

Fiche 2: Thematische strategie voor bodembescherming. Kaderrichtlijn bodem

Titel:

Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the protection of soil and amending Directive 2004/35/EC

Datum Raadsdocument: 22 september 2006

Nr Raadsdocument: ..

Nr. Commissiedocument: COM(2006)231; richtlijn: COM(2006)232

Eerstverantwoordelijk ministerie: VROM

Behandelingstraject in Brussel:

Raadswerkgroep / Raad / Europees Parlement (rapporteur/parlementaire commissie)

Het voorstel wordt behandeld in de raadswerkgroep milieu en in de Milieuraad.

Rapporteur van het Europees Parlement voor de mededeling is Victorio Prodi; voor de richtlijn:

Cortinez Rodriguez. Start van de behandeling is gestart onder voorzitterschap van Finland. Het Duitse voorzitterschap streeft naar een politiek akkoord in de Milieuraad van juni 2007.

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Doel van de mededeling (de strategie) van de Commissie is om een duurzaam beheer en gebruik van de bodem te bevorderen. De Commissie acht hiervoor een juridisch bindend instrument nodig, een richtlijn. De richtlijn moet ook bijdragen aan de integratie van bodem in andere (nationale en Europese) beleidsvelden. Er worden zeven concrete bedreigingen genoemd: erosie, afname van organisch stofgehalte, verzilting, verdichting, aardverschuiving, verharding ('sealing') en verontreiniging. De lidstaten moeten maatregelen nemen om te voorkomen dat genoemde bedreigingen zich voordoen, ze moeten mitigerende maatregelen nemen en gedegradeerde bodems waar mogelijk weer herstellen. De commissie noemt afname van biodiversiteit ook als een bedreiging, maar formuleert hiervoor geen verplichtingen, omdat er nog te weinig kennis over is. Er wordt een onderscheid gemaakt in bedreigingen die voor het hele land gelden (bodemverontreiniging, afdekking) en bedreigingen die op lokale of regionale schaal aangepakt mogen worden door het aanwijzen van risicogebieden (de rest van de bedreigingen). Het is onduidelijk of de richtlijn ook waterbodems betreft of zich beperkt tot de landbodems. De lidstaten krijgen de ruimte om zelf vast te stellen hoe ver zij willen gaan om de bedreigingen te verminderen, hoe ze dat willen realiseren en hoe ze de ingezette maatregelen evalueren. Het voorstel voor de richtlijn kent geen normen of gekwantificeerde doelen. De lidstaten hebben zeven jaar de tijd om concrete plannen te maken. Na acht jaar moeten de lidstaten aan de Europese Commissie de voortgang melden, en daarna iedere vijf jaar.

Impactassessment Commissie

In de Impact Assessment komt de Commissie tot de conclusies dat de baten van deze kaderrichtlijn de kosten duidelijk zullen overtreffen. Er is een jaarlijkse 'winst' voor de EU 25 gezamenlijk van € 38 miljard, nl. het voorkómen van de maatschappelijke kosten van bodemdegradatie. De Commissie houdt bij dit getal wel een duidelijke slag om de arm om een aantal redenen. Het ontbreken van gegevens, de problemen om de positieve effecten van een gezonde bodem in geld uit te drukken, de vrijheid die lidstaten krijgen om het ambitieniveau te bepalen, zijn onzekerheidsfactoren die een belangrijke rol spelen. De Commissie heeft bij de berekeningen gebruik gemaakt van scenariomodellen. Volgens de berekeningen van de Commissie zijn de kosten van de verplichtingen in de richtlijn de eerste vijf jaar voor alle 25 landen gezamenlijk € 50 - 290 miljoen per jaar, voor de jaren 6 – 25 tot € 240 miljoen per jaar, en daarna € 2 miljoen per jaar voor de EU 25.

