

2 土壤保護のための枠組み構築と 2004/35/EC 修正指令に関する指令案（委員会提案）

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council

Establishing a Framework for the Protection of

Soil and amending Directive 2004/35/EC

(presented by the Commission)

Brussels, 22.9.2006 COM(2006) 232 final 2006/0086(COD)

明海大学 大杉 麻美

<説明覚書>

1) 提案内容

・提案の根拠と目的

土壤は本質的に修復することができない資源であり、人の活動とエコシステムが存続するのに不可欠な、多くの機能を持ち、貢献する、ダイナミックなシステムである。入手可能な情報によると、近年、土壤劣化のプロセスが極めて増大しており、もし何らかの対策がとられなければ、さらに増大するとの根拠がある。

共同体には、土壤保護の規定があるが、土壤保護に関しての、特定の法規制は存在しない。現行の提案は、ギャップを埋めることを目標とし、劣化した土壤を、少なくとも、機能面では、現在及び将来に利用できるようなレベルにまで回復させるのと同時に、土壤に関連する政策を他の政策に統合するための規則や、土壤の機能を、持続可能な利用の文脈の中に入れ、土壤脅威を未然防止し、効果を低減させるために、土壤を保護し、持続可能な利用に関する共通戦略を作成することを目的としている。

・内容

土壤は、共同体全域で、大きな環境プレッシャーにさらされ、不適切な農業、林業、産業活動、観光業あるいは都市開発といった人活動により引き起こされ、悪化している。人活動によって、土壤が、広範囲にわたって重要な機能を保護し続ける能力が損なわれている。土壤は、個人が所有するものであるが、共同体にとっての共通の利益（資源）であり、土壤を保護しなければ、ヨーロッパでの、長年にわたる競争力と持続可能性が弱められる。さらに、土壤劣化は、水、人の健康、気候変動、自然と生物多様性保護、食の安全といった、共同体が関心をもつ他の領域にも、強力な影響を及ぼしている。

第6次共同体環境行動計画に定められている、No1600/2002/EC 指令には、天然資源を保護し、土壌の持続可能な利用を促進するという目的が含まれている。共同体は、土壌劣化を修復させ、現状を保護するために、土壌保護に関するテーマ戦略を採用することが要求されている。

2002年の、“土壌保護に関するテーマ戦略に向けて”(COM(2002)179)のコミュニケーションでは、委員会は、EUでの土壌がもつ、8つのリスクを特定する。これらは、土壌流失、有機物の劣化、汚染、塩化、不浸透、土壌生物多様性の劣化、不浸透、地すべりと洪水である。

・提案分野での規則

土壌は、現時点では、共同体レベルでの特別保護政策の対象とはされていなかった。土壌を保護するという側面は、いくつかは散見されるが、それは、土壌を保護するための異なる共同体政策が貢献するというものであった。水、廃棄物、化学物質、産業公害未然防止、自然保護、農薬といった領域にある、環境団体の法規制のなかに、多くの条項があるという事例がみられる。農業用の土壌を保護すること、修正された共通の農業政策に、農業用の土壌を組み込むことが相互に必要であり、また、地方の開発に貢献することによっても、農業用土壌の状況にポジティブな影響を与えることが期待されている。しかしながら、それぞれの目的と範囲が異なること、環境媒体や規則を保護するという事実のため、土壌や土壌脅威を特定することができず、崩壊した、不十分な土壌保護がもたらされることになった。土壌劣化は、現在でも続いている。

・共同体政策と目的との整合性

提案された法規制は、土壌保護と、土壌が、環境的、経済的、社会文化的機能を営むための能力を保護することを目的としており、EC条約174条の目的と完全に一致する。さまざまな共同体領域においては、状況の多様性が考慮に入れられる。予防対策をとるという原則、まずは、環境損害が根源的に修復されるべきであるという原則、汚染者負担の原則が考慮される。共同体の経済的、社会的発展の側面と地域がバランスよく発展するといった点と同じく、活動にあたっての、潜在的な便益と費用を分析すること、そういった行動がない際の潜在的な便益と費用を分析することが考慮される。

2) ステークホルダーの特定と影響評価

・ステークホルダーの特定

特定方法、目標分野と反応の一般的側面

2002年コミュニケーションは、土壌は、共同体では、長期にわたる持続可能性という点で、大きな役割を占めているということを認識している、他のヨーロッパ組織 (Institution) によって、望ましい結論が得られることを目的としている。

委員会は、2003年2月から始まり、ステークホルダーの会議を組織し、5つのワーキンググループ

と、400人以上のメンバーに及ぶ、広い基盤と指導的役割を果たす諮問フォーラムを立ち上げた。2004年6月に、ワーキンググループは、ヨーロッパにおける土壌の状態、圧力、土壌劣化のための推進勢力に関する情報を含めた大変詳しい報告書を終了させ、共同体レベルで土壌政策を発展させるために、委員会に対して一連の提言をした。

委員会は、8週間にわたって、土壌保護がテーマ戦略に含まれるための要件に関する、インターネット上での公開調査を行った。この調査によって、1,206人の市民、377人の土壌専門家、25カ国からなる287人の団体から回答が集められた。

回答の要旨及び考慮される方法

土壌の専門家や団体と同様に、多くのヨーロッパ市民は、ヨーロッパで土壌劣化を避け、低減させること、共同体レベルで採用される枠組みのもとで行動をとること、国家レベルあるいは地方レベルで適用される具体的な対策を行うことは、重要である、あるいは大変に重要であるという見解を述べている。

