

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3260

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 januari 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 2 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling «ons afval, onze verantwoordelijkheid» en Wijziging Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA) (Kamerstuk 22 112, nr. 3259)

Fiche: Mededeling EU-Bodemstrategie voor 2030

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

1. Algemene gegevens

- a) *Titel*
Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – EU-Bodemstrategie voor 2030:
De vruchten plukken van een gezonde bodem voor mens, voedsel, natuur en klimaat.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
17 november 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2021) 699
- d) *EUR-Lex*
EUR-Lex – 52021DC0699 – EN – EUR-Lex (europa.eu)
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in nauwe samenwerking met het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

2. Essentie voorstel

Het voorstel van de Commissie voor een EU-Bodemstrategie is verankerd in de EU-Biodiversiteitsstrategie voor 2030¹, in de Klimaatadaptatiestrategie² en in het EU-Actieplan: verontreiniging van lucht, water en bodem naar nul³. De visie in het voorstel is dat tegen 2050 alle bodemecosystemen in de EU in een gezonde toestand⁴ verkeren en bescherming krijgen. Het voorstel rust op drie belangrijke pijlers van de Green Deal: klimaat, biodiversiteit en circulaire economie. Daar voegt de Commissie de coördinatie van het water- en het bodembeleid als vierde pijler aan toe om via een beter bodem- en waterbeheer, ook grensoverschrijdend, te komen tot gezonde bodems en aquatische ecosystemen. Het voorstel is nauw verbonden en werkt in synergie met het overige EU-beleid dat voortvloeit uit de Europese Green Deal⁵.

Het voorstel zal bijdragen aan bestaande middellange termijn doelen voor 2030 en lange termijn doelen voor 2050.

De middellange termijn doelen voor 2030 behelzen onder meer⁶: herstel van gebieden met aangetaste en koolstofrijke ecosystemen; het bereiken van een goede ecologische en chemische toestand van oppervlaktewateren en een goede chemische en kwantitatieve toestand van het grondwater, met het oog op bescherming en duurzaam gebruik van water

¹ Kamerstuk 22 112, nr. 2897.

² Kamerstuk 22 112, nr. 3075.

³ Kamerstuk 22 112, nr. 3157.

⁴ Hiervoor wordt in het voorstel de volgende definitie gehanteerd: «De bodem is gezond wanneer deze in een goede chemische, biologische en fysische toestand verkeert en dus in staat is om voortdurend zoveel mogelijk ecosysteemdiensten te leveren». Deze definitie zal in het kader van het voorstel nog verdere uitwerking krijgen. Een chemische toestand houdt verband met de aanwezigheid en overschrijding van normen voor onder meer nutriënten.

⁵ Kamerstuk 35 377, nr. 1.

⁶ Andere doelen zijn: Tegengaan van woestijnvorming (verdroogde gebieden met weinig vegetatie als gevolg van klimaatverandering of overexploitatie) en herstel van aangetast land (SDG 15.3) en een EU-netto broeikasgas verwijdering van 310 miljoen ton CO₂-equivalenten voor de sector landgebruik, verandering van landgebruik en bosbouw (LULUCF).

(Kaderrichtlijn Water-doelstelling 2027⁷); het reduceren van nutriëntenverliezen, het totale gebruik en de risico's van chemische bestrijdingsmiddelen⁸ met 50 procent en het boeken van aanzienlijke vooruitgang bij de sanering van verontreinigde locaties.

De lange termijndoelen voor 2050 behelzen: het netto-ruimtebeslag is gereduceerd tot nul⁹ (hoewel de definitie nog moet worden uitgewerkt, doelt dit op de intentie om bepaald gebruik van de bodem terug om te zetten naar een landbouw- of natuurfunctie, bijvoorbeeld door slimmere stedelijke planning, zodat het netto beslag van de bodem op nul komt); bodemverontreiniging is teruggedrongen tot niveaus die niet langer als schadelijk voor de menselijke gezondheid en de natuurlijke ecosystemen worden beschouwd; het bereiken van een klimaatneutraal¹⁰ Europa, met als eerste stap streven naar klimaatneutraliteit op het land in de EU tegen 2035 (herziening LULUCF¹¹) en een klimaatveerkrachtige samenleving tot stand brengen voor de EU, die volledig is aangepast aan de onvermijdelijke gevolgen van de klimaatverandering (klimaatadaptief).

