

Fiche: Richtlijn bodemmonitoring en weerbaarheid

Bijlage:
CWS23-30d
Agendapunt
9d

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on Soil Monitoring and Resilience (Soil Monitoring Law)

b) Datum ontvangst Commissiedocument

5 juli 2023

c) Nr. Commissiedocument

COM (2023) 416

d) EUR-lex

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=comnat%3ACOM_2023_0416_FIN

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

SWD (2023) 417

SEC (2023) 416

f) Behandelingstraject Raad

Milieuraad

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in nauwe samenwerking met het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

h) Rechtsbasis

Artikel 192, eerste lid Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 5 juli 2023 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) het voorstel voor een Richtlijn Bodemmonitoring en weerbaarheid gepubliceerd. Het voorstel is onderdeel van het pakket 'Duurzaam gebruik van belangrijke natuurlijke hulpbronnen'.

Met het voorstel beoogt de Commissie de bodemgezondheid binnen de Europese Unie voortdurend te verbeteren door toepassing van duurzaam bodembeheer en het terugdringen van bodemverontreiniging tot niveaus die niet langer als schadelijk worden beschouwd voor de menselijke gezondheid en het milieu, met als lange termijn doel een gezonde en weerbare bodem in 2050¹ en het behoud van een gezonde bodem. De richtlijn bevat het uitgangspunt dat het vermogen van de bodem voor het leveren van ecosysteemdiensten niet achteruit mag gaan en het liefst verbetert.

De Commissie noemt de achteruitgang van de bodem en hierdoor de onmogelijkheid om (een deel van zijn) vitale diensten² te leveren en het ontbreken van een geharmoniseerd beeld van de bodemkwaliteit en data als belangrijke redenen om actie te ondernemen. Verder stelt de Commissie dat alle lidstaten te maken hebben met grensoverschrijdende impact van bodemdegradatie³, bijvoorbeeld ten gevolge van: het wegspoelen van bodems, bosbranden, de grensoverschrijdende rol van de bodem ten aanzien van klimaat (adaptatie en mitigatie) en biodiversiteit en door mobiele verontreinigingen via de lucht en het oppervlaktewater.

De Commissie hanteert met het voorstel een gefaseerde aanpak. De belangrijkste maatregelen in het voorstel van de Commissie voor de eerste fase zijn: het instellen van bodemdistricten, het instellen van een kader voor monitoring om zo de gezondheid van de bodem te kunnen vaststellen en een hieraan gekoppelde rapportageverplichting, het vaststellen van maatregelen gericht op duurzaam bodembeheer, de identificatie, registratie, onderzoek en beoordeling van (potentieel) verontreinigde locaties en het overgaan tot een aanvaardbaar risico door het nemen van risico reducerende maatregelen. De richtlijn bevat in deze fase geen verplichting om tegen 2050 gezonde bodems te bereiken. In een tweede fase (6 jaar na inwerkingtreding van de richtlijn), zodra de resultaten van de eerste beoordeling van de bodem en de trendanalyse beschikbaar zijn, zal de Commissie de balans opmaken van de voortgang in het behalen van de doelstelling voor 2050 en de ervaring daarmee en zal zij indien nodig een herziening van de richtlijn opstellen met specifiekere eisen om onder meer te verzekeren dat alle bodems in 2050 gezond zijn.

Wat betreft het instellen van bodemdistricten, moeten lidstaten binnen twee jaar en drie maanden na inwerkingtreding van de richtlijn alle bodems binnen de landsgrenzen verdeeld hebben in bodemdistricten. Hierbij kan aansluiting worden gezocht bij bestaande bestuurlijke eenheden en zal rekening moeten worden gehouden met homogeniteit binnen het district ten aanzien van: bodemtype, klimatologische omstandigheden en landgebruik. Per bodemdistrict moet een bevoegde autoriteit worden aangewezen.

Ten aanzien van monitoring van bodemgezondheid moeten de lidstaten een monitoringskader opzetten in overeenstemming met alle indicatoren en methoden, zoals door de Commissie zijn

¹ Zoals aangekondigd in de EU-bodemstrategie (COM(2021)699) en de Nulverontreinigingsstrategie (COM(2021) 400 final).

² Landbouw, natuur en biodiversiteit.

³ Bodemdegradatie: Verwoestijning/verdroging, verzilting, verontreiniging, verdichting, afdekking, (bodemdaling), erosie, afname van organische stof en verlies aan biodiversiteit.

voorgesteld. Verder moeten de lidstaten, door hen zelf vastgestelde maatregelen gericht op duurzaam bodembeheer, koppelen aan monitoring. De lidstaten krijgen onder voorwaarden aanvullend de ruimte om indicatoren toe te voegen, gelijkwaardige indicatoren te kiezen of zelf de criteria voor gezondheid te bepalen (bijvoorbeeld ten aanzien van stikstofgehalte, pH en afname van bodembiodiversiteit).

Lidstaten moeten om de vijf jaar de bodemgezondheid meten en jaarlijks de indicator voor ruimtebeslag en bodemafdekking⁴ actualiseren. De eerste bodemmetingen moeten uiterlijk vier jaar na inwerkingtreding van de richtlijn plaatsvinden. De beoordeling van de bodemgezondheid op het niveau van de bodemdistricten en de rapportage van lidstaten aan de Commissie gebeurt vervolgens om de vijf jaar. De Commissie heeft gekozen voor een beoordeling van een gezonde bodem op basis van het 'one out all out'-principe⁵. Een bodem is gezond als aan alle criteria, zoals door de Commissie voorgesteld en eventueel door de lidstaat aangevuld, wordt voldaan.

Een van de indicatoren in het voorstel is ruimtebeslag. De Commissie definieert ruimtebeslag als: de omzetting van natuurlijk en half-natuurlijk land in kunstmatig land. De Commissie vraagt aan lidstaten om mitigatieprincipes in relatie tot ruimtebeslag te eerbiedigen, bijvoorbeeld het principe om ruimtebeslag zoveel mogelijk te beperken. Bij de beoordeling van ruimtebeslag moet een lidstaat aangeven in hoeverre het ruimtebeslag, de ecosysteemdienstenlevering ernstig schaadt.

Maatregelen gericht op duurzaam bodembeheer moeten door de lidstaten worden vastgesteld met inachtneming van de door de Commissie gehanteerde beginselen; in een open, participatief proces met landeigenaren en bodembeheerders. De lidstaten moeten binnen vier jaar na inwerkingtreding van de richtlijn met een lijst van maatregelen komen die worden aangeraden en afgeraden.

Lidstaten moeten een risico gebaseerde aanpak hanteren, wat betekent dat er actie (bijvoorbeeld sanering) nodig is als een verontreiniging een onaanvaardbaar risico voor mens of milieu veroorzaakt, voor potentieel verontreinigde locaties en locaties die verontreinigd zijn. Hiervoor zijn registratie, identificatie, onderzoek en beheer van verontreinigde locaties nodig en moeten lidstaten een register voor (potentieel) verontreinigde locaties opzetten. Daarnaast moeten de lidstaten een mechanisme opzetten voor een vrijwillig bodemgezondheidscertificaat voor eigenaren en landbeheerders, waarin alle indicatoren (chemisch, biologisch en fysisch) aan bod moeten komen.

b) Impact assessment Commissie

In het impact assessment van de Commissie zijn verschillende beleidsopties⁶ afgewogen, met een verschillende mate van flexibiliteit en harmonisering op de onderdelen: definitie

⁴ Bodemafdekking (European Environment Agency, 2022): het vernietigen of bedekken van de grond met een ondoordringbaar materiaal.

