



VERBINDUNGSSTELLE DER BUNDESLÄNDER
BEIM AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG
1010 Wien Schenkenstraße 4
Telefon 01 535 37 61 Telefax 01 535 37 61 29 E-Mail vst@vst.gv.at

Kennzeichen **VSt-6515/117**
Datum 2. Oktober 2023
Bearbeiter Mag. Michael Khün
Durchwahl 24

E-Mail

Betrifft
EU;
Richtlinie für eine Überwachung und Resilienz von Böden – Vorschlag, KOM(2023)
416 endgültig;
Prüfung der Einhaltung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips;
einheitliche Länderstellungnahme gemäß dem Artikel 23d Absatz 2 B-VG

Beilage

An den
Ausschuss der Regionen
Referat für Subsidiaritätskontrolle
Rue Belliard 101
B-1040 Brüssel

1) Die Verbindungsstelle der Bundesländer legt im Auftrag der österreichischen Bundesländer eine einheitliche Länderstellungnahme gemäß dem Artikel 23d Absatz 2 B-VG mit einer Prüfung der Einhaltung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips hinsichtlich des Vorschlags für eine Richtlinie für eine Überwachung und Resilienz von Böden in der Beilage vor.

2) Die Verbindungsstelle ersucht um Berücksichtigung der einheitlichen Länderstellungnahme gemäß dem Artikel 23d Absatz 2 B-VG.

Der Leiter
i.V. Mag. Werner Hennlich

Einheitliche Länderstellungnahme gemäß Artikel 23d Absatz 2 B-VG zur Prüfung der Einhaltung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips hinsichtlich des Vorschlags für eine Richtlinie für eine Überwachung und Resilienz von Böden

Inhalt des Richtlinienvorschlags

Die EU-Bodenstrategie für 2030 bildet als Teil des Green Deals den Rahmen für den Schutz und die Wiederherstellung der Böden und die Gewährleistung ihrer nachhaltigen Nutzung. Im Rahmen dieser Strategie hatte die Kommission geplant, ein neues „Bodengesundheitsgesetz“ zu verabschieden, um alle Böden zu schützen und sicherzustellen, dass diese nachhaltig genutzt werden. Ebenso wird beabsichtigt die zum Teil durch zu intensive, nicht standortangepasste Landwirtschaft entstandene Verschlechterung der Bodenqualität und die zunehmenden Auswirkungen des Klimawandels einzudämmen.

Bei dem aktuell vorliegenden Vorschlag der Kommission zu einem „Bodenüberwachungsgesetz“ handelt es sich um einen aus dieser Initiative entstandenen Richtlinienvorschlag. Der Vorschlag enthält eine einheitliche Definition des Begriffs Bodengesundheit, schafft einen umfassenden Überwachungsrahmen und soll hierdurch eine nachhaltige Bodenbewirtschaftung und die Sanierung kontaminierter Standorte fördern. Das Ziel der Richtlinie besteht somit darin, einen kohärenten Bodenüberwachungsrahmen für alle Böden in der gesamten EU zu schaffen und hierdurch die Bodengesundheit in der Union kontinuierlich zu verbessern, um bis 2050 gesunde Böden zu erreichen und die Böden in einem gesunden Zustand zu halten.

Dem Vorschlag zufolge verpflichten sich die Mitgliedstaaten, Daten zur Bodengesundheit zu sammeln und diese nach fünf Jahren ab Inkrafttreten des Vorschlags einer EU-weit harmonisierten Methodik zu bewerten. Die Mitgliedstaaten richten hierzu Bodenbezirke ein und benennen zuständige Behörden, um die in der Richtlinie festgelegten Aufgaben wahrzunehmen.

Obwohl der Text "nachhaltige Bewirtschaftungssysteme und regenerative Praktiken" vorschlägt, welche zur Verbesserung der Bodengesundheit eingesetzt werden können, enthält der Legislativvorschlag keine Verpflichtungen für Mitgliedstaaten, über die Überwachung hinausgehende Maßnahmen zu ergreifen. Einzig wird vorgesehen, dass Mitgliedstaaten Praktiken zum Schutz der Böden normieren und Mechanismen zur freiwilligen Zertifizierung von Böden vorsehen können.

