keine speziell bodenbezogenen Bestimmungen unmittelbar zur Auflage gemacht. Ist das Grundwasser jedoch erst einmal verunreinigt, kann seine Dekontaminierung jahrhundertlang dauern; der AdR fordert deshalb die Ergreifung angemessener Maßnahmen, um der Verschlechterung der Bodenqualität sowie der Gefährdung der Qualität des Grundwassers und anderer Gewässer durch diffusen Schadstoffeintrag entgegenzuwirken.

35. Der Schwerpunkt sollte zwar nach wie vor darauf liegen, eine Verschlechterung der Bodenqualität zu verhindern, doch macht der gegenwärtige Zustand einiger Böden in Europa auch Bodensanierungsmaßnahmen erforderlich. Der AdR begrüßt den Kommissionsvorschlag, die Sanierung von Industriebrachen auch im kommenden Programmplanungszeitraum 2014-2020 aus dem Kohäsionsfonds und dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) zu fördern. Lokale und regionale Gebietskörperschaften sollten sich bewusst sein, dass förderfähigen Regionen, die gegen die Bodenverschlechterung vorgehen möchten, auch weiterhin beträchtliche Mittel aus dem Kohäsionsfonds zur Verfügung stehen.

36. Der AdR ersucht die Europäische Kommission, im Rahmen des Förderprogramms LIFE+ zusätzliche Möglichkeiten für Bodenprojekte vorzusehen. Im nächsten Planungszeitraum wäre eine umfassendere Art der Finanzierung denkbar. Gemäß den derzeit geltenden Kriterien müssen Projekte, die in den Bereich „Umweltpolitik und Verwaltungspraxis“ fallen, eine Vorbildfunktion haben und/oder innovativ sein. Bei der Behandlung von Bodenproblemen bedarf es in vielen Fällen jedoch nicht so sehr der Innovation als vielmehr der Wiederholung von Maßnahmen oder der Fortsetzung bereits begonnener Maßnahmen.

### Rechtsetzung

37. Der AdR begrüßt den Vorschlag der Kommission, die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung zu überarbeiten, wodurch sich die Gelegenheit bietet, Bodenbelange bei der Projektplanung bereits frühzeitig und besser einzubeziehen. Die Kommission muss prüfen, wie sich durch die Einbeziehung von Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (LULUCF) im Rahmen der Klimaschutzverpflichtungen der EU bis 2020 Anreize zur Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen und Erhaltung der organischen Substanzen im Boden schaffen lassen.

### Internationale Ebene

38. Bodenschäden können grenzüberschreitende Auswirkungen haben (z.B. Treibhausgasemissionen, diffuse Schadstoffe, erodierte Sedimente, Schwund des Bodenkohlenstoffs, Verschmutzung über Grenzen hinweg). Europas Böden sind wichtige Kohlenstoffsenken und zugleich eine potenzielle Quelle von Treibhausgasen, einschließlich N<sub>2</sub>O-Emissionen.

39. Der AdR begrüßt die konstruktiven Bemühungen der Kommission auf der Rio+20-Konferenz und die Berücksichtigung des Problems der Bodenverschlechterung in der Abschlussklärung<sup>(8)</sup>. Zugleich möchte er die Kommission dazu anhalten, die Bodenschutzpolitik auf internationalen Konferenzen wie den UNFCCC-Tagungen und in anderen einschlägigen Foren wie dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt auch weiterhin prioritär zu behandeln. Der AdR begrüßt es zudem, dass die Kommission und das Sekretariat des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung (UNCCD) aktiv eine Initiative zur Ökonomie der Verschlechterung der

Bodenqualität unterstützen, deren Ziel die Schaffung von Anreizen für Investitionen in nachhaltige Bodenbewirtschaftungsstrategien ist. Darüber hinaus zeigt sich der AdR erfreut darüber, dass die Kommission auf internationaler Ebene die Einrichtung eines zwischenstaatlichen Ausschusses für Bodenfragen unterstützen wird.

### D. Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und bessere Rechtsetzung

40. Da es sich hier um einen Bericht über die Umsetzung der Thematischen Strategie für den Bodenschutz handelt, werden die Grundsätze der Subsidiarität oder Verhältnismäßigkeit durch das Kommissionsdokument selbst nicht berührt. Mittelbar jedoch bezieht es sich auf mögliche EU-Rechtsvorschriften zum Bodenschutz, durch die derlei Fragen durchaus aufgeworfen würden.