質問を統計的に分析した結果に関する報告書には、回答者の国籍分布と、フィードバックを考慮する方法については、影響評価に規定されているということも示されている。

- ・ 専門知識の収集と活用

科学知識に関連する分野

土壌学、農業科学、林業、水文学、生物学、環境学、経済学、社会学、政治学

利用方法

提案は、入手可能な自然科学と工業の知識によりなされている。そのような知識を有する専門家は、ステークホルダーの調査を通じて集められ、提案された対策が、環境的、社会経済的影響を与えるのと同様に、土壌劣化が社会経済的そして、環境に影響を与えるということを評価するために、独立した2つの研究が引用された。ワーキンググループによって作成され、委員会によって刊行された報告書や、提案は、影響評価と同様に、専門知識の収集の結果をよく反映している。

主要組織／専門家調査

調査は、国政、地域行政、地方行政、産業団体、商業団体、環境団体、消費者団体、科学調査団体、ヨーロッパ環境局、共同リサーチセンター、その他の委員会、農業団体、土地所有者団体と同様に、その他多くの、ヨーロッパに及び、土壌に関心を示す組織が含まれている。

提言の要旨

修復することが不可能な効果をもつ、潜在的リスクが存在することについて述べられている。そのようなリスクが存在するという点については合意されている。

土壌が、大気や水といった、他の環境媒体に行われるのと同レベルでの保護がなされるべきであるといったことについては、意見が一致していない。なぜならば、土壌が持っている機能は、人とエコシステムが存続するためには、重要なものだからである。ヨーロッパでは、多様な土壌が存在する結果、「一律基準アプローチ」を、共同体の土壌政策のための基盤として採用することができないということが常に強調されている。土壌の地域ごとの特異性と土地利用が考慮されるような、フレキシブルなシステムが必要であると、主張する多くの意見がある。その結果、共通の目的や原理を作成し、構成国に、行政と地理的レベルで、詳細な対策を採用することが委ねられることが必要であるという、ヨーロッパレベルでの、枠組みが採択されるべきであるとの、広い合意がなされた。

専門家のアドバイスを公的に利用可能にするための手段

ワーキンググループによって作成された報告書は、OPOCEによって刊行され、インターネット上でも、無料で、利用が可能となっている。同様のウェブサイトは専門家と団体からの公開質問に対する回答を掲載している。

(<http://ec.europa.eu/comm/environment/soil/index.htm>)

・影響評価

以下の選択肢が考慮される：

- (1) 構成国は、拘束力のない共同体土壌戦略にしたがって行動するよう推奨される。
- (2) 範囲については意欲的であるが内容については過度に規制されていない、土壌枠組み指令の形をとるフレキシブルな法規制
- (3) 共同体レベルでのあらゆる目標と手法を設定する、異なる土壌脅威に関する立法的提言

委員会は、<http://ec.europa.eu/comm/environment/soil/index.htm> 上で、アクセス可能な影響評価を実施する。より詳細に上記の提言に従った、社会経済的、環境影響評価に関する知見を公開する。

3) 提案の法的要素

・提案された活動の要旨

提案された指令は以下の要素を含む：

一土壤の機能保持、土壤劣化、土壤劣化の効果を軽減すること、劣化した土壤の修復と他分野の政策との統合に関連する原則にしたがって、共通枠組みの作成

一土壤機能の保護の観点から、土壤劣化プロセスに関する分野別政策の影響を評価し特定し、表明することの必要性

一土地所有者が土壤を利用する際に、土壤の機能を大きく損なうような利用が予想される際には、予防的対策をとるよう要請すること

一土壤を不浸透することで、EC 条約 174 条に従って、土地をより合理的に利用することが確実になること、可能な限りできるだけ多くの土壤の機能を保護するために必要なアプローチ

一土壤流失、有機物劣化、塩化、不浸透、地すべりのリスク地域を特定し、国家がとりうる手段を確立すること。リスク地域の範囲が特定される必要がある。確実に、首尾一貫したアプローチをするためには、リスクの特定が、共通する要件に基づいて行われなければならない。これらの要件は、リスクを発生させる要素を含んでいる。リスクを減少させるという目標を達成するための、計画と対策が、採用されなければならないだろう。計画は、国家と共同体の文脈において、すでに、特定され、補完された基準と対策に関連して作成される。

一リスク物質を土壤に混入されることを制限し、土壤の機能が妨げられ、人の健康と環境にリスクを発生させるような蓄積が、土壤になされることを未然防止するための対策

一汚染地の目録を作成し、所有者のいない土地に修復の資金を供給するメカニズムを作成し、土壤報告書を作成し、特定された汚染地修復のための国家戦略を作成すること。汚染地が決定され、土壤汚染行動のリストが作成される。これらは、効果的に汚染地の目録を作成するための第一段階として、汚染地を位置づけるための基礎となる。潜在的な汚染活動が、過去になされたか、あるいは現在なされるような際には、土地の取引に際して、売り手、あるいは購入予定者に、土壤状況報告書を提出するよう義務付けることが補完される。同様の規定は、共同体にあっては、建造物のエネルギー性能に関連して、法規制がある（2002/91/EC 指令 7 条参照）。

・法的根拠

本指令の規定は、環境保護に関連し、法的根拠は EC 条約 175(1)条である。

・補完性原則

補完性原則は、提案が、共同体の排他的権限の中のない限度で補完性原則適用される。

構成国は、以下の理由で、提案の目的を、十分に達成することができない。

1つの構成国あるいは1つの地域での土壌劣化は、境界を越える結果となる。実際、他の上流国で大量の堆積物が流失すれば、下流国のダムは封じられ、インフラは損害をうける。同様に、国境近くにある汚染地の地下水が、国境を通じてある国家から流れ出れば、国境周辺の国は、汚染されることとなる。1つの構成国で土壌有機物がダメージをうければ、共同体が目標とした、京都議定書を達成することはできなくなる。環境質を回復させるための費用は、土壌劣化が行われた場所ではなく、1つの構成国が負担する。

国家の土壌保護に関する体制は、大きく異なり、特に土壌汚染に関しては、いくつかの際に、経済活動者に異なった義務を課することができるが、費用が固定されるために、アンバランスな状況が発生し、国内市場における競争力がゆがめられる。