Rechtsbasis van het voorstel:
art. 175 lid 1 VEG

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement:
Meerderheidsbesluitvorming en medebeslissing EP

Instelling nieuw Comitologie-comité:
ja, regelgevend

Subsidiariteit en proportionaliteit:
De Gemeenschap is bevoegd

Subsidiariteit: Positief

Bodem lijkt een beleidsveld dat primair op lokale en regionale schaal ingevuld dient te worden, hoogstens op nationale schaal. Toch heeft Nederland vanaf het begin (o.a. al in de Milieuraad van 2002) onderschreven dat Europees beleid gewenst is. Nederland heeft er belang bij dat ook in andere Europese landen een duurzaam bodembeleid gevoerd wordt, o.a. vanwege een 'level playing field' (bodemonverontreiniging), de grensoverschrijdende gevolgen (met name waterhuishouding, kwalitatief en kwantitatief) en de voedselveiligheid. De voorgestelde strategie draagt bovendien bij aan het realiseren van doelen van het internationale biodiversiteitsbeleid, de kaderrichtlijn water, de toekomstige grondwaterrichtlijn, de nitraatrichtlijn en de klimaatdoelstellingen. Nederland onderschrijft dus het belang van een Europese bodemstrategie.

Proportionaliteit:

Negatief wat betreft het voorstel van een richtlijn, positief wat betreft de strategie.

Toelichting: Het kabinet acht het instrument richtlijn disproportioneel. De Gemeenschap heeft weliswaar de bevoegdheid bodembeleid te formuleren en met name zorg te dragen voor de EU-aspecten zoals het creëren van een level playing field, en te zorgen dat binnen Europa bodem waar relevant in andere beleidsvelden geïntegreerd wordt. Bodembeheer is echter bij uitstek een beleidsveld dat op nationale, regionale en lokale schaal ingevuld moet worden, met slechts beperkt internationale aspecten. De strategie voldoet dus wel aan de proportionaliteitstoets, de richtlijn echter niet.

Consequenties voor de EU-begroting:

Volgens de Commissie zijn er geen implicaties voor de EU-begroting.

1 Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:

Financiële, consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid

De kosten beslaan de personele inzet (en eventueel bijkomende kosten) om de kaderrichtlijn in wetgeving om te zetten. Er zal een grote wetgevingsoperatie nodig zijn.

De Commissie rekent een grote post voor de bodemsanering, maar de budgetten hiervoor zijn in Nederland reeds vastgelegd. Onduidelijk is nog of de problematiek van de afdekking leidt tot extra kosten, bijvoorbeeld door het – als beheerder – moeten nemen van mitigerende maatregelen bij de aanleg van rijkswegen of de renovatie van binnensteden.

Financiële, consequenties (incl. personele) voor decentrale overheden en/ of bedrijfsleven en burger

De verplichting tot het opstellen en overhandigen van een bodemrapport bij de verkoop van onroerend goed, als op het betreffende perceel een bodembedreigende activiteit heeft plaatsgevonden of nog

plaatsvindt, kan leiden tot financiële lasten voor (grotere) bedrijven en misschien voor de burger (kosten bodemonderzoek). Het Nederlandse bodembeleid is voor de saneringsaspecten recentelijk omgebogen om optimaal aan te kunnen sluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen. Mocht het voorstel van de Commissie dit niet meer mogelijk maken, dan zou dit tot aanzienlijke financiële consequenties voor bedrijven kunnen leiden.

De verplichting om risicogebieden aan te wijzen zal tot personele en wellicht tot financiële gevolgen leiden. Personele gevolgen liggen in het feit dat de overheden risicogebieden moeten aanwijzen, maatregelenpakketten moeten benoemen en de voortgang van de uitvoering moeten volgen. Financiële gevolgen kunnen er liggen voor het bedrijfsleven (met name de agrarische sector) omdat er eventueel aanvullend maatregelen getroffen moeten worden om de bedreigingen te verminderen. De financiële consequenties zijn nu echter nog niet aan te geven, omdat dit sterk afhankelijk is van het ambitieniveau dat op nationaal niveau gehanteerd gaat worden. Nederland streeft er naar zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaand en voorgenomen beleid, en regelgeving om de consequenties beperkt te houden.

Indien waterbodems en bodemdaling in veenweidengebieden onder de reikwijdte van de kaderrichtlijn bodem vallen zouden in een ongunstig scenario de lasten voor de waterschappen flink kunnen stijgen. Dit is afhankelijk van de wijze waarop de richtlijn ingevuld gaat worden.

Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden en/ of bedrijfsleven en burger

De Commissie verplicht tot evaluatie van de maatregelen en rapportages. De lasten voor de rapportages zullen beperkt zijn. De lasten voor de evaluaties hangen sterk af van de wijze waarop nationaal invulling gegeven wordt aan de richtlijn. Er gebeurt al veel op dit terrein. Nederland streeft ernaar bij de bestaande monitorings- en evaluatieverplichtingen aan te sluiten en de lasten beperkt te houden.

