



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 22.9.2006
COM(2006)231 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET
COMITÉ VAN DE REGIO'S**

Thematische strategie voor bodembescherming

[SEC(2006)620]
[SEC(2006)1165]

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET
COMITÉ VAN DE REGIO'S**

Thematische strategie voor bodembescherming

(Voor de EER relevante tekst)

1. INLEIDING

Onder "bodem" wordt meestal verstaan de bovenste laag van de aardkorst, die wordt gevormd door minerale deeltjes, organische stof, water, lucht en levende organismen. De bodem vormt zo het raakvlak tussen aarde, lucht en water en omvat het grootste deel van de biosfeer.

Aangezien bodemvorming een extreem langzaam verlopend proces is, kan de bodem in wezen als een niet-hernieuwbare hulpbron worden beschouwd. De bodem verschaft ons voedsel, biomassa en grondstoffen. Hij fungeert als het draagvlak voor menselijke activiteiten en het landschap, is een archief van menselijk erfgoed en speelt een fundamentele rol als leefgebied en schatkamer voor genetisch materiaal. In de bodem wordt een groot aantal stoffen, waaronder water, nutriënten en koolstof, opgeslagen en getransformeerd. In feite is de bodem het grootste koolstofreservoir ter wereld (1.500 gigaton). Deze functies moeten worden beschermd vanwege zowel het sociaal-economisch als het milieubelang daarvan.

De bodem is een uiterst complexe en veelvormige milieucomponent. In Europa worden meer dan 320 grote bodemtypes onderscheiden en binnen elk type bestaan enorme variaties in fysische, chemische en biologische kenmerken. De bodemstructuur is in sterke mate bepalend voor het vermogen van de bodem zijn functies te vervullen. Schade aan de bodemstructuur betekent ook schade aan andere milieucomponenten en ecosystemen.

De bodem staat bloot aan een reeks aantastingsprocessen en bedreigingen. Deze omvatten erosie, verlies van organische stof, plaatselijke en diffuse bodemverontreiniging, bodemafdekking en -verdichting, afname van de biodiversiteit in de bodem, verzilting, overstromingen en aardverschuivingen. Een combinatie van een aantal van deze bedreigingen kan in episodisch of chronisch droge gebieden uiteindelijk leiden tot woestijnvorming.

Gezien het belang van de bodem en de noodzaak verdere aantasting daarvan te voorkomen, is in het Zesde Milieuactieprogramma¹ aangedrongen op de ontwikkeling van een thematische strategie voor bodembescherming.

Als eerste stap heeft de Commissie in 2002 een mededeling² ingediend waarop de overige Europese instellingen gunstig hebben gereageerd.

¹ Besluit nr. 1600/2002/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juli 2002 tot vaststelling van het Zesde Milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap (PB L 242 van 10.9.2002, blz. 1).

² COM(2002) 179.

2. EVALUATIE VAN DE SITUATIE

2.1. Toestand van de bodem in Europa

Bodemaantasting is een ernstig probleem in Europa. Het wordt veroorzaakt of geaccentueerd door menselijke activiteiten zoals land- en bosbouw op basis van ongeschikte methodes, industriële activiteiten, toerisme, stedelijke en industriële wildgroei en bouwactiviteiten. Deze activiteiten hebben een negatief effect doordat zij de bodem verhinderen zijn brede scala aan functies en diensten ten behoeve van de mens en de ecosystemen te vervullen. Dit resulteert in een verminderde bodemvruchtbaarheid, koolstofopslag en biodiversiteit, een geringer vermogen om water vast te houden, verstoring van gas- en voedingsstoffencycli en minder afbraak van verontreinigende stoffen.

Bodemaantasting heeft een direct effect op water- en luchtkwaliteit, biodiversiteit en klimaatverandering. Het kan ook schadelijk zijn voor de gezondheid van de Europese burgers en een gevaar betekenen voor de voedsel- en diervoederveiligheid.

Hoewel de processen van bodemaantasting sterk per lidstaat variëren, waarbij verschillende bedreigingen in verschillende mate optreden, is bodemaantasting een probleem in de hele EU.

- Naar schatting heeft 115 miljoen hectare, of 12% van het totale landareaal in Europa, te lijden van watererosie, en 42 miljoen hectare van winderosie³.
- Naar schatting 45% van de Europese bodem heeft een laag gehalte aan organisch materiaal, hoofdzakelijk in Zuid-Europa, maar ook in delen van Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland.
- Het aantal potentieel verontreinigde locaties in de EU-25 wordt geschat op circa 3,5 miljoen⁴.

