

Stellungnahme des ITVA zum Vorschlag der EU-Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz und zur Änderung der Richtlinie 2004/35/EG vom 22.09.2006

Vorbemerkung

Der Ingenieurtechnische Verband Altlasten e.V. (ITVA) begrüßt das Vorhaben der EU-Kommission, mit einer Bodenschutzstrategie und einer EU-Bodenschutzrahmenrichtlinie einen gemeinsamen Rahmen für Maßnahmen zum Schutz, zur Erhaltung und zur Wiederherstellung von Böden zu schaffen. Der ITVA verfolgt die Entwicklung mit großem Interesse und möchte die Anregungen aus dem Kreis seiner Mitglieder in das weitere Beratungsverfahren einbringen.

Das Bundes-Bodenschutzgesetz vom 17.03.1998 hat sich bewährt und bildet einen ausreichenden Rechtsrahmen für den Umgang mit schädlichen Bodenveränderungen und Altlasten in Deutschland. Bezogen auf den europäischen Rechtsrahmen kann eine europäische Bodenrahmenrichtlinie dazu beitragen, sowohl gleiche Umweltstandards als auch gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Mitgliedsstaaten zu schaffen. Überdies scheint eine Bodenrahmenrichtlinie geeignet, den erforderlichen Rechtsrahmen für den Umgang mit verunreinigten Böden auch in solchen Mitgliedsstaaten zu schaffen, bei denen bislang hier nur auf Regelungen des Abfallrechts oder sogar des Strafrechts zurückgegriffen werden konnte. Einer Ausweitung abfallrechtlicher Regelungen auf unbewegliche Sachen allein deshalb, um so die erforderlichen Eingriffsbefugnisse für die Sanierung verunreinigter Grundstücke zu schaffen, bedürfte es dann nicht.

Aus Sicht des ITVA, der mit seinen Mitgliedern die Praxis repräsentiert, sind einige Ergänzungen und Klarstellungen in der Bodenschutzrahmenrichtlinie wünschenswert. Im Laufe des weiteren Beratungsverfahrens sollten folgende Regelungsinhalte optimiert werden:

- Betonung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in Bezug auf Sanierungsverpflichtungen
- Schaffung wirtschaftlicher Anreize für Grundstückseigentümer durch Einführung eines Boden-/Flächenpasses
- Erweiterung des Anwendungsbereiches der Bodenschutzrahmenrichtlinie auf Sanierung der durch Verunreinigung des Bodens verursachten Gewässerverunreinigungen
- Reduktion der Anforderungen an das Berichtswesen

Die folgende Stellungnahme umfasst allgemeine Anmerkungen, konkrete, fachlich begründete Formulierungsvorschläge zu Änderungen sowie einige redaktionelle Verbesserungsvorschläge. Die Reihenfolge der Vorschläge stellt keine Gewichtung dar, sondern folgt der Gliederung des Vorschlages der EU-Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz und zur Änderung der Richtlinie 2004/35/EG vom 22.09.2006.

Zu den einzelnen Vorschriften:

Kapitel I – Allgemeine Bestimmungen

Zu Artikel 1 – Gegenstand und Anwendungsbereich

Nach Artikel 1 Abs. 1 Satz 1 wird mit der Richtlinie ein Rahmen für den Schutz des Bodens und den Erhalt der Fähigkeiten des Bodens zur Erfüllung nachfolgend näher beschriebener Funktionen geschaffen. Abweichend von den Begrifflichkeiten des Bundes-Bodenschutzgesetzes werden jedenfalls dem Wortlaut nach nicht nur die Funktionen des Bodens geschützt, sondern auch der Boden als solcher. Hierfür besteht weder ein fachliches Erfordernis, noch verträgt sich ein derart weitgehender Schutz mit dem Subsidiaritätsprinzip und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die vermutlich gewollte Orientierung am Nutzungsbezug lässt sich dadurch erreichen, dass in Art. 1 Abs. 1 Satz 1 die Worte „des Bodens“ ersatzlos gestrichen werden.

Die Auflistung der ökologischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Funktionen in Artikel 1 Abs. 1 sollte überdacht werden. Die im deutschen Bundes-Bodenschutzgesetz ausdrücklich aufgeführten Nutzungsfunktionen als Rohstofflagerstätte, Fläche für Siedlung und Erholung, Standort für die Land- und Forstwirtschaftliche Nutzung sowie Standort für sonstige wirtschaftliche und öffentliche Nutzungen, Verkehr, Ver- und Entsorgung könnten allenfalls der in der Richtlinie genannten Funktion „physisches und kulturelles Umfeld für den Menschen und seine Tätigkeiten“ zugeordnet werden. Wegen der weitreichenden Folgen für die Allgemeinheit sollten die vorgenannten Nutzungsfunktionen zur Klarstellung mit aufgenommen werden.