De richtlijn schrijft voor (onder voorwaarden) dat bodemaspecten betrokken moeten worden bij de beoordeling van nieuw beleid. Dit voorschrift staat ook reeds in de beleidsbrief bodem (TK 28663, nr.16; december 2003). De richtlijn leidt dus niet tot een extra verzwaring op dit punt.

Het voorstel van het bodemrapport zou in een negatief scenario kunnen leiden tot een verhoging van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en eventueel voor de burger, in concreto de eigenaren of kopers van grond waar potentieel vervuilende activiteiten plaats gevonden hebben of vinden (conform annex II van de richtlijn). De interpretatie van dit artikel laat echter nog veel vragen open. Een indicatieve berekening wijst uit dat de kaderrichtlijn vooralsnog geen aanvullende administratieve lasten zal veroorzaken voor het bedrijfsleven. Hierbij is uitgegaan van de tekst van het voorstel van de Commissie, en van een strikte interpretatie. Dit kan zo gesteld worden omdat diverse Nederlandse regelingen reeds informatieverplichtingen kennen, die voorzien in hetgeen de kaderrichtlijn eist. Hierbij past de kanttekening dat er wel degelijk sprake kan zijn van aanvullende administratieve lasten, indien bijvoorbeeld verontreinigde locaties eerder moeten worden gesaneerd, dan volgens de Nederlandse regelgeving nu voorzien is. Ook kunnen de administratieve lasten stijgen als er in de kaderrichtlijn of bij de implementatie daarvan hogere eisen worden gesteld aan de bodemkwaliteit dan in de Nederlandse regelgeving nu het geval is. Hoe hoog deze lasten zullen zijn hangt af van de uiteindelijke eisen die de kaderrichtlijn gaat stellen. In een zeer ongunstig scenario zou het hierbij om tientallen miljoenen euro's kunnen gaan.

De bestuurlijke lasten voor de overheden zijn onder te verdelen in eenmalige lasten en structurele lasten. De eenmalige lasten vloeien voort uit de informatieverplichtingen die de overheid slechts eenmalig hoeft uit te voeren, zoals het aanpassen van de regelgeving door de verplichte implementatie. Deze worden volgens een indicatieve berekening geschat tussen de €401.300 (minimaal scenario) en €1.198.400 (maximaal scenario). De structurele lasten bestaan uit handelingen die de overheid periodiek moet uitvoeren, zoals de vijfjarige herziening van het programma van maatregelen voor de risicogebieden. Deze lasten worden indicatief geschat op €33.300 (minimaal scenario) tot €183.700 (maximaal scenario).

Vervolgtraject financiële afspraken:

Huidige indicatieve berekeningen zullen opnieuw worden bekeken zodra er meer duidelijk bestaat over de uitkomsten van de onderhandelingen.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering):

Het voorstel van de Commissie bevat een groot aantal bepalingen dat wijziging van (formele) wetgeving nodig maakt. De Nederlandse bodemregelgeving bevat in de Wet bodembescherming en daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen weliswaar een groot aantal bodembeschermende bepalingen, maar deze sluiten niet steeds aan op de verplichtingen in het voorstel. Zo kent de Wet bodembescherming geen verplichting tot het aanwijzen van risicogebieden waar bodembedreigingen zijn of een verplicht programma van maatregelen m.b.t. bodembedreigingen. Wel is er een landsdekkend beeld van bodemverontreiniging maar dit is niet wettelijk geregeld. Nieuw is ook de verplichting voor (toekomstige) grondeigenaren om in speciale gevallen een bodemrapport te maken en dit aan het bevoegd gezag te overhandigen..

Nederland kent wel uitgebreide wetgeving over de bodemsanering, waarbij de uitvoering plaatsvindt door provincies en gemeenten en het Rijk budget verstrekt. Voorts is er in de Wet bodembescherming een basis voor het stellen van preventieve maatregelen bij het verrichten van handelingen op of in de bodem. De aan 'sealing' te stellen eisen kunnen hieronder worden gebracht (art. 5 commissievoorstel). Ook kent de Nederlandse regelgeving een zorgplicht die voorziet in implementatie van art. 4 van het commissievoorstel.

