



EU-Bodenüberwachungsgesetz

Soil Monitoring Law liegt am Tisch

EU-Kommission legt Richtlinie zur Bodenüberwachung und Bodenresilienz vor: Stufenweiser Ansatz am Weg zur Bodengesundheit bis 2050 – erste Stufe mit Monitoring-Verpflichtungen ohne verbindliche Ziele oder Grenzwerte.

Die Europäische Kommission (EK) hat am 5. Juli 2023 im Rahmen vom European Green Deal einen weiteren Baustein vorgelegt: Konkret wurde ein Maßnahmenpaket für eine nachhaltige Nutzung natürlicher Pflanzen- und Bodenressourcen vorgestellt, welches die Widerstandsfähigkeit der Lebensmittelsysteme und der Landwirtschaft in der EU stärken soll. Als Hintergrund nennt die Kommission, dass mehr als 60% der europäischen Böden geschädigt sind und wissenschaftliche Erkenntnisse zeigen, dass sich die Situation weiter verschlechtert. Die nicht nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen der EU, insbesondere die Verschlechterung und Verschmutzung der Böden, ist als

eine der Hauptursachen für die Klima- und Biodiversitätskrise identifiziert. Insbesondere die Bodenschädigung hat bereits Milliarden Euro gekostet – geschätzt mehr als 50 Milliarden Euro pro Jahr durch den Verlust wichtiger Ökosystemleistungen.

Im Paket enthalten ist ein Richtlinienvorschlag zur Bodenüberwachung und -resilienz („Bodenüberwachungsgesetz“, englisch: „Soil Monitoring Law“). Grundlegendes Ziel des vorgeschlagenen Gesetzes ist es, dass sich bis 2050 alle Böden in einem gesunden Zustand befinden. Der Vorschlag enthält keine verbindlichen Ziele oder Grenzwerte oder direkte Verpflichtungen für Grundbesitzer:innen und Nutzungsberechtigte. Die Mitgliedstaaten müssen neben den umfassenden Bodenüberwachungs-Verpflichtungen Maßnahmen zur nachhaltigen Bodenbewirtschaftung und -regenerierung festlegen und die Sanierung kontaminierter Standorte fördern.

Stufenweiser Ansatz auf dem Weg zu mehr Bodengesundheit 2050

Der Vorschlag stützt sich auf eine Folgenabschätzung. In dieser wurden die politischen Optionen anhand von fünf zentralen Bausteinen beschrieben:

- Definition der Bodengesundheit und Einrichtung von Bodenbezirken
- Überwachung der Bodengesundheit
- nachhaltige Bodenbewirtschaftung
- Identifizierung, Registrierung, Untersuchung und Bewertung von kontaminierten Standorten
- Wiederherstellung (Regeneration) der Bodengesundheit und Sanierung verunreinigter Standorte.

Das langfristige Ziel der Richtlinie besteht darin, bis 2050 gesunde Böden zu erreichen. Angesichts des begrenzten Wissens über den Zustand der Böden sowie über die Wirksamkeit und die Kosten der Maßnahmen zur Wiederherstellung der Gesundheit der Böden verfolgt die Richtlinie als Zwischenschritt einen stufenweisen Ansatz. Dieser Ansatz soll den Mitgliedstaaten Zeit geben, die Mechanismen einzurichten, um zunächst den Zustand der Böden zu bewerten und dann über die erforderlichen Sanierungsmaßnahmen zu entscheiden, sobald die Ergebnisse vorliegen.

Phase 1: Monitoring

Hier liegt der Schwerpunkt auf der Schaffung eines Rahmens für die Bodenüberwachung und der Bewertung der Situation der Böden in der gesamten EU. Sie enthält auch Anforderungen zur Festlegung von Maßnahmen zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Böden und zur Regenerierung ungesunder Böden, sobald ihr Zustand festgestellt wurde, ohne jedoch die Verpflichtung aufzuerlegen, bis 2050 gesunde Böden zu erreichen, und ohne Zwischenziele festzulegen. Dieser verhältnismäßige Ansatz soll es ermöglichen, eine nachhaltige Bodenbewirtschaftung und die Regenerierung ungesunder Böden gut vorzubereiten, Anreize zu schaffen und in Gang zu setzen.

Phase 2: Ziele, Grenzwerte, Maßnahmen

Die Kommission wird, sobald die Ergebnisse der ersten Bewertung der Böden und der Trendanalyse vorliegen, eine Bestandsaufnahme der Fortschritte auf dem Weg zum Ziel für 2050 und der dabei gemachten Erfahrungen vornehmen und gegebenenfalls eine Überarbeitung der Richtlinie vorschlagen, um die Fortschritte bis 2050 zu beschleunigen. In dieser zweiten Phase werden dann voraussichtlich verbindliche Ziele, Grenzwerte und Maßnahmen festgeschrieben werden.