De Commissie heeft ten behoeve van haar ambitie voor EU-brede en mondiale actie op het gebied van bodem een combinatie van vrijwillige en wettelijke maatregelen gepresenteerd in het voorstel en wil deze maatregelen, voortbouwend op het bestaande nationale bodembeleid, nader uitwerken.

In het licht van bovenstaande komt de Commissie tegen 2023 met een wetgevingsvoorstel inzake bodemgezondheid en overweegt in het wetgevingsvoorstel onder meer¹² bepalingen op te nemen in relatie tot: een paspoort voor afgegraven grond¹³, verslaglegging over de voortgang bij het bereiken van streefcijfers van lidstaten inzake ruimtebeslag en eisen aan een duurzaam gebruik van de bodem.

Het voorstel werkt daarnaast toe naar meer bewustwording, kennisontwikkeling en dataverzameling en monitoring.

De EU ondersteunt deze voorstellen onder andere via de Horizon Europe Missie: «Een bodemdeal voor Europa»¹⁴. Deze bodemdeal zal via 100 living labs¹⁵ en lighthouses¹⁶ de overgang naar gezonde bodems inleiden.

⁷ Richtlijn 2000/60/EG. De doelstelling van de Kaderrichtlijn Water is dat uiterlijk in 2027 in heel Europa de kwaliteit van alle wateren zowel chemisch (schoon) als ecologisch (gezond) op orde moet zijn.

⁸ Betreft middelen die werkzame stoffen bevatten die voldoen aan de uitsluitingscriteria in Bijlage II van Verordening (EG) nr. 1107/2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen.

⁹ Het Europees Milieuagentschap (EEA, 2006) hanteert de volgende definitie: «Ruimtebeslag kan in het algemeen worden gedefinieerd als het verlies van onbebouwd land aan door de mens bebouwd land».

¹⁰ Artikel 2 Verordening voor een Europese Klimaatwet (EU) 2021/1119.

¹¹ Kamerstuk 22 112, nr. 3195.

¹² Andere overwegingen zijn: een EU-uniforme rapportageverplichting over de voortgang bij het beheersen van bodemverontreiniging, juridisch bindende bepalingen voor het identificeren, registreren en saneren van verontreinigde locaties (vóór 2050) met een aanzienlijk risico voor de menselijke gezondheid en het milieu, een bodemgezondheidscertificaat voor grondtransacties, een monitoringsbepaling voor de bodemtoestand en bodembiodiversiteit en vermindering nutriëntenverliezen met 50 procent.

¹³ Het paspoort moet de kwantiteit en kwaliteit van de uitgegraven grond weergeven om ervoor te zorgen dat deze veilig elders wordt vervoerd, behandeld of hergebruikt.

¹⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 3226.

¹⁵ Proeftuinen: plaatsen waar iets nieuws wordt uitgetoet. Focus hierbij ligt op co-innovatie door participatief bodemonderzoek.

¹⁶ Plaatsen voor demonstratie van oplossingen, training en communicatie die als voorbeeld dienen wat betreft prestaties op het gebied van bodemgezondheidsverbetering.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Nederlandse bodembeleid kenmerkt zich tot dusverre door een sterke focus op het voorkomen en bestrijden van bodemverontreiniging. Met de Wet bodembescherming¹⁷ en daarmee samenhangende regelgeving heeft het kabinet een gedegen basis voor bodembescherming, bodemsanering en bodemgebruik neergelegd. De grote (historische) verontreinigingen van bodems met risico's voor mens, ecosysteem en van verspreiding via het grondwater zijn nagenoeg beheerst of gesaneerd. Tegelijk is duidelijk geworden dat deze aanpak nog niet klaar is, en dat «opkomende stoffen¹⁸», zoals: Poly- en perfluoralkylstoffen (PFAS) en diffuse verontreinigingen, zoals: microplastics, chemische bestrijdingsmiddelen en (dier)geneesmiddelen terdege nog aandacht verdienen.