食料と飼料作物から、土壌中の汚染物を摂取することは、人と動物の健康にリスクを及ぼす、国内市場で自由に取引される生産物の質に影響を与える。共同体レベルで行動することによって、国家レベルでの食の安全性の確保に関する質のコントロールを補完する。

ヨーロッパ市民の健康は、土壌劣化が、直接間接に、土壌汚染に暴露することによって損なわれている。同様に、地すべりの際には、惨事が起こるであろう。

共同体が活動することにより、提案の目的が達成される。

土壌劣化は、水、自然、生物多様性、気候変動といった、共同体の法規制を保護する、他の環境領域に悪影響を及ぼす。土壌保護に関する共同体活動はギャップを埋め、媒体により、首尾一貫し、効率的な環境質が保護される。土壌保護は長期にわたって、食の安全と、共同体が資金を提供する共通の農業政策を支援する農業生産物に貢献する。土壌の持続可能な利用のために、考慮すべきことを決定する、共通の原則があることにより、国家と共同体レベルでの検討課題が明確になり、効率的に調査結果が利用され、知識のギャップを埋めるために発展的な資金供給が行われる。

共同体は、土壌に関するよりよい知識と管理に組み込まれる、意欲的で首尾一貫した枠組みを獲得することにより、知識と技術援助を受け渡す必要がある、国際地域で指導的役割を演じることが可能となる。

現時点では、取り組みを支える共同体の活動はなく、9つの構成国が土壌保護の特別立法を有し、他の諸国はそれぞれの政策で土壌保護の規定を有している。国内規定のほとんどは、土壌汚染の問題に取り組んでいる、他のリスクは認識されてはいるが、土壌の機能をより広く保護することには焦点があてられていない。この目標は、共同体が共通の活動をすることにより達成されるということを示す指標は、持続可能に利用することでおこる進歩が、構成国の間で相当異なっているということなのである。

提案は、すべての構成国が適切なレベルで活動し、すべての構成国が、土壌は、国土に直結し、部分的なやり方で土壌保護に対処してはならないというリスクに取り組むために、共通の原理、目標と行動を獲得することを目標としている。

したがって、提案は、補完性原則に適合する。

・ 比例原則

提案は以下の理由で比例原則に適合する。

提案された文書は土壌保護とその機能の保護のための枠組みを作成する指令である。比例性を確実なものとするために、構成国が適切な地理的・行政的レベルで、適切な特別の対策を特定するよう、多くの余地が残されている。土壌の多様性、土地利用、地域気候学的状況、社会経済的側面などの、地域、地方の特有性が適切に考慮されうるということが重要である。

関与のレベルは構成国によって決定され、国家行政能力をより効率的に利用することが認められる。とくに、国家レベル、地方レベルでは、土壌に、あまり取り組んでいなかった構成国には、いくつかの付加的、資金的な行政負担が発生することになる。それでも影響評価で表明された環境、経済、社会利益と対策は、すでに発生している費用を大きく上回る。

・ 選択された手段

提案された手段：枠組み指令

その他の対策は以下の理由で適切ではないだろう。

規則のようなより規範的な手段は、土壌の多様性を考慮することを認容せず、地域の状況を反映する柔軟性を持ち合わせていない。他方、拘束力のない手段はヨーロッパ中の天然資源を持続可能に利用することを認めないし、異なる国家体制によって引き起こされる競争をゆがめることは避けられないだろう。

4) 予算の問題

提案は共同体の予算には規定していない。

5) 付加的情報

- ・参照／修正／サンセット条項
提案は参照条項を含んでいる。

- ・相関表

構成国は、これらの規定と指令の相関表の関係と同様に、国内規定を指令に置き換える文章を委員会に提出することが求められている。

- ・欧州経済地域

提案された活動は EEA の問題であり、EEA まで範囲が拡大されなければならない。

土壌保護のための枠組みの構築と 2004/35/EC 修正指令に関する指令案

< 翻 訳 >

欧州議会と EU 委員会

欧州共同体を確立した条約、とくに、その 175(1)条を考慮すること

理事会からの提案を考慮すること¹

ヨーロッパ経済社会評議会の意見を考慮すること²

地域委員会の意見を考慮すること³

条約の 251 条に定められた手続により行動すること⁴

説明事項：

- (1) 土壌は劣化率が急速になりうる一方、形成と再生のプロセスが極端に遅いという点で、修復することが不可能な資源である。土壌は、人の活動とエコシステムの存続にとって重要であるという機能をもつ、動的なシステムである。これらの機能はバイオマス生産、保管、フィルタリング、養分への転換、水、生物多様性貯蔵庫の宿主となり、ほとんどの人の活動のための基盤として活動し、原料を提供し、炭素貯蔵庫として活動し、地質学・考古学的な遺産を蓄積する。
- (2) 土壌劣化や土壌改善は、地表水と地下水の保護、人の健康、気候変動、自然と生物多様性の保護、食の安全などの共同体の利益に関するその他の領域に大きな影響を与えている。
- (3) 土壌は増大しつつある環境プレッシャーをうけ、土壌劣化から保護されている、共通の利害を持つ、天然資源である。第 6 次環境行動計画⁵において規定される欧州議会と 2002 年 6 月 22 日の議会の 1600/2002/EC は、天然資源の保護と土壌の持続可能な利用の促進という目標を掲げている。
- (4) 欧州議会と“土壌保護に関するテーマ戦略にむけての”⁶委員会コミュニケーションは、EU の土壌が直面する主な 8 つの土壌劣化のプロセスを特定する。これらは、土壌流失、有機物の劣化、汚染、塩化、不浸透、土壌生物多様性の劣化、不浸透、地すべりと洪水である。土壌生物多様性とその行動に関する知識があまりにも制約されているため、土壌保護を目標とする指令に、特別の規定をもうけることは、認められていない。洪水の影響を未然防止し緩和することは、欧州議会の指令に対する提案と洪水の影響と管理に関する委員会⁷によっても提言されている。

¹ [...]