Nach Abs. 2 gilt die Richtlinie für Boden als die oberste Schicht der Endrinde zwischen dem Grundgestein und der Oberfläche unter Ausschluss von Grundwasser im Sinne von Artikel 2 Abs. 2 der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates. Hier werden Anwendungsbereiche und Begriffsbestimmungen miteinander vermengt. Als Begriffsbestimmung ist die Beschreibung dessen, was als Boden anzusehen ist, nicht zu beanstanden. Fachlich verfehlt ist indessen die hierauf gegründete Anwendung des Anwendungsbereichs, die Verunreinigungen des Grundwassers im Ergebnis ausklammern. Die Folge, dass Verunreinigungen des Bodens einerseits und hierdurch verursachte Verunreinigungen des Grundwassers andererseits nach unterschiedlichen Regelwerken zu beurteilen wären, übersieht, dass die wechselseitigen Verunreinigungen nicht unabhängig voneinander bewertet werden können und läuft überdies Gefahr, dass es bei der Rechtsanwendung zu mit der Einheit der Rechtsverordnung nicht zu vereinbarenden Wertungswidersprüchen kommt. Dementsprechend sollte der Anwendungsbereich der Bodenrahmenrichtlinie entsprechend der Regelung in § 1 Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) auch auf die Sanierung der durch Verunreinigung des Bodens verursachten Gewässerverunreinigungen erstreckt werden.

Zu Artikel 2 – Begriffsbestimmungen

Mit der Vorschrift werden lediglich die Begriffe „Versiegelung“ und „gefährliche Stoffe“ definiert. Wesentliche Begriffsbestimmungen fehlen demgegenüber. Hierzu gehören:

- Bodenverunreinigung
- Verschlechterung der Bodenqualität
- Sanierung
- Bodenfunktionen
- Verunreinigter Standort

- Risikogebiete
- Grundwasser

Die Begriffe werden in der Richtlinie erst im Zusammenhang mit den vorgesehenen Rechtsfolgen erläutert und teilweise wird ein und derselbe Begriff in unterschiedlicher Weise verwendet. Dieser Gefahr könnte durch eine systematisch an den Anfang der Richtlinie zu stellende umfassende Begriffsbestimmung wirksam begegnet werden.

Zu Artikel 5 – Versiegelung

Maßnahmen zur Begrenzung der Versiegelung werden als Mittel zur Eindämmung des Flächenverbrauchs begrüßt. Aus Erwägungsgrund 13 ist zu entnehmen, dass die Begrenzung der Bodenversiegelung auch durch die Sanierung aufgegebenen Flächen erfolgen soll. Um eine Sanierung aufgegebenen Flächen tatsächlich wirksam als Mittel zur Eindämmung des Flächenverbrauchs einsetzen zu können, muss dafür Sorge getragen werden, dass die Wiedernutzbarmachung aufgegebenen Flächen wirtschaftlich zumindest zu vergleichbaren Bedingungen wie die Baulanderschließung auf der grünen Wiese erfolgen kann. Hierbei kommt dem Nutzungsbezug der Sanierung entscheidende Bedeutung zu. Dementsprechend sollte in Erwägung 13 ergänzt werden, dass es bei der Sanierung aufgegebenen Flächen, die beispielhaft als Maßnahme zur Begrenzung der Bodenversiegelung genannt wird, um eine „auf die zukünftige Nutzung abgestimmte“ Sanierung geht.

Kapitel II – Risikovermeidung und –minderung, Wiederherstellung

Abschnitt 1 – Bestimmung der Risikogebiete

Zu Artikel 6 – Bestimmungen durch Erosionen, Verluste organischer Substanzen, Verdichtung, Versalzung und Erdbeben gefährdeter Gebiete

Nach Artikel 6 sollen gemeinschaftsweit sogenannte Risikogebiete ermittelt und in einer Liste veröffentlicht werden. Als „Risikogebiete“ gelten solche Gebiete, die die in Art. 6 Abs. 1 lit a) bis f) enumerativ aufgezählten bodenbezogenen Störungen aufweisen. Namentlich werden hier etwa die Verschlechterung der Bodenqualität durch Erosion, durch Verluste organischer Substanzen im Boden, durch Verdichtung, Versalzung und Erdbeben genannt.

Es soll Aufgabe der Mitgliedstaaten sein, entsprechende „Risikogebiete“ auf ihrem Hoheitsgebiet zu identifizieren. Maßstab für eine Zuordnung als „Risikogebiet“ soll der „stichhaltige Beweis“ bzw. der „begründete Verdacht“ einer eingetretenen oder demnächst („in Zukunft“) eintretenden Verschlechterung der Bodenqualität aufgrund der enumerativ aufgezählten Bodenstörungen sein.