Het bodembeleid, zoals zal worden verankerd in de herziening van de Omgevingswet¹⁹, beweegt naar een bredere aanpak, waarbij de bodemfuncties ten dienste staan van grote maatschappelijke opgaven, zoals klimaatmitigatie en -adaptatie, de circulaire economie en een duurzame landbouw, die onder meer bijdraagt aan voldoende, veilig en gezond voedsel.

Na de focus op bodemsanering, wordt met het huidige kabinetsbeleid meer naar «de bodem als geheel» (holistische benadering bodemkwaliteit) gekeken. De bodem wordt daarin steeds meer beschouwd als leverancier van ecosysteemdiensten op: productie, regulerend (waterregulatie), cultureel (bodem als archief: geologisch, archeologisch erfgoed) en ondersteunend vlak (nutriëntenkringloop). Het beschermen en benutten van de bodem horen dan ook in balans te zijn. Een belangrijk aandachtspunt, volgens het huidige kabinetsbeleid, is dat iedere functie, zoals woningbouw en landbouw, specifieke eisen stelt aan de bodem. Dit betekent voor de inrichting van de fysieke leefomgeving dat niet iedere gebruiksfunctie overal kan plaatsvinden en dat niet overal dezelfde eisen gesteld dienen te worden ten aanzien van de bodemgesteldheid (aard en eigenschappen van de bodem)²⁰.

In de Nationale Omgevingsvisie²¹ is dit als volgt verwoord: «Het efficiënt, veilig en duurzaam gebruik van het bodem- en watersysteem is noodzakelijk om alle nationale belangen in voldoende mate te kunnen bedienen en werkt in die nationale belangen ook door.» Met het Programma Bodem en Ondergrond, dat voortvloeit uit de Nationale Omgevingsvisie, wordt dit in 2022–2023 nader uitgewerkt, waarbij veel aandacht zal zijn voor regie over de invulling van de bodem en ondergrond door middel van 4D ordening (boven- én ondergrond, inclusief de volhoudbaarheid in de tijd).

Het huidige landbouwbeleid richt zich zoveel mogelijk op een duurzaam beheer van landbouwgronden. De kabinetsvisie op kringlooplandbouw en het Nationaal Programma Landbouwbodems (NPL)²² is gericht op de

¹⁷ Wet bodembescherming (WBB), Wet van 3 juli 1986, houdende regelen inzake bescherming van de bodem, referentie: BWBR0003994. Wijziging van de WBB staat in Stb 2005, 680.

¹⁸ Niet (wettelijk) genormeerde stoffen, waarvan de schadelijkheid nog niet (volledig) is vastgesteld.

¹⁹ Stb 2016, 156.

²⁰ Zo is voor woningbouw en infrastructuur de fysieke gesteldheid belangrijk, aangezien dit de draagkracht bepaalt. Voor landbouw is de minerale en organische samenstelling belangrijk voor de beschikbaarheid van nutriënten en de vochthuishouding. Biologische gesteldheid is belangrijk voor doorwortelbaarheid, vochtbalans en plaagwering.

²¹ Kamerstuk 34 682, nr. 53.

²² Kamerstuk 30 015, nr. 58.

