

Fiche 5: Richtlijn bodemmonitoring en veerkracht

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake bodemmonitoring en -veerkracht (richtlijn bodemmonitoring)

b) Datum ontvangst Commissiedocument

5 juli 2023

c) Nr. Commissiedocument

COM (2023) 416

d) EUR-lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0416>

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

SWD (2023) 417 en 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 -veerkracht 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 veerkrachtige 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. Ecosysteemdiensten van bodem zijn: productie van voedsel, veevoer, vezels, hout, de aanwezigheid van nutriëntenkringlopen, het vermogen om koolstof vast te houden en schadelijke organismen te bestrijden en waterregulering.

De Commissie noemt de achteruitgang van de bodem en hierdoor de onmogelijkheid om (een deel van zijn) vitale diensten 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 bodemdegradatie, bijvoorbeeld ten gevolge van niet-duurzaam landbeheer, bodemafdekking, verontreiniging en overexploitatie, in combinatie met de gevolgen van klimaatverandering en extreme weersomstandigheden en door mobiele verontreinigingen via de lucht en het oppervlaktewater.

De Commissie hanteert een gefaseerde aanpak. Het huidige voorstel omvat als belangrijkste maatregelen verplichte monitoring van de gezondheid van de bodem 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 risicoreducerende maatregelen. Voor de uitvoering van de monitoring dient elke lidstaat een bodemdistrict in te stellen. De richtlijn bevat in deze fase geen verplichting om tegen 2050 gezonde bodems te bereiken. Zes jaar na inwerkingtreding van de richtlijn vindt evaluatie plaats, op basis waarvan de Commissie zal beoordelen of de gezondheid van de bodems in de Europese Unie (hierna: EU) voldoende verbetert en zal zij indien nodig een herziening van de richtlijn opstellen met specifiekere eisen om te verzekeren dat alle EU bodems in 2050 gezond zijn.

Voor de monitoring van bodemgezondheid moeten de lidstaten een monitoringskader opzetten in overeenstemming met alle indicatoren en methoden, zoals door de Commissie zijn voorgesteld. Verder moeten de lidstaten door hen zelf vastgestelde maatregelen gericht op duurzaam bodembeheer koppelen aan monitoring. De lidstaten krijgen de ruimte om aanvullende 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).² De monitoring dient plaats te vinden per bodemdistrict. Hiervoor moet elke lidstaat bodemdistricten instellen met een bevoegde autoriteit, daarbij kan worden aangesloten op bestaande bestuurlijke eenheden. Ook verdient het aanbeveling om bij de indeling van bodemdistricten rekening te

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

² Zie artikel 7 en 8 van de Richtlijn.

houden met homogeniteit binnen het district ten aanzien van bodemtype, klimatologische omstandigheden en landgebruik.

Lidstaten moeten om de vijf jaar de bodemgezondheid meten en moeten jaarlijks de indicator voor ruimtebeslag en bodemafdekking³ 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'-principe.⁴ Een bodem is op basis van de richtlijn gezond als de meting alle indicatoren positief scoort.

Een van de indicatoren 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 ecosystemendienstenlevering 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.

Bij bodemverontreiniging moeten lidstaten een risicogebaseerde aanpak hanteren. Dit betekent dat er actie (bijvoorbeeld sanering) nodig is als een verontreiniging een onaanvaardbaar risico voor mens of milieu veroorzaakt. In dit kader verplicht de richtlijn registratie, identificatie, onderzoek en beheer van verontreinigde locaties. Verder moeten lidstaten vrijwillige bodemgezondheidscertificaten voor eigenaren en landbeheerders introduceren. Bij de certificering dienen alle indicatoren (chemisch, biologisch en fysisch) aan bod te komen. Met een dergelijk certificaat wordt de gezondheid van de bodem vastgelegd. In combinatie met certificering van koolstofopslag of verwijdering daarvan biedt dit grondeigenaren nieuwe kansen.

b) Impact assessment Commissie

In het impact assessment van de Commissie zijn verschillende beleidsopties⁵ afgewogen, met een verschillende mate van flexibiliteit en harmonisering op de onderdelen: definitie bodemgezondheid en bodemdistricten, monitoring, duurzaam bodembeheer, identificatie en onderzoek van verontreiniging en bodemherstel.

³ Bodemafdekking (European Environment Agency, 2022): het vernietigen of bedekken van de grond met een ondoordringbaar materiaal.

⁴ Als een enkele indicator negatief is, wordt de bodem als ongezond beschouwd. De one out all out benadering geldt niet ten aanzien van de indicator voor ruimtebeslag en bodemafdekking.