Bereits aus grundsätzlichen Erwägungen ist diese Regelung problematisch: Ganz offensichtlich handelt es sich bei den enumerativ aufgezählten Gründen für eine Bodenqualitätsverschlechterung um regional spezifische Besonderheiten in einzelnen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, für deren Regelung auf gesamteuropäischer Ebene ein Erfordernis nicht erkennbar ist. Bestätigt wird dies durch die Erwägungsgründe, in der Ziffer 14 ausdrücklich eingeräumt wird, dass die genannten „Phänomene“ (Erosion, Versalzung etc.) „nur in bestimmten Risikogebieten“ auftreten. Es erscheint zumindest zweifelhaft, ob es unter dem Gesichtspunkt des Prioritätsprinzips und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit einer Regelung gerade auf Gemeinschaftsebene bedarf. Fraglich ist hier insbesondere, ob der Aufwand für die Festlegung von Risikogebieten einerseits und der hieraus zu ziehende Nutzen andererseits in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Es sollte eine Angelegenheit der Mitgliedstaaten sein, ob und inwiefern sie für ihre Hoheitsgebiete ein solches oder vergleichbares Instrument einführen mögen.

Als problematisch erweisen sich auch die rechtlichen Bedingungen im Einzelnen. Es fehlt schon an begrifflichen Festlegungen: So ist z.B. unklar, wann man genau von einer Erosion, Verdichtung oder Versalzung im Sinne der EU-BodSchRRL sprechen kann. Es mangelt auch an einer näheren und insbesondere handhabbaren Ausgestaltung der anzuwendenden „Kriterien“ nach Anhang I der RL: Die dort aufgeführten bodenwissenschaftlichen Begriffe (z.B. Bodentyp, Bodentextur, Topografie) haben schlagwortartigen Charakter und können in dieser Form nicht zu einer gemeinschaftsweit vergleichbaren Anwendung führen. Insgesamt fehlt der Regelung damit eine klare konkrete, objektivierbare Ausgestaltung. Ein einheitlicher europäischer Maßstab für ein „Risikogebiet“ ist jedenfalls nicht zu erkennen.

Statt der Schaffung von sogenannten Risikogebieten wäre eine Zurückhaltung des europäischen Normgebers wünschenswert; dies auch deswegen, weil bereits heute zahlreiche Flächen durch anderweitige Gebietsausweisungen (z.B. nach der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie) für eine wirtschaftliche Betätigung nur noch eingeschränkt oder überhaupt nicht mehr nutzbar sind und von der Festsetzung von Risikogebieten vergleichbare Wirkungen zu erwarten wären.

Abschnitt 2 – Festlegung von Zielen und Maßnahmenprogrammen

Zu Artikel 8 – Maßnahmen Programme zur Bekämpfung von Erosionen, Verlusten organischer Substanzen, Verdichtung, Versalzung und Erdbeben

Artikel 8 verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Aufstellung eines Maßnahmenprogramms, das die Ziele und Maßnahmen ermittelt, mit denen in den Risikogebieten die Bodenfunktionen (vgl. Artikel 1) erhalten werden sollen. Das Programm soll auch einen Zeitplan und eine Abschätzung der Finanzierung mit öffentlichen und privaten Mitteln beinhalten. Die Maßnahmenprogramme sollen veröffentlicht werden.

Die grundsätzlichen und vor allem kritischen Anmerkungen zum ersten Abschnitt gelten unvermindert auch für diesen Abschnitt: Es ist nicht ersichtlich, dass der von den Mitgliedstaaten zu betreibende Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen steht, zumal wenn man berücksichtigt, dass es sich hierbei um regionale Besonderheiten, nicht aber um typische gemeinschaftsweite „Phänomene“ handelt. Die Kommission hat jedenfalls bislang nicht deutlich gemacht, weswegen die aufgezeigten (regionalen) „Phänomene“ einen gemeinschaftsweiten Bezug haben, der eine europarechtliche Regulierung erfordert. Ganz im Gegenteil sollte davon auszugehen sein, dass die genannten Phänomene (Erosion, Versalzung etc.) am wirksamsten und sachgerechtesten von den betroffenen Mitgliedstaaten selbst gelöst werden.

Artikel 8 ist zudem auch wenig handhabbar: So ist weitgehend offen, welchen Spielraum etwa Artikel 8 Abs. 2 eröffnet, wonach die Mitgliedstaaten bei der Programmerstellung durchaus den „gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen der geplanten Maßnahmen angemessene Rechnung“ tragen dürfen. Diese – an und für sich begrüßenswerte – Verhältnismäßigkeitsklausel ist so offen, dass es gemeinschaftsweit wohl kaum zu einem einheitlichen Regime zur Bekämpfung von Bodenverschlechterungen in Risikogebieten käme.

