

Bodemmededelingen CWE

1. PBOG Programma Bodem, Ondergrond en Grondwater

Voortgang programma Bodem, Ondergrond en Grondwater (PBOG)

Binnen het programma van het Ministerie van IenW zijn afgelopen periode doelen, mogelijke maatregelen en kennisvragen in concept uitgewerkt in interbestuurlijke en interdepartementale themagroepen. De waterschappen hebben actief deelgenomen. Het programmateam van IenW werkt de opbrengst momenteel uit (in afstemming met de betrokken deelnemers en andere ministeries). In het AO Bodem, waar de Unie aan deel neemt, vinden verdiepingssessies plaats over de koers. Afstemming over het programma vindt plaats via leden AO, DO en BO bodem, tevens worden de stukken geagendeerd voor BO water i.v.m. het thema grondwater. In oktober volgt een bijeenkomst met alle deelnemers. Het conceptprogramma zal aan het DO Bodem van 29 oktober ter besluitvorming voorgelegd worden. Inhoudelijk is het de afgelopen maanden gegaan om inventariseren: wie doet wat, welke kennis is er. Voor enkele deelonderwerpen is een stap vooruit gezet naar waar willen we naartoe. Het verloopt traag. De financiële gevolgen van het programma zijn nog niet in beeld.

Voortgang urgentiestudie

IenW heeft ter onderbouwing van het PBOG en t.b.v. de communicatie een urgentiestudie laten uitvoeren over de rol van bodem in de maatschappij. De studie levert 2 deelproducten: een inhoudelijke onderbouwing van het maatschappelijke belang/waarde van bodem, ondergrond, grondwater aan de hand van casestudies en bouwstenen (beelden) voor communicatiedoelstellingen. Op verzoek van het DO Bodem zijn interviews met de agrarische sector toegevoegd. In het DO Bodem van 29 oktober worden de resultaten van de studie gepresenteerd.

Vervolg: vormgeving interbestuurlijke karakter PBOG

Momenteel worden twee opties voor dit NOVI programma interdepartementaal besproken (in het AO en DO Bodem) voor de vormgeving van het programma. Of een programma waar mede overheden middels een convenant afspraken vastleggen over de uitvoering. Of een programma waarin de implementatie en uitvoering door zowel rijk als gemeenten, provincies en waterschappen zijn opgenomen. Dit wordt besproken in de CWS.

Momenteel wordt per thema een plan-MER voorbereid. Het programma werkt toe naar een NRD (nota reikwijdte en detail en participatie) en hoofdlijnenprogramma eind Q3 2024. In 2025 zal het programma worden vastgesteld en dan start de uitvoering.

2. Mededeling Europese bodemmonitoringsrichtlijn

Samenvatting

Er is een onderhandelingsakkoord tussen de lidstaten bereikt over de EU-bodemmonitoringsrichtlijn. Veel van de Nederlandse inzet voor de onderhandelingen is gehonoreerd. Onder Hongaars voorzitterschap worden trilogieën (onderhandelingen tussen lidstaten, het Europees parlement en de Europese commissie) gestart over de definitieve richtlijn. Naar verwachting zal de richtlijn in 2025 worden vastgesteld.

Proces tot nu toe

In juli 2023 heeft de Europese Commissie het voorstel voor de richtlijn bodemmonitoring en veerkracht gepresenteerd. Onderhandelingen in Brussel over het voorstel zijn door het Spaans voorzitterschap en daarna het Belgisch voorzitterschap opgepakt. Onder het Belgisch voorzitterschap is een akkoord op ministersniveau (algemene oriëntatie) tussen de lidstaten bereikt op de Milieuraad van 17 juni in Luxemburg. De Nederlandse inzet is verwoord in het BNC-fiche (inzet op hoofdlijnen), vastgesteld in de

Ministerraad van 6 oktober jl. Per raadswerkgroep is aan de hand van dit BNC-fiche en met de discussiedocumenten (steering notes) van het voorzitterschap de meer gedetailleerde inzet geformuleerd. Op basis van alle commentaren van de lidstaten zijn er uiteindelijk 3 gewijzigde compromisteksten van het Spaans (REV1) en Belgisch voorzitterschap (REV 2 en 3) gemaakt. Instructies voor de Nederlandse inzet in de raadswerkgroepen worden voorbereid in een interbestuurlijk dossierteam met vertegenwoordigers van de ministeries LNV, BZK, EZK, BuZa (en OCW en Defensie) RWS en vertegenwoordigers van decentrale overheden via VNG, provincies en de Unie van Waterschappen. Ook kennisinstellingen als RIVM en de WUR zijn betrokken. Dit zijn de organisaties die bij de latere implementatie betrokken zullen worden. Gedurende het traject zijn er inhoudelijk belangrijke wijzigingen doorgevoerd: eerst een grote afzwakking van de richtlijn en later wijzigingen over het wel of niet mogen afdekken van de bodem.

