

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Naar een thematische strategie inzake bodembescherming”**

(COM(2002) 179 def.)

(2003/C 61/09)

De Raad heeft op 12 april 2002 besloten, overeenkomstig artikel 175 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 29 augustus 2002 goedgekeurd; rapporteur was de heer Nilsson.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 18 en 19 september 2002 gehouden 393e zitting (vergadering van 18 september) het volgende advies uitgebracht, dat met 139 stemmen vóór, bij één onthouding, is goedgekeurd.

## 1. Inhoud van de Commissiemededeling

1.1. In het zesde milieuactieprogramma en in de strategie voor een duurzame ontwikkeling die de Commissie in 2001 publiceerde, staat dat bodems moeten worden beschermd tegen erosie en verontreiniging en dat de teloorgang en de afnemende vruchtbaarheid van bodems een bedreiging vormen voor de duurzame exploitbaarheid van landbouwgronden. De mededeling van de Commissie <sup>(1)</sup> vormt een eerste bijdrage aan de ontwikkeling van een thematische strategie ter bescherming van de bodem.

1.2. De mededeling is zowel beschrijvend als actiegericht. Beschreven wordt hoe de bodem blootstaat aan zowel natuurlijke processen als door de mens veroorzaakte ontwikkelingen, zoals erosie, afname van organisch materiaal, plaatselijke en diffuse verontreiniging, verdichting, afname van de biodiversiteit, verzilting, overstromingen, aardbevingen enz.

1.3. Onder „bodem” wordt in dit verband de bovenste laag van de aardkorst verstaan, die van levensbelang is voor alle menselijke activiteiten en voor de samenleving als zodanig. De bodem vervult ook een belangrijke functie voor waterbescherming en voor de uitwisseling van gassen met de atmosfeer.

1.4. De Commissie gaat ook in op de samenhang van de strategie inzake bodembescherming met andere EU-beleidsmaatregelen, zoals de nitratenrichtlijn, de kaderrichtlijn water, de richtlijn over de luchtkwaliteit, het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het vervoersbeleid en het onderzoeksbeleid.

1.5. De Commissie geeft een duidelijk overzicht van de situatie in de kandidaat-lidstaten.

1.6. In haar conclusies met betrekking tot de bedreigingen voor de bodemkwaliteit wijst de Commissie erop dat bodem-

verval wordt veroorzaakt of verergerd door menselijke activiteiten. Alle landen hebben hiermee te maken, zij het in verschillende mate en door verschillende oorzaken. De ontwikkelingen dreigen steeds ernstiger vormen aan te nemen, en de effecten worden nog eens versterkt door de klimaatveranderingen.

1.7. De Commissie gaat in de mededeling alleen in op de bodem als zodanig; in een in 2003 te publiceren mededeling over de geografische dimensie zal zij aandacht besteden aan de manier waarop de bodem gebruikt wordt.

1.8. Verder wijst de Commissie erop dat de ontwikkeling van een EU-strategie voor bodembescherming lang zal duren. De doelstellingen van deze strategie moeten worden geïntegreerd in de verschillende onderdelen van het EU-beleid, maar hebben ook een lokale en regionale dimensie. Met ingang van 2002 zal de Commissie een reeks milieumaatregelen voorstellen die erop gericht zijn om verontreiniging van de bodem door mijnafval, rioolslib en compost te voorkomen. Uiterlijk in juni 2004 zal de Commissie een rapport publiceren over de technische maatregelen en de wetgevende en beleidsinitiatieven die ze heeft genomen om bodembescherming te bevorderen.

1.9. Een belangrijk onderdeel van de Commissiemededeling is het voorstel om monitoringsystemen op te zetten en zo informatie en kennis op te doen voor toekomstige maatregelen en voorstellen. De Commissie wijst erop dat zij ook wat dit betreft vóór juni 2004 met een concreet voorstel zal komen.

## 2. Algemene opmerkingen

2.1. De bodem is een natuurlijke hulpbron met een lange wordingsgeschiedenis en wordt gebruikt voor de productie van levensmiddelen, de bouw van steden en dorpen en de

<sup>(1)</sup> COM(2002) 179 def.

aanleg van moderne infrastructuur zoals leidingen en wegen. De bodem wordt dus benut voor veel verschillende doeleinden. Conflicten ontstaan meestal wanneer het gebruik van de bodem verandert. Veel lidstaten hebben in hun wetgeving regels opgenomen die het mogelijk maken om een bepaald stuk grond tot nut van het algemeen te onteigenen. Bodembescherming heeft dus zowel betrekking op (de eigenschappen van) de bodem als zodanig als op het gebruik hiervan.