De Corine Land Cover database⁵ laat aanzienlijke veranderingen in het landgebruik in Europa zien die consequenties hebben voor de bodem. Tussen 1990 en 2000 is aan ten minste 2,8% van het Europese landareaal een andere bestemming gegeven, waarbij stedelijke gebieden aanzienlijk zijn uitgebreid. Op dit punt bestaan er aanzienlijke verschillen tussen lidstaten en tussen regio's: het aandeel in het bodemoppervlak dat in die periode is afgedekt varieert van 0,3 tot 10%.

Op basis van de beperkte beschikbare gegevens is het moeilijk de huidige tendensen te extrapoleren naar de toekomst. Wel kan worden gesteld dat de mensgerelateerde oorzaken van bedreigingen in intensiteit toenemen. Klimaatverandering, in de vorm van stijgende temperaturen en extreme weersomstandigheden, geeft een extra impuls aan zowel broeikasgasemissies uit de bodem als een aantal bedreigingen zoals erosie, aardverschuivingen, verzilting en verlies van organische stof. Al deze factoren wijzen erop dat de bodemaantasting in Europa zal doorgaan, wellicht zelfs in een hoger tempo.

³ EMA (Europees Milieuagentschap), 1995: Hoofdstuk 7 over de bodem van "Het milieu in Europa – Evaluatie van Dobris" heeft betrekking op het geografische Europa.

⁴ Zie de effectbeoordeling.

⁵ Zie: <http://terrestrial.eionet.eu.int/CLC2000/docs/publications/corinescreen.pdf>.

Er zijn uitgebreide gegevens voorhanden waaruit blijkt dat de kosten van bodemaantasting voor het merendeel niet door de rechtstreekse gebruikers worden gedragen, maar vaak voor rekening komen van de samenleving als geheel alsook van actoren die ver van de probleemlocatie zijn gevestigd (off site).

2.2. Europese, nationale en internationale beleidsachtergrond

Op verschillende communautaire beleidsterreinen wordt een bijdrage geleverd aan bodembescherming, met name via het milieubeleid (b.v. lucht en water) en het landbouwbeleid (agromilieu en randvoorwaarden). Landbouw kan positieve effecten op de toestand van de bodem hebben. Grondbeheerspraktijken zoals biologische en geïntegreerde landbouw of extensieve landbouw in berggebieden kunnen het gehalte aan organische stof in de bodem op peil houden resp. aardverschuivingen voorkomen. De bepalingen ter bevordering van bodembescherming zijn echter over een groot aantal beleidsterreinen verspreid, en aangezien zij vaak gericht zijn op de instandhouding van andere milieucomponenten, vormen zij geen samenhangend bodembeschermingsbeleid. Dit betekent dat zelfs als de door het bestaande beleid geboden mogelijkheden volledig worden benut, bij lange na niet alle betrokken bodems en alle geïnventariseerde bedreigingen voor die bodems kunnen worden aangepakt. Bijgevolg gaat de bodemaantasting door.

Sinds de goedkeuring van de mededeling van 2002² is een inspanning gedaan om ervoor te zorgen dat de recent aangenomen milieubeleidsinitiatieven inzake afval, water, lucht, klimaatverandering, chemische stoffen, overstromingen, biodiversiteit en milieuaansprakelijkheid zullen bijdragen tot een betere bodembescherming. Met name voorziet de richtlijn betreffende milieuaansprakelijkheid⁶ in een geharmoniseerd kader voor de aansprakelijkheidsregeling die in de hele EU moet worden toegepast wanneer bodemverontreiniging een aanzienlijk risico voor de volksgezondheid oplevert. De richtlijn is echter niet van toepassing op historische verontreiniging of schade die van vóór de inwerkingtreding daarvan dateert. In de verschillende lidstaten wordt bodembescherming op uiteenlopende wijze benaderd. Negen lidstaten beschikken over specifieke wetgeving inzake bodembescherming. Deze heeft echter vaak betrekking op slechts één specifieke bedreiging, zoals bodemverontreiniging, en vormt dus niet altijd een samenhangend beschermingskader.

Het toegenomen bewustzijn van het belang van bodembescherming op internationaal niveau komt tot uitdrukking in de in 2003 uitgevoerde herziening van het Handvest voor bescherming en duurzaam beheer van de bodem van de Raad van Europa.

Alle lidstaten alsook de Gemeenschap zijn partij bij het Verdrag ter bestrijding van woestijnvorming (VBW) van de Verenigde Naties. Een aantal mediterrane lidstaten en de meeste nieuwe lidstaten hebben met dit verschijnsel te maken en zijn bijgevolg bezig met de vaststelling van regionale en nationale actieprogramma's ter bestrijding van woestijnvorming.

Het protocol inzake bodembescherming bij het Alpenverdrag beoogt de ecologische functies van de bodem in stand te houden, bodemaantasting te voorkomen en een rationeel bodemgebruik in die regio te waarborgen.

