

Berlin, 20. September 2023

bdew

Energie. Wasser. Leben.

Die Wasserwirtschaft
im BDEW

**BDEW Bundesverband
der Energie- und
Wasserwirtschaft e. V.**
Reinhardtstraße 32
10117 Berlin

www.bdew.de

Stellungnahme

Zum Legislativvorschlag für eine Richtlinie zur Bodenüberwachung- und Resilienz (COM(2023) 416 final)

Transparenzregisternummer: 20457441380-38

Der BDEW ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung sowie im europäischen Transparenzregister für die Interessenvertretung gegenüber den EU-Institutionen eingetragen. Bei der Interessenvertretung legt er neben dem anerkannten Verhaltenskodex nach § 5 Absatz 3 Satz 1 LobbyRG, dem Verhaltenskodex nach dem Register der Interessenvertreter (europa.eu) auch zusätzlich die BDEW-interne Compliance Richtlinie im Sinne einer professionellen und transparenten Tätigkeit zugrunde. Registereintrag national: R000888. Registereintrag europäisch: 20457441380-38

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, und seine Landesorganisationen vertreten über 1.900 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu über-regionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Strom- und gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes, 90 Prozent des Erdgasabsatzes, über 90 Prozent der Energienetze sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland.

Vorbemerkungen

Am 05. Juli 2023 veröffentlichte die Europäische Kommission ihren Legislativvorschlag für eine Richtlinie zur Bodenüberwachung und -Resilienz. In Kohärenz zum Null-Schadstoff-Ziel soll sichergestellt werden, dass sich bis 2050 alle Böden in der EU in einem gesunden Zustand befinden. Dazu soll ein EU-weit einheitliches Überwachungssystem für Bodenverschmutzung aufgebaut werden.

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) begrüßt den Legislativvorschlag der Kommission und hebt hervor, dass die Gesundheit der europäischen Böden und die Verhinderung weiterer Schäden einen Grundstein für den Schutz von Ökosystemen und insbesondere von Grundwasserressourcen darstellen. Über die verschiedenen Bodenschichten gelangen Verschmutzungen und Verunreinigungen ins Grundwasser und belasten somit die Trinkwasserressourcen. Anstrengungen, den Zustand der Böden zu verbessern, sind deswegen dringend erforderlich und zu begrüßen.

Der BDEW stellt allerdings fest, dass die im aktuellen Legislativvorschlag vorgesehenen Maßnahme nicht ausreichen werden, um allen Böden der EU bis 2050 zu einem guten Zustand zu verhelfen. Es bedarf bindender Vorgaben und Reduktionsziele, die die Maßnahmen anderer Rechtsakte ergänzen und ausbauen. Zudem müssen sowohl das Überwachungssystem als auch die Maßnahmen in den Mitgliedstaaten kohärent umgesetzt werden, um einen echten Vergleich des Zustands der europäischen Böden zu ermöglichen.

Zudem muss aus Sicht des BDEW auf EU-Ebene eine Basis zur Finanzierung zur Sanierung von Bodenschäden geschaffen werden. Hier ist das Verursacherprinzip zu beachten. Kosten zur Behebung von Schäden und Verschmutzung müssen im vollen Umfang von den Verursachern getragen werden. In diesem Kontext wäre auch die Einführung einer Erweiterten Herstellerverantwortung möglich.

Für den weiteren legislativen Prozess hat der BDEW konkrete Forderungen verfasst, die darauf abzielen, eindeutige und zukunftsorientierte Ziele in den Vordergrund zu stellen, welche die Gesundheit der europäischen Böden langfristig sicherstellen.

Bodenüberwachung als Grundstein für künftige Bodengesundheit

Mithilfe der Bodenüberwachung wird eine gute Grundlage der EU für die Bodengesundheit und den gleichen rechtlichen Schutz der Böden wie für Luft und Wasser gelegt. Aus Sicht des BDEW sollte der Legislativvorschlag jedoch ergänzt werden, um die im Rahmen des Green Deal formulierten Klimaziele auch im Bereich der Bodengesundheit zu erreichen.