Sollte es mit einer Verabschiedung der Bodenrahmenrichtlinie in der vorliegenden Fassung zu einer Einführung von „Risikogebieten“ und zur Aufstellung von „Maßnahmenprogrammen“ in Deutschland kommen, würden sich weitere gravierende systematische Probleme zwischen europäischem Recht und deutschem Bodenschutzrecht ergeben: Dies betrifft zum einen die problematische rechtliche Zuordnung des Begriffs „Risiko“, der von den deutschen Begriffen „Gefahr“ und „Vorsorge“ abzugrenzen wäre. Zum anderen müsste bei Aufstellung von Maßnahmenprogrammen eine funktionsfähige Verknüpfung zur Raumplanung entwickelt

werden. Es ist daher insgesamt zu befürchten, dass der mit diesem Kapitel verbundene (Vollzugs-) Aufwand in keinem Verhältnis zu dem beabsichtigten Ertrag stehen würde.

Kapitel III – Bodenverunreinigung

Abschnitt 1 – Vermeidung und Erstellung eines Verzeichnisses

Zur Artikel 9 – Vermeidung der Bodenverunreinigung

In Artikel 9 wird erstmals der Begriff „Bodenverunreinigung“ verwendet. Eine Begriffsbestimmung findet sich nicht. Nur beiläufig wird der Begriff Bodenverunreinigung als Tatbestandsvoraussetzung für die in Artikel 9 vorgesehene Rechtsfolge erläutert. Eine ausdrückliche Begriffsbestimmung sollte in Artikel 2 aufgenommen werden.

Bei Ausfüllung des Begriffs wird auf die Einbringung „gefährlicher Stoffe“ Bezug genommen. Der Begriff wird in Artikel 2 unter Verweis auf das Gefahrstoffrecht erläutert. Dies ist insofern unzureichend, als auch solche Stoffe, die nicht als Gefahrstoffe eingestuft worden sind, gefahrenursächlich sein können. Die im deutschen Recht verwendete Begriffsbestimmung der umweltgefährdenden Stoffe ist hier offener und trägt dem Schutzzweck besser Rechnung.

Systematisch verfehlt ist die Einschränkung des Anwendungsbereichs „mit Ausnahme von Ablagerungen aus der Luft und Stoffeinträgen in Folge eines außergewöhnlichen, unanwendbaren und nicht beeinflussbaren Naturereignisses“. Richtigerweise ist dies im Zusammenhang mit dem Anwendungsbereich in Artikel 1 zu regeln.

Zu Artikel 10 – Verzeichnis verunreinigter Standorte

Nach Art. 10 Abs. 1 haben die Mitgliedstaaten „verunreinigte Standorte“ auf ihrem Hoheitsgebiet zu bestimmen. Nach Abs. 2 erstellen sie ein nationales Verzeichnis der verunreinigten Standorte, das zu veröffentlichen ist.

Der zentrale Begriff „verunreinigte Standorte“ wird an dieser Stelle eingeführt, ohne diesen jedoch klar zu definieren. Nach der Umschreibung in Art. 10 Abs. 1 soll es sich um Standorte handeln, „an denen aufgrund menschlicher Tätigkeiten gefährliche Stoffe nachweislich in solchen Konzentrationen vorkommen, dass die Mitgliedstaaten erwägen, dass von ihnen eine erhebliche Gefahr für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt ausgeht.“ Danach könnten auch Verdachtsflächen im Sinne des BBodSchG als „verunreinigte Standorte“ angesehen werden. Hingegen wird in Art. 13 für „verunreinigte Standorte“ eine Sanierungspflicht statuiert. Zu bemängeln ist des Weiteren, dass der Umschreibung der Bezug zum Boden fehlt. Erfasst sein können nur Standorte an denen im Boden umweltgefährdende Stoffe vorkommen. Unklar ist auch der Begriff des Standortes. Es bleibt offen, ob hiermit eine Anlage im Sinne der IVU-Richtlinie gemeint ist, ein Betriebsgrundstück oder etwa auch die Zusammenfassung mehrerer Betriebsgrundstücke in einem Industriepark.

Zu fordern ist daher zunächst eine klare - systematisch in Art. 2 anzusiedelnde - Fassung der Begrifflichkeiten, zumal in Art. 11 weitere Arten von verunreinigten Standorten (vgl. Art. 11 Abs. 3, „Standorte an denen die Konzentrationen so hoch sind, dass hinreichende Gründe für die Annahme bestehen, dass von ihnen eine erhebliche Gefahr ausgeht“) bzw. möglicherweise verunreinigten Standorten (vgl. Art. 11 Abs. 2, „Standorte, an denen die in Anhang II genannten potenziell Boden verschmutzenden Tätigkeiten stattfinden oder in der Vergangenheit stattgefunden haben“) erwähnt werden. Es sollte daher nach dem Vorbild des deutschen Bodenschutzrechts begrifflich differenziert werden zwischen bloßen Verdachtsflächen und tatsächlich sanierungsbedürftigen Flächen.