² [...]

³ [...]

⁴ [...]

⁵ OJ L 242, 10.9.2002, p.1.

⁶ COM(2002)179.

⁷ COM(2006)15.

- (5) 共同体では、土壌は非常に多様であり、土壌そのもの、また、土壌間でも、構造的、物質的、化学的・生物学的状況大きな違いがある。リスク地域の特定、目標設定、土壌を保護するために、適切な対策をとること、といったことのためには、異なった特有の解決策が必要となるのと同様に、共同体では、さまざまな状況と、さまざまなことが必要とされるということが、考慮されなければならない。
- (6) たとえば廃棄物、化学物質、産業公害の未然防止と管理、気候変動、水、農業と農村部の発展といった分野では、土壌保護に関する規定が、共同体の法規制にあるが、これらは、あらゆる劣化のプロセスから土壌を保護するには作られていないし、十分ではない。したがって、共同体における持続可能な土壌の利用と保護を目的とする、共通の原則と目的が作成されることが必要である、首尾一貫した、効率的な立法の枠組みが必要となる。
- (7) 土壌は将来の世代がその必要性を満たせるように、土壌の機能を保護する一方、生物学的、経済的、社会サービスをもたらすための能力を保護できるように、持続可能な方法で利用されなければならない。
- (8) この指令の目的は、土壌の機能、土壌劣化の未然防止、その影響の緩和、劣化した土壌の修復に関する、共通の枠組みと行動を作成することにより、その他の産業分野の政策を統合することで、土壌を保護することである。
- (9) 構成国が、土壌保護とその持続可能な利用を改善し、国境を越えた土壌劣化の影響をコントロールし、水と地球のエコシステムを保護し、経済活動者間のゆがんだ競争を防ぐための努力を明確にするためには、共通の枠組みが必要となる。
- (10) 土壌保護のための共通の枠組みを作成するために考慮される活動目標は、構成国は、目標を達成することができないこと、また、共同体レベルでは、自然保護、水保護、食の安全、気候変動、農業と人の健康保護といった地域の共通の利害が含まれる規模の問題であることから、目標を達成することができるので、委員会は、条約の第 5 条に立案したように、補完性原理にしたがって対策を採択する。条文に立案したように、比例性の原則にしたがって、本指令は目的を達成するために必要なこと以上は立案されない。
- (11) いくつかの地域政策は、土壌劣化プロセスに悪影響を及ぼし、また、土壌劣化プロセスを緩和するので、さらに、土壌を保護するという側面が、政策に統合されなければならない。本指令は、構成国が、土壌劣化プロセスの未然防止と土壌機能の保護に関する政策影響を特定し評価するための規定を作成しなければならない。
- (12) 大気や水と比較すると、土壌は共同体においては主に私的に所有されている。それにもかかわらず、将来の世代のために保護されなければならないという共通の利害である共通資源なのである。したがって、公的利害において、土地所有者は、土壌を利用することによって、土壌の機能が、顕著に損なわれることが予測される際には、予防対策を講じることが求められる。
- (13) 多くの経済セクターが、都市の拡大と、土地の需要を求める結果、共同体にとっても、不浸透が重要になってきており、また、持続可能な土壌利用のために必要とされている。たとえば、利用されなくなった工業用地を修復することによって、土壌の不浸透を制限するためには、適切な対策を講じることが必要とされる、それによって、未開発地域での枯渇が減少することとなる。構成国で不浸透が発生する際には、できるだけ多くの土壌機能が保護されるために、排水技術と

建設技術が提供されるべきである。

- (14) 土壌保護政策は、目標を定め、効率的に、劣化発生に関する知識に基づいて行われるべきである。土壌流失、有機物の劣化、汚染、塩化、地すべりなどの一定の劣化プロセスは、より多くのリスクがある特有の地域にのみ発生することが認識されている。このことにより、そのようなリスク地域の特定をすることが必要となる。
- (15) 構成国に、首尾一貫した、比較可能なアプローチをするためには、土壌流失、有機物質減少、汚染、塩化、地すべりのリスク地域の特定が、多様な劣化プロセスを引き起こす原因となる要件を含む、共通の手法によって行われなければならない。
- (16) 特定されたリスク地域では、発生するリスクを減少させ、土壌機能を保護するために劣化した土壌を修復するために、土壌劣化を未然防止する対策を講じなければならない。
- (17) 活動は、リスクを減少させるという目標と、目標を達成するための計画で、もっとも適切なレベルで、構成国の責任のもと、行われなければならない。
- (18) 対策計画については、予想される社会的、経済的影響も考慮しなければならない。計画は、定期的に参照され、義務を課されなければならない。計画は、EU 立法あるいは国際合意のもとで計画がすでに作成されている。
- (19) 本指令は、劣化プロセスと土壌生物多様性の減少が原因となっている、砂漠化を食い止めることに貢献しなければならないし、共同体が関係者となっている、生物多様性会議と劣化に立ち向かう国連会議が相互に協力することを強化し、また、砂漠化に関して、国際環境合意が行われるだろう。
- (20) EC 条約 174 条に規定される予防原則に従って、本指令は、土壌汚染を未然防止するために、有害物質が土壌の中に取り込まれることを未然防止し、減少させるために貢献するべきであるし、土壌の機能を保護させなければならない。
- (21) 初期の産業化と不適切な経営慣行は、人の健康と環境に対する悪影響を緩和させ、未然防止するために、歴史的土壌汚染を処理するための、共通戦略を必要とする、共同体の数百数千の汚染地という遺産を残した。
- (22) 土壌汚染から生じる人の健康と環境に対するリスクを首尾よく未然防止し制限するために、構成国は、アセスメントにしたがって、重要なリスクを引き起こす土地を特定しなければならない。汚染されるおそれのある土地が与えられたら、土地の特定については、着実な、システムティックなアプローチを必要とする。汚染地を特定することに関するプロセスをモニターするためには、タイムテーブルが必要とされる。
- (23) 汚染地の特定を支援し、共通のアプローチをするためには、土壌汚染を引き起こす可能性がある活動の共通リストを確立する必要がある。潜在的に土壌を汚染する活動の共通リストは、国家レベルで採択された他のより包括的なリストによって補完される。
- (24) 汚染地の特定については、汚染地の国内目録を反映し、定期的にアップデートされなければならないし、公に調査可能でなければならない。汚染地を特定するための構成国による既往のそして現在の努力は、考慮されなければならない。
- (25) 汚染地の急速な特定に際して、国内登録や土地台帳のような公式な記録により、土地の所有者を支援するためには、土壌汚染の活動が採択され、実際に行われ、将来の買い手は、土地取引の