Die Schaffung eines neuen digitalen Portals für Bodengesundheitsdaten wird vom BDEW begrüßt. Um eine Dopplung zu vermeiden und die Erfüllung der Anforderungen für die betroffenen Akteure zu erleichtern, könnte eine Eingliederung an die bestehenden Systeme EUSO (EU Soil Observatory) und LUCAS (Land Use and Coverage Area frame Survey) angestrebt werden.

Es handelt sich bei EUSO um eine dynamisch integrative Plattform, die die politische Entscheidungsfindung unterstützen soll. LUCAS liefert nachfolgend gesammelte Informationen für die Untersuchung einer Reihe von sozio-ökologischen Herausforderungen, wie z. B. Landverbrauch, Bodendegradation oder biologische Vielfalt. Die Kombination aus EUSO und LUCAS liefert bereits Daten des Bodenmonitoring und könnte ohne erhöhten Aufwand als Kontrollinstrument europaweit die Bodengesundheit überwachen. Die Bodenüberwachung kann somit mit ausreichender Datenmenge auf einem hohen Niveau durchgeführt werden und Bodenveränderungen schnell nachweisen.

Auf den gewonnenen Erkenntnissen aufbauend wäre es möglich, Mitgliedstaaten aufzufordern, Maßnahmen zur Bodengesundheit verpflichtend umzusetzen.

Umsetzung bestehender Rechtsrahmen notwendig

Für die Förderung der Bodengesundheit sieht es der BDEW als fundamental an, die bestehenden Rechtsakte vollständig umzusetzen. Bspw. die Nitratrichtlinie (91/676/EWG) beinhaltet wichtige Maßnahmen, um die Nitratbelastung der Böden in Europa zu minimieren. Allerdings mangelt es in vielen Mitgliedstaaten an der Umsetzung. Folglich wird nicht einmal der Grad der Bodengesundheit, der mit aktuellen Rechtsakten erreicht werden könnte, erzielt. Während der vorliegende Legislativvorschlag zum Bodenmonitoring die bestehenden Rechtsakte sinnvoll ergänzen wird, müssen *alle* Maßnahmen konsequent, vollumfänglich und umgehend in allen Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Dies würde zu einem einheitlich guten Grad der Bodengesundheit über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg beitragen.

Festlegung konkreter Grenzwerte für Schadstoffeinträge

Der BDEW begrüßt den in den Legislativvorschlag aufgenommene Ansatz, Schadstoffeinträge auf ein Minimum zu reduzieren. Für die Förderung der Bodengesundheit und den damit verbundenen Schutz der Ökosysteme und Trinkwasserressourcen ist es erforderlich, Grenzwerte klar zu definieren. Aus Sicht des BDEW bleibt der vorliegende Legislativvorschlag in dieser Hinsicht allerdings hinter den Erwartungen zurück. Die im Annex I vorgeschlagenen Indikatoren und in Annex II dargelegte Methodik verfehlt es, EU-weit verbindliche Ziele und Grenzwerte zu formulieren und wird deshalb kaum zu einer einheitlichen Umsetzung und vergleichbaren Grenzwerten innerhalb der EU führen. Während das Monitoring der Böden einen ersten Schritt darstellt, um eine weitere Verschlechterung der Böden festzustellen, müssen gleichzeitig bereits jetzt

konkrete Grenzwerte für die Bodengesundheit sowie kurz- und langfristige Ziele für die Wiederherstellung der Böden festgelegt werden, die mit der notwendigen Überwachung verbindlich eingehalten werden müssen. Ansonsten ist zu befürchten, dass das Bodenmonitoring die zunehmende Verschlechterung der Böden zwar attestiert, es aber an konkreten Maßnahmen für die Wiederherstellung dieser Ökosysteme mangelt.