⁵ 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 Natuurherstelverordening, het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid en acties volgend uit de Bodemstrategie.

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

Om de beschikbare ruimte maximaal te benutten, kent de Nederlandse bodemregelgeving sinds 1987⁶ een gestaffelde indeling van kwaliteit van de bodem, gesorteerd op de functie ervan. Afhankelijk van de kwaliteit van de bodem mogen 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.

Verder vereist de grote ruimtedruk en bodemdalingsgevoeligheid in grote delen van het land het zoveel mogelijk circulair hergebruiken van grond. Voor het waterbeheer en het functioneren van het watersysteem – inclusief de ecologie – is het bestaande verspreidingsbeleid van onderhoudsbagger van essentieel belang.

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 en afhankelijkheid van het waterbeheer. 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)

⁶ Wet bodembescherming Stb. 1987, 374.

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). 4

verontreinigingen van Nederlandse bodems met onaanvaardbare risico's voor mens, ecosysteem en van verspreiding via het grondwater zijn nagenoeg beheerst of gesaneerd.

Tegelijkertijd staat Nederland nog steeds voor grote opgaven. Er zijn nieuwe verontreinigde locaties en nieuwe 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 verontreinigingen⁹, speelt het Impulsprogramma Chemische Stoffen.¹⁰ 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.¹¹ 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,¹² waarin beleid ten aanzien van bodemkwaliteit wordt geactualiseerd. Ander belangrijk bodembeleid in ontwikkeling is het Programma Bodem en Ondergrond¹³ dat streeft naar een vitale bodem.

De koers van het kabinet is dat 'Water en Bodem Sturend'¹⁴ zijn bij beslissingen voor de ruimtelijke inrichting van Nederland. In dit kader heeft het kabinet structurerende keuzes¹⁵ geformuleerd die moeten leiden tot vitale en veerkrachtige bodems.¹⁶ 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 Omgevingswet gaat uit van een integrale benadering van de fysieke leefomgeving. Voor bodem is daarbij vooral aandacht voor bestaande verontreiniging (bij humane risico's tijdelijke beschermingsmaatregelen treffen, dit betreft de zogenaamde toevalsvondst) en

⁹ 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

¹⁰ Kamerstukken II, 22343, nr. 350

¹¹ Kamerstukken II, 30015, nr. 112

¹² Tweede Kamer, Vergaderjaar 2022-2023, 28 090, nr. 264

¹³ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2019-2020, 34 682, nr. 53

¹⁴ Vergaderjaar 2022-2023 27, 625 30 015, Nr. 592

¹⁵ Structurerende keuzes: systematiek van het Nationaal Programma Landelijke Gebied, waarin structurerende 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

¹⁶ 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.

zorgplicht (geen bodems verontreinigen en als dat toch gebeurt de gevolgen daarvan voorkomen of zoveel mogelijk beperken of ongedaan maken).

In de afgelopen jaren heeft ook beleid voor landbouwbodems zich ontwikkeld.

Met het Nationaal Programma Landbouwbodems (NPL)¹⁷ 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 op 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 landbouw¹⁸ (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 voorbereid zijn om duurzaam en effectief te kunnen omgaan met de veranderingen van het klimaat.

Met de maatregelen in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) worden maatregelen voor duurzaam bodembeheer gestimuleerd. Dit gebeurt via de Goede Landschap en Milieucondities (GLMC's) en de eco-regeling en het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb).

¹⁷ Kamerstukken II, 30 015, nr. 58

¹⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/landbouw-en-tuinbouw/klimaatadaptatie-landbouw> en Kamerstukken II, 35 925 XIV, nr. 159

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het doel van het voorstel: voortdurend verbeteren van bodemherstel door bodembeheer en het terugdringen van bodemverontreiniging. 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 Deal¹⁹ 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). De voorwaarde is dan wel dat op gelijkwaardige wijze wordt gemonitord.

Het kabinet hecht veel waarde aan een gezonde bodem en voert daarom ambitieus beleid. Nederland is een dichtbevolkt land met een groeiende bevolking en bloeiende economie. Dit geeft een forse druk op de ruimte. Gezien deze grote druk op de ruimte, bestaande geïsoleerde en gesaneerde locaties, het noodzakelijk gebruik van bouwstoffen, bestaande oude en diffuse verontreinigingen in binnensteden en buitengebied, zijn bepaalde elementen van de conceptrichtlijn voor Nederland niet werkbaar. Zo is de richtlijn – waaronder de einddatum – voor bestaande geïsoleerde en gesaneerde locaties, het gebruik van bouwstoffen en oude verontreiniging van binnensteden te weinig flexibel. De richtlijn moet hieraan worden aangepast en het kabinet zal zich daarvoor inzetten tijdens de onderhandelingen. Daarnaast is van belang dat de richtlijn voldoende rekening houdt met de diversiteit van de verschillende lidstaten. Het is van belang dat we hierbij leren van de ervaringen met de Nitraatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de Vogel- en Habitatrichtlijn, namelijk dat het van belang is dat lidstaten gelijkwaardig monitoren.