In het Protocol van Kyoto wordt benadrukt dat de bodem een belangrijk koolstofreservoir is dat waar mogelijk moet worden beschermd en vergroot. Het vastleggen van koolstof in landbouwgrond door bepaalde grondbeheerspraktijken kan helpen de klimaatverandering af te

⁶ Richtlijn 2004/35/EG (PB L 143 van 30.4.2004, blz. 56).

remmen. De werkgroep voor het gebruik van landbouwgrond als koolstofputten van het Europees Programma inzake Klimaatverandering (EPK) heeft het potentieel van deze methode geraamd op 1,5 tot 1,7% van de door de mens veroorzaakte CO₂-uitstoot in de EU gedurende de eerste verbintenisperiode⁷ in het kader van het Protocol van Kyoto.

In het Verdrag inzake biologische diversiteit (VBD) is bescherming van de biodiversiteit in de bodem als speciaal aandachtsgebied aangemerkt. In dit verband is een internationaal initiatief voor de instandhouding en het duurzaam gebruik van de biodiversiteit in de bodem in het leven geroepen.

Verscheidene landen, waaronder de VS, Japan, Canada, Australië, Brazilië en verschillende ontwikkelingslanden, hebben een bodembeschermingsbeleid opgezet dat voorziet in wetgeving, richtsnoeren, monitoringsystemen, identificatie van risicogebieden, inventarissen, herstelprogramma's en financieringsmechanismen voor verontreinigde locaties waarvoor geen verantwoordelijke partij kan worden aangesproken. Deze beleidsinitiatieven zorgen voor een soortgelijk beschermingsniveau voor de bodem als datgene wat met deze strategie wordt beoogd.

3. DOEL VAN DE STRATEGIE

3.1. Zorgen voor een duurzaam bodemgebruik

Tegen deze achtergrond is de Commissie van mening dat er behoefte is aan een alomvattende EU-strategie voor bodembescherming. Daarin dient rekening te worden gehouden met alle verschillende functies die de bodem kan vervullen, de verscheidenheid en complexiteit daarvan, alsook de scala aan aantastingsprocessen waaraan zij bloot kunnen staan, zij het met de nodige aandacht voor de sociaal-economische aspecten.

De algemene doelstelling is bescherming en duurzaam gebruik van de bodem, op basis van de volgende leidende principes:

- (1) Preventie van verder bodemaantasting en instandhouding van de bodemfuncties:
 - wanneer gebruik wordt gemaakt van de bodem en zijn functies, moeten maatregelen worden getroffen inzake bodemgebruik en beheerspatronen, en
 - wanneer de bodem fungeert als put/reservoir voor het opvangen van de effecten van menselijke activiteiten of milieuverschijnselen, moeten maatregelen aan de bron worden getroffen.
- (2) Herstel van aangetaste bodems tot op een functionaliteitsniveau dat ten minste overeenstemt met het huidige en geplande gebruik, mede rekening houdend met de kosten die verbonden zijn aan bodemherstel.

3.2. Bestuurlijk niveau waarop maatregelen moeten worden genomen

Om deze doelstellingen te bereiken moeten maatregelen worden genomen op verschillende bestuursniveaus – lokaal, nationaal en Europees. Maatregelen op Europees niveau zijn een

⁷

Zie: http://ec.europa.eu/comm/environment/climat/pdf/finalreport_agricsoils.pdf.

noodzakelijke aanvulling op de door de lidstaten getroffen maatregelen, om de volgende redenen⁸:

- **Bodemaantasting is ook van invloed op andere aspecten van het milieu** waarvoor communautaire wetgeving bestaat. Indien de bodem niet wordt beschermd, worden duurzaamheid en op termijn ook het concurrentievermogen in Europa ondermijnd. De bodem is zodanig met de lucht en het water verbonden dat hij bepalend is voor de kwaliteit daarvan. Bovendien leveren de bodemfuncties een aanzienlijke bijdrage aan gebieden zoals biodiversiteit en bescherming van de zee, kustbeheer en bestrijding van klimaatverandering.
- **Verstoring van het functioneren van de interne markt** – de zeer uiteenlopende nationale bodembeschermingsregelingen, met name wat betreft bodemverontreiniging, leggen de economische actoren soms sterk verschillende verplichtingen op, hetgeen een onevenwichtige situatie qua vaste kosten met zich meebrengt. Het ontbreken van dergelijke regelingen en onzekerheid over de mate van bodemaantasting kan in bepaalde gevallen eveneens een belemmering vormen voor particuliere investeringen.
- **Grensoverschrijdend effect** – de bodem is niet volledig immobiel en bijgevolg kan bodemaantasting in één lidstaat of regio grensoverschrijdende gevolgen hebben. Afname van het gehalte aan organische stof van de bodem in één lidstaat kan het bereiken van de EU-doelstellingen van het Protocol van Kyoto in gevaar brengen. Stuwdammen raken verstopt en infrastructuur beschadigd door sediment dat afkomstig is van massale erosie stroomopwaarts in een ander land. Het grondwater in naburige landen wordt vervuild door verontreinigde locaties aan de andere kant van de grens. Daarom is het van het grootste belang dat aan de bron wordt opgetreden om schade en de noodzaak van latere herstelmaatregelen te voorkomen; anders wordt een andere lidstaat misschien opgezadeld met de kosten voor herstel van de milieukwaliteit.
- **Voedselveiligheid** – de opname van verontreinigende stoffen uit de bodem door voedsel- en voedergewassen en sommige voor de voedselproductie bestemde dieren kan gevolgen hebben voor de veiligheid van diervoeders en levensmiddelen, die vrij binnen de interne markt worden verhandeld: als deze producten een hoger gehalte aan verontreinigende stoffen bevatten, kunnen zij immers een risico voor de gezondheid van mensen en dieren vormen. Maatregelen aan de bron en op Europees niveau moeten bodemverontreiniging voorkomen of terugdringen en vormen bijgevolg een noodzakelijke aanvulling op de stringente EU-maatregelen en controles die worden toegepast om de veiligheid van diervoeders en levensmiddelen te garanderen.
- **Internationale dimensie** – bodemaantasting krijgt steeds meer aandacht in internationale overeenkomsten en handvesten. Door een passend en samenhangend kader op te zetten dat leidt tot een betere kennis en beheer van de bodem, kan de EU internationaal een leidende rol spelen waardoor de overdracht van know-how en het verlenen van technische bijstand wordt vergemakkelijkt, en

⁸

Zie de effectbeoordeling voor ondersteunende gegevens.

terzelfder tijd het concurrentievermogen van haar economieën wordt gewaarborgd.

Maatregelen op EU-niveau leveren ook een meerwaarde op doordat zij bescherming helpen bieden voor de gezondheid van de Europese burgers, die op verschillende manieren te lijden kan hebben van bodemaantasting, bij voorbeeld door blootstelling aan verontreinigende stoffen in de bodem door directe inname (door spelende kinderen) of indirecte inname (via verontreinigd voedsel of drinkwater). Ook kunnen er slachtoffers vallen bij aardverschuivingen.

Daarom stelt de Commissie voor een gericht beleid op te zetten dat de kloof moet dichten en moet zorgen voor een samenhangende bodembescherming. De Commissie is zich er terdege van bewust dat het subsidiariteitsbeginsel en het principe dat besluiten en maatregelen op het meest passende niveau moeten worden genomen, daarbij moeten worden gerespecteerd. Het bodembeleid is bij uitstek een voorbeeld van hoe er mondiaal moet worden gedacht en lokaal moet worden opgetreden.

4. MAATREGELEN EN MIDDELEN

De door de Commissie voorgestelde strategie steunt op vier hoofdpijlers:

- (1) kaderwetgeving met bescherming en duurzaam gebruik van de bodem als hoofddoel;
- (2) integratie van bodembescherming in de formulering en tenuitvoerlegging van nationaal en communautair beleid op verschillende terreinen;
- (3) dichten van de thans onderkende kenniskloof op bepaalde gebieden van de bodembescherming via door communautaire en nationale programma's gesteund onderzoek;
- (4) meer publieksvoorlichting over de noodzaak van bodembescherming.

4.1. Wetgevingsvoorstel

Na verschillende opties te hebben bestudeerd, komt de Commissie nu met een voorstel voor een kaderrichtlijn aangezien dit naar haar mening het beste middel is om een allesomvattende aanpak te waarborgen zonder afbreuk te doen aan het subsidiariteitsbeginsel. De lidstaten zal worden verzocht specifieke maatregelen te treffen om bodembedreigingen aan te pakken, maar de richtlijn laat hun een uitgebreide speelruimte wat betreft de invulling die zij daaraan geven. Dit betekent dat het bepalen van de aanvaardbaarheid van risico's, de vaststelling van het ambitieniveau van de beoogde doelstellingen en de keuze van de maatregelen om die doelstellingen te bereiken, aan de lidstaten worden overgelaten.