Definieren und beobachten

Dementsprechend konzentriert sich die Gesetzgebung in dieser ersten Phase auf die Festlegung einer „Definition der Bodengesundheit“ sowie einer „Regelung für die Überwachung der Bodengesundheit“. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Daten über den Zustand der Böden zu erheben und auf dieser Basis innerhalb von fünf Jahren gemäß einer EU-weit harmonisierten Vorgehensweise eine Bewertung zur Bodengesundheit zu erstellen. Zu den Parametern gehören Versalzung, Erosion, Kohlenstoffverlust, Verdichtung, Nährstoffüberschuss, chemische Verunreinigung und Wasserrückhalt sowie der Grad der Bodenversiegelung und des Flächenverbrauchs. Die Indikatoren für die Bodenversiegelung – der Begriff bezieht sich auf die Bedeckung des Bodens, z.B. durch die Stadtentwicklung – müssen alle 2 Jahre aktualisiert werden, während Messungen der Bodenqua-

lität nur alle 6 Jahre durchgeführt werden müssen. Der Vorschlag soll zudem verschiedene Quellen von Bodendaten unter einem Dach vereinen, indem Bodenproben aus der EU-Rahmenerhebung über die Bodennutzung und -bedeckung (LUCAS) mit Satellitendaten von Copernicus sowie mit nationalen und privaten Daten kombiniert werden.

Diese Ergebnisse werden dann Landwirt:innen und anderen Bodenbewirtschafteter:innen zur Verfügung gestellt, um die nachhaltige Bodenbewirtschaftung zu normieren – durch ein freiwilliges Zertifizierungssystem. Dadurch sollen Innovationen, technologische und organisatorische Lösungen, insbesondere für landwirtschaftliche Praktiken, unterstützt werden. Darüber hinaus soll durch diese Daten das Verständnis von Trends bei Dürren, Wasserrückhalt und Erosion verbessert werden und so die Katastrophenprävention und das Katastrophenmanagement gestärkt werden. Gesunde Böden und bessere Daten bieten zusätzliche Einkommensmöglichkeiten für Landwirt:innen und Landbewirtschafteter:innen, die für die Kohlenstoffbewirtschaftung belohnt werden können, Zahlungen für Ökosystemleistungen erhalten oder den Wert gesunder Böden und der darauf erzeugten Lebensmittel steigern. Weitere Verpflichtungen für Landwirt:innen oder Mitgliedstaaten, über die Überwachung hinaus Maßnahmen zur Bodengesundheit zu ergreifen, enthält der Vorschlag dagegen nicht.

Sanierung kontaminierter Standorte

Die Mitgliedstaaten sind auch verpflichtet, einen „risikobasierten Ansatz“ zu verfolgen, um verunreinigte oder potenziell verunreinigte Standorte zu ermitteln, sie in ein Register aufzunehmen und sie zu sanieren, wenn sie „unannehmbare Risiken für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt“ darstellen. Es ist aber Sache der Mitgliedstaaten, selbst zu definieren, was ein unannehmbares, inakzeptables Risiko ist.

Und...

...das Bodenüberwachungsgesetz soll darüber hinaus neue Geschäfts-, Innovations- und Beschäftigungsmöglichkeiten in Bereichen wie Beratung, Ausbildung, Zertifizierung, Umweltberatung und Bodenuntersuchung schaffen und die Industrie bei der Entwicklung bodenschonender und klimaneutraler Wertschöpfungsketten unterstützen (ohne neues Land zu verbrauchen).

Finanzierung noch offen

Der größte Nutzen ergibt sich aus der Vermeidung von Kosten durch die Bekämpfung der Bodenverschlechterung. Die höchsten Kosten entstehen bei der Durchführung von Maßnahmen zur nachhaltigen Bodenbewirtschaftung und -regeneration. Der Nutzen der Initiative wurde auf rund 74 Milliarden Euro pro Jahr geschätzt.

Die Gesamtkosten würden sich in der Größenordnung von 28-38 Milliarden Euro pro Jahr bewegen. Für kontaminierte Standorte sind die jährlichen Kosten sehr unsicher. Sie werden auf 1,9 Milliarden Euro für die Ermittlung und Untersuchung kontaminierter Standorte und 1 Milliarde Euro pro Jahr für die Sanierung kontaminierter Standorte geschätzt.

Der Übergang zu einer nachhaltigen Bodenbewirtschaftung erfordert Investitionen und die Erschließung verschiedener Finanzierungsquellen auf europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Daher wird dieser Vorschlag zusammen mit einem Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen veröffentlicht, das einen Überblick über die im Rahmen des Mehrjahreshaushalts 2021-2027 der EU verfügbaren Finanzierungsmöglichkeiten für den Schutz, die nachhaltige Bewirtschaftung und die Regeneration von Böden gibt.