⁵ De one out all out benadering geldt niet ten aanzien van de indicator voor ruimtebeslag en bodemafdekking.

⁶ Deze opties zijn naast een basisscenario gelegd, dat uitgaat van actueel en gepland beleid in lidstaten in relatie tot bodemgezondheid en van implementatie van de Natuurherstelverordening⁶, het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid⁶ en acties volgend uit de Bodemstrategie.

bodemgezondheid en bodemdistricten, monitoring, duurzaam bodembeheer, identificatie en onderzoek van verontreiniging en bodemherstel.

De voorkeursoptie biedt lidstaten een mix van harmonisering en flexibiliteit op alle onderdelen. De voorkeursoptie is gebaseerd op een gefaseerde aanpak die de lidstaten tijd geeft om de mechanismen in te voeren die nodig zijn om de toestand van de bodem te beoordelen en vervolgens te beslissen over de herstelmaatregelen die nodig zijn nadat de beoordelingsresultaten beschikbaar zijn.

In het impact assessment concludeert de Commissie dat de voorkeursoptie leidt tot het behalen van het doel van nul verontreiniging en gezonde bodems in 2050 op een kostenefficiënte wijze. De baten-kosten ratio berekent de Commissie op 1.7, met jaarlijks baten van €74 miljard euro en jaarlijks €28-38 miljard euro aan kosten. De voorkeursoptie houdt rekening met wetenschappelijke onzekerheden ten aanzien van de conditie van de bodem. De Commissie ziet een grote kans voor het MKB (midden- en kleinbedrijf) om te groeien en te innoveren. Zij geeft aan dat de voordelen (inclusief vermeden schade: die de Commissie schat op tientallen miljarden euro's per jaar) de economische kosten overstijgen, al zijn de voordelen voor het milieu en de sociale voordelen niet altijd te kwantificeren.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De Nederlandse bodem kent een aantal specifieke kenmerken, zoals: grote en zeer lokale diversiteit in bodemtypen⁷, huidig intensief en dynamisch gebruik van bodem en ondergrond, afhankelijkheid van het waterbeheer. De noodzaak van het zoveel mogelijk circulair hergebruiken van grond in verband met een grote ruimtedruk en bodemdalingsgevoeligheid in grote delen van het land. Voor het waterbeheer en het functioneren van het watersysteem – inclusief de ecologie – is het bestaande verspreidingsbeleid van onderhoudsbagger van essentieel belang.

Het Nederlandse bodembeleid kenmerkt zich tot dusverre door een sterke focus op het voorkomen (bronbeleid) en bestrijden van (chemische) bodemverontreiniging. Met de Wet bodembescherming⁸ is een basis gelegd voor bodembescherming, bodemsanering en veilig bodemgebruik. De locaties met (historische) verontreinigingen van Nederlandse bodems met onaanvaardbare risico's voor mens, ecosysteem en van verspreiding via het grondwater zijn nagenoeg beheerst of gesaneerd.

De Nederlandse bodemregelgeving kent sinds 1987⁹ een gestaffelde indeling van kwaliteit van de bodem, gesorteerd op de functie ervan. Afhankelijk van de kwaliteit van de bodem mogen

⁷ Dit vanwege de ontstaansgeschiedenis van de Nederlandse bodem (estuarium) en veel ingrepen vanuit waterveiligheidsaspecten en de creatie van 'nieuw' land.

⁸ Wet bodembescherming (WBB), Wet van 3 juli 1986, houdende regelen inzake bescherming van de bodem, referentie: BWBR0003994

⁹ Wet bodembescherming Stb 1987, 374

bepaalde activiteiten er wel of niet op plaatsvinden. Zo mag alleen op de schoonste bodem landbouw worden gepleegd en is de meest vuile toegestane categorie louter geschikt voor industrie. Zo wordt op effectieve wijze duurzaam gebruik gemaakt van de bodem, ook van die gebieden waarvan de kwaliteit voor bepaalde functies ontoereikend is.

Tegelijkertijd staat Nederland nog steeds voor grote opgaven. Er zijn nieuwe verontreinigde locaties en schadelijke stoffen, zoals PFAS, bijgekomen en door nieuwe inzichten kan het nodig zijn risico's van stoffen en bodemverontreiniging te heroverwegen. Om het beeld van de aanwezigheid van schadelijke niet-genormeerde stoffen te verbeteren wordt momenteel een signalerings- en monitoringsysteem van deze stoffen voorbereid. Ten aanzien van diffuse verontreinigingen¹⁰, speelt het Impulsprogramma Chemische Stoffen.¹¹ Daarnaast is er op sommige (aangepakte) locaties langdurige of zelfs eeuwigdurende nazorg nodig om het resultaat van de sanering in stand te houden.

Tot slot zijn er verontreinigde locaties en diffuus verontreinigde gebieden, waarbij weliswaar geen sprake is van onaanvaardbare risico's, maar wel bodemverontreiniging in de bodem aanwezig blijft zo lang deze niet op een natuurlijk moment wordt verwijderd. De komende jaren worden de bodemregelgeving en de aanpak van bodemverontreiniging herijkt.¹² Het doel van de herijking is om tot een solide toekomstbestendig bodemstelsel te komen, waarin bodem en grondwater beschermd zijn, en waar een goede balans tussen beschermen en benutten bereikt wordt. Daarnaast wordt gewerkt aan het Nationaal Milieuprogramma,¹³ waarin beleid ten aanzien van bodemkwaliteit wordt geactualiseerd. Ander belangrijk bodembeleid in ontwikkeling is het Programma Bodem en Ondergrond.¹⁴ Hiermee wordt onder meer gestreefd naar een vitale bodem.

De koers van het kabinet is dat Water en Bodem sturend¹⁵ zijn bij beslissingen voor de ruimtelijke inrichting van Nederland. In dit kader heeft het kabinet structurende keuzes¹⁶ geformuleerd die moeten leiden tot vitale – en veerkrachtige bodems.¹⁷ De water- en bodemopgaven staan niet op zichzelf. Ze hangen samen met elkaar, maar ook met andere opgaven in de leefomgeving. Zo kunnen doelen voor klimaatadaptatie, waterkwaliteit en bodem niet los gezien worden van verstedelijking, woningbouw, landbouw en de energietransitie en vice versa. De keuzes in de

¹⁰ Een bron van verontreiniging die niet op één bepaalde plek zijn oorsprong heeft, maar over een groter gebied plaatsvindt, zoals verontreinigingen afkomstig uit de landbouw en het verkeer en industriële emissies naar lucht die via neerslag het grond-, oppervlaktewater en de bodem kunnen bereiken

¹¹ Kamerstukken II, 22343, nr. 350

¹² Kamerstukken II, 30015, nr. 112

¹³ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2022-2023, 28 090, nr. 264

¹⁴ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2019-2020, 34 682, nr. 53

¹⁵ Vergaderjaar 2022–2023 27, 625 30 015, Nr. 592

¹⁶ Structurende keuzes: systematiek van het Nationaal Programma Landelijke Gebied, waarin structurende keuzes worden uitgelegd als 'beleidsuitspraken over de (on-)wenselijkheid van activiteiten [...] in het ruimtegebruik of ten opzichte van het functioneren van het water- en bodemsysteem

¹⁷ Voorbeelden van deze keuzes voor bodem zijn: minder afdekking van de bodem, minder afgraven van de bovenste laag, tegengaan van daling van veenbodems en van duurzaam beheer van bodems.