Prüfung des Richtlinienvorschlags auf Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Allgemeines zum Entwurf

Das vorrangige Ziel der Europäischen Kommission, die Verbesserung der europäischen Böden und die Setzung von europaweiten einheitlichen Monitoringmaßnahmen in einer Richtlinie wird von den kompetenzrechtlich gem. Art 15 B-VG in Gesetzgebung und Vollziehung für den qualitativen Bodenschutz zuständigen Ländern aufmerksam verfolgt, inwieweit sich dies positiv auf das Schutzgut Boden und die Interessen der Länder auswirkt. Eine Verbesserung der Bodengesundheit erhöht den Schutz für die menschliche Gesundheit und vermindert Risiken für die Umwelt, das Klima, fördert Wirtschaft und Gesellschaft, dies insbesondere in den Bereichen Ernährungssicherheit, Wasserqualität, hinsichtlich der Gefahr von Überschwemmungen und Dürren, der Produktion von Biomasse, Kohlenstoffemissionen und dem Verlust der biologischen Vielfalt. Die EU-Bodengesundheitsstrategie sieht vor, alle Böden der EU bis 2050 wieder in einen gesunden Zustand zu bringen. In diesem Kontext scheint es außerordentlich wichtig, die besonderen regionalen Voraussetzungen und Herausforderungen rechtlicher und zeitlicher Natur im Gesetzgebungsprozess zu berücksichtigen, sodass diese Maßnahmen in allen Ländern umsetzbar scheinen.

Allgemein kann zum vorliegenden Entwurf angemerkt werden, dass der in Diskussion befindliche Monitoringrahmen den Anschein erweckt, als erster Schritt für weitere bereits jetzt von EU-Seite vorgesehene Maßnahmen im Bereich der Bodengesundheit in Verbindung mit der EU-Bodenstrategie 2030 zu dienen. Beim Monitoring selbst handelt es sich nur um ein reines Instrument der Überwachung, jedoch stellen die Erwägungsgründe und die Zielsetzung eindeutig darauf ab, dass langfristig gesunde Böden hergestellt werden sollen. Obwohl der aktuelle Entwurf keine

Maßnahmen zur Bodennutzung vorsieht und es aktuell den Mitgliedstaaten selbst überlassen wird, Regenerationspraktiken/-maßnahmen auf Grundlage der Ergebnisse der Bodenbewertungen zu setzen, so ist absehbar, dass mit auf dieser Richtlinie aufbauenden Bodenschutzgesetzen zukünftig eine Normierung von Maßnahmen geplant sein wird. Hierzu ist bereits jetzt festzustellen, dass es sich bei derartigen rechtlich normierten Maßnahmen im Bereich der Bodennutzung um Maßnahmen nach Art.192 Abs. 2 lit. b handelt, die nach Anhörung des Europäischen Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen je- denfalls in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren im Rat einstimmig zu be- schließen sind. Auch ist hinsichtlich der Formulierungen des vorliegenden Vorschla- ges darauf zu achten, dass dieser nicht indirekt eine Pflicht auslöst Maßnahmen er- greifen zu müssen, um in dieser Richtlinie (bzw. nach Bewertung und Überprüfung durch die Kommission nach 6 Jahren) gesetzte Parameter einhalten zu können (hierzu in Art. 7 und Art. 9).

Zu diesem Vorschlag ist anzumerken, dass hierdurch ein erheblicher bürokratischer und finanzieller Aufwand für die in der Gesetzgebung und Umsetzung für allgemeine Bodenflächen zuständigen Bundesländer entsteht: Neben der Anpassung bzw. Neu- fassung der landesgesetzlichen Bodenschutzgesetze entsteht durch die umfassen- den Verpflichtungen zur Messung und Beurteilungen von Bodenzuständen sowie Be- richtspflichten an die EU ein erhöhter Personalbedarf, der aktuell nicht abschließend beurteilt werden kann. Durch die Normierung eines Monitorings für alle Bodentypen ist zudem durch die kompetenzrechtliche Zuständigkeit für Wälder auch auf Bundes- ebene eine Novellierung des Forstgesetzes vonnöten. Weiters wird durch die im Ent- wurf gemachten Vorgaben der Identifizierung und Überwachung kontaminierter Flä- chen (Art. 12 der RI), die in den Kompetenzbereich nach Art. 10 Abs. 1 Z12 B-VG fal- len, eine entsprechende Novellierung des Altlastensanierungsgesetzes notwendig. Durch diese zersplitterte Zuständigkeit in den unterschiedlichen Regelungsbereichen wird die Nennung einer Behörde pro Bodenbezirk (Art. 5) zur Übernahme aller Be- richtspflichten wohl kaum möglich sein. Auch die Abgrenzung dieser Bodenbezirke wird aufgrund der großen Heterogenität von Böden, Nutzungen und Landbedeckung in Österreich Herausforderungen mit sich bringen.