Das in Art. 10 Abs. 2 vorgesehene Verzeichnis ist jedenfalls dann abzulehnen, wenn es sich auf Standorte beziehen sollte, die nach dem in Artikel 11 Abs. 2 vorgesehenen Verfahren bestimmt werden, wenn also industriell genutzte Standorte ohne Rücksicht auf ein tatsächliches Gefahrenpotential in das Verzeichnis aufzunehmen sein sollten. Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit kann sich das Verzeichnis richtigerweise nur auf tatsächlich sanierungsbedürftige Flächen beziehen.

Zu Artikel 11 – Verfahren zur Bestimmung der Standorte

Nach Art. 11 soll zur Bestimmung verunreinigter Standorte schrittweise vorgegangen werden. In einem ersten Schritt sollen gem. Art. 11 Abs. 2 alle Standorte ermittelt werden, an denen die in einem Anhang II genannten potenziell Boden verschmutzende Tätigkeiten stattfinden oder stattgefunden haben. Diese Flächen sollen in einem zweiten Schritt von den zuständigen Behörden untersucht werden; bei Standorten „an denen die Konzentrationen so hoch sind, dass hinreichende Gründe zu der Annahme bestehen, dass von ihnen eine erhebliche Gefahr für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt ausgeht,“ soll eine „Risiko-bewertung vor Ort“ durchgeführt werden (Art. 11 Abs. 3).

Dieses Verfahren zur Ermittlung verunreinigter Standorte ist als zu weitgehend abzulehnen. Nicht akzeptiert werden kann, dass die zu untersuchenden Standorte nach der Liste in Anhang II bestimmt werden sollen. Die Regelung läuft auf einen Generalverdacht aller industriell genutzten Grundstücke hinaus. Sachlich nicht gerechtfertigt ist es etwa, Anlagen zur integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Anlagen) pauschal und ohne Rücksicht auf die in der IVU-Richtlinie genannten Schwellenwerte als potenziell Boden verschmutzend einzustufen. Auch systematisch ist Anhang II nicht schlüssig, da nicht nur potenziell Boden verschmutzende Tätigkeiten, sondern auch bestimmte Gebiete (z.B. Flughäfen, Häfen, ehemalige Militärstandorte) aufgelistet werden. Die Gebiete als solche können aber keinen Gefahrenverdacht begründen, allenfalls bestimmte gefährliche Tätigkeiten auf diesen Gebieten.

Die Regelung des Art. 11 Abs. 2 führt in Verbindung mit Art. 11 Abs. 3 dazu, dass Untersuchungen selbst dann durchzuführen sind, wenn überhaupt keine Anhaltspunkte für eine Gefahr vorliegen, zum Beispiel wenn eine nach neuen Vorschriften genehmigte Anlage ordnungsgemäß betrieben wird. Durch Art. 11 werden somit unnötige Untersuchungen „ins Blaue hinein“ verlangt. Der damit verbundene Eingriff in das Eigentum ist unter Berücksichtigung der europäischen Grundrechte und des Prinzips der Verhältnismäßigkeit bedenklich. Richtigerweise müsste sich daher die Pflicht der zuständigen Behörden, nähere Ermittlungen anzustellen, auf Sachverhalte beschränken, bei denen zumindest tatsächliche Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Verunreinigung gegeben sind.

Zu Artikel 12 – Bericht über den Zustand des Bodens

Nach Art. 12 ist im Falle der Veräußerung eines Standortes, an dem potenziell Boden verschmutzende Tätigkeiten stattfinden oder stattfanden, ein Bodenzustandsbericht zu erstellen und der zuständigen Behörde vorzulegen. Die Vorschrift begegnet erheblichen rechtlichen Bedenken.