Kamerbrief 'Water en Bodem Sturend' sluiten voor de bodemaspecten goed aan op de principes van het voorstel van de Commissie.

De Omgevingswet gaat uit van een integrale benadering van de fysieke leefomgeving. Ten aanzien van de bodem is nu vooral invulling gegeven aan bestaande verontreiniging (bij humane risico's maatregelen treffen) en zorgplicht (geen bodems verontreinigen). Het voorstel gaat uit van een bredere benadering van bodemkwaliteit, dit zal ook tot een bredere invulling van bodem onder de Omgevingswet leiden. Het instrumentarium leent zich hier prima voor, maar een dergelijke aanpassing moet nog wel worden doorgevoerd.

In de afgelopen jaren heeft ook beleid voor landbouwbodems zich ontwikkeld. Met het Nationaal Programma Landbouwbodems (NPL)¹⁸ toont Nederland ambitie met ruimte voor gebied specifiek maatwerk. Het NPL is gericht op de samenhang tussen bodem, water, klimaat en biodiversiteit. Het doel van het NPL is dat in 2030 alle Nederlandse landbouwbodems duurzaam worden beheerd en dat vanaf 2030 jaarlijks 0,5 Mton CO₂-equivalent extra wordt vastgelegd in minerale landbouwbodems, zoals afgesproken in het nationaal Klimaatakkoord. Om de gezondheid van landbouwbodems te kunnen monitoren heeft Nederland voor landbouwbodems sinds 2019 een monitoringssysteem: de Bodemindicatoren voor Landbouwgronden in Nederland (de BLN). Hierbij wordt vijfjaarlijks ruim 1100 locaties de bodem gemonitord op achttien biologische, fysische en chemische parameters. De locaties zijn gekozen op basis van bodem-, water-, landschaps- en gebiedskenmerken.

Daarnaast worden er maatregelen vanuit het mestbeleid geïmplementeerd die bijdragen aan een gezondere en beter weerbare landbouwbodem en die het verlies van nutriënten naar water zoveel mogelijk helpen te beperken. Het gradueel wegvallen van de mestderogatie leidt tot ingrijpende effecten op landbouwbodems, te weten een vermindering van de koolstoftoevoer door de reductie in toepassing van graasdierenmest en het vervallen van de verplichting om grasland aan te houden op 80% van het areaal op derogatiebedrijven.

In het Actieprogramma klimaatadaptatie landbouw¹⁹ (AP KAL) vervult duurzaam bodembeheer een belangrijke rol in het beter kunnen opvangen van klimaatverandering. Via pijler 2 over het bodemsysteem en NPL wordt gewerkt aan het verbeteren van de structuur en kwaliteit van landbouwbodems. Bodem is een cruciale factor in het klimaatbestendig maken van de landbouw. Het verbeteren van de bodemstructuur en toepassen van bodemmaatregelen vergroot het waterbergend vermogen van de bodem van het boerenbedrijf. Daarnaast kan verbetering van de bodemkwaliteit in brede zin (fysisch, chemisch en biologisch) gewassen ondersteunen bij het omgaan met extreme weersomstandigheden. Duurzaam bodembeheer draagt in belangrijke mate bij aan de doelstelling van AP KAL dat in 2030 alle ondernemers in de land- en tuinbouwsector

¹⁸ Kamerstukken II, 30 015, nr. 58

¹⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/landbouw-en-tuinbouw/klimaatadaptatie-landbouw> en Kamerstukken II, 35 925 XIV, nr. 159

voorbereid zijn om duurzaam en effectief te kunnen omgaan met de veranderingen van het klimaat.

Met de maatregelen in kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) worden maatregelen voor duurzaam bodembeheer gestimuleerd.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het doel van het voorstel om te komen tot gezonde bodems. Het kabinet onderschrijft de afhankelijkheid en het belang van een gezonde bodem en zijn diensten voor vele maatschappelijke opgaven, alsmede voor klimaatmitigatie, klimaatadaptatie en het behoud van biodiversiteit. Het voorstel in zijn huidige vorm biedt kansen om de trend naar bodemherstel in te zetten. Het voorstel van de Commissie sluit aan bij de Nederlandse inzet op de Europese Green Deal²⁰ en bij de ontwikkelingen in het Nederlandse bodembeleid. Voor Nederland dient een Europees bodembeleid ook een economisch belang. Europa kan economisch sterker worden door de diensten die een gezonde bodem levert. Bovendien draagt een geharmoniseerd bodembeleid bij aan het level playing field voor bedrijven in die lidstaten die al een nationaal bodembeleid hebben (zoals Nederland).

Nederland verwelkomt de richtlijn maar het is wel van groot belang dat lidstaten werkelijk de ruimte krijgen om de richtlijn op zo'n wijze te vertalen dat deze haalbaar en passend is voor de Nederlandse situatie. Dit is ingegeven door de grote opgave die Nederland heeft om te voldoen aan de Nitraatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de Vogel- en Habitatrichtlijn. Ook is het van belang dat de richtlijn met draagvlak kan worden geïmplementeerd omdat de richtlijn niet enkel landelijke en decentrale overheden raakt maar ook landeigenaren en de uitvoeringspraktijk van diverse andere partijen. Met onder meer dat in het achterhoofd heeft het kabinet een aantal aandachtspunten.

Definities en begrippen

Een heldere definitie van het begrip 'bodem' is nodig. Het kabinet wil hierbij de al lang in Nederland in relatie tot de Kaderrichtlijn Water gebruikte afbakening van bodem, waterbodem, grondwater en oppervlaktewater hanteren. Ook ten aanzien van enkele andere definities in het richtlijnvoorstel is een preciezere omschrijving gewenst.

Bodemdistricten

Het kabinet begrijpt dat bodemdistricten nodig kunnen zijn om uitvoering te kunnen geven aan de vereiste bodemmonitoring en dat bodemdistricten een antwoord kunnen zijn op de noodzaak om rekening te houden met specifieke bodemkenmerken. Het kabinet constateert wel dat het aanwijzen van bodemdistricten op gespannen voet staat met de decentralisatie van bodemtaken in de Omgevingswet. Invoering van het principe van bodemdistricten leidt mogelijk tot een grote toename van administratieve lastendruk bij decentrale overheden.

²⁰ Zie ook het BNC-fiche Europese Green Deal (Kamerstukken II, 35377, nr. 1).

Daar ontbreekt de uitvoeringscapaciteit om de toename op te vangen. De termijn van twee jaar en drie maanden – na inwerkingtreding van de richtlijn – om bodemdistricten in te stellen acht het kabinet niet haalbaar. Het wegen van enerzijds het belang van bodemdistricten met zoveel mogelijk homogene kenmerken en anderzijds het hanteerbaar houden van het aantal administratieve eenheden, vraagt om meer tijd.

Het kabinet onderzoekt in deze periode of de invoering van de bodemdistricten op regionaal schaalniveau gevolgen heeft voor de nationale beleidsruimte. Ook pleit het kabinet voor het opnemen van de mogelijkheid in de richtlijn om het gehele grondgebied aan te wijzen als één bodemdistrict. Nederland wil immers onderzoeken of dit voordelen biedt voor een land als Nederland met een compacte omvang, een grote diversiteit van bodems en een gedecentraliseerd bodembeleid.