Artikel 7

In Art. 7 der Richtlinie werden unterschiedliche Vorgaben mittels Bodengesundheitsdeskriptoren aufgestellt. Bei den in Anhang 1A normierten Werten handelt es sich um europaweit einheitliche Vorgaben, die teilweise problematisch sind: So ist hinsichtlich der Bodenerosion ein nicht zu erfüllender Wert von maximal 2 t/ha und Jahr angesetzt. Dieser Wert ist in vielen Bereichen nur mit einer Landnutzungsänderung möglich, andernfalls der Boden durch die strengen Vorgaben als ungesund zu beurteilen wäre. Demnach sollten hier Grenzwerte angesetzt werden, die ohne Änderung der Bewirtschaftung erreicht werden können, oder eine Änderung in der Beurteilung ungesünder Böden vorgenommen werden (siehe Art. 9). Dies insbesondere, da es sich bei der Bodenerosion um einen schwer messbaren Wert handelt, der sich eines aufwendigen Rechenmodells bedient, dessen Ergebnisse kaum vergleichbar bzw. nicht aussagekräftig sind. Aufgrund der Vorgabe eines derart strikten Grenzwertes für Bodenerosion in Art. 7. i. V. m. Anhang I Teil A wäre bei keiner Anpassung des Grenzwertes eine einstimmige Beschlussfassung erforderlich bzw. ist dieser durch die Kompetenzgrundlage des Art. 192 Abs. 1 AEUV bzw. das dort verankerte ordentliche Gesetzgebungsverfahren nicht gedeckt.

Bei den in Anhang 1 B normierten Bodengesundheitsdeskriptoren legen die Mitgliedstaaten die Werte unter Berücksichtigung nationaler/regionaler Gegebenheiten fest. Dies führt dazu, dass durch Festlegung eines (selbstgegebenen) Grenzwertes Böden als ungesund beurteilt werden könnten und als Folge Regenerationspraktiken gemäß Art. 10 notwendig werden. Da es sich hier um eine unklare Darstellung der tatsächlichen Werte aufgrund selbstgemachter Vorgaben handelt, sollten die selbstgegebenen Werte in Anhang 1 Teil B bei der Beurteilung der Bodengesundheit als reine Zielwerte gelten und in der Beurteilung ausgeklammert werden. Beispielsweise ist bei Phosphor durch die Messmethode und die unterschiedlichen Bodenbeschaffenheiten eine extrem niedrige Vergleichbarkeit gegeben.

Bei Messungen von Werten aus Anhang 1 Teil C, für welche keine Werte vorgesehen sind, (wie Ph, Nitrat, Oberbodenverdichtung, Biodiversität) kann die Möglichkeit selbst Grenzvorgaben zu setzen entfallen, da hier ein reines Monitoring der Werte als ausreichend erachtet wird.

Artikel 8

In Art. 8 Z 5 werden jährliche Überprüfungen zu „Bodenverbrauch“ und „Bodenversiegelung“ bestimmt, die in der Praxis relativ schwer bestimmt werden können. Dies ist insbesondere problematisch, da der Richtlinienentwurf keine Informationen hinsichtlich der anzuwendenden Messmethode gibt und daher das Hauptziel des Richtlinienentwurfs, die europaweite Vergleichbarkeit der Messergebnisse, konterkariert wird. Demnach sollte die Bestimmung zur Messverpflichtung in ihrer jetzigen Form entfallen oder andernfalls um eine konkrete Messmethode präzisiert werden.