samenhang tussen bodem, sediment²³, water, klimaat en biodiversiteit. Het doel van het NPL is dat in 2030 alle Nederlandse landbouwbodems duurzaam worden beheerd en dat jaarlijks 0,5 Mton CO₂-equivalent extra in minerale landbouwbodems wordt vastgelegd, zoals afgesproken in het Klimaatakkoord²⁴. Voor het veenweidegebied geldt separaat als doelstelling: een jaarlijkse broeikasgasemissiereductie van 1,0 Mton CO₂-equivalent in 2030. Ook worden er eisen gesteld aan de bodem vanuit het mestbeleid en vanuit het oogpunt van het bodemziekten en -plagenbeleid²⁵. Deze eisen zijn gericht op het voorkomen van uit- en afspoeling van nutriënten en dragen daarmee bij aan de verbetering van de kwaliteit van het bodem- en watersysteem. Het Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie gewasbescherming 2030²⁶ richt zich onder andere op weerbare planten en teeltsystemen. Om die te verwezenlijken, is het kabinet van mening dat agrarische ondernemers moeten kunnen beschikken over voldoende handelingsperspectieven, zoals maatregelen om een weerbare bodem en andere groeimedia²⁷, te realiseren²⁸.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet staat in principe positief tegenover het voorstel, vanwege de brede aanpak die bijdraagt aan centrale doelstellingen van de Green Deal en past bij het integrale Nederlandse bodembeleid. Het voorstel zorgt voor een hernieuwde aandacht voor bodem op EU-vlak en kansen voor een gedeelde ambitieuze bescherming en gebruik van de bodem in lidstaten. Het voorstel is gericht op het realiseren van gezonde bodems en het tegengaan van bodemverontreiniging, wat voor Nederland van groot belang is bij de aanpak van klimaatverandering, biodiversiteit, voedselzekerheid en waterbescherming en garandeert dat sectoren als landbouw, bosbouw, woningbouw, en de energiesector de bodem in de toekomst verantwoord en duurzaam kunnen gebruiken.

Het kabinet wil, met het oog op de toekomstige uitwerking van de in het voorstel aangekondigde maatregelen, benadrukken dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen lidstaten en tussen regio's in de EU ten aanzien van specifieke omstandigheden zoals: bodemtoestand, bodemgebruik, de interactie in bodem-sediment-water-systemen²⁹, bestaande voorzieningen en regelgeving. Het kabinet is daarom van mening dat bij verdere uitwerking van het voorstel, waaronder het wetgevingsvoorstel voor bodemgezondheid, voldoende ruimte nodig is voor nationale vertaling van Europese doelen. Vanuit deze redenering zet het kabinet, ten aanzien van EU-wetgeving, in op een flexibel instrument. Belangrijk aandachtspunt voor het kabinet is dat bij de uitwerking van de verschillende aangekondigde instrumenten rekening wordt gehouden met reeds geboekte vooruitgang, zoals bijvoorbeeld het Nederlandse stelsel op het terrein van bodemsanering.

²³ Sediment is de verzamelnaam voor o.a. zwevend stof, slib/modder, klei, zand en grind. Het is gevormd door vertering en erosie van gesteente, mineralen, organisch materiaal en landbodems in bovenstroomse gebieden, en door erosie van rivieroeveren en van de rivierbodem.

²⁴ De ambitie in de Nationale Bossenstrategie (Kamerstuk 33 576, nr. 186) voor bosuitbreiding in 2030, draagt tevens bij aan het vastleggen van koolstof, zoals afgesproken in het Klimaatakkoord.

²⁵ Kamerstuk 33 037, nrs. 399 en 404.

²⁶ Kamerstuk 27 858, nr. 554.

²⁷ Groeimedium is materiaal in vaste of vloeibare vorm dat wordt gebruikt als voedingsbodem voor planten. Voorbeelden zijn: hydrokorrels, steenwol en kokosvezels.

²⁸ Kamerstuk 27 858, nr. 518.

²⁹ Nederland kent specifieke uitdagingen als benedenstrooms gelegen land.