Monitoren

Het kabinet ondersteunt het belang van het monitoren van de bodem om zo de ontwikkeling van de bodemgezondheid te volgen en bodem als belangrijk aspect te betrekken bij besluitvorming. Ten aanzien van de maatregel tot het instellen van monitoringssystemen door lidstaten zal het kabinet aandacht vragen voor de mogelijk aanzienlijke administratieve lasten en kosten die dit met zich kan meebrengen. Vooral als het gaat om aanpassingen in protocollen en procedures van werkzaamheden in de bodemkwaliteitsketen liggen forse inspanningen voor implementatie en daarmee forse kosten op de loer. De inzet van het kabinet is om de nationale monitoringssystematiek zoveel mogelijk te handhaven, inclusief de bijbehorende meetmethodieken in bodemlaboratoria.

Het kabinet verwelkomt de flexibiliteit die de Commissie biedt in relatie tot de voorgestelde indicatoren om de gezondheid van de bodem te monitoren. De door de Commissie aangewezen indicatoren komen nagenoeg overeen met de Bodemindicatoren voor Landbouwgronden in Nederland (BLN). Het kabinet laat onderzoeken of er genoeg uitzonderingsopties zijn ten aanzien van beoordeling van moeilijk te meten indicatoren en ranges en of kosten²¹ hanteerbaar zijn. Ook dient nader bezien te worden hoe de monitoring van verschillende typen bodems wat betreft bodemgebruik (landbouw, stedelijk, industrie, natuur) precies vorm kan krijgen. Hiervoor bestaat op dit moment geen integrale systematiek in Nederland.

Een belangrijk aandachtspunt voor het kabinet voor wat betreft het monitoringsysteem is het *'one out all out'*-principe. Met dit principe stelt de Commissie dat een bodem alléén als gezond wordt beoordeeld als deze alle van nature aanwezige bodemeigenschappen kan vervullen. Het kabinet is van mening dat de bodemgezondheid dan moeilijk kan worden bereikt in lidstaten waar de bodem intensief wordt gebruikt. Dit principe in de richtlijn kan leiden tot onhaalbare doelstellingen en de (toekomstige) verplichting om ingrijpende maatregelen te nemen. In het Nederlandse bodembeleid is bewust de keuze gemaakt dat de vereiste bodemkwaliteit afhangt van de functie van de bodem.

²¹ Voor BLN zijn de kosten twee miljoen euro per jaar, daar bovenop komen de kosten voor stedelijke bodemmonitoring en bodemmonitoring voor natuurgebieden vanuit nieuw op te zetten systemen.

Het kabinet acht om deze redenen de 'one out all out'-interpretatie van bodemgezondheid te rigide en staat een benadering voor waarbij ecosysteemdiensten worden gekoppeld aan het landgebruik. Het Kabinet pleit voor het schrappen van het 'one out all out'-principe. Het Kabinet zet daarbij in op de toepassing van een correctiefactor voor natuurlijke, historische omstandigheden en op het uitgangspunt dat de gewenste mix van waarden voor indicatoren kan variëren per bodemtype en per soort bodemfunctie.

Voor het kabinet is het essentieel dat de beoordeling van landdegradatie geldt voor het gemiddelde van alle bodems (binnen één bodemdistrict) en niet voor elke bodem apart. Binnen het intensieve Nederlandse ruimtegebruik is enige variatie in bodemkwaliteit binnen een gebied onvermijdelijk. Als landdegradatie wordt beoordeeld op perceelsniveau wordt het vrijwel onmogelijk om (tijdelijke) wijzigingen van het landgebruik toe te laten die nodig zijn voor bijvoorbeeld: de agrarische bedrijfsvoering (bijvoorbeeld omzetten van grasland naar bouwland), natuurontwikkeling (bijvoorbeeld afgraven sterk bemeste toplaag) en het onderhoud van het watersysteem (bijvoorbeeld op de kant zetten van sediment).

Het kabinet acht het niet zinvol en niet gewenst om in kader van deze richtlijn het fosforgehalte in de bodem te bepalen. Fosfor heeft geen effect op de bodemecologie noch op de humane gezondheid. Het kabinet erkent wel het negatieve effect dat een hoge fosfaattoestand van bodems kan hebben op de waterkwaliteit. De Kaderrichtlijn Water en de Nitraatrichtlijn zijn al gericht op het bereiken van de gewenste waterkwaliteit en zijn maatgevend voor het nationale fosforbeleid in de landbouw. Een dubbele regulering moet worden voorkomen. Het nationale fosforbeleid bestaat uit een stelsel van fosfaatgebruiksnormen, gebaseerd op de fosfaattoestand van de bodem. Hierbij worden percelen geclassificeerd op basis van P-Al (als capaciteitsindicator) en P-CaCl₂ (als intensiteitsindicator) Dit systeem, zoals geadviseerd door de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM), is erop gericht toe te werken naar evenwichtsbemesting, waarbij de onttrekking voor het gewas in evenwicht is met de aanvoer door bemesting. Een bodem heeft dan fosfaattoestand 'neutraal' in dit systeem van fosfaatgebruiksnormen. CDM is om advies gevraagd over de in deze richtlijn voorgestelde fosforwaarden en meetmethoden. De eerste indruk van de CDM is dat de range van P-Olsen die door de Europese Commissie wordt voorgesteld strookt met de fosfaatklasse 'neutraal'. Het Nederlandse beleid lijkt er dus reeds op gericht om deze range te bereiken maar hierin heeft Nederland nog een lange weg te gaan. De door de Europese Commissie voorgestelde referentiemethode voor fosforbepalingen is niet geschikt voor bodems met een lagere zuurgraad (pH) die veel voorkomen in Nederland, het is daarbij onwenselijk om op nationale schaal verschillende analysemethoden naast elkaar te gebruiken en de referentiemethode wijkt af van wat de CDM heeft aanbevolen en wettelijk is vastgelegd. Daarom kan het kabinet niet instemmen met de referentiemethode voor fosfor, indien er geen overgangstermijn wordt geboden om een conversiemethode te ontwikkelen voor de wettelijk vastgestelde meetmethode naar P-Olsen.

Een conversiemethode leidt echter tot een additionele berekeningsstap. Gezien de in Nederland gekozen methode met zorgvuldigheid is vastgelegd kan het kabinet zich in beginsel niet vinden in de door de EC voorgestelde methode. Ook kan het kabinet zich niet vinden in de voorgestelde

range ten aanzien van fosforconcentraties in de bodem.

Een eerste inschatting van CDM is dat tussen de 80 tot 90% van de landbouwpercelen in Nederland niet aan de maximumwaarde van de fosforindicator (50 mg/kg grond) zal voldoen. De CDM stelt tevens dat de gezondheid van de bodem afhangt van de systeemfunctie. Indien het 'one-out-all-out' principe gehanteerd wordt zou in één keer het overgrote deel van het Nederlandse landbouwareaal als ongezond worden verklaard, terwijl de relatief hoge fosfaattoestand in deze bodems hun functie als landbouwgrond niet beperkt. Het kabinet kan om deze reden niet met de maximum indicatorwaarde voor fosfor instemmen.

Een ander voorbeeld waarbij niet aan de maximumwaarde van de indicator kan worden voldaan zijn de vruchtbare kleibodems die zijn afgezet onder zeeniveau (7% van de minerale landbouwbodems in Nederland) en niet voldoen aan de SOC/klei-ratio van 1/13. Dit komt door natuurlijke achtergrondwaarden als gevolg van natuurlijke sedimentatieprocessen. Het zal nagenoeg onmogelijk zijn om met maatregelen voor duurzaam bodembeheer wel aan de ratio te gaan voldoen.