Al met al kan worden gesteld dat er een grote wetgevingsoperatie nodig is om de verplichtingen van de beoogde richtlijn in de Nederlandse regelgeving te verankeren. Daarbij gaat het op nationaal niveau waarschijnlijk om wijziging van zowel de Wet milieubeheer als de Wet bodembescherming, en de daarop gebaseerde wet- en regelgeving. Een deel van deze wet- en regelgeving wordt thans reeds ingrijpend herzien (Besluit Bodemkwaliteit). Complicerende factor is dat het voornemen bestaat om de Wet bodembescherming in de Wet milieubeheer in te bouwen, een grote wetgevingsoperatie die in meerdere tranches zal plaatsvinden. Mogelijk zijn ook nog andere wetswijzigingen nodig (Burgerlijk Wetboek m.b.t. bodemrapport, Wet Economische Delicten m.b.t. strafbaarstelling). Tot slot kunnen wijzigingen van provinciale en gemeentelijke verordeningen nodig zijn.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerking treding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

De implementatietermijn van 2 jaar lijkt aan de krappe kant. Wijziging van formele wetgeving, zoals hier aan de orde, duurt al gauw enkele jaren. De totstandkoming van wetgeving is afhankelijk van het draagvlak bij parlement en andere betrokkenen. Aangezien er weerstand bestaat tegen deze richtlijn, moet ermee rekening worden gehouden dat lange tijd nodig is voor de implementatie. In dat licht zou het beter zijn de implementatietermijn op minimaal drie jaar of wellicht vier jaar vast te stellen.

commentaar t.a.v. implementatie-aspecten / haalbaarheid / uitvoerbaarheid

Naast de benodigde aanpassingen van wet en regelgeving zal er ook op het gebied van de uitvoering het nodige moeten gebeuren. Het bodembeleid wordt thans centraal bepaald, maar decentraal uitgevoerd. Met name bij provincies en gemeenten zullen voorzieningen in de organisatie moeten plaatsvinden om aan de verplichtingen van de richtlijn te voldoen. Ook leert de ervaring van andere richtlijnen dat er in Europees verband duidelijkheid moet komen over welke maatregelen genomen kunnen worden, om een goede uitvoering te kunnen garanderen.

Er heeft nog geen uitvoerbaarheidstoets of handhavingstoets plaatsgevonden. De implicaties voor de handhaving en uitvoering zijn op dit moment nog niet te bepalen en zullen sterk afhangen van de reikwijdte van de richtlijn (bijvoorbeeld inclusief of exclusief waterbodems), de definitieve inhoud van de richtlijn en de mate waarin de richtlijn noopt tot aanpassing van de bestaande Nederlandse praktijk. In de loop van het onderhandelingstraject zal dit preciezer worden ingevuld. Wel geldt in zijn algemeenheid dat gelet op de recente en de nog lopende herziening van wet- en regelgeving inzake het bodembeleid het vanuit handhavingsoptiek niet gewenst is om op korte termijn wederom ingrijpende wijzigingen door te voeren.

Het bodemonderzoek dat wordt verplicht bij transacties, is gekoppeld aan activiteiten die worden uitgevoerd of in het verleden zijn uitgevoerd. Voor de handhaving is duidelijkheid vereist over hoe moet worden vastgesteld welke activiteiten in het verleden zijn uitgevoerd. Om dit laatste goed vast te kunnen stellen is een historisch onderzoek nodig, zoals dat thans een onderdeel vormt van een verkennend bodemonderzoek. Nadeel daarvan is dat dit gepaard gaat met een toename van de administratieve lasten, aangezien het historisch onderzoek dan bij alle transacties moet worden uitgevoerd

Consequenties voor ontwikkelingslanden: Geen

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Het kabinet staat positief tegenover de strategie maar acht het instrument van een richtlijn disproportioneel. Belangrijk is dat het ingezette Nederlandse bodembeleid voortgezet kan worden, met zo min mogelijk aanvullende maatregelen en verplichtingen, zonder gedetailleerde voorschriften voor de aanpak van de bedreigingen. Het voorstel voor een bodemrapport is in de huidige formulering ongewenst. Nederland is bezorgd dat de richtlijn kan leiden tot verhoging administratieve en financiële lasten (voor bedrijfsleven en overheden). In een zeer ongunstig scenario zou het hierbij om tientallen miljoenen euro's kunnen gaan. Verder kan het voorstel leiden tot ingrijpende aanpassingen in het Nederlandse bodembeleid. Tijdens het onderhandelingsproces kunnen er voor Nederland ongewenste elementen in de richtlijn komen, zoals kwantitatieve normen en doelen.