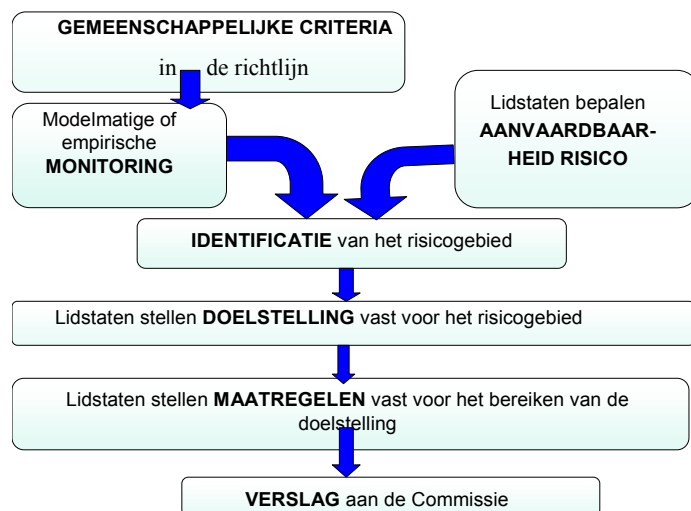
In dit voorstel wordt onderkend dat bepaalde bedreigingen, zoals erosie, verlies van organische stof, bodemverdichting, verzilting en aardverschuivingen⁹, voorkomen in specifieke risicogebieden die moeten worden geïnventariseerd. Ten aanzien van verontreiniging en bodemafdekking is een nationale of regionale aanpak geschikter. Het voorstel voorziet in een kader voor de vaststelling, op het passende geografische en

⁹ Het aspect overstromingen is behandeld in een afzonderlijk voorstel voor een richtlijn over overstromingsbeoordeling en -beheer (COM(2006) 15).

administratieve niveau, van plannen om bedreigingen te bestrijden waar deze zich voordoen.

4.1.1. *Erosie, verlies van organische stof, verzilting, bodemverdichting en aardverschuivingen*

Erosie, verlies van organische stof, verzilting, bodemverdichting en aardverschuivingen worden aangepakt volgens de onderstaande benadering:



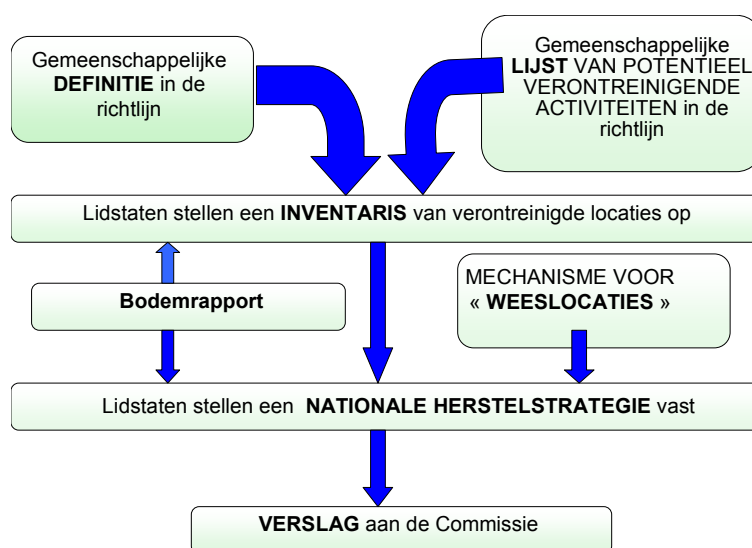
De voorgestelde richtlijn legt de lidstaten de verplichting op risicogebieden te inventariseren op basis van in aanmerking te nemen gemeenschappelijke elementen, risicobeperkingsdoelstellingen voor die gebieden vast te stellen en maatregelenprogramma's voor het bereiken daarvan te ontwikkelen. De Commissie dringt er bij de lidstaten op aan voor de inventarisatie van risicogebieden gebruik te maken van bestaande monitoringregelingen. Mettertijd kan een meer geharmoniseerde monitoringaanpak en -methodologie worden ontwikkeld met gebruikmaking van het werk dat thans door het Europees Bureau voor de bodem wordt verricht op het gebied van harmonisatie van methodologieën. De aanvaardbaarheid van de risico's en de getroffen maatregelen zullen variëren afhankelijk van de ernst van de aantastingsprocessen, de plaatselijke omstandigheden en de ter zake relevante sociaal-economische overwegingen.

De programma's kunnen voortbouwen op reeds in nationaal en communautair verband toegepaste maatregelen, zoals inachtneming van randvoorwaarden en plattelandontwikkeling in het kader van het GLB, codes voor goede landbouwpraktijken en actieprogramma's in het kader van de nitraatrichtlijn, toekomstige maatregelen in het kader van de beheersplannen per stroomgebied op grond van de kaderrichtlijn water, plannen voor overstromingsrisicobeheer, nationale bosbouwprogramma's en duurzame bosbouwpraktijken, alsook maatregelen voor bosbrandpreventie. Wat betreft maatregelen ter bestrijding van verlies van organische stof, zijn niet alle types organisch materiaal daarbij inzetbaar. Stabiel organisch materiaal komt voor in compost en mest en in veel mindere mate ook in zuiveringsslib en drijfmest, en het is deze stabiele fractie die een bijdrage levert aan het humusbestand in de bodem en zodoende de bodemeigenschappen verbetert.