Ruimtebeslag

De Commissie kiest bij de monitoring van ruimtebeslag voor een puur kwantitatieve insteek.²² Uit een door het Planbureau voor de Leefomgeving in januari 2023 opgesteld rapport inzake ruimtebeslag²³ wordt gewezen op voor Nederland wellicht betere kwalitatieve monitor alternatieven (bijvoorbeeld in verhouding tot huishoudgrootte). Het kabinet zal in de onderhandeling over het richtlijnvoorstel hiervoor aandacht vragen.

De lidstaten moeten de mitigatieprincipes in relatie tot ruimtebeslag respecteren, zoals bijvoorbeeld het principe om ruimtebeslag zoveel mogelijk te beperken. Dit principe past bij het Water en Bodem Sturend beleid, waarin aandacht is voor het tegengaan van verharding in stedelijk gebied en het verhogen van het watervasthoudend vermogen van de bodem. Onduidelijk is in hoeverre het respecteren van de mitigatieprincipes voor ruimtebeslag vereist dat daar aan getoetst moet worden bij beslissingen in concrete gevallen, zoals het verlenen van vergunningen of projectbesluiten, in welk geval het kabinet daar afwijzend tegenover staat. Het kabinet pleit ook voor verheldering van het in het voorstel opgenomen mitigatieprincipe van compensatie van bodemcapaciteit. Dit is voor Nederland een enorme opgave en de richtlijn is op dit punt niet helder. Nederland kan niet instemmen met een compensatieplicht die feitelijk het totaal aan kunstmatig land begrenst.

Het kabinet oordeelt als positief dat de Commissie geen doelstellingen in de vorm van harde normen verplicht op ruimtebeslag. Voor het kabinet is een harde Europese verplichting op dit punt niet wenselijk omdat dit de mogelijkheden van een integrale afweging van nationale ruimtelijke

²² Uitgedrukt in bijvoorbeeld: totale oppervlakte en percentage ruimtebeslag in relatie tot het totale oppervlakte.

²³ Quicksan toename van het ruimtebeslag in Nederland, PBL, 23 januari 2023.

belangen met één deelbelang doorkruist. Het kabinet zal bij de Commissie om opheldering vragen over de juridische status van de mitigatieprincipes van ruimtebeslag.

Duurzaam bodembeheer

De eis in het voorstel tot herstel van koolstofrijke ecosystemen en extra koolstofopslag in de bodem sluit aan bij het Nationaal Programma Landbouwbodems. Aandachtspunt is dat door het geleidelijk wegvallen van de mestderogatie een vermindering ontstaat van de koolstoftoevoer naar de bodem door de reductie in toepassing van graasdierenmest en de 80% verplichting ten aanzien van het areaal grasland op derogatiebedrijven. Een stapeling van wet- en regelgeving met hetzelfde doel (verlaging fosforconcentratie in het bodemwater-systeem) dient voorkomen te worden. Vanuit de vierjaarlijkse Actieprogramma's Nitraatrichtlijn en de derogatiebeschikking gelden reeds specifieke maatregelen resulterend in een reductie van nutriënten.

De lidstaten moeten zelf een lijst van duurzaam bodembeheermaatregelen vaststellen en onderbrengen in de categorie aan te raden of af te raden maatregelen. Het kabinet is van mening dat deze maatregel in lijn is met de flexibiliteit die nodig is om de bodem gezond te maken. De bodem maakt onderdeel uit van de fysieke leefomgeving waartoe ook andere onderdelen zoals het watersysteem behoren. De opgaven voor bodem en water zijn in Nederland onlosmakelijk met elkaar verbonden; duurzaam bodembeheer heeft daarom ook positieve gevolgen voor de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit.

Aanpak verontreinigde bodems

Op het eerste gezicht lijkt de door de Commissie voorgestelde aanpak van verontreinigde bodems te passen bij de Nederlandse risico gerichte aanpak en de geslaagde inspanning van de gezamenlijke overheden op bodemsanering. Het kabinet wil waken voor te omvangrijke administratieve lasten in relatie tot de door de Commissie voorgeschreven registratieplicht en informatiebeheer. Er zal door de Nederlandse overheid samen met kennispartijen een inspanning verricht moeten worden om te voorkomen dat een andere eis/norm/analysemethode leidt tot onnodige administratieve en procedurele acties, zonder daadwerkelijk milieuresultaat.

Het kabinet zal ervoor pleiten dat bestaande nationale, landsdekkende beelden en systemen mee kunnen worden genomen in de opzet van het nationale systeem. Aandacht voor de aanpak van zeer zorgwekkende stoffen en opkomende stoffen is van groot belang voor het slagen van de doelstellingen van deze richtlijn evenals een strikter EU-beleid op de dossiers REACH, POP-verordening, Kaderrichtlijn Afvalstoffen en regelgeving over mest en gewasbeschermingsmiddelen.

Het kabinet vindt het onwenselijk dat verontreinigde bodems alleen worden beschouwd in het kader van puntbronnen en sanering, maar niet in de context van diffuse verontreinigingen. Hoewel de aanpak van diffuse verontreinigingen zich vooral richt op risicobeheersing en bronbeleid, is het van belang deze vorm van verontreiniging op het netvlies te blijven houden, onder andere met het oog op mogelijke latere indicatoren en ontwikkeling van Europees beleid.

Vrijwillig bodemgezondheidscertificaat

Het kabinet oordeelt kritisch over het door de lidstaten op te zetten mechanisme voor een vrijwillig bodemgezondheidscertificaat voor eigenaren en landbeheerders, waarin alle indicatoren (chemisch, biologisch en fysisch) aan bod moeten komen. Het opzetten van een dergelijk mechanisme leidt tot hoge kosten en lasten, waarbij aan de meerwaarde van een dergelijk systeem wordt getwijfeld.

Het kabinet zal bij de Commissie om opheldering vragen over het doel van deze stimulans. Mocht het mechanisme voor een vrijwillig bodemgezondheidscertificaat moeten worden ingesteld, dan zet het kabinet in op een beperkt aantal simpel te meten indicatoren.

Beoordeling impact assessment

Ten aanzien van het impact assessment, kan het kabinet zich vinden in de veelal door de Commissie gekozen middenweg. Het kabinet zal bij de Commissie om opheldering vragen ten aanzien van het impact assessment op het grondstromenpaspoort. Specifiek mist het kabinet een toelichting op de achterliggende argumentatie van te hoge implementatiekosten voor invoering van het grondstromenpaspoort en hoe dit zich volgens de Commissie dan verhoudt tot mogelijke milieubaten.

Implicaties voor brede welvaart

De Motie Van Raan²⁴ verzoekt om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt hierbij naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. Ten aanzien van dit voorstel, worden de effecten op alle vier de aspecten door het kabinet als positief beoordeeld. Het voorstel draagt bij aan duurzaam bodemgebruik en de reductie van bodemdegradatie en is daarmee voor zowel de mens en dier, als het milieu, van essentieel belang voor huidige en toekomstige generaties. De bodem speelt een grote rol in klimaatmitigatie, klimaatadaptatie en het behoud van biodiversiteit, duurzaam beheer van de bodem heeft daarom grensoverschrijdende effecten. Gezonde bodems dragen bij aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken en verminderen daarmee de economische risico's in de samenleving. Een bodem ontwikkelt en herstelt zich traag, baten kunnen daarom aanzienlijk later volgen dan de kosten. Het kabinet vertrouwt erop dat dit niet leidt tot een tussentijdse koerswijziging en dat verplichte maatregelen achterwege blijven. Voorts geldt dat de bodem een natuurlijke kapitaalvoorraad is waar latere generaties meer baat bij hebben.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Een aantal lidstaten is voor een ambitieuze richtlijn. Enkele lidstaten hebben vraagtekens gezet bij de subsidiariteit en proportionaliteit van het voorstel en vragen zich vooral af of een bodemrichtlijn nodig is ten opzichte van al lopende acties onder meer het GLB en de Kaderrichtlijn Water. Meerdere lidstaten zitten op de lijn van het kabinet om ruimte te laten voor nationale omstandigheden en maatwerk.