Verder mist het kabinet aandacht voor stoffen- en bronbeleid in het voorstel van de Commissie. Zolang schadelijke stoffen worden toegelaten, blijft het dweilen met de kraan open.

Verder 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.

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 Water²⁰ gebruikte afbakening van bodem, waterbodem,

¹⁹ Zie ook het BNC-fiche Europese Green Deal (Kamerstukken II, 35377, nr. 1).

²⁰ Richtlijn 2000/60/EC met als doel het realiseren en behouden van chemisch schoon en ecologisch gezond oppervlaktewater en grondwater. De EU-lidstaten moeten deze 'goede toestand' uiterlijk in 2027 realiseren. Er zijn uitzonderingsmogelijkheden.

grondwater en oppervlaktewater hanteren. Ook ten aanzien van enkele andere definities in het richtlijnvoorstel vindt het kabinet een preciezere omschrijving wenselijk.

Bodemdistricten

Het kabinet begrijpt dat bodemdistricten nodig kunnen zijn om passend uitvoering te geven aan de vereiste bodemmonitoring. Het kabinet constateert wel dat het aanwijzen van bodemdistricten op gespannen voet staat met de decentralisatie van bodemtaken in de Omgevingswet. Verder leidt invoering van bodemdistricten mogelijk tot een grote toename van administratieve lastendruk bij decentrale overheden. Daar ontbreekt de uitvoeringscapaciteit om deze toename op te vangen. De termijn van twee jaar – 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 of de invoering van de bodemdistricten op regionaal schaalniveau gevolgen heeft voor de nationale beleidsruimte. Ook zal het kabinet in de onderhandelingen pleiten voor het opnemen van de mogelijkheid om het gehele Nederlandse grondgebied aan te wijzen als één bodemdistrict. Nederland wil onderzoeken of dit beter aansluit op de situatie in 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 de 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.

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.

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. Het kabinet zal in de onderhandelingen pleiten 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 landgebruik.

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 perceelniveau 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 het kader van deze richtlijn het fosforgehalte in de bodem te bepalen. Fosfor heeft geen negatief 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. Het kabinet is van mening dat een dubbele regulering op EU-niveau moet worden voorkomen. Het nationale fosforbeleid bestaat uit een stelsel van fosfaatgebruiksnormen, gebaseerd op de fosfaattoestand van de bodem. Hierbij worden percelen geïnclassificeerd 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 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 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. Aangezien de in Nederland gekozen methode met zorgvuldigheid is vastgelegd kan het kabinet zich in beginsel niet vinden in de door de Commissie 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 onderhandelingen over het richtlijnvoorstel hiervoor aandacht vragen. Het kabinet is van mening dat het compensatieprincipe geschrapt moet worden en zal ervoor pleiten artikel 11, onderdeel b, uit de richtlijn te verwijderen.

De lidstaten moeten de mitigatieprincipes in relatie tot ruimtebeslag respecteren. Dit principe is geborgd met 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 daaraan getoetst moet worden bij beslissingen in concrete gevallen, zoals het verlenen van vergunningen of projectbesluiten, in welk geval het kabinet daar afwijzend tegenover staat. Er zijn

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

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

zorgen dat met de tijd juridificering zal plaatsvinden door rechtszaken. Dit geldt voor zowel ruimtebeslag als het 'one out all out'-principe.

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 aanvaardbaar omdat dit de mogelijkheden van een integrale afweging van nationale ruimtelijke belangen met één deelbelang doorkruist. Het kabinet zal bij de Commissie om opheldering vragen over in welke mate de mitigatieprincipes van ruimtebeslag verplichtend zijn.

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 gradueel 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 voldoende noodzakelijke flexibiliteit biedt 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 risicogerichte 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 er in de onderhandelingen voor 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 Afvalstoffen²⁴ 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 het kabinet aan de meerwaarde van een dergelijk systeem twijfelt. Het kabinet zal bij de Commissie om opheldering vragen over het doel van deze stimulans.

Beoordeling impact assessment

Ten aanzien van het impact assessment, kan het kabinet zich overwegend vinden in de door de Commissie gekozen middenweg.