Ten behoeve van gezonde bodem ziet het kabinet echter dat op bepaalde terreinen Europese samenwerking waardevol is. Nationale flexibiliteit is van groot belang, maar het kabinet kan zich vinden in het voorstel waar dat is gericht op samenwerking tussen lidstaten om de EU-bodemkwaliteit te vergroten. In lijn hiermee vindt het kabinet het van belang dat bodemverontreiniging door uiteenlopend beleid van lidstaten middels dit voorstel wordt tegengegaan. Allereerst, is de regulering van grensoverschrijdende grondstromen, zoals beschreven in het voorstel, cruciaal voor Nederland. Dit gezien het feit dat Nederland veel bruikbare verwerkingslocaties en een hoge grondimport kent. Het kabinet is dan ook voorstander van een grondstromenpaspoort voor afgegraven grond, hetgeen van groot belang is om afwenteling van milieuproblematiek binnen en buiten de EU te voorkomen. Uniforme bewijzen van herkomst en kwaliteit, alsook goede handhaafbaarheid hierop, zijn in het kader van internationaal grondverzet noodzakelijk. Het kabinet ziet dan ook meerwaarde in het ijken (benchmarken) van de situatie in lidstaten inzake afgegraven grond en grondverzet. Een tweede belangrijk onderdeel van het voorstel is de voorgestelde EU-aanpak van de opkomende stoffenproblematiek. Het kabinet staat positief tegenover de EU-prioriteitenlijst voor verontreinigende stoffen, zoals aangekondigd voor 2024. Deze lijst heeft een signalerende werking ten aanzien van risico's voor de bodemkwaliteit. Tevens ziet het kabinet synergie van deze lijst met de doelen van de strategie voor duurzame chemische stoffen³⁰. Ten derde, vindt het kabinet de rol van onderzoek en innovatie, onder meer in het kader van Horizon Europe, belangrijk om de uitdagingen³¹ in relatie tot bodem te kunnen adresseren. Nederland zet in dat kader al volop in op kennis, en Europese harmonisatie hiervan, bijvoorbeeld door het Europese gezamenlijke programma Bodem (EJP Soil).

Het kabinet heeft ten aanzien van de verdere uitwerking van het voorstel en de ruimte voor nationale factoren een aantal zorgen. Het kabinet is terughoudend met betrekking tot het voorgestelde bodemcertificaat voor de koop en verkoop van terreinen, omdat dit in Nederland anders georganiseerd is³². Het voorstel strookt niet met de Nederlandse verhouding tussen overheid, certificering en markt. Tevens kan een dergelijk certificaat leiden tot verhoogde administratieve lasten. Ten aanzien van de voorgestelde gratis bodemtesten op nationaal niveau voor grondbezitters hanteert het kabinet eenzelfde houding, omdat dit niet strookt met het nationale bodemonderzoeksstelsel³³. Daarnaast wordt de kosteneffectiviteit van het instrument in twijfel getrokken.

Het kabinet zou in de nadere uitwerking van het voorstel ook graag aandacht zien voor de economische component van duurzaam, verantwoord bodemgebruik. Door niet-duurzaam gebruik van de bodem (bijvoorbeeld vermesting, verontreiniging, verdroging), verliest de bodem zijn natuurlijke waarde. Deze kosten zijn niet altijd meegenomen in economische berekeningen en modellen. Naast het meenemen van deze kosten vindt het kabinet het aanpalend belangrijk dat bij de voorstellen die nieuwe gebruiksvormen vragen van de bodem, zoals koolstofvastlegging, het verdienvermogen van sectoren, zoals de landbouwsector, in acht wordt genomen.

³⁰ Kamerstuk 22 112, nr. 2981.

³¹ Uitdagingen die in het voorstel worden genoemd, zijn: aanpassing aan klimaatverandering, voedselzekerheid en -veiligheid, drinkwatervoorziening en leefbare steden.

³² Als de koper geen onderzoek doet, is het niet mogelijk om de kosten op de verkoper te verhalen, tenzij de verkoper van een verontreiniging op de hoogte was. De overheid kan op grond van het Burgerlijk Wetboek eventuele noodzakelijke kosten aan de eigenaar van het terrein opleggen.

³³ Nederland kent een kwaliteitsborgingssysteem, waarbij bemonstering door een gekwalificeerd en gecertificeerd persoon uitgevoerd moet worden.

In zijn algemeenheid vraagt het kabinet aandacht voor de betaalbaarheid van het voorstel. Het kabinet ziet graag dat EU-financieringsmogelijkheden, binnen bestaande programma's als LIFE en Horizon Europe³⁴, worden ingezet om herstel, duurzaam gebruik en beheer van alle bodemfuncties te ondersteunen, zowel voor landbouw-bodems als industriële en stadsbodems. Dit betekent dus gecombineerde aandacht voor zowel verontreinigde bodems, met opkomende stoffen, als voor anderszins gedegradeerde bodems, zoals: de aanpak van bodemdaling, verzilting in veenweidegebieden en verdroging in zandgebieden.