遂行に先立って、権限ある機関と契約の他方当事者に対して土壌状況報告書を提出しなければならない。同時に土地取引が計画された際には、そのような情報に関する規定が、汚染地の目録の補完をスピードアップするのを助ける。また、将来の買い手に土壌の状況を認識させ、インフォームドチョイスを行うのを可能にする。

- (26) 汚染者負担の原則を考慮して、構成国は国土の範囲内で特定された汚染地を修復するための行動をとらなければならない。
- (27) 国家修復戦略は、特に、土地が修復される優先順位と修復目標を設定するという目的のために、作成されなければならない。
- (28) 汚染者が発見されえない汚染地においては、EU 立法や国家立法にしたがって、汚染の責任を負わせることはできないし、修復費用の負担をさせることはできない。それはまた、所有者のいない土地として知られ、人の健康と環境に対するリスクを軽減させるための責任が、構成国に負わせられる。構成国は、そのような土地の修復のために、二重の資金源をもつ、特別の資金供給のメカニズムを導入しなければならない。
- (29) 環境損害の未然防止と修復の環境責任に関する欧州議会と 2004 年 4 月 21 日の委員会の 2004/35/EC 指令⁸によれば、責任者のいない土地に関しては、最後の手段として権限ある機関によって修復的な行動がとられる。本指令に規定される修復責任に並んで修正されなければならない。
- (30) 土壌保護の重要性については、ほとんど周知されていないため、知識を向上させ、情報を交換し、もっともよく実践するための対策を導入することが必要である。
- (31) 指定が成功するかは、情報、調査、公的関与に関しては、UNECE 情報アクセスに関するオルフス委員会、意思決定への公衆参加、環境関連の司法アクセスで、共同体の責任を追及するのと同様に、共同体、構成国、地方レベルで、緊密な協力と一貫した行動をとることができるか否かにかかっている。リスク地域と国家修復戦略に関する対策の計画を修正し参照するためには、85/337/EEC と 96/61/EC 理事会指令の司法アクセスと公衆参加を修正し、環境に関する計画の作成にあたって公衆参加を規定する、2003 年 3 月 26 日の委員会と欧州委員会の 2003/35/EC 指令⁹を適用することが適切である。
- (32) 汚染地のリスク評価手法が、構成国で現在採択されていることは、認識されている。競争に必要な条件を整え、首尾一貫した土壌保護制度に、共通にアプローチするためには、十分な情報交換が必要であり、その結果、生態毒性のリスク評価手法を改善し、さらに発展させるのと同じように、リスク評価のいくつかの諸要素が統一され適合性を確立する。
- (33) 構成国でのリスク地域を特定するための手法が、早急に採択され、共通要件が定期的に参照されるような規定が作成されなければならない。
- (34) データ交換のフォーマットとデータの質基準に関しての規定が、採択されなければならないし、これらの規定は、共同体の空間情報に関するあらゆるインフラの構築に連動しなければならない。
- (35) 指令は根本的権利を尊重し、EU の基本権条項によって特別に認められた諸原則を遵守する。特に、以上のことは、EU の基本権条項の 37 条に規定された持続可能な発展原則にしたがって、環境保護の高度なレベルの共同体政策に統一するよう推進されなければならない。

⁸ OJ L 143,30.4.2004, p.56.

⁹ OJ L 156,25.6.2003, p.17.

(36) この指令の実行に必要な対策は、委員会において述べられた権利を行使するための手続として規定された、1999年6月28日の1999/468/EC委員会指令¹⁰に従って採択されなければならない。

上記の指令が採択された。

第1章 一般条項

第1条 指令の目的と範囲

1. 本指令は以下のあらゆる環境、経済、社会、文化的機能のために、土壌の機能の保護と土壌保護のための枠組みを構築する。
 - (a) 農業と林業を含む、バイオマス生産
 - (b) 食品栄養素、物質と水の蓄積、ろ過と変換
 - (c) 生息環境、生物学と遺伝子などの生物多様性貯蔵庫
 - (d) 人類と人類活動のための物理学、文化的環境
 - (e) 原料の源
 - (f) 炭素貯蔵庫としての活動
 - (g) 地質学的、考古学的遺産のアーカイブ

上記の目的のためには、自然発生的な、また、広範にわたる人の活動から発生する、土壌劣化を未然防止するための対策が規定される。対策には、土壌劣化の影響を軽減させること、土壌を貯蔵すること、土壌を、現在そして将来の利用にすくなくともかなうレベルにまで、修復させることを含むものとする。

2. 本指令は、表面と基盤の間にある、土地の表層を作る土壌に適用するものとする。欧州議会と委員会の2000/60/EC指令2(2)条¹¹に規定される地下水は、この限りではない。

第2条 定義

本指令の目的のために、以下のように用語の意味を定義する。

- (1) 「不浸透」とは、不浸透性の材料で土壌の表面を永久に覆うことを意味する。
- (2) 「有害物質」とは、欧州議会と理事会の67/548/EC¹²、1999/45/EC理事会指令¹³が意味する物質あるいは生成を意味する。

第3条 統合

構成国は、土壌劣化プロセスの悪化あるいは、土壌劣化プロセスの減少を発生させるおそれのある

¹⁰ OJ L 184, 17.7.1999, p.23. Decision as amended by Decision 2006/512/EC (OJL 200, 22.7.2006, p.11).