41. Die Mitgliedstaaten, die den Vorschlag für eine Rahmenrichtlinie aus dem Jahr 2006 ablehnen und den Erlass des Rechtsakts 2010 im Rat blockierten, führen das Subsidiaritätsprinzip als Argument an. Die Schwierigkeit liegt darin, dass manche Mitgliedstaaten bereits über weitreichende Rechtsvorschriften zum Bodenschutz verfügen, während es in anderen keinerlei oder einen weitaus weniger ausgestalteten Rechtsrahmen gibt. Der AdR fordert die Mitgliedstaaten auf, nationale Maßnahmen zu ergreifen, und ist der Ansicht, dass umgehend

- die Mitgliedstaaten, die bereits über eine Bodenschutzpolitik verfügen, diese, soweit erforderlich, weiterentwickeln sollten;
- die Staaten mit einer ausgestalteten Bodenschutzpolitik hinsichtlich der Staaten ohne Bodenschutzpolitik eine Brückenfunktion ausüben sollten, indem sie ihr Fachwissen teilen. Der AdR ersucht die Europäische Kommission, diesen Prozess zu begleiten;
- die Mitgliedstaaten, die noch keine Bodenschutzpolitik haben, eine solche Politik in absehbarer Zeit schaffen sollten, während sie auf Fortschritte auf europäischer Ebene warten.

Der AdR unterstützt Maßnahmen der Kommission, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen, im eigenen Wirkungsbereich entsprechende Bodenschutzregelungen zu etablieren und umzusetzen.

42. Die Ursachen der Bodenverschlechterung wie z.B. Austritt von Treibhausgasen, Verseuchung, Verdichtung, diffuser Schadstoffeintrag und Versiegelung können allesamt grenzüberschreitende Auswirkungen haben und rechtfertigen daher (zumindest) die politische Abstimmung auf EU-Ebene. Beispielsweise können verdichtete oder geschädigte Böden, die kein Regenwasser aufnehmen können, Überschwemmungen in benachbarten Staaten noch verstärken. Wasserverschmutzung und Eutrophierung, die auch infolge von Bodenverseuchung auftreten,

<sup>(8)</sup> <http://www.unccd2012.org/thefuturewewant.html>

machen nicht vor Landesgrenzen halt. Durch Sedimente, die in einem Land aufgrund von Bodenerosion weggespült werden, können in einem anderen Land Dämme blockiert oder Infrastruktureinrichtungen, wie etwa Häfen, geschädigt werden; verseuchter Boden kann das Grundwasser in einem Nachbarland verunreinigen. EU-Rechtsvorschriften werden daher als eine Möglichkeit angesehen, Landnutzer in einem Staat vor den nachteiligen Folgen von Praktiken in einem anderen Staat zu schützen, für die sie nicht verantwortlich sind<sup>(9)</sup>. Dort, wo grenzüberschreitende Folgen auftreten, sind gemeinsame Initiativen regionaler und lokaler Gebietskörperschaften unverzichtbar, um dem Problem zuleibe zu rücken.

43. Angesichts der Tatsache, dass die Böden in der EU auch sechs Jahre nach Veröffentlichung der Thematischen Strategie für den Bodenschutz noch in Mitleidenschaft gezogen werden, ist es kaum vorstellbar, dass eine Thematische Strategie – selbst in überarbeiteter Fassung – ohne Bodenrahmenrichtlinie ausreicht, um ein durchgehend hohes Bodenschutzniveau in den EU-Mitgliedstaaten zu erreichen und die oben genannten Probleme zu lösen. Von Seiten der Kommission und der Mitgliedstaaten sind verstärkte Anstrengungen zur Gewährleistung des Bodenschutzes erforderlich.

44. Zur Gewährleistung der Verhältnismäßigkeit muss den Mitgliedstaaten in den zukünftigen Rechtsvorschriften ausreichend Spielraum gelassen werden, um die am besten geeigneten Maßnahmen auf der am besten geeigneten administrativen und geografischen Ebene zu bestimmen. Dies wäre unabdingbar, um sicherzustellen, dass die regionalen und lokalen Besonderheiten hinsichtlich der Variabilität der Böden, der Flächennutzung, der örtlichen klimatischen Bedingungen und der sozioökonomischen Gegebenheiten angemessen berücksichtigt werden können.

## E. Schlussfolgerungen

45. Der AdR erkennt die Arbeit der Kommission zur Umsetzung der Thematischen Strategie für den Bodenschutz an. Europas Böden sind unsere Existenzgrundlage und müssen geschützt werden. Der Bedeutung der Böden als nicht erneuerbare und für eine nachhaltige Umwelt unverzichtbare Ressource sollte in übergreifenden Bodenschutzstrategien und -maßnahmen Rechnung getragen werden.

46. Böden müssen geschützt werden, um

- sowohl heute als auch in Zukunft die Versorgung mit sicheren und hochwertigen Lebensmitteln zu gewährleisten,
- Oberflächen- und Grundwasser sauber zu halten,

- Kohlenstoff zu speichern, die Emission von Treibhausgasen einzudämmen und Anpassungen an den Klimawandel zu ermöglichen,
- zur Bewältigung und Abmilderung der Folgen von Überschwemmungen und anderen Naturkatastrophen beizutragen,
- die Artenvielfalt und ihre Komponenten zu schützen,
- gesunde Erholungsgebiete zu erhalten,
- die Geodiversität sowie das kulturelle und archäologische Erbe zu wahren.