Toelichting

- Nederland staat positief tegenover het voorstel voor een Europese bodemstrategie. Inhoudelijk sluit het Nederlandse bodembeleid grosso modo aan bij wat de Europese Commissie wil regelen met de thematische bodemstrategie. Belangrijk is dat de Commissie kiest voor een brede benadering van de bodem, en niet alleen voor de chemische aspecten. Ook legt de Commissie een aantal belangrijke bodemprincipes vast, zoals het belang van een duurzaam gebruik en beheer van de bodem, die het Nederlandse beleid ook omarmt. De strategie kan op deze punten dan ook gezien worden als een ondersteuning van het al vigerende Nederlandse beleid.
- Nederland heeft er belang bij dat ook in andere Europese landen een duurzaam bodembeleid gevoerd wordt, o.a. vanwege een level playing field (bodemverontreiniging), de grensoverschrijdende gevolgen (met name waterhuishouding, kwalitatief en kwantitatief) en de voedselveiligheid. De voorgestelde strategie draagt bovendien bij aan het realiseren van doelen van het internationale biodiversiteitsbeleid, de kaderrichtlijn water, de toekomstige grondwaterrichtlijn, de nitraatrichtlijn en de klimaatdoelstellingen. Ook is Nederland positief over het voorstel van de Commissie om, met het oog op consistentie en samenhang, bodem in andere beleidsvelden te integreren.
- In het voorstel van de Commissie ziet Nederland kansen om de lijn die met de beleidsbrief bodem is ingezet, versterkt door te zetten. Voorbeelden hiervan zijn de kennisontwikkeling van bodembiodiversiteit, de relatie klimaatverandering en bodem, en de integratie van bodem in andere beleidsvelden. Het voorstel biedt kansen om de Nederlandse kennis en technologie op het

terrein van de bodem(verontreiniging) in te zetten in landen die deze kennis nog ontberen (m.n. Midden- en Oost-Europese landen).

- Het kabinet heeft een duidelijke voorkeur voor niet bindende regelgeving, bijvoorbeeld in de vorm van een Actieprogramma. In dat licht is een kaderrichtlijn in de ogen van het kabinet overbodig en derhalve disproportioneel. Het Nederlandse bodembeleid is een zorgvuldig bouwwerk met nationale en decentrale verantwoordelijkheden en ruimte voor maatwerk. Behoud hiervan is essentieel voor Nederland, maar dit zou door een aantal nieuwe verplichtingen kunnen worden verstoord.
- De kaderrichtlijn laat in zijn huidige vorm een grote ruimte aan de lidstaten om het ambitieniveau en de uitwerking naar eigen inzicht in te vullen. Hoewel het kabinet het instrument van een richtlijn disproportioneel acht, zal het zich inzetten om, indien een meerderheid van de lidstaten wel voorstander is van een richtlijn, deze benadering te ondersteunen.
- Het kabinet streeft er naar zoveel mogelijk aan te sluiten bij reeds bestaand nationaal beleid en zal inzetten dat nationaal geen of zo min mogelijk aanvullende maatregelen of verplichtingen moeten worden getroffen.
- Nederland wil geen kwantitatieve doelen, normen en uniforme voorschriften in de richtlijn. Op basis van de huidige inzichten wil de Commissie dit ook niet. Er zijn echter landen (in Midden-, Oost- en Zuid-Europa) die hier wel voor voelen. Ook de Europese milieubeweging (de European Environmental Bureau) heeft dit in een reactie op het voorstel laten weten. Dit is ongewenst omdat een centralistisch beleid met uniforme getalsnormen en strakke regels – gelet op de grote verscheidenheid aan Europese bodem – geen perspectief biedt voor een duurzaam bodemgebruik en –beheer. Het staat haaks op het nationale bodembeleid. Het is wetenschappelijk praktisch onmogelijk om normen en doelen te formuleren, gezien de enorme verscheidenheid aan bodemtypen en de specifieke lokale en regionale omstandigheden. Bovendien bestaat het risico dat er minder strenge normen of juist strengere normen gesteld gaan worden, dan Nederland nu heeft of wil.
- De richtlijn schrijft voor dat landen risicogebieden aanwijzen voor de volgende type bedreigingen: erosie, verzilting, afname organisch stofgehalte, verdichting en aardverschuivingen. Voor deze gebieden moeten doelen, middelen en maatregelen geformuleerd worden. Ook moeten de resultaten geëvalueerd worden. Dit is voor Nederland veelal een nieuwe verplichting. De implementatie kan op problemen stuiten, zeker als er nadere criteria geformuleerd gaan worden. Het kabinet wil deze verplichting liever niet; lukt het niet deze af te houden, dan zal het zich inzetten om maximale speelruimte te houden bij deze verplichting.
- Bodemverontreiniging. In grote lijnen voldoet Nederland al aan de voorstellen van de Commissie op het terrein van de bodemverontreiniging. Er zijn echter twee voorstellen, die niet sporen met de Nederlandse aanpak, namelijk **a)** de door de Commissie aangegeven prioritering in het schoonmaken van de verontreinigde gronden en **b)** de eis van een bodemrapport.