In zivilrechtlicher Hinsicht trifft den Verkäufer ohnehin die Obliegenheit, den potenziellen Käufer über alle ihm bekannten Altlasten und über alle ihm bekannten Umstände, die einen entsprechenden Verdacht begründen, aufzuklären. Tut er dies nicht, haftet er wegen arglistigen Verschweigens von Mängeln. Eine darüber hinausgehende Untersuchungspflicht des Kaufgegenstandes stellt einen Eingriff in die Privatautonomie der Vertragsparteien dar. Ob und ggf. welche Untersuchungen im Vorfeld einer Veräußerung durchgeführt werden sollen, ist eine Frage, die alleine im Verhältnis zwischen Verkäufer und Käufer zu klären ist. In Fäl-

len, wo mit der Möglichkeit von Verunreinigungen zu rechnen ist, werden die Vertragsparteien ohnehin entsprechende Untersuchungen veranlassen. In Fällen, in denen keine Anhaltspunkte für Bodenverunreinigungen vorliegen, werden die Vertragsparteien von Untersuchungsmaßnahmen absehen. Eine rechtliche Verpflichtung, auf den in Art. 11 Abs. 2 genannten Flächen immer einen Bodenzustandsbericht gemäß bestimmten Vorgaben anzufertigen und vorzulegen zu müssen, ist nicht im Interesse der Vertragsparteien.

Auch aus öffentlich-rechtlicher Sicht ist eine Regelung nicht erforderlich, da durch den Verkauf als solchen bei entsprechender Ausgestaltung der Sanierungsverantwortlichkeit Nachteile für die öffentliche Hand nicht zu erwarten sind. Hierzu bedarf es allerdings keiner verfassungsrechtlich zweifelhaften Erweiterung der Zustandsverantwortlichkeit auf den früheren Eigentümer; Missbrauchsfällen lassen sich auch durch die Bestimmungen über die Unwirksamkeit sittenwidriger Rechtsgeschäfte entgegenwirken.

Wie sich aus dem Erwägungsgrund (25) ergibt, soll die Vorlage eines Bodenzustandsberichtes, den zuständigen Behörden helfen, das Verzeichnis verunreinigter Standorte beschleunigt fertig stellen zu können. Insofern handelt es sich bei Art. 12 um eine versteckte Verpflichtung der Besitzer bzw. der Käufer von potenziell verunreinigten Flächen i.S.v. Art. 11 Abs. 2 zur Mitwirkung an der Erfüllung einer behördlichen Aufgabe. Eine solche Regelung ist unter dem Gesichtspunkt des Grundrechtsschutzes der Betroffenen rechtlich fragwürdig, insbesondere solange keinerlei Anhaltspunkte für Verunreinigungen am Standort vorliegen. Die in Art. 12 ausgestaltete Pflicht zur Vorlage eines Bodenzustandsberichtes dürfte auch gegen das Prinzip der Gleichbehandlung von Besitzern entsprechender Flächen und gegen das Verursacherprinzip verstoßen und erscheint daher rechtlich bedenklich. Die Frage, mit welchen Instrumenten die Behörden ihre Aufgaben erfüllen, ist richtigerweise auf nationalstaatlicher Ebene zu regeln.

Denkbar erscheint hier allerdings die Einführung eines Boden-/Flächenpasses auf freiwilliger Grundlage, der durchaus wirtschaftliche Anreize für Grundstückseigentümer bietet und die Verkehrsfähigkeit industriell genutzter Grundstücke erhöhen könnte. Art. 12 könnte dann mögliche Inhalte eines solchen Dokuments konkretisieren.

Abschnitt 2 - Sanierung

Zu Artikel 13 – Sanierungen

In Abs. 1 wird erneut der Begriff der verunreinigten Standorte verwendet, der bereits in Artikel 10 u. 11 Erwähnung findet. Während sich Artikel 10 u. 11 mit der Bestimmung der verunreinigten Standorte beschäftigen, wird der Begriff der verunreinigten Standorte hier mit der bedeutsamen Rechtsfolge verknüpft, dass die verunreinigten Standorte sämtlich zu sanieren sind.

Insbesondere im Hinblick auf Artikel 11 Abs. 2, wonach als verunreinigter Standort auch solche Standorte bestimmt werden können, auf denen die in Anhang II genannten **potenziell** bodenverschmutzenden Tätigkeiten stattfinden oder in der Vergangenheit stattgefunden haben, erscheint die Erstreckung der Sanierungsverpflichtung auf sämtliche verunreinigte Standorte als zu weitgehend. Die Sanierungsverpflichtung darf sich wegen der weit reichenden Bedeutung dieser Verpflichtung für den jeweils Betroffenen nur auf tatsächlich verunreinigte Standorte beziehen. Überdies ist klarzustellen, dass die Sanierungspflicht nur unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes besteht.

In Abs. 2 wird der Begriff der Sanierung definiert. Die Begriffsbestimmung ist richtigerweise in Artikel 2 vorzuziehen. Der in Artikel 2 aufzunehmende Begriff der Sanierung soll auch Sicherungsmaßnahmen erfassen. Insoweit wird auf die Begriffsbestimmung in § 2 Abs. 7 Nr. 2

BBodSchG verwiesen. Sanierungen sind danach u.a. Maßnahmen, die eine Ausbreitung der Schadstoffe langfristig verhindern oder vermindern, ohne die Schadstoffe zu beseitigen (Sicherungsmaßnahmen). Auch im Übrigen erscheint eine Orientierung an die Begriffsbestimmung in § 2 Abs. 7 BBodSchG empfehlenswert.