Inhoud

Belangrijke wijzigingen ten opzichte van het oorspronkelijke Commissievoorstel zijn:

- Het schrappen van de one out, all out beoordeling zodat niet één kwaliteitselement kan bepalen dat de gehele bodem als ongezond wordt beoordeeld. Van de Kaderrichtlijn water is ook bekend dat zo'n beoordeling ook latere verbetering moeilijk kan tonen.
- Het 'no nett land take' is geschrapt en vervangen door 'soil destruction'. Over deze nieuwe definitie (wat inhoudt dat de grond zo min mogelijk verstoord of afgedekt mag worden), zullen de gesprekken aankomende periode gaan. Het is de vraag of het stand zal houden. Het raakt direct onze baggerwerkzaamheden en daarom wordt scherp gelet op de formuleringen
- Het is mogelijk om eigen grenzen voor fosfor te bepalen i.p.v. op Europees niveau. Dit doet meer recht aan van nature al voorkomende achtergrondconcentraties. Een punt waarvoor door de waterschappen gelobbyt is. Ook moet hier voorkomen worden dat er dubbele regelgeving gaat gelden; de nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn water zijn hier leidend.
- Het is nog meer benadrukt dat het een monitoringrichtlijn is en dat het om niet wettelijke bindende streefwaarden gaat, met daarbij een inspanningsverplichting tot het nemen van maatregelen (met het lange termijn streefdoel een gezonde bodem in 2050).
- Wat betreft het voor Nederland belangrijke punt rond ruimtebeslag/bodemafdekking, en dan met name het compenseren hiervan, heeft Nederland gezamenlijk met andere landen ingezet op zoveel mogelijk flexibiliteit en een toekomstige resultaatverplichting te voorkomen. Ook omdat ruimtelijke ordening aan de lidstaten is. Voor een aantal grote lidstaten is dit een belangrijk artikel wat ze liever niet te veel afgezwakt zien. De voorliggende tekst in de Milieuraad is het best haalbare compromis op dit moment.
- Verder is er meer ruimte gekomen om eigen relevante parameters (descriptor) te monitoren en bestaande monitoringnetwerken te kunnen benutten.
- De richtlijn is op de landbouwonderdelen afgezwakt
- De richtlijn is ambitieuzer dan het Raadsstandpunt (bindende doelstellingen, uitgebreidere monitoring, internationale bodemdistricten).
- De tekst van de algemene oriëntatie, het akkoord tussen de lidstaten is hier te vinden; <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/06/17/soil-monitoring-law-eu-on-the-pathway-to-healthy-soils-by-2050/>.

Politiek bestuurlijke aandachtspunten

Zowel de Eerste als Tweede Kamers hebben een negatief subsidiariteitsstandpunt uitgesproken en deze verwoord in een brief aan de EC. Dit negatieve oordeel wijkt af van het kabinetsstandpunt. Tijdens de Milieuraad heeft Nederland nogmaals melding gemaakt van dit negatieve oordeel, maar heeft voor de richtlijn gestemd. De Tweede Kamer vraagt om tijdens de triloof fase in te blijven zetten op niet bindende doelstellingen en nationale flexibiliteit (motie Veltman en Olger van Dijk). Ook wordt gevraagd om een impactstudie van de laatste tekst (motie Veltman). Deze hebben de waterschappen samen met de

provincies als in het begin van het traject laten uitvoeren en ook lenW heeft een impactanalyse uitgevoerd (deze wordt eind dit jaar nog geactualiseerd).

Vervolg

Het Hongaars voorzitterschap gaat deze vervolgfase, de zogeheten trilogie (tussen EP, voorzitterschap namens de lidstaten en Europese Commissie) oppakken. Vanwege de Europese verkiezingen zal dit rond september/oktober starten. Een definitieve richtlijn zal naar verwachting in 2025 vastgesteld worden. 20 dagen na publicatie in het EU publicatieblad beginnen de termijnen uit de richtlijn te lopen. Meer detailuitwerkingen van de vereisten van de richtlijn zullen pas na vaststelling van de richtlijn door de Commissie in samenwerking met de lidstaten nader uitgewerkt worden in de vorm van workshops, aanbevelingen en niet wettelijk bindende richtsnoeren. Het is belangrijk is om als Nederland en als waterschappen actief hieraan bij te dragen om zo de bestaande Nederlandse praktijk ook in Europees verband in te brengen. Ook kan gestart worden met de uitwerking van bodemeenheden vallend onder bodemdistricten die de basis voor monitoring zullen zijn en bijbehorende bevoegde autoriteiten. Op dit moment lijkt het erop dat het maken van bodemdistricten op Provinciaal niveau het meest realistisch is. De waarden voor de stoffen worden beoordeeld en aangepast o.b.v. de KRW.

