



Oberösterreichischer Landtag
Ausschuss für Standortentwicklung
4021 Linz • Landhausplatz 1

Stellungnahme des Ausschusses für Standortentwicklung im Rahmen der EU-Subsidiaritätsprüfung des Oö. Landtags

gemäß Art. 23g Abs. 3 B-VG iVm. Art. 6 erster Satz, zweiter Halbsatz des Landes-Verfassungsgesetzes über die Beteiligung des Landes Oberösterreich an der Europäischen Integration

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bodenüberwachung und -resilienz (Bodenüberwachungsgesetz), COM(2023) 416 final vom 5.7.2023

I. Ergebnis

Teile des Richtlinienvorschlags sind kompetenzrechtlich zu hinterfragen, beschneiden die Mitwirkungskompetenzen der Mitgliedstaaten an der unionalen Rechtsetzung und verstoßen gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip.

II. Inhalt

Das Ziel der Bodenüberwachungs-Richtlinie - von der Kommission etwas irreführend als „Bodenüberwachungsgesetz“ bezeichnet - ist es, einen kohärenten Bodenüberwachungsrahmen zu schaffen, um damit die Bodengesundheit kontinuierlich zu verbessern. Sie enthält Maßnahmen in folgenden drei Bereichen: „Überwachung und Bewertung der Bodengesundheit“, „nachhaltige Bodenbewirtschaftung“ und „kontaminierte Standorte“:

- a) Der Richtlinienvorschlag verlangt von den Mitgliedstaaten die Festlegung von Bodenbezirken, in denen die Bodengesundheit und der Flächenverbrauch auf der auf Basis von sogenannten Bodendeskriptoren und Bodengesundheitskriterien zu überwachen sind; dazu sind alle fünf Jahre Bodenprobennahmen durchzuführen.
- b) Zur nachhaltigen Bodenbewirtschaftung sieht der Entwurf vor, dass auf Grundlage der genannten Bodenbewertung schrittweise nachhaltige Bodenbewirtschaftungspraktiken und Regenerierungsverfahren auf allen bewirtschafteten Flächen umzusetzen sind. Weiters werden bestimmte, beim Flächenverbrauch einzuhaltende Grundsätze definiert.

- c) Kontaminierte Standorte sind zu identifizieren und zu überwachen; das von ihnen ausgehende Risiko ist zu bewerten, wobei Risikominderungsmaßnahmen vorzuschreiben sind. Zu diesem Zweck ist ein Register von potentiell oder tatsächlich kontaminierten Standorten einzurichten. Abschließend sieht der Entwurf eine umfassende Berichterstattungspflicht der Mitgliedstaaten vor, etwa durch einen online zu gewährenden Informationszugang und eine Unterrichtung der Öffentlichkeit.

III. Kompetenzrechtliche Prüfung

1. Der Richtlinienvorschlag stützt sich auf Art. 192 Abs. 1 AEUV, demzufolge die Union mit Mehrheitsvotum im Rat Regelungen zur Erreichung von Umweltschutzziele erlassen kann. Dabei darf jedoch keineswegs übersehen werden, dass Maßnahmen, die die **Bodennutzung** berühren, nicht auf Basis dieser Rechtsgrundlage, sondern nur in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren gemäß Art. 192 Abs. 2 lit. b AEUV beschlossen werden können; konkret bedürfen derartige Unionsmaßnahmen der Einstimmigkeit im Rat, dh. der **Zustimmung aller Mitgliedstaaten**. Es ist daher streng Bedacht darauf zu nehmen, ob der Entwurf tatsächlich nur die Bodenüberwachung regelt oder auch über die bloße Überwachung hinausgehende Verpflichtungen vorsieht, welche auch die Bodennutzung (im Sinn einer Verfügung über den Boden durch die Mitgliedstaaten) betrifft.
2. Für weite Teile des Vorschlags scheint auf Grund des Regelungsschwerpunkts auf die Bodenüberwachung tatsächlich Art. 192 Abs. 1 AEUV die korrekte Rechtsgrundlage zu sein. In einigen Teilen der geplanten Richtlinie dürfte jedoch - zumindest indirekt - auch eine Betroffenheit der Bodennutzung vorliegen, was im Ergebnis der Zustimmung aller Mitgliedstaaten bedürfte:
 - a) Im Art. 7 iVm. Anhang I werden für die Überwachung und Bewertung der Bodengesundheit unterschiedliche **Bodengesundheitsdeskriptoren** normiert. Bei den konkret in Anhang 1A normierten Werten handelt es sich um Vorgaben, die teilweise problematisch sind: So ist etwa bei der Bodenerosionsrate ein in der Praxis oft nicht zu erfüllender Wert von maximal 2 t pro Hektar und Jahr angesetzt. Dieser Wert wäre in vielen Bereichen nur durch eine Landnutzungsänderung zu erreichen, andernfalls der Boden auf Grund der strengen Vorgaben als ungesund zu beurteilen wäre. Da die Ansetzung eines derart strikten Grenzwerts zwingend zu einer Änderung der Bewirtschaftung führen muss, ist unweigerlich die Nutzung des Bodens betroffen, was durch die angewendete Kompetenzgrundlage des Art. 192 Abs. 1 AEUV nicht gedeckt ist.
 - b) Sobald im Zuge von Bodenüberwachung und Bodenbewertung ein Boden als ungesund beurteilt wird, sieht Art. 10 vor, dass die Mitgliedstaaten nachhaltige **Bodenbewirtschaftungspraktiken und Regenerationsverfahren** festlegen