²⁴ Kamerstukken II, 35 377, nr. 19

Een meerderheid van het Europees Parlement (EP) heeft in een resolutie uit 2021 de Commissie opgeroepen met bodemwetgeving te komen.²⁵ Een aantal leden van het EP heeft reeds aangegeven het voorstel niet ambitieus genoeg te vinden. Het voorstel zal behandeld worden door het Comité Milieu, Volksgezondheid en Voedselveiligheid. Op moment van schrijven zijn de rapporteur en de schaduwrapporteur van het EP nog onbekend.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het kabinet oordeelt positief over de bevoegdheid van de EU. Het voorstel is gebaseerd op artikel 192, eerste lid, VWEU. Op grond van dit artikel stellen de Raad en het EP volgens de gewone wetgevingsprocedure de activiteiten vast ter behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, ter bescherming van de gezondheid van de mens, voor een behoedzaam en rationeel gebruik van de natuurlijke hulpbronnen en ter bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, en in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering. Het voorstel past binnen deze doelstellingen. Nederland kan zich daarmee vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van milieu is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, tweede lid, sub e, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van het voorstel is positief. Gezonde bodems in de Europese Unie zijn van belang in het licht van de klimaatverandering. Gezien de grensoverschrijdende rol van de bodem ten aanzien van klimaat (adaptatie en mitigatie) en biodiversiteit en de internationale uitdagingen rond verontreiniging (water-bodem-lucht) kan dit op meer efficiënte wijze gezamenlijk worden gedaan dan door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Om te kunnen beoordelen of bodems in de Europese Unie gezond zijn, is Europese regelgeving nodig. Monitoring op EU-niveau kan tot schaalvoordelen leiden, in relatie tot technologische vooruitgang en kennis van bodems. Tevens wordt door optreden op EU niveau een gelijk speelveld gecreëerd en worden belemmeringen op de interne markt weggenomen. Om bovenstaande redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van het voorstel is positief. De richtlijn heeft tot lange termijn doel gezonde en veerkrachtige bodems in 2050 te realiseren. Het kabinet acht het voorgestelde optreden geschikt om dit doel te bereiken omdat de door de Commissie gehanteerde getrapte aanpak en het aan de lidstaten overlaten van de keuze voor een maatregelenpakket de lidstaten de nodige flexibiliteit geeft in de wijze van uitvoering.

²⁵ Resolutie van het Europees Parlement van 28 april 2021 met betrekking tot bodembescherming (2021/2548(RSP)).

Wel heeft het kabinet een aantal aandachtspunten, onder meer: de wijze waarop verplichtingen zoals het opzetten van een monitoringsysteem en het opstellen van een risico gebaseerde aanpak omgezet moeten worden in nationaal recht, het continueren van flexibiliteit bij toekomstige aanpassing van de richtlijn. Belangrijkste aandachtspunt blijft het schrappen van 'one out all out'-principe.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie geeft aan dat er voor het EU Directoraat-Generaal Milieu (DG Milieu) in de periode van 2024 t/m 2027 in totaal ca. €2 miljoen nodig is om implementatie activiteiten te ondersteunen, dit zijn operationele uitgaven. Voor diezelfde periode is er bij het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek €1,9 miljoen in totaal nodig voor de implementatie (2-3 FTE). Bij DG Milieu (2-4 FTE) en DG ESTAT (2 FTE) gaat het om €4,8 miljoen euro aan administratieve kosten en personeel. Het totaal komt op €8,7 miljoen euro. Het voorstel kan volledig worden gefinancierd door herschikking binnen de betrokken rubriek van het meerjarig financieel kader. Een deel van het budget komt uit het LIFE programma en de Commissie wil de aanvulling in personeel bekostigen door een aanvullende toewijzing in het kader van de jaarlijkse toewijzingsprocedure voor personele middelen.

Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Ook de niet begrote kosten moeten passen binnen EU-budget en binnen de nationale begroting. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het Meerjarig Financieel Kaderakkoord.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/ of medeoverheden

De autoriteiten en medeoverheden die verantwoordelijk zijn voor de bodemdistricten onder de richtlijn zullen extra monitoring- en rapportagekosten moeten dragen. Dat betekent ook extra inzet van FTE's. Het kabinet zal zich inzetten voor een beter beeld van de rol van de bevoegde autoriteiten voor de bodemdistricten om de financiële consequenties beter te kunnen duiden. In het impact assessment heeft de Commissie een schatting opgenomen van doorlopende administratieve lasten voor de EU van €8 miljoen per jaar en €48 miljoen administratieve lasten vooraf, in de eerste vijf jaar implementatie. Daarnaast worden jaarlijkse monitoringkosten voor de EU geschat op €46 miljoen.

De exacte kosten omgerekend voor Nederland zijn op dit moment onbekend. Een nadere berekening is hiervoor noodzakelijk. Uitkomsten van het onderzoek naar de financiële gevolgen volgen zo spoedig mogelijk, maar in ieder geval voor het Commissiedebat in oktober.

Eventuele budgettaire gevolgen voor de nationale begroting zullen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels inzake budgetdiscipline.

De Commissie geeft aan dat de implementatie van de richtlijn zal worden ondersteund door bestaande financiële programma's van de EU, zoals: LIFE, het GLB en Horizon Europe (Bodemdeal voor Europa). De verwachting is dat dit betekent dat voorstellen in de praktijk financieel zullen concurreren met andere beleidsterreinen om aanspraak te maken op financiering uit deze financiële programma's.

Voor de Rijksoverheid zitten de gevolgen vooral in de opzet van een mechanisme voor het vrijwillige bodemcertificaat, het op te zetten monitoring- en rapportagesysteem, het openbaar register voor verontreinigde locaties en de kosten voor herstel- en saneringswerkzaamheden.

Met name de kosten van monitoring met bijbehorende administratie zijn een belangrijk aandachtspunt. Voor de landbouwbodems kent Nederland de eerdergenoemde BLN, voor bodemverontreiniging de bodeminformatiesystemen. In eerste instantie wordt uitgegaan van het voortzetten van deze bestaande monitoring. Wat er extra nodig is ten opzichte van bestaande monitoring betekent een toename van waardevolle bodeminformatie, maar ook van de kosten.

De baten ingeschat door de Commissie, op een totaal van 74 miljard euro jaarlijks, gaan vooral naar landeigenaren en bodembeheerders, doordat duurzaam bodembeheer bijvoorbeeld om minder bodembewerking vraagt. Voor de samenleving in zijn geheel kan het leiden tot meer waardevolle bodems en daarmee indirect tot meer waardevolle natuur, parken en overig groen in de stad. Sectoren waarop het initiatief, naar verwachting van de Commissie, ook van invloed zal zijn, zijn bosbouw en aanverwante voorlichtingsdiensten, zakelijke activiteiten met betrekking tot de sanering van verontreinigde locaties, onderzoek en laboratoria.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

De Commissie heeft geen kosten voor burgers kunnen identificeren.