Tot slot, zal het kabinet erop inzetten dat de aangekondigde maatregelen zich coherent en consistent tot elkaar zullen verhouden in relatie tot andere Green Deal³⁵ initiatieven, bestaande Europese en nationale beleidsinstrumenten³⁶, verdragen³⁷ en gerelateerde Europese richtlijnen³⁸ en verordeningen³⁹.

De motie van het lid Van Raan⁴⁰ verzoekt om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin 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, als het milieu, van groot belang voor huidige en toekomstige generaties. Werken aan terreinen met grensoverschrijdende effecten in relatie tot bodem, zoals opkomende stoffen, heeft een positief effect op onder andere de bodemkwaliteit en gezondheid. Maatregelen om vitale bodems te realiseren, verminderen de economische risico's in de samenleving. Het kabinet acht het van belang te werken aan een strategie waarbij de kosten en baten van de toekomstige voorstellen en de uitwerking evenredig worden verdeeld.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het voorstel is over het algemeen positief ontvangen. Enkele lidstaten hebben tijdens de eerste Raadswerkgroep, waarin de Commissie het voorstel heeft gepresenteerd, het belang genoemd van inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, van specifieke nationale omstandigheden en regelgeving en van verschillen tussen soorten bodem. De Commissie heeft aangegeven hiermee rekening te zullen houden.

De positie van het Europees Parlement ten aanzien van dit voorstel is nog onbekend.

Wel heeft het Europees Parlement op 28 april 2021, met grote meerderheid, een resolutie aangenomen waarmee het bij de Commissie

³⁴ In het bijzonder de missie «Bodemdeal voor Europa» en de daarin aangekondigde financiering van een ambitieus onderzoeks- en innovatieprogramma.

³⁵ Kamerstuk 35 377, nr. 1.

³⁶ Zoals het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (Kamerstuk 28 625, nr. 291), het nieuwe Circulaire Economie Actieplan (Kamerstuk 22 112, nr. 2865) en de nieuwe Omgevingswet.

³⁷ Het kabinet verzoekt om, in het kader van expliciete aandacht voor de bodem als archief en drager van het landschap, verwijzingen op te nemen naar het Europees Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed, Valletta en naar het Europees landschapsverdrag, Florence en de daaruit voortvloeiende zorgplicht.

³⁸ Zoals de Kaderrichtlijn Water, waarin waterkwaliteitsgegevens van oppervlaktewater en grondwater worden gerapporteerd aan de EU, en de INSPIRE-richtlijn met betrekking tot infrastructuur voor ruimtelijke gegevens ten behoeve van het milieubeleid in de EU.

³⁹ Zoals de REACH (Registratie, Evaluatie, Autorisatie en restrictie van Chemische stoffen) verordening.

⁴⁰ Kamerstuk 35 377, nr. 19.

aandringt op een voor de EU geldend gemeenschappelijk wettelijk kader voor de bescherming en het duurzaam gebruik van de bodem⁴¹. De verwachting is derhalve dat het Europees Parlement positief is ten aanzien van het voorstel en het daarin opgenomen voornemen van de Commissie om wetgeving inzake bodemgezondheid voor te stellen.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid van de EU is positief.