2.2. De EU heeft gemeenschappelijke strategieën ontwikkeld om water en lucht te beschermen, maar voor de bescherming van de bodem bestaat nog niet zo'n lange-termijnstrategie. In zijn initiatiefadvies over „zuiveringsslib in de landbouw” drong het EESC al aan op een voorstel voor een EU-strategie op het gebied van bodembescherming <sup>(1)</sup>.

2.3. Het EESC is dan ook ingenomen met de mededeling van de Commissie over een thematische strategie, ter ondersteuning waarvan het onderstaande opmerkingen wenst te maken.

2.4. Ook uit de extreme hoeveelheid neerslag die de afgelopen tijd in tal van Europese landen gevallen is en de hierdoor veroorzaakte overstromingen, blijkt wel hoe groot de behoefte aan een goed doordachte bodembeschermingsstrategie is. In vanouds natuurlijke overloopgebieden richten overstromingen meestal nog meer schade dan normaal aan, doordat de bodem er sneller verzadigd raakt of doordat deze op een andere manier dan vroeger wordt gebruikt. Hiermee dient de EU in haar strategieën voor de bescherming en het gebruik van de bodem zeker rekening te houden.

### 3. Opmerkingen over de Commissiemededeling

3.1. De beschrijving die de Commissie geeft van de verschillende factoren die de bodemkwaliteit verder dreigen aan te tasten, vormt een goed uitgangspunt voor de meer actiegerichte voorstellen in de mededeling.

3.2. Het is niet duidelijk welke van de verschillende in de mededeling beschreven bedreigingen volgens de Commissie op EU-niveau moeten worden bestreden en waarom gemeenschappelijke initiatieven meer succes hebben dan nationale. Met het oog op de uit te werken strategie zou er op deze vragen een antwoord moeten komen, al was het alleen maar

om begrip te kweken bij degenen die zich momenteel in nationaal verband inzetten voor bodembescherming.

3.3. Het is moeilijk en misschien ook niet zo interessant om in wetenschappelijke termen te omschrijven naar welke soort bodemkwaliteit gestreefd dient te worden. Het EESC mist echter wel een discussie over de vraag welke globale doelstellingen mogelijk zijn op het gebied van bodembescherming en wat in dit verband een redelijk ambitieniveau is. De Commissie wijst erop dat de bodem beschermd moet worden tegen allerlei soorten bedreigingen, maar de vraag is of al aangetaste dan wel van nature slechte bodems ook moeten worden verbeterd. De Commissie zou niet zozeer moeten specificeren hoeveel hectare precies een bepaalde kwaliteit dient te krijgen, als wel prioriteiten dienen te stellen. Een prioriteit zou bijvoorbeeld kunnen zijn om de meest kwetsbare bodems tegen verdere beschadiging te beschermen. Uit een Europese strategie moet duidelijk naar voren komen wat ons gemeenschappelijk streven is met betrekking tot de Europese bodemkwaliteit.

3.4. Volgens de Commissie zijn de grootste bedreigingen erosie, afname van het gehalte aan organisch materiaal en verontreiniging. Dit is echter moeilijk na te gaan, omdat de mededeling geen informatie bevat over de mate waarin deze verschillende factoren de bodem bedreigen, iets wat juist zou kunnen helpen om prioriteiten te stellen. In eventuele toekomstige documenten zou de Commissie dan ook moeten aangeven in hoeverre al deze verschillende factoren afzonderlijk het milieu en de samenleving beïnvloeden, bijvoorbeeld door te wijzen op de economische waarde van de bodemfuncties die aangetast dreigen te worden.

3.5. Om een rangorde aan te kunnen brengen in de verschillende bedreigingen zou de factor tijd in aanmerking moeten worden genomen; in de Commissiemededeling is dit nog niet het geval. Dit betekent dat men niet alleen naar de huidige toestand kijkt, maar ook naar het tempo waarin de bodemkwaliteit erop vooruit of achteruit gaat en wat de gevolgen hiervan op de lange termijn zijn. Misschien schiet de kennis over een en ander hiervoor in het algemeen gesproken nu nog tekort, maar op de gebieden die zich hiervoor lenen is dit een bruikbare aanpak. De door de Commissie genoemde bedreigingen kunnen inderdaad best de ernstigste zijn, maar het is mogelijk dat in bepaalde regio's andere factoren de grootste bedreiging vormen. In Noord-Europa is de verzuring van de bosbodem een probleem voor de vruchtbaarheid, terwijl in Zuid-Europa bosbranden erosie tot gevolg kunnen hebben.