Het staat de lidstaten vrij verschillende benaderingen te combineren voor de bestrijding van gelijktijdig optredende bedreigingen. Dit is met name gunstig voor lidstaten die woestijnvorming bestrijden in het kader van het VBW en zo doublures kunnen vermijden.

4.1.2. Verontreiniging

Wat betreft het beheer van verontreiniging, wordt een aanpak overwogen die gebaseerd is op de onderstaande benadering:



Op basis van een gemeenschappelijke definitie van verontreinigde locaties (namelijk locaties die een aanzienlijk risico voor de volksgezondheid en het milieu opleveren), de toepassing daarvan door de lidstaten en een gemeenschappelijke lijst van potentieel verontreinigende activiteiten, zullen de lidstaten de verontreinigde locaties op hun grondgebied in kaart moeten brengen en zullen zij een nationale herstelstrategie moeten vaststellen. Deze strategie moet gebaseerd zijn op een zorgvuldige en transparante prioritisering van de te saneren locaties, die erop gericht is de verontreiniging van de bodem en de daardoor veroorzaakte risico's terug te dringen en een mechanisme omvat voor de financiering van de sanering van “weeslocaties”. Als aanvulling hierop wordt geëist dat de verkoper of de potentiële koper aan de overheid en de andere partij bij de transactie een bodemrapport verstrekt voor locaties waar een mogelijk verontreinigende activiteit plaatsvindt of heeft plaatsgevonden. De richtlijn voorziet ook in preventie van verontreiniging door het opleggen van de verplichting de inbreng van gevaarlijke stoffen in de bodem te beperken.

4.1.3. Bodemafdekking

Om tot een rationeler bodemgebruik te komen zullen de lidstaten passende maatregelen moeten nemen om bodemafdekking te beperken door de sanering van oude industrieterreinen en om het effect daarvan te verminderen door bouwtechnieken toe te passen die zoveel mogelijk bodemfuncties intact laten.

4.1.4. Andere bedreigingen

De richtlijn heeft niet rechtstreeks betrekking op de biodiversiteit in de bodem. De voorgestelde maatregelen ter bestrijding van andere bedreigingen zullen over het algemeen ook ten goede komen aan de biodiversiteit. Daardoor zal een bijdrage worden geleverd aan de doelstelling de teruggang van de biodiversiteit tegen 2010 te stoppen.

4.2. Onderzoek

Verder onderzoek is noodzakelijk om de lacunes in de kennis op het gebied van bodembescherming te dicht en de grondslag voor beleidsinitiatieven te versterken. De Commissie is voornemens de uit de raadpleging van de belanghebbende partijen voortvloeiende aanbevelingen op te volgen wat betreft de volgende prioriteitenclusters:

- aan de bodemfuncties ten grondslag liggende processen (b.v. de rol van de bodem in de mondiale CO₂-balans en bij de bescherming van de biodiversiteit),
- veranderingen in ruimte en tijd in de bodemprocessen,
- ecologische, economische en sociale factoren die bedreigingen voor de bodem veroorzaken,
- factoren die van invloed zijn op door de bodem vervulde ecologische functies, en
- operationele procedures en technologieën voor bodembescherming en –herstel.

Het voorstel voor het Zevende Kaderprogramma (2007-2013) voorziet in onderzoek naar bodemfuncties als onderdeel van de prioriteitsgebieden “Milieu” en “Voeding, landbouw en biotechnologie”.

4.2.1. Biodiversiteit

Over de biodiversiteit in de bodem is onvoldoende bekend. Dit aspect zal eveneens aan bod komen in het Zevende Kaderprogramma met het doel een beter inzicht te verkrijgen in het fungeren van biodiversiteit als ecologische functie. Dit kennisopbouwproces zal ook worden ondersteund door een aantal lopende initiatieven in het kader van Verdrag inzake biologische diversiteit en het programma Forest Focus.

4.3. Beleidsintegratie

Het communautaire beleid inzake onder andere landbouw, regionale ontwikkeling, vervoer en onderzoek heeft belangrijke implicaties voor de bodem. Wil men dat de doelstellingen van deze strategie worden bereikt, dan zal het aspect bodembescherming verder in andere beleidssectoren moeten worden geïntegreerd.

De Commissie is voornemens een aantal maatregelen te treffen die zijn beschreven in punt 6.