Grundlegende Rechte sollen gewahrt bleiben

Die vorgeschlagene Richtlinie, zumindest in den Vorbemerkungen, steht auf den ersten Blick im Einklang mit den Grundrechten und den in der EU-Grundrechte-Charta verankerten Grundsätzen. Es wird nicht nur auf die Artikel 37 (Umweltschutz) und Artikel 47 der Charta (Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf vor einem Gericht) verwiesen, sondern der Vorschlag erwähnt auch das in Artikel 17 der Charta verankerte Recht auf Eigentum. Denn, um die Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Überwachung der Bodengesundheit (Entnahme von Bodenproben) zu erfüllen, müssen die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten von den Grundstückseigentümer:innen verlangen, dass sie ihnen im Einklang mit den geltenden nationalen Vorschriften und Verfahren das Recht auf Zugang zu ihren Grundstücken gewähren. Die Mitgliedstaaten könnten auch verlangen, dass die Grundstückseigentümer:innen Maßnahmen zur Bewirtschaftung des Bodens ergreifen.

Nächste Schritte

Die vorgelegten Gesetzesvorschläge werden nun von EU-Parlament und Rat im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens diskutiert.

Erste WKÖ-Einschätzung – Fokuspunkte der Wirtschaft

- **Knappe Ressource sorgsam behandeln:** Böden sind aus Sicht der Wirtschaft eine knappe und nicht erneuerbare Ressource von großem ökologischem und ökonomischem Wert. Daher bekennt sich die Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ) seit vielen Jahren zu einem sorgsamem Umgang mit der (endlichen) Ressource Boden und unterstützt eine Politik zum Schutz des Bodens, zur Reduzierung des Bodenverbrauchs (Bodenversiegelung), zur Vermeidung

schädlicher Bodenveränderungen bzw. zur Sanierung bereits eingetretener Schäden (kontaminierte Standorte).

- **Standortpolitisches Anliegen:** Die WKÖ beschäftigt sich aber auch mit der Frage, wie wirtschaftliche Prosperität bei verminderter Flächeninanspruchnahme möglich sein kann. Für die Wirtschaft ist die nachhaltige Bodennutzung ein wichtiges standortpolitisches Anliegen (Rechts-, Planungs- und Investitionssicherheit an geeigneten Standorten und ein innovationsfreundliches Umfeld), das Nutzungs- und Schutzansatz in der Bodenpolitik verbinden soll.
- **Keine Notwendigkeit für eine europäische Regelung im Bodenschutz:** Aufgrund der Komplexität der knapp 320 verschiedenen Bodentypen in Europa sind die Prioritäten im Bodenschutz durch verschiedene geographische Besonderheiten bedingt und sollten deshalb auch regional priorisiert und bearbeitet werden. Daher sehen wir die Notwendigkeit für eine europäische Regelung kritisch. Die subsidiäre Frage der Kompetenz im Bodenschutz und der Verhältnismäßigkeit europäischer Gesetzgebung muss geklärt werden.
- **Stufenweiser Ansatz zu mehr Bodengesundheit positiv:** Der neue Vorschlag der EU-Kommission für ein Bodenüberwachungsgesetz bleibt aus Sicht von Kritikern hinter dem ursprünglichen Ziel zurück. Als Teil der Bodenstrategie der EU, die 2021 vorgelegt wurde, hatte die Kommission ursprünglich ein „Bodengesundheitsgesetz“ mit ambitionierten, rechtlich verbindlichen Zielen und Maßnahmen vorlegen wollen, das Böden denselben rechtlichen Status verleihen sollte, den Luft und Wasser in der EU bereits haben. Daher unterstützen wir den moderaten stufenweisen Ansatz der Kommission, zuerst EU-weite Hausaufgaben erledigen zu wollen (einheitliche Definitionen, einheitlicher Monitoring-Rahmen, gemeinsames und abgestimmtes Sammeln von Daten unter Einbindung von Betroffenen), um einerseits Wissenslücken zu füllen, andererseits haltbare Daten für die weitere Politikgestaltung im Bodenschutz zu haben.
- **Vermeidung von Doppelregulierung bei Industrieböden:** Der Richtlinien-Vorschlag sieht Bestimmungen vor, die für alle europäischen Böden gelten und somit auch Gewerbe- und Industrieböden umfassen, die bereits im Rahmen verschiedener Rechtsvorschriften wie der Industrieemissions- und der Seveso-Richtlinie reguliert werden. Regulatorische Doppelgleisigkeiten sind zu vermeiden, um Klarheit und Kohärenz zwischen den bestehenden Industrievorschriften zu gewährleisten und um unnötige Belastungen zu vermeiden.