Ad a). De Commissie gaat uit van een lineaire benadering: eerst inventariseren, dan een volgorde aangeven van de schoon te maken gebieden, waarbij de factor gevaar voor de volksgezondheid een doorslaggevende factor is bij te op te stellen lijst, en vervolgens de gronden schoonmaken. Het Nederlandse bodembeleid kent ook andere factoren die van belang zijn bij het opstellen van een prioriteringslijst (o.a. risico's voor het grondwater). Bovendien is het Nederlandse bodembeleid voor de saneringsaspecten recentelijk omgebogen om optimaal aan te kunnen sluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen, en gaat het dus niet meer uit van vaste lijsten. Ook de financieringsstromen worden hierop aangepast (o.a. Investeringsbudget Landelijk Gebied en Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing). Nederland zal zich inzetten om deze nationale aanpak met een decentrale uitvoeringsverantwoordelijkheid overeind te houden.

Ad b). Het bodemrapport is een nieuwe verplichting. Bij de verkoop van gronden waarop bepaalde potentieel verontreinigende activiteiten hebben plaatsgevonden of plaatsvinden is de koper of verkoper verplicht een bodemrapport op te stellen, en dit tevens aan het bevoegd gezag toe te sturen. De Commissie ziet dit voorstel als een hulpmiddel voor de inventarisatie van verontreinigde gronden. Nederland maakt hier bezwaar tegen. In het kader van het

landsdekkend beeld zijn de (potentieel) verontreinigde locaties reeds geïnventariseerd. De bemonstering en analyse van de grond geschiedt veelal later. Het bedrijfsleven is hier duidelijk tegen gekant, ondermeer vanwege het openbaar maken van bedrijfsgevoelige gegevens. Op grond van het privaatrecht is in Nederland de aansprakelijkheid voor de bodemverontreiniging adequaat geregeld. In zijn detailuitwerking spoort dit voorstel ook niet met de rest van de kaderrichtlijn, die immers maximale ruimte geeft aan de lidstaten.

Nederland zal zich inzetten om deze verplichting geschrapt te krijgen.

- Nederland gaat er vanuit dat waterbodems niet onder de kaderrichtlijn bodem vallen, vergelijkbaar met de uitsluiting van het grondwater in de kaderrichtlijn bodem. De laatste bepaling is echter expliciet opgenomen, de eerste niet.
 - Nederland gaat er vanuit dat bodemdaling bij veengronden niet onder de genoemde bedreigingen valt, maar dit is niet duidelijk. Bovendien is onduidelijk of de Commissie zich alleen wil richten op het organisch stofgehalte of ook op de voorraad aan organisch stof. Nederland zal ruimte claimen voor een nationale aanpak van de veenweidenproblematiek.
 - De problematiek van de diffuse bronnen wordt niet expliciet in de kaderrichtlijn bodem benoemd. Nederland gaat er vanuit dat diffuse bronnen er wel indirect onder vallen. Voor de uitwerking hiervan streeft Nederland ernaar zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaand en het in ontwikkeling zijnde beleid (zoals nu voor de invulling van de Kaderrichtlijn Water het geval is).
 - Nederland zal met aandacht volgen hoe de Commissie invulling geeft aan de integratie van bodemaspecten in de Europese regelgeving.
- Implementatietermijnen en uitvoering, zie eerder in dit fiche.