Artikel 9

In Art. 9 wird bestimmt, dass ein Boden als ungesund zu beurteilen ist, sofern dieser einen Wert aus Anhang I Teil A oder Anhang I Teil B nicht erfüllt: Wie bereits oben erörtert, wird diese Beurteilung als unverhältnismäßig streng angesehen, da Böden durch die Nichterreichung eines Parameters nicht automatisch als ungesund zu klassifizieren sind. (Als Beispiel könnten hier geogen bedingte Arsengehalte im Boden genannt werden. Diese sind vom Menschen nicht beeinflussbar, würden aber einen Boden automatisch als ungesund definieren, da ein Parameter nicht den Vorgaben entspricht.) Insbesondere bei selbstgesetzten Werten zu Anhang I Teil B sollte hier ein Spielraum (zB weitere Toleranzgrenzen oder keine zwingende Einhaltung aller Werte) eingeräumt werden, um Mitgliedstaaten nicht dadurch zu benachteiligen, dass diese strengere Grenzen für ihre Böden vorsehen. Vor diesem Hintergrund ist die gegenständliche Regelung in der vorgeschlagenen Fassung unverhältnismäßig.

Die Mitgliedstaaten haben gemäß Art. 9 Abs. 1 des Richtlinienvorschlags sicherzustellen, dass mindestens alle fünf Jahre eine Bodengesundheitsbewertung durchgeführt wird. Allerdings gehen Veränderungen am Boden z.T. langsam vor sich, sodass die Festlegung der 5-Jahres-Frist ev. überdacht werden könnte.

Zudem führt der von den Mitgliedstaaten aufgrund von Art. 9 Z 5 zu erarbeitende freiwillige Zertifizierungsmechanismus für Landbesitzer zu einem Wildwuchs an unterschiedlichen Zertifizierungen ohne Vergleichswert, dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Mitgliedstaaten die in Anhang I Teil B gesetzten Werte selbst zu

setzen haben. Eine Bodengesundheitszertifizierung bringt nur einen geringen Mehrwert für die Ziele des Bodenschutzes, da es sich um ein Marktinstrument mit allenfalls indirekten Auswirkungen auf die Bodenqualität handelt. Gleichzeitig ist die Einführung und Verwaltung eines Systems der Bodengesundheitszertifikate mit einem großen Verwaltungsaufwand verbunden, sodass diese Maßnahme überschießend und somit unverhältnismäßig ist.

In Art. 9 Z 6 wird vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten auf Ersuchen der Landbesitzer Daten zur Bodengesundheit herauszugeben haben. Diese Bestimmung ist seit der Novelle des Umweltinformationsgesetzes (BGbl. I Nr. 6/2005) 2005, welche die EU-Umweltinformationsrichtlinie und damit auch ein Teil des Übereinkommens von Aarhus auf Bundesebene in nationales Recht umgesetzt und damit den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen erweitert, überschießend. Der Zustand von Umweltbestandteilen wozu auch der Boden als solches zählt (§ 2 Z 1) wurde hierbei explizit aufgezählt, demnach besteht keine Notwendigkeit der Normierung einer derartigen Verpflichtung der Mitgliedstaaten im aktuellen Richtlinienvorschlag.

Artikel 10

Sofern ein Boden nach Art. 9 als ungesund beurteilt wird, sieht Art. 10 vor, dass die Mitgliedstaaten bis 4 Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie nachhaltige Bodenbewirtschaftungspraktiken, sowie Regenerationspraktiken/-maßnahmen auf Grundlage der Ergebnisse der Bodenbewertung festlegen. Diese Maßnahmen sollen regelmäßig überprüft und aktualisiert werden. Zudem wird in Z4 vorgesehen, dass die Kommission mittels delegierter Rechtsakte die Anpassung von Anhang III hinsichtlich wissenschaftlicher und technischer Erkenntnisse vorsehen kann. Hierzu ist auszuführen, dass derartige Regenerationspraktiken den Mitgliedstaaten selbst überlassen sind und ungesunde Böden derzeit auch ohne Sanktionen für die Mitgliedstaaten sind. Sofern jedoch aufgrund gemachter Vorgaben dieser Richtlinie eine Bewirtschaftungsänderung zwingend notwendig wird, handelt es sich um einen unerlaubten Eingriff in den Bereich des Bodenrechts.

Artikel 20

Mit Art. 20 des Richtlinienentwurfs soll die Europäische Kommission ermächtigt werden, delegierte Rechtsakte zu erlassen, um Änderungen der Artikel 8, 10, 15 und 16 vornehmen zu können. Gemäß Art. 290 Abs. 1 AEUV kann aber nur eine Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte erteilt werden, sofern es sich ausschließlich um nicht wesentliche Vorschriften handelt. Hier könnte jedoch durch die Änderung von in Art. 8 normierten Messmethoden durch delegierten Rechtsakt mittelbar Einfluss auf die in Anhang II enthaltenen Messmethoden oder die in Art. 10 aufgestellten Grundsätze der nachhaltigen Bodenbewirtschaftung genommen werden. Diese Befugnisübertragung ist daher auf nur nicht wesentliche Vorschriften einzuschränken, um eine Befugnisüberschreitung bereits jetzt wirksam zu vermeiden und Rechtsklarheit über die indirekte Möglichkeit zur Änderung wesentlicher Normen zu schaffen.