- **Ersetzen des One-Out-All-Out-Kriteriums durch einen Bodengesundheitsindex:** Artikel 9 des Richtlinienvorschlags sieht vor, dass Böden, die nur eines der im Vorschlag festgelegten Kriterien nicht erfüllen, bereits als ungesund zu betrachten sind. Dafür werden einzelne Faktoren scheinbar willkürlich herausgegriffen und anhand dieser wenigen Parameter beurteilt, in welchem Zustand sich ein Boden befindet. Es wird lediglich zwischen „gesund“ und „ungesund“ differenziert. Das System Boden und seine Bewertung sind aber deutlich vielschichtiger. Sich bei der Beurteilung der Bodengesundheit auf ein einziges Kriterium zu verlassen, übersieht die Komplexität des Bodens und liefert kein umfassendes Bild und keine zuverlässige Bewertung. Um eine genauere Bewertung der Bodengesundheit zu ermöglichen, sollte dieser Ansatz durch einen Bodengesundheitsindex ersetzt werden. Dieser würde mehrere Indikatoren umfassen und die allgemeine Gesundheit und Qualität des Bodens unter Berücksichtigung seiner physikalischen, chemischen und biologischen Eigenschaften widerspiegeln.
- **Regulatorische Kohärenz:** Unklar ist ebenfalls noch, inwieweit die Inhalte der vorgeschlagenen Richtlinie direkt auf Grundeigentümer:innen und Bewirtschafter:innen und damit auch auf betroffene Lieferketten wirken sollen. Die Rücksichtnahme auf die Versorgungssicherheit der EU mit bodenbezogenen Produkten bzw. Rohstoffen wird zwar in den Erwägungsgründen erwähnt, im Richtlinien text finden sich jedoch keine Bestimmungen, die ein höheres öffentliches Interesse diesbezüglich erkennen lassen würden.
- **Kontaminierte Standorte:** Der risikobasierte Ansatz im Artikel 12 zur Ermittlung, Untersuchung und Risikobewertung verunreinigter oder potenziell verunreinigter Standorte (im Gegensatz zum gefahrenbasierten Ansatz) ist der richtige Weg, Bodenkontamination zu managen. Jahrzehntelange Erfahrungen zeigen uns deutlich, dass nicht jede Verschmutzung die potenzielle Nachnutzungsform verhindern oder behindern muss. Es ist jedenfalls noch zu prüfen, inwieweit das in Österreich bestehende Altlastenregime mit seinen Registern mit der neuen Richtlinie vereinbar ist. Das Management kontaminierter Standorte darf aber keinesfalls eine Ausweitung der bisherigen, ohnehin schon teuren und aufwändigen Ausgangszustandsberichte für Betriebe, die der Industrieemissions-Richtlinie unterliegen, bedeuten.
- **Befugnisse der Kommission kritisch:** Die Befugnis-Übertragung an die Kommission, delegierte Rechtsakte zur Änderung der Anhänge V und VI zu erlassen, um die Liste der Maßnahmen zur Risikominderung und die Anforderungen für die standortspezifische Risikobe-

wertung an den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt anzupassen, geht aus unserer Sicht zu weit. Damit würden der Politik wichtige Entscheidungs- und Lenkungsspielräume weitestgehend entzogen werden. Es muss aber weiterhin Sache der Politik sein, auf Änderungen der Rahmenbedingungen bzw. Fehleinschätzungen rasch reagieren zu können, um negative sozial- und wirtschaftspolitische Folgen zu vermeiden.

- **Ganzheitlicher Ansatz für eine nachhaltige Bodenbewirtschaftung auf Ebene der Mitgliedstaaten gefordert:** Böden sind in ihren Eigenschaften, ihrem Nährstoffgehalt und ihren Ökosystemleistungen und je nach Region und landwirtschaftlicher Praxis unterschiedlich. Für die Optimierung von Bodengesundheit und -produktivität, ist ein Gleichgewicht zwischen der Festlegung spezifischer Grenzwerte und der Anerkennung der unterschiedlichen Eigenschaften der Böden entscheidend. Es ist daher wichtig, Flexibilität bei der Umsetzung von Bodenbewirtschaftungsstrategien in landwirtschaftlich genutzten Böden zu gewähren. ●

Infos:

- [Communication on Sustainable Use of Natural Resources \(Link\)](#)

Boden-Infos:

- [EK-Vorschlag – Infoseite mit weiteren Dokumenten \(Link\)](#)
- [Questions and Answers \(Link\)](#)
- [Factsheet \(Link\)](#)



Mag. Christoph Haller MSc (WKÖ)

christoph.haller@wko.at