müssen. Dabei haben sie die in Anhang III geregelten Grundsätze der nachhaltigen Bodenbewirtschaftung zu beachten; weiters wird der Kommission die Befugnis übertragen, diese Grundsätze durch delegierte Rechtsakte selbstständig zu verändern. Auf Grund dieser inhaltlichen Vorgaben zur Bodenbewirtschaftung ist eine Betroffenheit der Bodennutzung naheliegend; spätestens dann, wenn sie eine Bewirtschaftungsänderung erforderlich machen, handelt es sich dabei um einen unerlaubten Eingriff in den Bereich des Bodenrechts, der ohne die Zustimmung aller Mitgliedstaaten im besonderen Gesetzgebungsverfahren gemäß Art. 192 Abs. 2 lit. b AEUV nicht beschlossen werden kann.

IV. Delegierte Rechtsakte

1. In den Art. 8 und 10 werden der Kommission weitreichende Rechte zur Erlassung von **delegierten Rechtsakten** eingeräumt. Der Kommission wird dabei unter anderem die Befugnis übertragen, delegierte Rechtsakte für die Anpassung des Anhangs II (Referenzmethoden für Bodenmessungen) und des Anhangs III (Grundsätze der nachhaltigen Bodenbewirtschaftung) an den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt zu erlassen.
2. Hier ist daran zu erinnern, dass die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte gemäß Art. 290 AEUV **nur für die Ergänzung oder Änderung von nicht wesentlichen Vorschriften** des Gesetzgebungsakts übertragen werden kann. Den Art. 8 und 10 mangelt es jedoch an den die Delegationswahrnehmung eingrenzenden Anforderungen für die Weiterentwicklung der Methodik: Nachdem die Mitgliedstaaten Bodenmessungen an den Probenahmestellen durchführen müssen und die Beurteilung der Bodenqualität davon abhängt, stellt die Methodik einen wesentlichen Bestandteil des Rechtsakts dar. Die für die Weiterentwicklung der Methodik wesentlichen Anforderungen müssen deshalb im Richtlinienvorschlag selbst geregelt werden. Sinngemäßes gilt auch für Art. 10: Die Grundsätze der nachhaltigen Bodenbewirtschaftung sind nicht nur entscheidende Faktoren für die Nutzung des Bodens (und damit wesentliche Vorschriften im Sinn des Art. 290 AEUV), sondern sie berühren damit gleichzeitig auch die unter Pkt. 3.2.b. behandelte Frage, ob die Richtlinie die zulässige Grenze der Regelung von Bodenüberwachung und Bodenbewertung überschreitet. Auch hier müssen die für die Anpassung der Grundsätze wesentlichen Anforderungen bereits im Richtlinienvorschlag selbst geregelt werden.
3. Darüber hinaus ist diese Form der Rechtsetzung generell zu kritisieren, da sie ein weiteres Beispiel für die steigende Anzahl von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten ist und damit eine Kompetenzerosion zu Lasten von Mitgliedstaaten und Regionen darstellt. Delegierte Rechtsakte räumen der Kommission Rechte von faktisch gesetzgeberischer Art ein; Mitgestaltungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten existieren kaum mehr. Durch die Häufung von EU-Rechtsakten, in denen vorgesehen ist, dass Regelungen im Rahmen von delegierten Rechtsakten bzw.