De mededeling heeft betrekking op meerdere beleidsterreinen van de Unie, met name op die van milieu en landbouw en visserij. Op deze terreinen is sprake van een gedeelde bevoegdheid van de EU en de lidstaten (zie artikel 4, tweede lid, sub d en e VWEU). Voor zover het ruimtelijke ordening betreft, ligt de bevoegdheid bij de lidstaten. Gezien de onlosmakelijke verbondenheid van duurzaam bodemgebruik met ruimtelijke ordening is het onvermijdelijk dat bij het vergaren van informatie in het kader van de effectbeoordeling voor het aangekondigde wetgevingsvoorstel voor bodemgezondheid hieraan aandacht wordt besteed door de Commissie. Zo worden lidstaten gevraagd zorg te dragen voor de verslaglegging van voortgang met betrekking tot nationaal te bepalen streefcijfers inzake ruimtebeslag. Aangezien het enkel gaat om informatieverschaffing, levert dit geen bevoegdheidsprobleem op. De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling uit te vaardigen.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De mededeling heeft als doel dat in 2050 alle bodemecosystemen in de EU in gezonde staat verkeren en draagt bij aan het bieden van oplossingen voor grote uitdagingen met betrekking tot opkomende stoffen, waterbeheer, biodiversiteit, klimaat, en voedselveiligheid. Gezien het grensoverschrijdende karakter van die uitdagingen, is een EU-aanpak van belang. De doelstelling van het optreden kan onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Tevens wordt door optreden op EU niveau een gelijk speelveld op het terrein van internationaal grondverzet gecreëerd en worden belemmeringen op de interne markt weggenomen. Optreden op EU-niveau is dan ook gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het voorgestelde optreden is geschikt om de doelstellingen van het voorstel ten aanzien van een duurzaam gebruik van de bodem te bereiken. Een voorbeeld is het grondstromenpaspoort voor afgegraven grond, waarmee afwenteling van milieuproblematiek binnen en buiten de EU wordt voorkomen. Het voorgestelde optreden gaat tevens niet verder dan noodzakelijk, omdat in het voorstel voldoende ruimte wordt gelaten aan lidstaten om beleid te ontwikkelen voor lokale gebiedskenmerken.

⁴¹ Resolutie van het Europees Parlement van 28 april 2021 met betrekking tot bodembescherming (2021/2548(RSP)).

d) Financiële gevolgen

De voorliggende mededeling heeft als zodanig geen financiële gevolgen. Echter, zullen de, nog nader uit te werken, aangekondigde initiatieven mogelijk wel tot financiële gevolgen leiden voor lidstaten en hun uitvoeringsorganisaties, als ook medeoverheden. Over de precieze kosten kunnen nu nog geen uitspraken worden gedaan. Dit is bijvoorbeeld voorstelbaar bij de door de Commissie aangekondigde EU-regelgeving inzake bodemgezondheid, introductie van het bodemrapport bij koop en verkoop van terreinen, de aankondiging van door lidstaten te bekostigen gratis bodemtesten voor grondbezitters en het beheren en rapporteren van gegevens over bodemverontreiniging.

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

Het kabinet zal de Commissie vragen om informatie omtrent het verwachte financieel beslag van de mededeling en toekomstige voorstellen. Voor bescherming, duurzaam beheer en herstel van bodems, geeft de Commissie in het voorstel aan dat financiële steun beschikbaar is via onder meer: het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB), het LIFE-programma, Horizon Europe, het cohesiebeleid en Recovery and Resilience Facility (RRF).

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De voorliggende mededeling heeft als zodanig geen gevolgen voor de regeldruk. Echter, door de in het voorstel aangekondigde maatregelen zal de regeldruk naar alle waarschijnlijkheid toenemen. Bij de uitwerking van de voorgestelde maatregelen zal het kabinet zich inzetten om de gevolgen voor de regeldruk en administratieve lasten voor grondbezitters – zowel bedrijven als burgers – en andere belanghebbenden zo minimaal mogelijk te houden. Daarbij wordt ook gekeken naar de regeldruk en bestuurlijke lasten voor medeoverheden en uitvoeringsorganisaties.

Met betrekking tot de voorgestelde maatregelen die zich richten tot het bedrijfsleven, is de verwachting dat op termijn de concurrentiekracht van de EU vergroot wordt, mede vanwege de baten van verminderde milieuschade.

Tot slot wordt niet verwacht dat de aangekondigde acties in het voorstel negatieve geopolitieke consequenties zullen hebben⁴². Het voorstel zet in op het bevorderen van de kwaliteit van de leefomgeving wereldwijd en benadrukt de kansen van mondiale klimaatdiplomatie.

⁴² Potentiële consequenties van het voorstel op bepaalde terreinen, zoals de internationale handel in landbouwproducten, moeten zich nog verder uitkristalliseren.