3.6. De Commissie stelt voor de bodemstrategie te baseren op een monitoringsysteem en een standaardisering van de huidige nationale systemen. Zoals gezegd staat niet in de mededeling welke bedreigingen het beste gemeenschappelijk bestreden kunnen worden en hoe de EU-initiatieven er in dat geval uit moeten zien. Als niet bekend is waarom toezicht

<sup>(1)</sup> CES 1199/2000, PB C 14 van 16.1.2001, blz. 141-150.

moet worden gehouden op de bodemkwaliteit, neemt het risico van een ineffectief systeem toe. Het valt te verwachten dat de behoefte aan bodembescherming in de kandidaat-lidstaten minstens even groot zal zijn als in de huidige lidstaten, of misschien wel groter. Daarom moeten de door de Commissie geplande bewakingssystemen en de voorstellen voor concrete maatregelen ook betrekking hebben op de kandidaat-lidstaten.

3.7. De EU heeft al diverse maatregelen genomen ter bescherming van de bodem, onder meer met de waterrichtlijn, terwijl wetgeving over zuiveringsslib en compost op stapel staat. Ook wat deze maatregelen betreft kan er behoefte bestaan aan gemeenschappelijke monitoringsystemen en gestandaardiseerde methoden voor het vergaren van informatie. Hier zouden dan ook voorstellen voor moeten worden opgesteld. Bij een voorstel voor een gemeenschappelijk monitoring-systeem moet wel worden bekeken hoe het best gebruik kan worden gemaakt van de bestaande nationale systemen.

3.8. Voor een betere bodembescherming is het belangrijk dat de strategie in kwestie ook opleidingen en informatievoorziening omvat, zodat iedereen meer inzicht krijgt in het effect dat verschillende soorten gebruik op de bodem hebben. Wat bodemverontreiniging betreft heeft het EESC een advies<sup>(1)</sup> uitgebracht over het Commissievoorstel inzake „milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade<sup>(2)</sup>”.

Hierin stelt de Commissie onder meer een EU-rechtskader voor waarbij de vervuiler aansprakelijk wordt gesteld voor door hem verontreinigde grond. In dit verband zou overwogen moeten worden om overtreding van de wetgeving voor bodemgebruik strafbaar te stellen.

3.9. Uit de mededeling blijkt dat de bodem onder meer van lucht en water verschilt doordat het evident is dat een (rechts)persoon de grond bezit. Er zijn dan ook twee verschillende soorten van bodemaantasting.

3.9.1. In het ene — traditionele — geval veroorzaken bepaalde actoren, bijvoorbeeld door emissies, schade aan een stuk grond waar zijzelf niet direct de dupe van zijn, maar de eigenaar van de grond wél.

3.9.2. In het andere geval veroorzaakt de eigenaar een verslechtering (of verbetering) van zijn eigen grond, bijvoorbeeld als deze wordt gebruikt voor biologische productie (zoals akkerbouw of bosbouw). De grond kan ook worden gebruikt voor zaken als industrie of wegenbouw, en dan heeft eventuele schade geen gevolgen voor de productie.

3.9.3. Als eenmaal overgegaan wordt tot concrete maatregelen, moet rekening worden gehouden met de daadwerkelijke verschillen tussen de bodemsoorten en met de uiteenlopende eigendomsverhoudingen.

3.10. De Commissie stelt vast dat de bodem steeds meer wordt belast door menselijke activiteiten en er hierdoor in kwaliteit op achteruit gaat. Zij zou er daarentegen ook op moeten wijzen dat er minder metalen in de bodem terechtkomen en er minder zure regen valt. Het is dan ook niet zo dat het akkerland steeds maar slechter wordt; op veel plaatsen is het van goede kwaliteit.

3.11. De eerste alinea van hoofdstuk 8.1.2 bevat een goede beschrijving van de invloed van de landbouw. De Commissie stelt daar vast dat bepaalde landbouwmethoden leiden tot bodemverstoring, terwijl andere de bodem juist mede beschermen. Vanuit de landbouw zelf gezien is bodembescherming eerder een natuurlijk onderdeel van de activiteiten dan een bedreiging.