Het nieuwe Europese Parlement zal na de verkiezingen beslissen of het doorgaat met voorliggende positie of dat het op wenselijke punten wordt aangepast. Als Unie blijven we het Europees Parlement monitoren om te zien wat de definitieve uitkomsten gaan zijn in aanloop naar de onderhandelingen in trilogie. Zodra de teksten richting een meer definitieve vorm gaan, gaan we graag met u in gesprek over het dossier in de WWS/CWS.

Positie van de Waterschappen

De Unie heeft op basis van de eerder positiebepaling de standpunten van de waterschappen goed (en met draagvlak) kunnen inbrengen. De eerdere positie volstaat nog. Elke nieuwe versie die langs komt is scherper en wat de Unie betreft beter.

3. Diepe plassen

Het verondiepen van diepe plassen in Nederland met bagger en grond onder het toepassingskader van de Omgevingswet ligt politiek/bestuurlijk gevoelig vanwege de maatschappelijke weerstand tegen de activiteit. Er zijn twijfels over de vermeende voordelen voor de waterkwaliteit en voor de ecologie in de diepe plassen. De verwachte tendens is dat komende jaren steeds meer toepassingslocaties in diepe plassen moeten sluiten. Voor diepe plassen wordt momenteel nieuw beleid ontwikkeld door het Ministerie van lenW waarbij de consequentie in de toekomst kan zijn dat het verondiepen van diepe plassen gestopt wordt (op ecologische gronden). Vanwege de genoemde gevoeligheid is de verwachting dat er geen of hooguit beperkte mogelijkheden voor nieuwe toepassingslocaties gaan komen. Hierdoor wordt het voor waterschappen veel lastiger, zo niet onmogelijk om bagger toe te passen in diepe plassen. Dit gaat voor de grotere bagger-projecten leiden tot hogere kosten en langere voorbereidingstijden. Waterschappen voeren gemiddeld over de jaren ca. 10.000 m³ baggerspecie per Waterschap af naar diepe plassen, omdat de afzet van de bagger in diepe plassen vaak de minst kostbare optie is voor de afzet van de baggerspecie. Alle bestaande gebruikers van diepe plassen worden geconfronteerd met de gevolgen van de genoemde ontwikkelingen. Als waterbeheerder hebben we een dubbele rol: naast de afzet van bagger in diepe plassen willen we graag de KRW doelstellingen houden.

Om een positie te kunnen innemen, de gesprekken te kunnen voeren met het Ministerie van lenW en omdat er verschillende beelden leven, is er allereerst behoefte aan duidelijkheid:

A: Wat zijn de gevolgen van verondieping met baggerspecie op de ecologie van diepe plassen?

B: Hoe groot wordt ons probleem als diepe plassen gesloten worden voor de afzet van bagger?

In de CWS zal worden gevraagd aan de leden om in te stemmen met onderzoeken naar de gevolgen van het minder kunnen afzetten van bagger in diepe plassen.