Durchführungsakten weiterverfolgt werden sollen, werden Kompetenzen in erheblicher Anzahl an die Kommission delegiert. Diese Regelungen werden daher als unverhältnismäßige Reduktion mitgliedstaatlicher Kompetenzen und als Verstoß gegen Art. 290 AEUV angesehen.

V. Verhältnismäßigkeitsprüfung

In folgenden Punkten geht der Vorschlag über das hinaus, was zur Erreichung des Ziels der besseren Bodenüberwachung erforderlich ist und widerspricht damit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip des Art. 5 Abs. 4 EUV:

1. Gemäß Art. 9 ist ein Boden **als ungesund zu beurteilen**, wenn dieser einen Wert aus Anhang I Teil A oder Anhang I Teil B nicht erfüllt. Diese Beurteilung ist unverhältnismäßig, da Böden aus fachlicher Sicht bei einer Nichterreichung eines Parameters nicht automatisch als ungesund zu klassifizieren sind (bspw. bei geogen bedingten, vom Menschen nicht beeinflussbaren Arsengehalten).
2. Die Mitgliedstaaten haben gemäß Art. 9 Abs. 1 mindestens **alle fünf Jahre eine Bodengesundheitsbewertung** durchzuführen, was angesichts der Tatsache, dass Veränderungen am Boden in der Regel langsam vor sich gehen, als zu kurzes Bewertungsintervall angesehen wird.
3. Der von den Mitgliedstaaten gemäß Art. 9 Abs. 5 zu erarbeitende freiwillige Zertifizierungsmechanismus für Landbesitzer würde wohl zu einem Wildwuchs an unterschiedlichen Zertifizierungen ohne Vergleichswert führen. Eine **Bodengesundheitszertifizierung** brächte nur einen geringen Mehrwert für die Ziele des Bodenschutzes, da es sich eher 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.
4. 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 Abs. 2 wird dazu ausgeführt, dass die Mitgliedstaaten Geldstrafen vorzusehen haben, die proportional zum Umsatz der juristischen Person bzw. zum Einkommen der natürlichen Person, die den Verstoß begangen hat, sind. Die Bestimmung ist mit dem österreichischen System des Verwaltungsstrafrechts nicht kompatibel und geht weit über die üblichen Regelungen einer Richtlinie hinaus, da sie derart spezifisch in das Verwaltungsstrafrecht der Mitgliedstaaten eingreift, dass ein richtlinienkonformer Vollzug faktisch unmöglich ist. Der Entwurf sieht vor, dass durch die Geldbuße der für den Verstoß verantwortlichen Person der damit lukrierte wirtschaftliche Nutzen entzogen

werden muss; eine solche Feststellung ist jedoch im praktischen Vollzug nicht, oder nur unter erheblichem Verwaltungsaufwand möglich. So ist in vielen Fällen unklar, ob überhaupt ein geldwerter Vorteil besteht, falls ja worin und wie sich dieser beziffern lässt.

VI. Zusammenfassung

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass der Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bodenüberwachung und -resilienz (Bodenüberwachungsgesetz), COM(2023) 416 final vom 5.7.2023

1. kompetenzrechtlich zu hinterfragen ist, da Teile des Entwurfs die Bodennutzung berühren und daher gemäß Art. 192 Abs. 2 lit. b AEUV einem besonderen Gesetzgebungsverfahren zu unterziehen sind, welches Einstimmigkeit unter den Mitgliedstaaten verlangt;
2. die Mitwirkungskompetenzen der Mitgliedstaaten an der unionalen Rechtsetzung beschneidet, indem er weite Befugnisse der Kommission zur Erlassung von delegierten Rechtsakten vorsieht, obwohl die in Art. 290 AEUV geregelten Voraussetzungen nicht gegeben sind;
3. gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip verstößt, da dadurch Böden undifferenziert als „ungesund“ qualifiziert werden können, da er ein zu kurzes Bewertungsintervall für Bodengesundheitsbewertungen enthält, ein nicht zielführendes Verfahren für Bodengesundheitszertifizierungen einführt und ein Sanktionssystem vorsieht, das mit dem österreichischen Verwaltungsstrafrecht nicht vereinbar ist.