Implicaties voor brede welvaart

De Motie Van Raan²⁵ 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

²⁴ REACH (verordening EU 1907/2006) over de productie van en handel in chemische stoffen, de POP-verordening (EU 2019/1021) heeft als doel de mens en het milieu te beschermen tegen persistente organische verontreinigende stoffen door de vervaardiging, het in de handel brengen en het gebruik van stoffen die vallen onder het Verdrag van Stockholm inzake persistente organische verontreinigende stoffen ("het verdrag") te verbieden, zo spoedig mogelijk geleidelijk af te schaffen of te beperken. De kaderrichtlijn afvalstoffen (Richtlijn 2008/98/EG) beschrijft maatregelen ter bestrijding van de negatieve gevolgen van de productie en het beheer van afval voor het milieu en de menselijke gezondheid, en ter verbetering van het efficiënte gebruik van middelen die cruciaal zijn voor de overgang naar een circulaire economie.

²⁵ Kamerstukken II, 35 377, nr. 19

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

Een meerderheid van het Europees Parlement (EP) heeft in een resolutie uit 2021 de Commissie opgeroepen met bodemwetgeving te komen.²⁶ 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. De richtlijn heeft tot langetermijndoel gezonde en veerkrachtige bodems in 2050 te realiseren. 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) kunnen de doelstellingen van het voorgestelde optreden door de lidstaten onvoldoende 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 verder 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.

²⁶ Resolutie van het Europees Parlement van 28 april 2021 met betrekking tot bodembescherming (2021/2548(RSP)).

c) Proportionaliteit

Het oordeel ten aanzien van de proportionaliteit van het voorstel is deels negatief, deels positief. Het voorstel heeft tot langetermijndoel gezonde en veerkrachtige bodems in 2050 te realiseren. Een deel van de daartoe voorgestelde maatregelen wordt positief beoordeeld. Zo zijn monitoring, het beoordelen van de bodemgezondheid en het opstellen van beheermaatregelen passende instrumenten om verbetering van de kwaliteit van de bodems te realiseren. Deze maatregelen zijn dan ook geschikt om de doelstelling van het voorgestelde optreden bereiken. De voorgestelde maatregelen gaan in beginsel ook niet verder dan nodig om het doel van het voorstel te bereiken. Het voorstel bevat bijvoorbeeld geen verplichtingen om in 2050 gezonde bodems te hebben gerealiseerd en bevat evenmin tussentijdse verplichtingen.

Het kabinet heeft echter een negatief oordeel over een deel van de voorgestelde maatregelen in het voorstel. Die maatregelen gaan verder dan nodig om het voorgestelde doel van het voorstel te bereiken. Het kabinet vindt het van belang dat de lidstaten voldoende ruimte behouden om de inrichting van de monitoring aan te kunnen sluiten op bestaande monitoring²⁷. Daarnaast is het van belang dat voldoende flexibiliteit wordt geboden om rekening te houden met de specifieke situatie in een lidstaat. Het voorgestelde streven naar compensatie bij bodembedekking (het mitigatieprincipe) en het voorgestelde 'one out all out' principe gaan verder dan nodig omdat deze maatregelen te weinig ruimte overlaten voor de lidstaten om rekening te houden met de specifieke situatie in een lidstaat.

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.

²⁷ Voor monitoring van de landbouwbodems heeft Nederland al een uitgebreid stelsel ontwikkeld.

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.

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 op korte termijn 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. Daarbij dient ook te worden opgemerkt dat de kosten en baten van de verduurzaming op termijn per bodemsoort verschillen. 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 een betere concurrentiepositie van de EU verwacht ten aanzien van andere landen.

Het voorstel van de Commissie kent naar het oordeel van het kabinet een geopolitiek aspect, 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 locatie-specifieke 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 bijlagen van) de basishandeling. 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 locatie-specifieke 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 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. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat het niet nodig is de gewone wetgevingsprocedure hiervoor te belasten en er behoefte is aan snelheid en flexibiliteit. 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 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: Het gegeven dat de Nederlandse bodem te maken heeft met een grote ruimtelijke en kwalitatieve druk, vanuit onder meer verstedelijking en landbouw;

De uitvoerbaarheid en effectiviteit van het terugdringen van emissies naar de bodem en de gestelde termijnen; Het Europese toelatingsbeleid dat nog ruimte laat tot verslechtering van de bodem in plaats van minimaal een stand-still principe op gebiedsniveau.

Andere zorgen bij de 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, zal het kabinet samen met de decentrale overheden kritisch bekijken. 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.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er worden geen specifieke effecten voor ontwikkelingslanden verwacht, anders dan die voor derde landen in het algemeen zoals uiteengezet onder 5d.