4.4. Bewustmaking

Het publiek is zich slechts weinig bewust van het belang van bodembescherming. Om deze leemte op te vullen moeten maatregelen worden getroffen om de kennis op dit gebied te vergroten en de uitwisseling van informatie en beste praktijken te verbeteren. Daartoe zal de Commissie initiatieven bevorderen zoals:

- brede verspreiding van de Europese bodematlas en onderhoud van de bodemwebsite <http://eusoils.jrc.it> ter bevordering van vrije toegang tot beleidsgerelateerde bodeminformatie in Europa,
- voortzetting van de European Summer School on Soil Survey (zomercursus bodemonderzoek) om jonge onderzoekers een specifieke opleiding te verschaffen,

- bevordering van initiatieven zoals het European Manifesto on Earth Heritage and Geodiversity (bodemerfgoed en geodiversiteit),
- integratie van kennis over de bodem en bodembeschermingsaspecten in door de Gemeenschap gefinancierde informatie- en opleidingsevenementen,
- onderscheidingen voor bodembeheer, indien passend,
- initiatieven binnen het VBW, met name in 2006, het Internationale jaar voor woestijnen en woestijnvorming.

5. VERWACHTE EFFECTEN EN RESULTATEN

Met betrekking tot deze strategie is een effectbeoordeling uitgevoerd en heeft een uitgebreide raadpleging van de belanghebbende partijen plaatsgevonden. In het kader daarvan zijn verschillende opties en daarmee samenhangende maatregelen geanalyseerd, onder andere niet-bindende maatregelen, een flexibel niet-dwingend communautair juridisch kader, en regelgeving inzake de verschillende bedreigingen voor de bodem waarbij doelstellingen en middelen op EU-niveau worden vastgesteld.

Gezien de aanbevelingen van de belanghebbende partijen, de huidige situatie op het gebied van bodembescherming in de EU, met inbegrip van de in een minderheid van de lidstaten genomen beleidsinitiatieven en maatregelen, en de kosten van bodemaantasting voor de samenleving, is de Commissie ervan overtuigd geraakt dat de vaststelling van een flexibele kaderrichtlijn de beste manier zou zijn om bodembescherming aan te pakken.

Uit de volgens de instructies van de Commissie en op basis van de beschikbare gegevens uitgevoerde effectbeoordeling blijkt dat bodemaantasting voor bijna 38 miljard euro per jaar aan kosten met zich mee kan brengen.

De rechtstreeks aan de voorgestelde richtlijn verbonden kosten, die hoofdzakelijk verband houden met de verplichting risicogebieden te identificeren en verontreinigde locaties te inventariseren, kunnen naar schatting oplopen tot 290 miljoen euro per jaar voor de EU-25 gedurende de eerste vijf jaar, en tot 240 miljoen euro in de daaropvolgende 20 jaar, en zullen daarna teruglopen tot minder dan 2 miljoen euro per jaar. Deze kosten zullen hoofdzakelijk door de overheid worden gedragen.

Het voordeel van deze verplichting is dat extra kennis over de omvang en de plaats van de bodembedreigingen zal worden opgedaan, waardoor meer gerichte en efficiëntere maatregelen zullen kunnen worden getroffen. Dit voordeel kan niet in cijfers worden uitgedrukt, aangezien het afhankelijk zal zijn van de mate waarin daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van deze extra kennis.

De richtlijn stelt de lidstaten in staat zelf hun ambitieniveau te bepalen wat doelstellingen betreft, en uit de programma's en herstelstrategieën die maatregelen te selecteren die zij het geschiktst en het meest kostenefficiënt vinden. Bijgevolg zullen de kosten en baten afhankelijk zijn van het gekozen ambitieniveau en zullen zij ook variëren naargelang van de mate waarin de lidstaten gebruikmaken van de door de bestaande wetgeving geboden mogelijkheden, zoals inachtneming van randvoorwaarden binnen het GLB, om een bijdrage te leveren aan bodembescherming.

Gedacht kan worden aan verschillende scenario's voor het nemen van maatregelen, waarbij wordt uitgegaan van verschillende ambitieniveaus. Een gemeenschappelijk element van alle scenario's is dat er pas vanaf circa 2015 sprake is van extra kosten, die door de gebruikers en de vervuilers van de bodem en/of door de overheid zouden worden gedragen, afhankelijk van de besluiten die uiteindelijk door de lidstaten worden genomen. De voordelen zouden hoofdzakelijk ten goede komen aan de samenleving als geheel en een aantal economische actoren.

In een bijlage bij de effectbeoordeling zijn voor een aantal specifieke scenario's met een middelhoog tot hoog ambitieniveau de sociale, economische en milieueffecten van mogelijke maatregelen van de lidstaten geanalyseerd.