Achtergrondinformatie over diepe plassen

- Bij het afgraven van grondstoffen ontstaat een diepe put die zich vult met water en vervolgens al dan niet heringericht wordt. Door de put gelaagd te verondiepen ontstaat er een ecologisch waardevol systeem (met oa natuurvriendelijke oevers). Het verondiepen duurt tientallen jaren. Putten worden over het algemeen tot 10 meter verondiept omdat dit de diepte is tot waar nog onderwaterleven plaats vindt. Bij de afzet van bagger verslechtert de waterkwaliteit tijdelijk (oa vertroebeling), maar het herstelt weer snel. Herinrichting gaat naast ecologie ook om het bevorderen van andere functies zoals de recreatieve, landschappelijke en belevingswaarden (waarbij uiteraard op basis van de KRW wel getoetst moet worden op geen achteruitgang in waterkwaliteit).
- We signaleren een maatschappelijke tendens met weerstand voor de afzet van bagger in diepe plassen. Het wordt daardoor steeds moeilijker om bagger af te zetten. Dit verschilt per regio. Het gaat om burgers die de ene na de andere vrachtwagen met restgrondstoffen (niet per se bagger) in de plas gestort zien worden, waarbij plastic en ander afval naar de oevers drijft. Natuurorganisaties zeggen bij elke diepe plas dat een verondieping leidt tot 'KRW verslechtering'. NB: Tijdelijke verslechtering is momenteel toegestaan.
- Bagger afzetten in diepe plassen is relatief goedkoop en ruimtelijk makkelijk. Depots zijn lastig, duur om aan te leggen (transportkosten en regels) en er zijn niet genoeg om de toekomstige grondstroom op te vangen. De aanleg van nieuwe depots is geen gemakkelijk alternatief. Ook hierbij geldt dat niemand een depot in 'zijn achtertuin' wil hebben ivm het risico op overlast. De ruimte in Nederland is schaars en de aanleg duurt minimaal 15 jaar. Als diepe plassen gesloten worden zal er meer bagger naar depots gaan.
- Waterschappen zijn bezig met alternatieve toepassingen van bagger. Door de markt zijn de afgelopen jaren innovatie toepassingen bedacht. Dit is goed en wordt ihkv de circulaire economie gestimuleerd, maar zal voorlopig nog niet de grote jaarlijkse baggerstroom kunnen opvangen. Enkele waterschappen zijn bezig met het aanpassen van het baggerbeleid, waarbij gekeken wordt of er ook minder (frequent) gebaggerd kan worden.
- Doordat de regelgevingen (Europees en nationaal) en de normen worden aangescherpt en doordat minder bagger als 'schoon' wordt gezien (door de opkomst van nieuwe stoffen, zeer zorgwekkende stoffen, PFAS etc) kan er minder bagger verwerkt worden en gaat meer bagger naar de depots. Vanwege opkomende stoffen zoals PFAS maar ook klassieke parameters zoals metalen geven waterschappen aan dat het nu niet of nauwelijks mogelijk is om vergunningen te verlenen voor de verondieping van plassen met bagger, die voldoen aan de KRW-eisen. Zij hebben de wens geuit de regelgeving hierop te zien worden aangepast.
- In Nederland liggen honderden plassen. Echter maar een stuk of 30 zijn voor de afzet van bagger in gebruik, uit logistieke en kostentechnische overwegingen. Er zijn niet veel locaties waar nieuwe plassen gegraven mogen worden (alleen voor metselzand). Indien het niet anders kan, en het beleid maakt dit in de toekomst mogelijk, zou overwogen kunnen worden om de minder gunstige plassen aan te wijzen als depots.

Bestuurlijke aandachtspunten en andere partijen

Vorig jaar zijn door de staatssecretaris vragen gesteld over de ecologische functie van diepe plassen n.a.v. onrust bij omwonenden over het dumpen van 'afval' in de plassen. Het ministerie van IenW is in 2023 een traject gestart waarbij samen met alle stakeholders gekeken is naar de functies van de plassen. Hieruit zijn een aantal acties gekomen:



- a. Het 'actieprogramma verbetertraject diepe plassen' dat het doel heeft om nieuw beleid te maken voor diepe plassen. Dit is een gevoelig programma waarbij de grondsector en de natuurbelangenorganisaties duidelijk aanwezig zijn. Er is daarom een community of practice ingericht waar meerdere waterschappen en de Unie bij betrokken zijn (Stichtse Rijnlanden, Delfland, Hunze & Aa's, Brabantse Delta, Drents Overijssels Delta en Rivierenland).
- b. Het onderzoeks-traject 'maatlat ecologie diepe plassen', waarin wordt onderzocht of het mogelijk is om te komen tot criteria voor de ecologische toestandsbepaling van diepe plassen in vergunningaanvragen. Ook hier zijn we actief bij betrokken.

We brengen in beide trajecten onze gebiedskennis in, onze kennis van het grondwatersysteem, onze KRW-stoffenkennis (o.a. PFAS is een belangrijk dossier hier) en de rol van plassen voor de afzet van onze bagger. We signaleren weinig aandacht bij lenW voor de toekomstige problemen in de (regionale) afzet van bagger. Bij de doorvoering van het nieuwe beleid zullen we aandringen op een UDO. Eind 2025 worden de eerste beleidsvoorstellen van het MinlenW verwacht.

Bijlage 1 Bedrijfsvergelijkingen

Als waterschappen zetten we gemiddeld 13.000 kuub bagger per waterschap per jaar af in diepe plassen dit is ca 65% van de totale afzet van niet-verspreidbare bagger. Per waterschap kan het aandeel in de totale baggeropgave sterk variëren.

De totale baggerafzet per waterschap per jaar is 180.000 kuub, voor de waterschappen in totaal gaat het om ca 3,5 miljoen kuub per jaar.