Nederlands impact assessment

Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) werkt in samenwerking met andere kennisinstituten aan een beoordeling van het commissievoorstel voor een kaderrichtlijn bodem. Deze beoordeling zal medio november gepubliceerd worden. Als voorlopige bevindingen stelt het MNP:

De richtlijn vraagt lidstaten een integraal bodembeleid op te zetten. Lidstaten mogen zelf de doelen, maatregelen en implementatiepaden van dat beleid vaststellen en de verantwoordelijkheid daarvoor delegeren naar het daartoe meest geëigende administratieve niveau. De richtlijn heeft hiermee in beginsel dezelfde opzet als het recent vernieuwde Nederlandse bodembeleid, maar zal in de uitvoering meer verplichtend worden omdat het een wettelijk instrument is.

Per thema concludeert het MNP het volgende:

Nederland is samen met enkele andere landen binnen de EU een voorloper op het terrein van bodemsanering. Op dit terrein vult de richtlijn in Nederland naar verwachting geen beleidstekort op. In een grote groep van andere EU-landen is dat wel het geval. Dit biedt kansen voor Nederland om kennis op dit terrein te exporteren.

Het tegengaan van organische stofverlies in veengebieden (vanuit het oogpunt van verminderen van maaiveldafval), het mitigeren van bodemafdracht, het verminderen van diffuse bodemverontreiniging in het landelijke gebied, en het tegengaan van erosie door water, zijn onderwerpen die op de Nederlandse beleidsagenda staan. Door de richtlijn zal planvorming en -uitvoering op deze thema's en de integratie ervan in andere beleidsterreinen een sterker verplichtend karakter krijgen.

De richtlijn benoemt een aantal thema's die in EU-landen van belang zijn, maar in Nederland niet in het beleid geadresseerd zijn. Sommige thema's zijn in Nederland niet relevant (aardverschuivingen), zijn heel erg lokaal (winderosie), of zijn nog in de beleidsverkenning (zoals bescherming van bodembiodiversiteit en verdichting). De richtlijn lijkt voldoende ruimte aan Nederland te laten om zelf de beleidsinvulling van deze problemen te bepalen.

Ondernomen acties in de voorfase

De ministerraad heeft in 2002 in algemene zin positief gereageerd op de eerste globale inhoudelijke voorstellen van de Commissie voor een EU bodemstrategie (Towards a Thematic Strategy for Soil

Protection). Nederland is vervolgens actief betrokken geweest in het Europese voortraject. In de werkgroepen hebben Nederlandse experts meegedraaid en onder instructie invloed uitgeoefend. In juni 2005 is de workshop "Agriculture and the EU Soil Strategy:

Challenges and Chances" georganiseerd, waarbij diverse lidstaten en ambtenaren van de Europese Commissie aanwezig waren.

Tijdens het Nederlandse voorzitterschap is de Bodemconferentie Vital Soil georganiseerd. VROM heeft een eigen beleidsmedewerker gedetacheerd bij de Europese Commissie voor dit onderwerp.

In de herfst van 2005 heeft Nederland een position paper gestuurd naar de Europese Commissie en naar het Europese Parlement. Dit paper is ook verspreid (via de Permanente Vertegenwoordiger) onder de andere EU-landen. De strekking van dit stuk is dat Nederland een Europese bodemstrategie ondersteunt, maar dat het problemen heeft met de juridische vormgeving ervan (de kaderrichtlijn).

Beschrijving krachtenveld / key players

Veel lidstaten hebben hun formele positie nog niet naar buiten gebracht. Veel van de nieuwe en zuidelijke lidstaten hebben zich formeel voor een richtlijn uitgesproken. Zuidelijke lidstaten die veel met bodemerosie te maken hebben verwachten kennelijk inhoudelijke en ook financiële steun voor hun bodembeleid. Voor hen is een richtlijn een mogelijkheid om bodemproblemen op de nationale politieke agenda te krijgen.

De lidstaten in Midden- en Oost-Europa hebben veelal nog geen nationaal bodembeleid en een richtlijn zou dat hiaat op makkelijke wijze opvullen. Het is wel bekend dat andere landen bezwaren hebben tegen onderdelen van de richtlijn, met name tegen de paragrafen over de bodemverontreiniging.

Dertien landen hebben in een brief aan Commissaris Dimas laten weten dat zij graag Europees beleid op het terrein van de bodem wilden hebben en een voorstander zijn van een richtlijn. De brief is ondertekend door de milieuministers van België, Cyprus, Duitsland, Estland, Griekenland, Hongarije, Italië, Luxemburg, Polen, Portugal, Slovenië, Spanje en Tsjechië.