¹¹ OJ L 327, 22.12.2000, p.1.

¹² OJ L 196, 16.8.1967, p.1.

¹³ OJ L 200, 30.7.1999, p.1.

地域政策の発展に当たって、特に、地域と都市の空間計画、輸送、エネルギー、農業、農村部の発展、林業、原材料の抽出、貿易と産業、製品政策、観光業、気候変動、環境、自然と景観の領域で、政策影響を特定し、評価しなければならない。

構成国はこれらの知見を公開するものとする。

第4条 予防対策

構成国は、土地所有者が、その行動が、第1(1)条に規定される土壌機能を大いに損なうことが合理的に予想され、土壌に悪影響を及ぼす際には、反対の効果が発生することを未然防止し、もしくは、最小化するために、予防対策を講じる義務を負うことを確保しなければならない。

第5条 不浸透

構成国は、第1(1)条の土壌機能を保護するという目的に従い、不浸透が現在行われている際には、可能なかぎり多くの機能が維持され得る製品を産出し、技術を構築する手段により、不浸透の効果を和らげ、あるいは、不浸透を制限するための、適切な対策を講じるものとする。

第2章 リスク未然防止、緩和と修復

第1部 リスク地域の特定

第6条 土壌流失、有機物の劣化、不浸透、塩化、地すべりのリスク地域の特定

1. 構成国は、〔構成国の転換日〕から5年以内に、以下に規定する「リスク地域」において、1つあるいはそれ以上の土壌劣化プロセスが過去に発生していた、発生し得るという、確証、あるいは、疑わしき正当な理由がある際には、適切なレベルで、国内の地域を特定しなければならない。

- (a) 水や風による土壌流失
- (b) 劣化していないプラント、動物性残渣、部分分解された生産物、土壌バイオマスは除いた、土壌の有機成分が徐々に減少しつつあることによって引き起こされる有機物の劣化
- (c) 土壌孔隙率の低下とかさ密度の増加による不浸透
- (e) 可溶性塩の土壌蓄積による塩化
- (f) 下り勾配、巨大な土壌とロック材料の急速な移動による地すべり

構成国は、上記特定の目的のため、土壌劣化の個々の側面において、附属書Iにリストアップされている要件を利用し、温室効果ガスと砂漠化に悪影響を与えるプロセスが与える効果を考慮しなければならない。

2. 第1章にしたがって特定されたリスク地域は、公開されすくなくとも10年ごとに参照されなければならない。

第7条 対策

構成国は、リスク地域の特定にあたり、経験的証拠やモデリングを基礎とするものとする。モデリングを利用した際には、当該モデルの発展のために利用されなかった、経験的データに基づいて得られる結論と比較し、当該モデルが正当であるということを立証しなければならない。

第2部 対策に関する計画と目標の確立

第8条 土壌流失、有機物減少、不浸透、塩化、地すべりに有効な対策に関する計画

1. 構成国は、第1(1)条における土壌機能保護の目的に従い、第6条にしたがって特定されたリスク地域につき、リスク減少目標、目標到達のための適切な対策、対策実行のためのタイムテーブル、対策のために資金を供給する私的・公的対策の割り当てに関する見積もりといった、対策計画を作成するものとする。
2. 構成国は、第1章での対策計画が、作成され修正された際には、予想される対策の社会的経済的効果に正当に配慮するものとする。

構成国は、費用効率が高く、技術的に実現可能である対策を作成し、対策計画の導入に先立って、費用と便益の分析を含む、影響評価を行わなければならない。

構成国は、対策計画の中で、対策が確立される手法、環境目標達成のための手法、構成国が貢献する方法を示さなければならない。

3. 構成国は、ある地域が、異時あるいは同時に、土壌劣化プロセスの危険にある際には、目標達成のための適切な対策に伴い、特定されるあらゆるリスクのための、適切なリスク減少目標の中から、単一のプログラムを採択するものとする。
4. 対策に関する計画は、〔構成国の転換日〕から7年以内に作成され、遅くとも8年以内に適用されなければならない。

対策に関する計画は、公開され、少なくとも5年ごとに参照されるものとする。

第3章 土壌汚染

第1部 土壌汚染の未然防止と目録の作成

第9条 土壌汚染の未然防止

構成国は、第1(1)条で規定される土壌機能を保護する目的に従い、人の健康と環境に重大なリスク

を発生させ、土壌の機能を損なわせる蓄積物を未然防止する目的で、大気から発生する有害物質と、例外的、不可避、そして修復することが困難な自然現象に由来する有害物質を除く、意図的、非意図的な、地表あるいは地中への有害物質導入を制限する、適切または相応な対策を講じなければならない。

第 10 条 汚染地目録

1. 構成国は、第 11 条に規定された手続に従い、構成国が、人の健康と環境に重大なリスクを及ぼすレベルの人為的に発生した有害物質が存在するとの確証がある、国内の土地を特定しなければならない。

上記リスクは、現在そして将来の土地利用を考慮して評価されなければならない。

2. 構成国は、以下に「目録」とされる汚染地の国内目録を作成するものとする。目録は公開され、少なくとも 5 年ごとに参照されるものとする。

第 11 条 特定手法

1. 構成国は、汚染地の特定にあたって責任を負う権限ある機関を指定しなければならない。
2. 権限ある機関は、〔構成国の転換日〕から 5 年以内に、附属書 II で規定される、潜在的大気汚染の活動が現在行われている、もしくは、過去に行われていた土地を特定するものとする。