Bij de evaluatie van de mogelijke extra kosten, met name in verband met het voorgenomen scenario, dient voor ogen te worden gehouden dat de verwachte voordelen duidelijk opwegen tegen de kosten, te meer daar een groot aantal door bodemfuncties opgeleverde milieuvoordelen, met name instandhouding van biodiversiteit en voedingsstoffen- en gascycli, buiten beschouwing is gebleven.

Bovendien is de richtlijn het eerste beleidsinitiatief op EU-niveau dat gericht is op bodembescherming, en meer bepaald is toegespitst op de instandhouding van een areaal van in totaal bijna 400 miljoen hectare dat een belangrijke en in wezen niet-hernieuwbare hulpbron van de EU is.

6. VOLGENDE STAPPEN

Om ervoor te zorgen dat de hierboven geschetste beleidsvoornemens in praktijk worden gebracht, zal de Commissie:

- uitnodigingen tot het indienen van voorstellen voor onderzoeksprojecten opstellen om de beleidsvorming overeenkomstig de doelstellingen van deze strategie te ondersteunen en vanaf 2006 alle nieuw verworven kennis op het gebied van bodembiodiversiteit in de besluitvorming te verwerken,
- in 2007 de richtlijn betreffende zuiveringsslib herzien, zoals reeds aangekondigd in de thematische strategie inzake afvalpreventie en afvalrecycling¹⁰, om ervoor te zorgen dat maximaal profijt wordt getrokken van de terugwinning van voedingsstoffen en tegelijk het lozen van gevaarlijke stoffen in de bodem verder te beperken,
- in 2007 de richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC)¹¹ herzien om de bepalingen daarvan inzake bodembescherming en preventie van bodemverontreiniging aan te scherpen door met name de mogelijkheden te verkennen voor harmonisatie van de basisverplichting om verontreinigingsgevaar te voorkomen, het exploitatieterrein weer in een “bevredigende toestand” te brengen en de bodem op de locatie periodiek te controleren,
- er scherp op toezien of in de plannen voor plattelandsontwikkeling voor 2007-2013 en daarna voldoende rekening wordt gehouden met de noodzaak van bodembescherming,

¹⁰ COM(2005) 666.

¹¹ Richtlijn 96/61/EG (PB L 257 van 10.10.1996, blz. 26).

- controleren in welke mate wordt bijgedragen tot bodembescherming door de minimumeisen voor goede landbouw- en milieueconditie die door de lidstaten worden vastgesteld overeenkomstig artikel 5 en bijlage IV van Verordening 1782/2003,
- in 2007, activiteiten opzetten voor het ontwikkelen van beste praktijken om de negatieve effecten van afdekking op de bodemfuncties te beperken,
- samen met de lidstaten een gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie voor de kaderrichtlijn en de overige pijlers van de strategie opstellen, waarbij zij een open dialoog zal blijven voeren met de deskundigen die hebben deelgenomen aan de raadpleging van de belanghebbende partijen. Dit zal het mogelijk maken activiteiten op te zetten om de lidstaten te ondersteunen bij de inventarisatie en ontwikkeling van de meest kostenefficiënte maatregelen om de doelstellingen van de strategie te bereiken. Tevens zal zo beter door de lidstaten kunnen worden samengewerkt bij het ontwikkelen van vergelijkbare maatregelen voor de aanpak van bodembescherming,
- een robuuste aanpak ontwikkelen om de interactie tussen bodembescherming en klimaatverandering te benaderen vanuit het oogpunt van onderzoek, economie en plattelandontwikkeling, zodat de desbetreffende beleidssectoren elkaar ondersteunen,
- in 2009, de mogelijkheden onderzoeken voor synergieën tussen maatregelen die gericht zijn op bescherming en duurzaam gebruik van de bodem en maatregelen die onderdeel zijn van de beheersplannen per stroomgebied op grond van de kaderrichtlijn water,
- de mogelijkheden onderzoeken voor synergieën tussen maatregelen die gericht zijn op bescherming en duurzaam gebruik van de bodem en maatregelen die gericht zijn op de bescherming van kustwateren, met inbegrip van die welke zijn opgenomen in de Thematische strategie inzake de bescherming en het behoud van het mariene milieu¹²,
- zorgen voor integratie van bodembeschermingsaspecten in het productbeleid om bodemverontreiniging te voorkomen,
- ervoor zorgen dat de in het kader van deze strategie ondernomen acties en de initiatieven die worden ontplooid krachtens het VBW, het VBD, het Protocol van Kyoto en het Alpenverdrag, elkaar ondersteunen en aanvullen en onderling samenhangend zijn.

Deze strategie voorziet in de maatregelen die in dit stadium op EU-niveau noodzakelijk worden geacht. De gemaakte voortgang bij het bereiken van de doelstellingen van deze strategie zal waar passend worden beoordeeld als onderdeel van de evaluatie van het zesde MAP.

¹² COM(2005) 504.