Artikel 22

Mit Art. 22 des Entwurfs soll sichergestellt werden, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, die die Durchführung dieser Richtlinie anfechten wollen, Zugang zu einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren haben. Diese Verpflichtung ergibt sich bereits aus Art. 9 Abs. 3 der Aarhus Konvention, die den Rechtsschutz im Zusammenhang mit Umweltinformationsbegehren (Abs. 1), den Rechtsschutz für Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit gegen Entscheidungen in Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren (Abs. 2) und den Rechtsschutz gegen die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und Unterlassungen (Abs. 3) vorsieht. Aus aktueller Judikatur der Aarhus Konvention selbst ergibt sich daher bereits eine ausreichende Klagebefugnis, demnach sollte Art. 22 des Entwurfs gänzlich entfallen. Dies insbesondere, da hier aus der Richtlinie, neben Monitoringmaßnahmen, keine konkreten Maßnahmen bzw. verpflichtend zu erfüllende Ziele normiert werden, die eingeklagt werden könnten. Sollte es sich hierbei um die Möglichkeit die selbstgesetzten Maßnahmen der Mitgliedstaaten einzuklagen handeln, so wird diese Klagemöglichkeit als für die Zielerreichung hinderlich gesehen, da die Mitgliedstaaten durch diese Befugnis eine deutlich höhere Schwelle zur Selbstverpflichtung erfahren.

Artikel 23

Art. 23 sieht vor, dass die Mitgliedstaaten die Sanktionen festlegen, die bei einem Verstoß gegen die einzelstaatlichen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie zu

verhängen sind. Diese Sanktionen sollen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.

In Z 2 des Artikels wird weiter ausgeführt, dass die Mitgliedstaaten Geldstrafen vorzusehen haben, die proportional zu dem Umsatz der juristischen Person bzw. dem Einkommen der natürlichen Person, die den Verstoß begangen hat, sind. Die Bestimmung geht weit über die Regelungen einer Richtlinie hinaus und greift derartig spezifisch - jedoch diametral - in das Verwaltungsstrafrecht der Mitgliedstaaten ein, dass der richtlinienkonforme Vollzug unmöglich ist. Der Entwurf sieht vor, dass durch die Geldbuße der für den Verstoß verantwortlichen Person der damit lukrierte wirtschaftliche Nutzen entzogen werden muss. Diese Feststellung wird im Vollzug jedoch erheblichen Aufwand verursachen. So ist in vielen Fällen unklar, ob der geldwerte Vorteil besteht, falls ja worin und wie sich dieser beziffern lässt müsste im Einzelfall durch Sachverständige festgestellt werden. Zudem ist diese Regelung nicht mit dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit vereinbar, da diese keinen Spielraum für Mitgliedstaaten hinsichtlich der zu verhängenden Strafen vorsieht und viel zu enge Vorgaben zur innerstaatlichen Sanktionierung setzt. Diese Bestimmung ist, um dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit zu entsprechen, zu überarbeiten und hat den Mitgliedstaaten ausreichend Spielraum bei der innerstaatlichen Umsetzung der Richtlinie in Bezug auf die Verhängung von Strafen zu gewähren.

Artikel 24

Der vorgelegte Richtlinienentwurf sieht nach sechs Jahren eine Bewertung der Richtlinie mittels Berichtes vor, in welchem festgestellt werden soll, ob das Ziel der Regeneration ungesunder Böden bis 2050 erreicht werden kann. Nach 6 Jahren (zwei Jahre bis zur Umsetzung, vier Jahre bis zu den Messungen) kann jedoch nur eine Aussage über den derzeitigen Zustand der Böden getroffen werden, nicht aber über die Wirksamkeit der hieraus innerstaatlich gesetzten Maßnahmen. Die gesetzte Frist von sechs Jahren zur Bewertung der Richtlinie ist demnach zu kurz gewählt und sollte auf mindestens 10 Jahre verlängert werden, um einen Vergleich von Messergebnissen zu ermöglichen.