附属書 II 第 2 項で規定される諸活動は、上記目的に従い、96/61/EC 理事会指令¹⁴の附属書 I にて特定された閾値とは、別個に考慮されるものとする。2003/361/EC¹⁵の委員会提言の附属書（附属文書）第 2 章第 3 項で定義される、家畜の育成に関連する、零細企業の活動はこの限りではない。

特定は定期的間隔で参照されるものとする。

3. 権限ある機関は、下記のタイムテーブルに従い、第 2 章に特定される土地の有害物質の濃度レベルを測定するものとする。人の健康と環境に重要なリスクを与えらると思われる、十分な理由がある際には、オンサイトのリスク評価を、当該土地について行わせるものとする。
 - (a) 〔構成国の転換日〕から 5 年以内には、すくなくともサイトの 10%について行う
 - (b) 〔構成国の転換日〕から 15 年以内には、すくなくともサイトの 60%について行う
 - (c) 〔構成国の転換日〕から 25 年以内には、残りのサイトについて行う

¹⁴ OJ L 257, 10.10.1996, p.26.

¹⁵ OJ L 124, 20.5.2003, p.36.

第 12 条 土壌状況報告書

1. 構成国は、附属書 II にリストアップされている、潜在的な汚染活動が行われている土地、あるいは、国内登録といった公的記録によって、汚染活動が発生していると認められる土地が売却される際には、その土地の所有者あるいは将来の買い手が、第 11 条に規定する権限ある機関、もしくは、契約の他方当事者に提出可能な、土壌状況報告書を作成しなければならない。
2. 土壌状況報告書は、構成国によって指定された政府団体や個人によって作成されるものとする。少なくとも、以下の要素を含ませなければならない。
 - (a) 公式記録によって入手することが可能な土地履歴
 - (b) 土壌中の有害物質の濃度レベルを決定するための科学的分析、有害物質は、土地で潜在的な汚染活動が行われている際に限定される。
 - (c) 有害物質が、人の健康と環境に大きなリスクを及ぼすことになると、考えられる十分な根拠がある濃度レベル
3. 構成国は、第 2 (b) 条で規定された濃度レベルを決定するために必要な対策を講じなければならない。
4. 土壌状況報告書に含まれる情報は、第 10 (1) 条に従い、汚染地を特定する目的のため、権限ある機関が利用するものとする。

第 2 部 修復

第 13 条 修復

1. 構成国は、目録の中でリストアップされた汚染地を修復することを確保するものとする。
2. 修復とは、汚染地が、現在および将来の活用を考慮し、人の健康と環境に重大な危険をもちや与えることのないよう、汚染の除去、コントロール、抑制、減少を目的とする土壌活動からなるものとする。
3. 構成国は、汚染者負担の原則にしたがい、汚染者を特定することができず、共同体や国内の法規制によっても責任を負う者がなく、修復の費用を負担させることができない際のために、汚染地の修復に対し、資金を供給するための適切なメカニズムを構築するものとする。

第 14 条 国家修復戦略

1. 構成国は、〔構成国の転換日〕から 7 年以内に、目録に基づき、国家修復戦略を作成するものとする。

る。国家修復戦略には、修復目標、人の健康にリスクを及ぼす汚染地からの優先的開始、実施に向けてのタイムテーブル、国内手続にしたがい、構成国が行う予算決定に責任を負うことになる権限ある機関が、割り当てた資金といったものを、少なくとも、含ませなければならない。

人の健康と環境に影響を及ぼすリスクは、抑制、もしくは、自然修復が採択された土地において、モニターされるものとする。

2. 国家修復戦略は、少なくとも、〔構成国の転換日〕から8年以内に実施され、公表されるものとする。少なくとも5年ごとに参照されるものとする。

第4章 普及啓発、情報の報告と交換

第15条 普及啓発と公衆参加

1. 構成国は、人とエコシステムの存続のための土壌の重要性、土壌の持続可能な利用のための経験と知見の促進に関する普及開発のために、適切な対策をとるものとする。
2. 2003/35/EC指令の第2(1)、(2)、(3)、(5)条は、第14条に規定される国家修復戦略並びに第8条に規定されるリスク地域に関する対策プログラムの準備、修正、参照を採択するものとする。

第16条 報告

1. 構成国は、〔構成国の転換日〕から6年以内に、以下の情報を委員会に公開し、5年ごとにも、以下の情報を委員会に公開するものとする。
 - (a) 第5条に基づいた発議の要約
 - (b) 第6(1)条に基づき確立されたリスク地域
 - (c) 第7条に基づきリスク特定のために利用される手法
 - (d) 土壌劣化プロセスの発生とリスクを減少させるための対策の効率性を評価するのと同様に、第8条に基づき、採択された対策計画
 - (e) 第11(2)条もしくは(3)条による特定の結果ならびに第10(2)条に基づき確立された汚染地の目録
 - (f) 第14条に基づき採択される国家修復戦略
 - (g) 普及啓発に関連し、第15条に基づき、行われる発議の要旨
2. 第1(b)条において規定される情報には、メタデータが附属としてついており、GISで読むことが可能なフォーマットで文書化され、デジタルで地理が表示されたデータで入手可能なように作成されるものとする。

第17条 情報交換

委員会は、〔効力発生〕から1年以内に、第6条に基づくリスク地域の特定と、現在所有されている、もしくは、開発中の汚染地のリスク評価方法に関し、構成国と利害関係者間で、交換される情報基盤を作成するものとする。