47. In sämtlichen europäischen Staaten kann es zu einer Vielzahl von Bodenproblemen kommen, die mitunter ernste, unumkehrbare und kostspielige Folgen zeitigen. Hauptursachen sind Bodenverunreinigungen, Erdbeben, der Verlust an organischen Substanzen, Erosion, Versalzung, Wüstenbildung und Versiegelung. In Anbetracht der grundlegenden Funktionen von Böden und der Ökosystemgüter, die sie der europäischen Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt bereitstellen, sind auf EU-Ebene weitere Bodenschutzstrategien und -vorschriften sowie auf Ebene der Mitgliedstaaten einzelstaatliche Maßnahmen und – soweit noch nicht vorhanden – auch Vorschriften erforderlich. Die infolge von Rechtsvorschriften entstehenden Kosten sollten mit den Kosten des Nichthandelns verglichen werden, und zwar in Form der indirekten Kosten, die Klimawandel, Wasserverunreinigung, Hochwassermanagement, Gesundheitsschutz usw. nach sich ziehen. Die Kommission schätzte 2006 die Gesamtkosten der Verschlechterung der Bodenqualität in den 25 EU-Mitgliedstaaten auf 38 Mrd. EUR pro Jahr.

48. Die Bodenqualität steht in engem Zusammenhang mit anderen Umweltbereichen von EU-weiter Relevanz (z.B. Luft, Wasserqualität, Hochwasserrisiko, Artenvielfalt, Klimaschutz, erneuerbare Energien). Bei der künftigen Bodenschutzpolitik muss der Zusammenhang mit anderen EU-Umweltzielen (z.B. der Wasserrahmenrichtlinie) berücksichtigt werden. Zwar betreffen einzelne Teile vieler geltender EU-Rechtsvorschriften den Bodenschutz, übergreifende Rechtsvorschriften speziell für den Bodenschutz stehen jedoch noch aus. Die geltenden Vorschriften sind gemeinhin auf spezifische Landnutzungs- oder -bewirtschaftungsarten beschränkt und erstrecken sich nicht auf sämtliche Arten der Bodenbedeckung.

49. Lokale und regionale Gebietskörperschaften müssen den Flächenverbrauch in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich abschätzen und im Falle nicht nachhaltiger Tendenzen mögliche Gegenmaßnahmen erwägen. Unterstützt werden können sie bei diesen Aufgaben durch die Anwendung der Versiegelungsleitlinien der Kommission und durch die laufende Umsetzung der vier Säulen der Thematischen Strategie für den Bodenschutz. Lokale und regionale Gebietskörperschaften sollten zudem auch in Zukunft gezielt zu dieser Strategie beitragen, indem sie beispielsweise die Entwicklung von örtlichen Bodenschutzregeln unterstützen.

<sup>(9)</sup> Europäisches Umweltbüro (EEB) (2011), „Soil: Worth Standing your Ground for. Arguments for the Soil Framework Directive“ („Bodenschutz – Argumentationshilfe für eine EU-Rahmenrichtlinie“).

50. Es empfiehlt sich, die Lücken bei den Bodenschutzmaßnahmen in der gesamten EU gemeinsam durch einen allgemeinen Rahmen und gemeinsame Grundsätze zu schließen, die für alle Mitgliedstaaten verpflichtend sind. Daher ist eine Bodenrahmenrichtlinie zu begrüßen, die jedoch auf keinen Fall unnötig präskriptiv sein darf, z.B. hinsichtlich quantitativer Bestimmungen und Grenzwerte. Das Subsidiaritätsprinzip ist von besonderer Bedeutung, da sich die Böden in den einzelnen Regionen Europas sehr voneinander unterscheiden. Bodenschutzmaßnahmen sollten daher risikoabhängig, situationsbedingt und verhältnismäßig sein, und bei ihrer Gestaltung sollten regionale Gegebenheiten berücksichtigt werden. Wirksamer Bodenschutz erfordert maßgeschneiderte Lösungen. Da die Bodenschutzpolitik

vornehmlich auf lokaler und regionaler Ebene umgesetzt wird, sind die entsprechenden gesetzlichen Regelungen vorrangig auf dieser Ebene zu treffen. Eine bessere Bodenüberwachung ist erforderlich, um die Entwicklung, Förderung und Bewertung regionaler Ansätze beim Bodenschutz zu unterstützen.

51. In der Bodenschutzpolitik muss ein Gleichgewicht zwischen Maßnahmen auf EU-Ebene und den Grundsätzen der Subsidiarität und der besseren Rechtsetzung hergestellt werden, um unnötige zusätzliche Verwaltungslasten und unverhältnismäßig hohe Kosten zu vermeiden. Die EU-Bodenschutzvorschriften sollten deshalb so gestaltet werden, dass nur dort eingegriffen wird, wo auch tatsächlich gehandelt werden muss.

Brüssel, den 30. November 2012

*Der Präsident*  
*des Ausschusses der Regionen*  
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO

---