Absatz 3 sieht Mechanismen zur Finanzierung vor, wenn ein Verursacher nicht ermittelt werden, nicht haftbar gemacht oder nicht zur Übernahme der Sanierungskosten verpflichtet werden kann. Auch der Erwägungsgrund 28 enthält zunächst eine ähnliche Formulierung, fasst den Anwendungsbereich für die Finanzierungsmechanismen dann jedoch auf herrenlose Standorte zusammen. Dies steht im Widerspruch zu Abs. 3, denn Abs. 3 geht in seinem Anwendungsbereich über herrenlose Standorte hinaus. Richtigerweise sollten sich die Finanzierungsmechanismen auf solche Fälle erstrecken, in denen ein Sanierungsverantwortlicher nicht herangezogen werden kann. Wer sanierungsverantwortlich ist, kann dabei (weiterhin) der Regelung der Mitgliedstaaten überlassen werden.

Zu Artikel 14 – Nationale Sanierungsstrategie

Das in Artikel 14 aufgeführte statische System wird als zu unflexibel erachtet. Das Verzeichnis kann nicht in hinreichendem Maße fortlaufende Änderungen der Priorität berücksichtigen. Vorzugswürdig erscheinen daher Einzelfallentscheidungen unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit.

Kapitel IV – Sensibilisierung, Berichterstattung und Informationsaustausch

Zu Artikel 16 – Berichterstattung

Die Vorschrift lässt ein Übermaß an Berichtspflichten erkennen und erscheint unter dem Gesichtspunkt von Subsidiaritätsprinzip und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz fragwürdig. Insbesondere für die Berichtspflicht über Initiativen ist nicht ersichtlich, weshalb es hier einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung bedürfen sollte.

Kapitel V - Schlussbestimmungen

Zu Artikel 18 – Durchführung und Anpassung an den technischen Fortschritt – und Artikel 19 - Ausschuss

Die Einführung des Komitologieverfahrens in dem in Artikel 18 genannten Umfang erscheint bedenklich.

Das Komitologieverfahren soll gem. Artikel 18 u. 19 als Regelungsverfahren i.S.d. Artikel 5 des Beschlusses 1999 /468/EG durchgeführt werden. Wenngleich sich die Transparenz des Komitologieverfahrens gegenüber dem ersten Komitologiebeschluss 87/373/EWG verbessert hat (z.B. durch Veröffentlichung des Jahresberichts über die Arbeit der Ausschüsse nach Artikel 7 Abs. 4 des Beschlusses 1999/468/EG oder durch Erstellung eines öffentlich zugänglichen Verzeichnisses nach Artikel 7 Abs. 5 des Beschlusses 1999/468/EG, das die biographischen Hinweise der dem Europäischen Parlament übermittelten Dokumente enthält) kann das Komitologieverfahren die Nachvollziehbarkeit und Kontrollierbarkeit eines Gesetzgebungsverfahrens, an welchem demokratisch legitimierte Organe in öffentlichen Sitzungen mitwirken, nicht erreichen. Auch wenn die rechtliche Zulässigkeit von Komitologieverfahren recht umfassend bejaht wird (vgl. EuGH, Rs. 23/75 (Rey Soda), Slg. 1975, 1279, 1302), bedeutet dies nicht, dass eine solche rechtlich zulässige Verfahrensmöglichkeit auch tatsächlich gewählt werden muss und soll.

Artikel 18 sieht das oben beschriebene Komitologieverfahren in Form des Regelungsverfahrens für folgende Bereiche vor:

- Anpassung des Anhangs I, in dem Kriterien zur Bestimmung bedrohter Gebiete aufgeführt sind, an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt (Abs. 1)
- Aufstellung gemeinsamer Kriterien für die Risikobewertung bei Bodenverunreinigungen (Abs. 2)
- Festlegung der Vorgaben für und Anforderungen an die Berichterstattung gem. Artikel 16 (Abs. 3).

Die in Anhang I aufgeführten Kriterien zur Bestimmung bedrohter Gebiete sind selbst wiederum bedeutsam für die Bestimmung der Risikogebiete nach Artikel 6 und damit für die nach Artikel 8 aufzustellenden Maßnahmenprogramme für die Risikogebiete. Im Rahmen des Komitologieverfahrens werden somit Kriterien festgelegt, die mit weit reichenden Folgen für die Betroffenen verbunden sind.