Administratieve kosten ziet de Commissie voor bedrijven alleen bij het identificeren van verontreinigde locaties voor het registreren van onderzoek en de resultaten van de risicobeoordeling. De kosten hiervan worden door de Commissie voor de hele EU ingeschat op jaarlijks €9.1 miljoen. Het kabinet is van oordeel dat het hier gaat om een te lage inschatting van kosten.

Het voorstel schrijft monitoring van alle bodems voor. De hiermee samenhangende regeldruk zal om de vijf jaar optreden gekoppeld aan de rapportageverplichting van de lidstaten. In dit kader zal een regeldruktoets worden uitgevoerd.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De Commissie ziet voor economische actoren in de EU vooral kosten in relatie tot de implementatie van duurzaam bodembeheermaatregelen en bodemherstel. De kosten vallen op termijn, wanneer de bodemvruchtbaarheid toeneemt en het productiesysteem weerbaarder is tegen klimaatverandering, lager uit dan de baten. De concurrentiekracht van de EU kan op de korte termijn verslechteren, maar door de implementatie van maatregelen wordt vergroting van de duurzaamheid van het bodemsysteem en daarmee betere positie van de EU verwacht ten aanzien van andere landen.

Het concurrentievermogen van het midden- en kleinbedrijf krijgt een positieve beoordeling: er wordt meer onderzoek, adviesdiensten en monitoringtechnieken verwacht. Of de inschattingen van de Commissie reëel zijn hangt af van voldoende financiële steun door de lidstaten, denk aan: investeringsbereidheid onder bedrijven en financiële instellingen en financiële ondersteuning door overheden. Investerings in maatregelen voor duurzaam bodembeheer zullen op de korte termijn kostenverhogend werken, omdat de baten hiervan vaak pas later merkbaar zijn. Het kabinet heeft daarom voor wat betreft de korte termijn een minder positief oordeel dan de Commissie op de voordelen in het kader van de concurrentiekracht van economische actoren in Nederland en als Nederland als geheel. Daarbij dient ook te worden opgemerkt dat de kosten en baten van de verduurzaming op termijn per bodemsoort verschillen.

Het voorstel van de Commissie kent naar het oordeel van het kabinet een geopolitiek effect, namelijk dat de richtlijn naar verwachting helpt om de weerbaarheid van de bodem en daarmee de weerbaarheid van de EU op lange termijn ten aanzien van voedselvoorziening (de toegang tot voldoende, voedzaam en betaalbaar voedsel op de lange termijn) en het beter kunnen opvangen (minder schades) van klimaatverandering te vergroten.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De richtlijn zal naar verwachting worden geïmplementeerd in de Omgevingswet en de Wet milieubeheer en waarschijnlijk in de op die wetten gebaseerde uitvoeringsregelgeving. Het kabinet zal bezien of de richtlijn leidt tot een herschikking van taken en bevoegdheden op het gebied van de bodem, in verband met het bepalen van de bodemdistricten en het aanwijzen van de bevoegde autoriteiten voor die districten. Er is in het voorstel geen sprake van vergunningplichten en derhalve ook niet van de lex silencio positivo.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, inclusief Nederlandse-beoordeling daarvan

Het voorstel kent aan de Commissie een drietal bevoegdheden toe tot het vaststellen van gedelegeerde handelingen. Deze bevoegdheden zien op de wijziging van bijlagen II, III, V en VI met het oog op aanpassing aan de wetenschappelijke en technologische vooruitgang. Dit betreft aanpassing van methoden en methodologieën voor monitoring van de bodemgezondheid (artikel 8, zesde lid), aanpassing van de lijst van beginselen van duurzaam

bodembeheer (artikel 10, vierde lid), en aanpassing van de indicatieve lijst van risicobeperkende maatregelen en de eisen voor de locatiespecifieke risicobeoordeling (artikel 15, zesde lid).

De toekenning van deze gedelegeerde bevoegdheden is mogelijk, omdat ze geen betrekking hebben op essentiële onderdelen van de richtlijn. Daarnaast ligt de keuze voor gedelegeerde handelingen voor de hand, aangezien het gaat om bevoegdheden tot het wijzigen of aanvullen van de richtlijn. Ook acht het kabinet de mogelijkheid tot vaststelling van gedelegeerde handelingen wenselijk om de benodigde snelheid en flexibiliteit voor aanpassingen aan nieuwe ontwikkelingen te borgen.

Wel vindt het kabinet het van belang dat – waar het de lijst van risicobeperkende maatregelen en de eisen voor locatiespecifieke risicobeoordeling betreft – de lidstaten de flexibiliteit behouden om passende maatregelen te kiezen. Tevens is van belang dat de gehanteerde methodieken voor bepaling van indicatoren aansluiten bij de in Nederland gehanteerde werkwijze.

Artikel 20 bakent de gedelegeerde bevoegdheid procedureel af overeenkomstig de afspraken uit het Interinstitutioneel Akkoord Beter Wetgeven tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. Aandachtspunt is dat de bevoegdheid geldt voor onbepaalde tijd. Nederland is in het algemeen geen voorstander van de verlening van een bevoegdheidsdelegatie voor onbepaalde tijd, en het kabinet ziet in onderhavig geval geen reden om van dit standpunt van af te wijken.

Het kabinet acht van belang dat een evaluatie van de uitoefening van de bevoegdheidsdelegatie plaatsvindt en zal daarom tijdens de onderhandelingen pleiten voor de gebruikelijke duur van vijf jaar met de mogelijkheid van stilzwijgende verlenging.

Daarnaast bevat het voorstel vier bevoegdheidstoekenningen voor de vaststelling van uitvoeringshandelingen. De uitvoeringshandelingen zien op een mogelijk geharmoniseerd EU-format voor het bodemcertificaat (artikel 9, vijfde lid), rapportage over bodemgezondheidsdata (artikel 6, achtste lid), het format ten behoeve van het register voor (potentieel) verontreinigde locaties (artikel 16, vijfde lid), en het format en de modaliteiten voor de verstrekking van de data, genoemd in artikel 18, eerste lid (artikel 18, vierde lid). Het kabinet kan zich vinden in de bevoegdheid om voor genoemde onderwerpen uitvoeringshandelingen vast te stellen. Er worden geen essentiële onderdelen geregeld, waardoor toekenning van uitvoeringsbevoegdheden mogelijk is. Daarnaast ligt de keuze voor uitvoeringshandelingen voor de hand, omdat het gaat om handelingen die ertoe leiden dat de richtlijn volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd, en om handelingen tot het vaststellen van procedures en technische aspecten ter uitvoering van de richtlijn. Wat betreft de keuze voor de procedure voor vaststelling van de uitvoeringshandelingen, wordt de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011 voorgesteld. Het kabinet kan zich vinden in de keuze voor de onderzoeksprocedure gelet op het feit dat het gaat om handelingen die betrekking hebben op het milieu (artikel 2, lid 2, onder b, onder iii, van Verordening 182/2011).

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De voorgestelde implementatietermijn voor het aanwijzen van bodemdistricten en de bevoegde autoriteiten is twee jaar en drie maanden na de inwerkingtreding van de richtlijn.

Er zullen meerdere wetten gewijzigd moeten worden en daarnaast moeten de bevoegdheden voor de bodemdistricten worden beoordeeld waardoor een zorgvuldige implementatie nodig is.