Flächenversiegelung kohärent begrenzen

Wie im Legislativvorschlag bereits ausgeführt, führen Flächenversiegelungen unter anderem zu höheren Hochwasserspitzen und intensiveren Wärmeinseleffekten. In Zustimmung dazu sieht der BDEW dringenden Handlungsbedarf in der Begrenzung von Flächenversiegelung. Wie aus wissenschaftlichen Quellen bekannt ist, ist die Versiegelung von Flächen eine der Hauptursachen für die Verschlechterung der Bodenqualität. Der BDEW schlägt daher vor, die Flächenversiegelung nicht nur zu überwachen, sondern einen verhältnismäßigen Grenzwert einzuführen oder an simultan erforderliche Entsiegelungen zu knüpfen. Der Ausgleich durch Entsiegelungen würde zur Wiederherstellung natürlicher Lebensräume beitragen und die Bodenqualität steigern.

Nachhaltige Landwirtschaft zur Förderung der Bodengesundheit

Konventionelle Methoden der Landwirtschaft sind meist mit gesteigertem Pestizideinsatz, Nährstoffüberschüssen, Humusabbau sowie Verlust von Biodiversität, Bodenleben und Bioporen verbunden. Aufgrund dessen kann es auf mehrfache Weise zu einer Schädigung der Wasserquantität als auch der Wasserqualität kommen.

Hinsichtlich der Wasserquantität erschwert, eine Verringerung der natürlichen Vegetation, landwirtschaftlich bedingter Humusabbau sowie der damit verbundene Rückgang des Bodenlebens und die Bodenverdichtung die Wasserinfiltration in Böden. Daraus folgt, dass die Wassermengen aus Starkregeneignissen nicht mehr adäquat aufgenommen werden können. Die Grundwasserneubildung wird somit gehemmt und zusätzlich durch Grundwasserentnahmen, welche zu Bewässerung notwendig sind, weiter belastet. Aus diesem Grund sind innovative Bewässerungsmethoden, die z.B. die Verdunstung auf ein Minimum reduzieren, vorzuziehen.

Bezüglich der Wasserqualität führen die Ausbringung von Düngemittel und Pestiziden und den damit verbundenen Abbauprodukten zu einer Verringerung des Bodenlebens. Dieses ist entscheidend für den Abbau von Stoffen wie auch Schadstoffen im Boden. Ebenfalls mindern eine intensive Tierhaltung sowie übermäßige Nitrateinträge die Wasserqualität.

Langfristig könnte daher der Wechsel hin zu einer nachhaltigeren Landwirtschaft sowohl zu einer Verbesserung der Wasserquantität und -qualität als auch der Bodengesundheit führen.

Adäquate Umsetzung des Verursacherprinzips für die Gesundheit der europäischen Böden

In diesem Zusammenhang ist zudem die adäquate Umsetzung des Vorsorge- und Verursacherprinzips, wie in den Europäischen Verträgen verankert (Art. 191 AEUV), notwendig. Durch angemessene Vorsorge bei landwirtschaftlichen und industriellen Aktivitäten kann eine Verschmutzung der Böden bereits im Vorfeld vermieden bzw. stark reduziert werden. Andernfalls müssen die Verursachenden aktiv in die Verantwortung für die von ihnen verursachten Umweltschäden genommen werden. Einträge aus Landwirtschaft und Industrie, die eine Übersättigung der Böden zur Folge haben, sollen transparent offengelegt werden. Außerdem sieht der BDEW die Notwendigkeit der Verschärfung der in Artikel 23 vorgesehenen Sanktionen. An dieser Stelle bedarf es nicht nur der Begleichung von Geldbußen, sondern auch der Vorlage von Sanierungsplänen, die im Anschluss auf ihre Durchführbarkeit überprüft und bei der Umsetzung überwacht werden. Damit wird das individuelle Vorgehen bei Sanktionen homogenisiert und führt zu einer Gleichstellung aller Mitgliedsstaaten.