第5章 最終条項

第18条 技術的進歩の実践と採択

1. 委員会は、第19(3)条に規定される規制手続に従い、附属書Iで、科学技術の進歩を適用することができる。
2. 委員会は、第17条に規定される情報交換に基づき、土壌汚染のためのリスク評価手法を統一する必要があるということが特定される際には、第19(3)条に規定される、精査された、規制手続にしたいが、土壌汚染リスク評価の目的のため、共通の基準を採択するものとする。
3. 委員会は、〔本指令の施行日から〕4年以内に、第19条2項に規定される一般条項にしたいが、第16条施行のためのデータまたはメタデータの質、歴史的データの利用、方法、アクセス、データ交換フォーマットに関する、必要な規定を適用するものとする。

第19条 委員会

1. 委員会(Commission)は以下に“委員会(Committee)”と称される委員会を支援するものとする。
2. 本指令に対する参照が加えられる際には、第8条の規定に関連する、1999/468/EC決定の5条と7条を適用するものとする。

1999/468/EC決定の第5(6)条に規定される期間は、3ヶ月と定められるものとする。

3. 本指令に対する参照が加えられる際には、5a条、第1項から第4項まで、1999/468/EC決定の第7条が適用されるものとする。
4. 委員会は手続規定を適用するものとする。

第20条 委員会報告書

1. 委員会は、対策計画と国家修復戦略を受領した後2年以内に、本指令の実施に関する、はじめの評価報告書を出版するものとする。

委員会はその後5年ごとに追加の報告書を出版するものとする。

報告書は欧州議会と理事会に提出しなければならない。

- 「1」で提出された報告書は、第16条にしたがい、委員会によって行われた評価にもとづく指令を、実践するにあたり、進捗状況の参照を含ませるものとする。

第21条 参照

委員会は、遅くとも〔効力発生から15年後〕には、本指令を参照し、適切な際には、何らかの必要な修正案を提案するものとする。

第22条 罰則

構成国は、本指令にもとづき採択された国内法の違反に対して適用可能な、罰則に関するルールを規定するものとし、罰則に関するルールの適用にあたり、必要とされる対策を講じるものとする。与えられる罰則は、効果的、相応、抑止力があることを必要とする。構成国は、遅くとも、24条において特定された日程までに、委員会にこれらの規定を報告し、本規定に影響を及ぼす修正案を、遅滞なく公表するものとする。

第23条 2004/35/EC指令の修正案

2004/35/EC指令の第6条における、第3項が以下のように置き換えられる。

“3. 権限ある機関は、行為者が、救済的手法をとることを要求するものとする。行為者が、第1項、第2項(b)、(c)、(d)に規定される義務に応じず、特定することが不可能であり、もしくは、本指令により、費用負担が要求されない際には、xx/xx/xx指令の第13(1)にしたがい、権限ある機関自らが、救済的手法をとることができる。”

第24条 転換

- 構成国は、遅くとも〔効力発生から24ヵ月以内に〕、本指令に従い、行政規定、規則、法律を発効させるものとする。構成国は、これらの条項と指令の相関表とこれらの条項との内容を委員会に報告するものとする。

構成国がこのような規定を採択する際には、本指令に対する参照を加え、公報を出版する場合には、参照文を添付するものとする。このような参照を作成する方法については、構成国が規定するものとする。

- 構成国は、委員会に、本指令に基づいて採択された国内規定の主な内容を委員会に報告するものとする。

第25条 効力発生

この指令は官報の刊行から20日後に効力を発生するものとする。

第 26 条 名宛人

この指令は構成国を名宛人とする。

附属書 I

第 1 節 土壌流失のリスク地域特定にあたっての共通要素

土壌類型的ユニット (STU) (土壌のタイプ)
土質 (STU レベル)
土壌密度、水硬性 (STU レベル)
地形・地質や人手での改質地域の詳細な地図と斜面勾配のスロープを含む地質学
土地被覆
土地利用 (土地管理、営農組織、森林管理を含む)
気候 (雨量分布、風特性を含む)
水文条件
農業生態学ゾーン

第 2 節 有機物劣化、土壌脅威の地域特定にあたっての共通要素

土壌類型的ユニット (STU) (土壌のタイプ)
土質 / 粘土含有量
土壌有機炭素 (全体的そして腐食濃度)
土壌有機炭素
気候 (雨量分布、風特性を含む)
地質学
土地被覆
土地利用 (土地管理、営農組織、森林管理を含む)

第 3 節 不浸透のリスク地域特定にあたっての共通要素

土壌類型的ユニット (STU) (土壌のタイプ)
地質学と下層質 (STU レベル)
表土と底土のかさ密度 (STU レベル)
土壌有機物質 (STU レベル)
気候
土地被覆
土地利用 (土地管理、営農組織、森林管理を含む)
地質学

第4節 塩化のリスク地域特定にあたっての共通要素

土壌類型的ユニット (STU) (土壌のタイプ)
土質 (STU レベル)
土壌水硬特性
かんがい面積、かんがい水の化学物質の特性とかんがい技術のタイプ
地下水情報
気候

第5節 地すべりのリスク地域特定にあたっての共通要素

土壌類型的ユニット (STU)(土壌のタイプ)
地すべりの生起/密度
岩盤
地質学
土地被覆
土地利用 (土地管理、営農組織、林業を含む)
気候
地震リスク度

附属書II

潜在的土壌汚染活動のリスト

1. 有害物質が、パート 1、2、96/82/EC 理事会指令の附属書 I のコラム 2 に示されているのと同じくらいの量、あるいはそれ以上の量を、質において、リスク物質が現存する、あるいは過去に存在した場所の特定
2. 96/61/EC 理事会指令の附属書 I においてリストアップされた活動
3. 空港
4. 港
5. 以前の軍事拠点
6. ガソリンスタンド、給油所
7. クリーニング業者
8. 欧州議会と理事会が、2006/21/EC 指令で定義づけている、過度の廃棄物設備を含む、96/82/EC 理事会指令がカバーしていない、設備を設置すること
9. 1999/31/EC 理事会指令において定義された廃棄物の埋め立て
10. 洪水処理設備
11. 有害物質の輸送のためのパイプライン