Het kabinet acht de voorgestelde implementatietermijn niet haalbaar en zal in de onderhandelingen inzetten op een implementatietermijn van ten minste drie jaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie stelt zes jaar na inwerkingtreding van de richtlijn een evaluatierapport op.

Doel van de evaluatie is om de vooruitgang bij de verwezenlijking van de doelstellingen te beoordelen, evenals de noodzaak om bepalingen te wijzigen teneinde meer specifieke eisen te stellen om ervoor te zorgen dat ongezonde bodems worden hersteld en dat alle bodems tegen 2050 gezond zullen zijn.

Het evaluatiemoment is volgens het kabinet wenselijk, gezien mogelijke wetenschappelijke vooruitgang wat betreft de definitie, methodieken en indicatoren van een gezonde bodem en om ervaringen ten aanzien van implementatie van duurzaam bodembeheermaatregelen en financiële gevolgen op te halen. Wel kijkt het kabinet kritisch of een besluit ten aanzien van meer specifieke eisen na een termijn van zes jaar, waarbij feitelijk maar vier jaar volgens de richtlijn is gewerkt, mogelijk is op basis van dit rapport.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

Implicaties ten aanzien van de uitvoering kunnen er zijn bij de bemonstering en analyse, monitoring en rapportage. Deze implicaties worden meegenomen in twee impactanalyses die worden uitgevoerd op de richtlijn in opdracht van het Rijk en in opdracht van de medeoverheden. Daarnaast wordt op dit moment een bedrijfseffectentoets uitgevoerd. Over de uitkomsten hiervan zal de Kamer zo spoedig mogelijk worden geïnformeerd.

a) Haalbaarheid

Bij gemeenten bestaan grote twijfels over de haalbaarheid van het voorstel.

Redenen daarvoor zijn onder andere:

1. Het gegeven dat de Nederlandse bodem te maken heeft met een grote ruimtelijke en kwalitatieve druk, vanuit onder meer verstedelijking en landbouw.
2. De uitvoerbaarheid en effectiviteit van het terugdringen van emissies naar de bodem en de gestelde termijnen.
3. Het Europese toelatingsbeleid dat nog ruimte laat tot verslechtering van de bodem in plaats van minimaal een stand-still principe op gebiedsniveau.

Andere kanttekeningen bij haalbaarheid is de onduidelijkheid die bestaat over interferentie met bijvoorbeeld de Nitraatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water, het voorstel voor de Europese natuurherstelwet en de op handen zijnde vernieuwing van de Bouwproductenverordening.

Ook het effect op de mogelijkheden tot hergebruik van grond, een duurzame praktijk binnen de vele grondwerken die ons land kent, wordt kritisch bekeken. Inhoudelijk zijn er veel doelen die overeenkomen met het Nederlandse bodembeleid, zo is de sanering van bodemverontreiniging al ver afgerond in ons land en zijn veel doelen uit de Kamerbrief 'Water en bodem sturend' terug te vinden in de EU Richtlijn. Eisen in de uitvoering; in bijvoorbeeld overheidsrollen, registratie en analysemethoden, kan echter leiden tot een overmatige druk op o.a. overheden en bedrijfsleven.

b) Handhaafbaarheid

De richtlijn laat de wijze van handhaving over aan de lidstaten, waarbij wel is bepaald dat de lidstaten in geval van overtredingen doeltreffende, proportionele en afschrikwekkende sancties moeten opleggen. Een van de op te leggen sancties is het opleggen van een boete.

De keuze voor de wijze van handhaving en de bevoegde toezichthouder is mede afhankelijk van de wijze van implementatie van de richtlijn en zal het kabinet nog nader bezien.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er worden geen directe implicaties voor ontwikkelingslanden voorzien.

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.

9. Signalering en advisering

Niet van toepassing.

10. Europees krachtenveld

a) Luxemburg en Duitsland lijken zich te begeven in de ambitieuze groep lidstaten.

België staat, net als Nederland, niet positief tegenover het opnemen van het 'one out all out'-principe.

Nederland lijkt op eenzelfde lijn te zitten als een aantal andere lidstaten. Met Oostenrijk, Denemarken, Zweden, Finland en een aantal Baltische staten zijn er overeenkomsten, waaronder een flexibele aanpak en bodemgezondheid bezien in relatie tot onder meer functie (landgebruik). Oostenrijk is nog wat terughoudender dan Nederland.

De positie van Oost-Europese lidstaten is nog enigszins onbekend. Zuid-Europese lidstaten zullen zich naar verwachting eerder aan de ambitieuze kant opstellen, gezien actuele problematiek met droogte en de wens voor nationale bodemwetgeving.

b) Lobby

N.v.t.

11. Betrokken partijen

a) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in nauwe samenwerking met het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

b) *Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie*

Heleen van Bommel, directie Bodem, Ruimte en Klimaatadaptatie, 06-27338663,
heleen.van.bommel@minienw.nl

c) *Contactambtenaar financiële afdeling eerstverantwoordelijk ministerie*

Mauro Stel, directie FIB-CDFEZ, mauro.stel@minienw.nl
Annemijn van Iwaarden, FIB-CDFEZ, annemijn.van.iwaarden@minienw.nl
Esther Diebels, FIB-CDFZ, esther.diebels@minienw.nl

d) *Contactambtenaar juridische afdeling eerstverantwoordelijk ministerie*

Nienke Gijzen, HBJZ, nienke.gijzen@minienw.nl

e) *Contactpersonen betrokken ministeries en medeoverheden*

IenW: Pieter-Jan Bus, BRK/afdeling Bodem, pieterjan.bus@minienw.nl
IenW: Bart Crijns, BRK/afdeling Bodem, bart.crijns@minienw.nl
LNV: Arjen Grent, directie Plantaardige Agroketens en voedselkwaliteit, a.grent@minlnv.nl
LNV: Martine Hoogsteen, directie Plantaardige Agroketens en voedselkwaliteit,
m.j.j.hoogsteen@minlnv.nl
BZK: Anouck Wiewel, programmadirectie Ruimte & Leefomgeving, Anouck.wiewel@minbzk.nl
BZK: Guido Eijck, directie Woningbouw, Guido.Eijck@minbzk.nl
EZK: Roel Schoenmakers, directie Klimaat, r.m.schoenmakers1@minezk.nl
EZK: Jurgen Geelhoed, directie Regio & Ruimte, j.j.geelhoed@minezk.nl
FIN: Tobias Sandoval Garcia, Inspectie Rijksfinanciën/IenW, t.e.sandovalgarcia@minfin.nl
FIN: Annelien Schulte, directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen, a.l.schulte@minfin.nl
VWS: Michiel Hoorweg, directie Publieke Gezondheid, m.hoorweg@minvws.nl
DEF: Tülay Berk, directie Materieel en Vastgoed en Duurzaamheid, t.berk@mindef.nl
OCW: Flora Regteren van Altena, directie Erfgoed en Kunsten, f.altena@minocw.nl
JenV: Leontine Sitee, directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding, l.sitee@minjenv.nl
BuZa: Andrew van Olst, directie Internationaal en Europa, andrew-van.olst@minbuza.nl
BuZa: Juul Mensink, Directie Integratie Europa, juul.mensink@minbuza.nl
VNG: Henk van den Berg; 06-13248026; Henk.vandenberg@vng.nl
IPO: Sonja Kooiman, 06-42659301, skooiman@brabant.nl
UvW: Eveline Reynhout, 06-49041939, ereynhout@uvw.nl

f) *Coördinator Regeldruk*

Henk Ootes; FMC; 06-11585214; henk.ootes@minienw.nl