Notwendigkeit der verursachergerechten Kostenübernahme bei Schädigung der Böden und Trinkwasserressourcen

Der BDEW unterstreicht in diesem Zusammenhang die Umsetzung der Erweiterten Herstellerverantwortung im Rahmen eines Fondsmodells. Hierzu hat die Hochschule Ruhr-West mit der Beratungsgesellschaft MOcons ein Modell aus der Praxis heraus entwickelt, welches eine Fondslösung vorschlägt, die eine verursachungsgerechte fiskalische Belastung z. B. von Medikamenteneinträgen vorsieht. Sie soll zur Finanzierung der Planung und Durchführung von Reinigungsmaßnahmen dienen und zugleich Anreize zur Vermeidung schädlicher Stoffe schaffen. Dies könnte auch im Zusammenhang mit Bodenverunreinigungen und der damit verbundenen Verschmutzung der Trinkwasserressourcen angewandt werden.

Das Modell und ein weiteres BDEW-Gutachten, was sich mit der Verfassungsrechtlichkeit der Erweiterten Herstellerverantwortung bei PFAS-Verschmutzung beschäftigt, haben gezeigt, dass es für Deutschland ein praktikables Modell für die erweiterten Herstellerverantwortung gibt, was auch großflächig im europäischen Kontext angewandt werden könnte.

Das folgende Beispiel bezieht sich auf die Abwasserreinigung hinsichtlich Medikamentenrückständen, ist aber auch auf Bodenverschmutzung übertragbar.

Grundkonzept der Fondslösung:

- Es wird ein Fonds eingerichtet, dessen Finanzmittel sich aus Beiträgen aller Verursacher (Hersteller und Importeure) der Spurenstoffproblematik speisen. Für die Koordinationsstelle des Fonds müsste nicht unbedingt eine neue Behörde geschaffen werden: Aufgrund großer Analogien zum Emissionshandel wäre z. B. eine Erweiterung der beim

UBA verorteten Deutschen Emissionshandelsstelle denkbar, um Synergieeffekte zu nutzen und die administrativen Kosten zu minimieren.

- Als Verursacher gilt jeder Hersteller oder Importeur, der spurenstoffbelastete Produkte in Verkehr bringt – unabhängig davon, ob in dem Gewässereinzugsgebiet, in dem er angesiedelt ist, eine Umweltqualitätsnorm-Überschreitung vorliegt oder nicht.
- Fonds-Beiträge werden verursachergerecht gemäß der relativen Schädlichkeit der Spurenstoffe ermittelt. Die Bestimmung der Schädlichkeit erfolgt auf Basis von Umweltqualitätsnormen oder vergleichbarer Festlegungen.
- Durch fortlaufende Gewässeruntersuchungen unter Berücksichtigung sowohl diffuser Quellen als auch Punktquellen werden die Beiträge dynamisch an die Entwicklung der Spurenstoffeinträge angepasst – sowohl in Bezug auf aktuell nachweisbare und relevante Spurenstoffe als auch hinsichtlich zukünftig neu identifizierter Spurenstoffe (Weiterentwicklung der UQN-Umweltqualitätsnormen). Der (internationalen) Oberliegerproblematik wird dabei vollumfänglich Rechnung getragen.
- Die Fonds-Lösung ist technologieneutral, sodass Verursacher eigenständig entscheiden können, welche Maßnahmen sie zur Spurenstoffreduktion ergreifen wollen.
- Abwasserentsorger führen unter gewissen Voraussetzungen eine erweiterte Abwasserbehandlung zur Spurenstoffelimination durch. Zusätzliche entstehende Kosten werden aus dem Fonds erstattet.
- Ebenso werden Kosten anwendungsbezogener Maßnahmen durch den Fonds gedeckt, deren zentrales Ziel die Sensibilisierung von professionellen und privaten Anwendern ist, um einen eintragsmindernden Umgang mit den entsprechenden Stoffen und Produkten zu induzieren.

Kontakt

Sandra Struve
Brüsseler EU-Vertretung
Telefon: +32 2 774 5119
sandra.struve@bdew.de

Dr. Angelique Ladwig
Geschäftsbereich Wasser und Abwasser
Telefon: +49 30 300199-1214
angelique.ladwig@bdew.de