Artikel 18 Abs. 2 sieht das Komitologieverfahren für die Aufstellung gemeinsamer Kriterien für die Risikobewertung bei Bodenverunreinigungen vor. Die sich in Artikel 11 Abs. 3 findende – allerdings an keiner Stelle des Richtlinienentwurfs definierte – Risikobewertung stellt eine zentrale Frage für den Umgang mit verunreinigten Standorten dar und ist dementsprechend ebenfalls mit weit reichenden Folgen für den Betroffenen verbunden.

Der besondere Vorteil des Komitologieverfahrens, der darin besteht, qualifiziertes Sachwissen in das Verfahren zu bringen, kann auch in einem Gesetzgebungsverfahren erreicht werden. Gerade auf europäischer Ebene erfolgt ohnehin ein sehr umfassendes Stakeholder-Meeting im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren. Angesichts der weit reichenden Folgen der dem Komitologieverfahren unterworfenen Kriterien sowie dem oben skizzierten wenig transparenten und kontrollierbaren Komitologieverfahren wird das Komitologieverfahren i.S.d. Artikel 18 Abs. 1 u. 2 für ungeeignet erachtet.

Zu Artikel 23 – Änderung der Richtlinie 2004/35/EG

Die Umwelthaftungsrichtlinie stellt derzeit in ihrem Artikel 6 Abs. 3 darauf ab, dass die Sanierungsmaßnahmen vom Betreiber ergriffen werden und (nur) unter den dort näher bestimmten Voraussetzungen von der zuständigen Behörde selbst ergriffen werden können. Nunmehr soll diese Möglichkeit in der Umwelthaftungsrichtlinie nur noch „vorbehaltlich des Artikels 13 Abs. 1“ der hier in Rede stehenden Richtlinie möglich sein. Die Bedeutung dieses Vorbehaltes ist nicht eindeutig.

Artikel 13 Abs. 1 bestimmt, dass die Mitgliedsstaaten Sorge dafür tragen, dass die in ihren Verzeichnissen aufgelisteten verunreinigten Standorte saniert werden. Der Vorbehalt in der Umwelthaftungsrichtlinie könnte daher bedeuten, dass die zuständige Behörde statt der Betreiber Sanierungsmaßnahmen dann ergreifen darf, wenn nicht in anderer Weise durch die Mitgliedsstaaten Sorge dafür getragen worden ist, dass die Sanierung erfolgt. Denkbar könnte hier sein, dass die Mitgliedsstaaten eine Regelung erlassen haben, wonach nicht nur der Betreiber zur Sanierung herangezogen werden kann, sondern z.B. auch der Eigentümer.

Sofern und soweit der Vorbehalt in der Umwelthaftungsrichtlinie im vorgenannten Sinne zu verstehen ist, greift er den Umstand auf, dass die Mitgliedsstaaten bereits derzeit Regelungen kennen, wonach sanierungsverantwortlich nicht nur der Betreiber ist. Sofern dagegen durch die Bezugnahme der Umwelthaftungsrichtlinie auf die Vorschrift über die Sanierung in Artikel 13 eine Beschränkung der Sanierungsverantwortlichkeit auf den Betreiber und damit letztlich auf den Verursacher auch in der EU-Bodenrahmenrichtlinie erfolgen soll, erscheint es jedenfalls fraglich, ob diese Vorschrift angesichts der abweichenden Regelung in den Mitgliedsstaaten tatsächlich auf Gemeinschaftsebene getroffen werden sollte. Angesichts der Auslegungsschwierigkeiten sollte jedenfalls eine klarere Regelung getroffen werden

Sonstiges - Übergangsregelung

In dem Erwägungsgrund (24) wird zutreffend darauf hingewiesen, dass frühere und laufende Bemühungen der Mitgliedstaaten zur Bestimmung verunreinigter Standorte zu berücksichtigen sind. Zu berücksichtigen sind aber auch bereits abgeschlossene und laufende Maßnahmen zur Sanierung verunreinigter Standorte. Hier hat derjenige, der Sanierungsmaßnahmen in Abstimmung mit der Behörde bereits durchgeführt hat, ein berechtigtes Interesse, nicht erneut in Anspruch genommen zu werden. Um den Betroffenen Rechtssicherheit für bereits abgeschlossene Maßnahmen zu vermitteln und Vertrauensschutz zu gewähren, sollte in die Richtlinie eine Regelung zum zeitlichen Anwendungsbereich aufgenommen werden.

Diese könnte, etwa wie folgt formuliert sein:

„Diese Richtlinie gilt nicht für Standorte,

- (a) auf denen vor dem (...) in Abstimmung mit den zuständigen Behörden Sanierungsmaßnahmen durchgeführt und abgeschlossen wurden,
- (b) für die vor dem (...) von den zuständigen Behörden Festlegungen zur Sanierung getroffen wurden.“