3.12. Volgens de Commissie hoeft het gebruik van zuiveringsslib niet tot problemen te leiden, op voorwaarde dat verontreiniging wordt voorkomen, en is uitrijden over akkers een optie. Het EESC trekt dit standpunt sterk in twijfel. Het probleem is juist dat slib momenteel erg verontreinigd is. Het Comité heeft al eerder aangedrongen op een herziene richtlijn met verscherpte grenswaarden, die volgens de Commissie pas voor 2003 op het programma staat. Deze vertraging valt te betreuren.

#### 4. Conclusies

4.1. De mededeling van de Commissie is een eerste stap op weg naar een Europese strategie voor bodembescherming, en kan als zodanig op bijval van het EESC rekenen. Wel wil het Comité met het oog op de komende werkzaamheden de volgende kanttekeningen plaatsen:

- het ontbreekt aan een overzicht waaruit blijkt welke soorten maatregelen op EU-niveau zouden moeten worden genomen en wat daarmee beoogd wordt;

<sup>(1)</sup> PB C 241 van 7.10.2002.

<sup>(2)</sup> COM(2002) 17 def.

- het EESC mist bovendien een strategische discussie over een haalbaar ambitieniveau en, in het verlengde daarvan, over de mogelijke doelstellingen voor de Europese bodem;
- toekomstige voorstellen voor maatregelen moeten gebaseerd worden op een evaluatie van reële bedreigingen in de Europese regio's, inclusief die van de kandidaat-lidstaten;
- toekomstige voorstellen voor bewakingssystemen moeten afgestemd worden op de huidige maatregelen, zodat ze beter gemotiveerd zijn; ook moet goed gebruik worden gemaakt van nationale bewakingssystemen;
- komende concrete voorstellen voor maatregelen om de bodembescherming te verbeteren moeten onder meer opleidingen, informatie en efficiënte sanctiesystemen omvatten;
- anders dan lucht en water is de bodem geen beweeglijk element; de bodem heeft een eigenaar, en in de strategie moet dan ook rekening worden gehouden met het eigendomsrecht;
- het is belangrijk dat de bedreigingen steeds genuanceerd in kaart worden gebracht, zodat alle betrokken partijen bereid zijn om het initiatief te steunen.

Brussel, 18 september 2002.

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

G. FRERICHES

**Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad houdende rectificatie van Verordening (EG) nr. 2200/96 met betrekking tot de begindatum van de overgangsperiode voor de erkenning van telersverenigingen”**

(COM(2002) 252 def. — 2002/0111 (CNS))

(2003/C 61/10)

De Raad heeft op 15 juli 2002 besloten, overeenkomstig artikel 37 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling en milieu”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 29 augustus 2002 goedgekeurd; rapporteur was de heer de las Heras Cabañas.

Tijdens zijn 393e zitting van 18 en 19 september 2002 (vergadering van 18 september) heeft het Economisch en Sociaal Comité het volgende advies met 129 stemmen vóór, bij 3 onthoudingen, goedgekeurd.

## 1. Inleiding

1.1. Met onderhavig voorstel voor een verordening wijzigt de Commissie artikel 13 van Verordening (EG) nr. 2200/96 <sup>(1)</sup>, dat betrekking heeft op telersverenigingen die zijn erkend op grond van Verordening (EEG) nr. 1035/72 <sup>(2)</sup>, maar die bij de inwerkingtreding van Verordening (EG) nr. 2200/96 nog niet voldeden aan de criteria om onmiddellijk en definitief te worden erkend. Artikel 13 staat deze telersverenigingen toe gedurende een overgangsperiode van twee jaar te blijven

functioneren. Deze periode kan worden verlengd tot vijf jaar als de telersvereniging een actieplan indient. Ingang van de overgangsperiodes was de datum van de inwerkingtreding van de verordening, te weten 21 november 1996.

1.2. Dit laatste is evenwel een vergissing, die de Commissie nu wil rechtzetten. Volgens het nieuwe voorstel zouden de overgangsperiodes pas moeten ingaan op de datum waarop de verordening van kracht wordt, nl. 1 januari 1997, zodat de rechten van de betrokken telersverenigingen niet in het gedrang komen en hun rechtszekerheid niet wordt aangetast.

<sup>(1)</sup> PB L 297 van 21.11.1996.

<sup>(2)</sup> PB L 118 van 20.5.1972.