

VNG - IPO Standpunt

EU Thematische strategie inzake bodembescherming

Voorstel voor een richtlijn tot vaststelling van een kader voor de bescherming van de bodem en tot wijziging van Richtlijn 2004/35/EG

December 2006



Samenvatting

Op 22 september 2006 heeft de Europese Commissie voorstellen voor een thematische strategie bodem en een kaderrichtlijn bodembescherming gepubliceerd. Het primaire doel van de Commissievoorstellen is een verplichting voor de lidstaten om een nationaal bodembeleid te ontwikkelen en uit te voeren.

De Nederlandse gemeenten en provincies delen de zorg van de Europese Commissie over de ernst van de bodemdegradatie in Europa. Wij hebben dan ook met genoegen kennisgenomen van de thematische strategie bodem, omdat de bodemproblematiek hiermee op geïntegreerde en procesmatige wijze wordt benaderd en het lokale en regionale karakter van de bodemproblematiek wordt benadrukt. Wij hebben echter reserves ten opzichte van de kaderrichtlijn. Deze worden hieronder puntsgewijs uiteengezet.

De Nederlandse gemeenten en provincies:

- Willen opmerken dat in Nederland reeds meer dan vijftientig jaar bodembeleid wordt gevoerd. Wij zijn van mening dat het bestaande en het voorgenomen Nederlandse bodembeleid een afdoende bescherming biedt voor de Nederlandse bodem;
- Zijn van mening dat de Europese Unie inzake bodem een ondersteunende en stimulerende rol heeft;
- Zijn van mening dat het karakter van de richtlijn flexibel dient te zijn en geen kwantitatieve normen mag bevatten.

Best practices

- Zijn van mening dat voorlichting en communicatie van belang zijn om tot een duurzaam bodembeheer te geraken;
- Hechten grote waarde aan het creëren van een open communicatieplatform;
- Stellen voor dat lidstaten met een uitgewerkt bodembeleid een brugfunctie vervullen naar lidstaten die een bodembeleid ontwikkelen en dat zij actief meewerken aan de totstandkoming van de handreikingen;
- Vragen de Europese Commissie om twee handreikingen op te stellen. Een waarin alle kennis, mogelijke oplossingen en "best practices" worden weergegeven en een andere waarin de mogelijke financieringsmethoden worden weergegeven;
- Stellen voor om vóór de implementatie van de richtlijn het volgende tijdschema te hanteren:
 1. In de eerste fase identificeren de lidstaten de risicogebieden en stellen een inventaris op (zie artikel 16 sub b, c en e van de richtlijn). De Europese Commissie stelt de handreikingen met best practices op;
 2. In de tweede fase stellen de lidstaten een maatregelenpakket op (zie artikel 16 sub a, d, f en g van de richtlijn).

Maatregelen

- Zijn van mening dat geen directe verplichtingen voor de relevante autoriteiten moeten worden vastgelegd voor het daadwerkelijk saneren en beheersen van verontreinigde locaties;
- Ondersteunen het uitgangspunt van functiegericht saneren;
- Meningen dat bij de aanwijzing van de risicogebieden, alsmede bij het nemen van de maatregelen naast sociale en economische aspecten tevens aandacht moet worden besteed aan veiligheidsaspecten en de aanwezigheid van het archeologisch, geologisch en geomorfologisch erfgoed.

Bestuurslasten

- Stellen voor om geen uitgebreide Europese rapportageverplichting te creëren maar in plaats daarvan de lidstaten hun eigen rapportagesysteem te laten gebruiken en de Europese Commissie toegang te geven tot deze informatie;
- Zijn bezorgd over de bestuurslasten die het aanwijzen van de risicogebieden met zich mee brengt. Deze last kan worden verminderd door eerst met een quick scan na te gaan waar de mogelijke risico's zijn, alvorens de door de Commissie voorgestelde procedure te doorlopen;

- Vinden de verplichting om iedere tien jaar de risicogebieden te herzien te zwaar. Een actualisatie volstaat;
- Zien het bodemrapport zoals beschreven in artikel 12 als hulpmiddel voor de inventarisatie van verontreinigde locaties.

VNG-IPO positie ten aanzien van de Thematische Strategie inzake bodembescherming (COM (2006) 231 final) en het voorstel voor een richtlijn tot vaststelling van een kader voor de bescherming van de bodem en tot wijziging van Richtlijn 2004/35/EG (COM (2006) 232 final)

Inleiding

Op 22 september 2006 zijn door de Europese Commissie voorstellen voor een thematische bodemstrategie en voor een kaderrichtlijn bodembescherming gepubliceerd. Het primaire doel van de Commissievoorstellen is een verplichting voor de lidstaten om een nationaal bodembeleid te ontwikkelen en uit te voeren. De lidstaten worden verplicht de omvang van de bodemproblematiek in beeld te brengen. Voor een aantal bodemaspecten moeten risicogebieden worden aangewezen en actieplannen met maatregelen worden opgesteld. Daarbij stellen de lidstaten zelf hun ambitieniveau en hun tijdschema vast. Verder gaat om het in beeld brengen van de verontreinigingssituatie, zoals het Landsdekkend beeld, en het ontwikkelen van een saneringsstrategie. Daarnaast wordt gevraagd het bodembeleid te integreren in een aantal bodemrelevante beleidsvelden.

De Nederlandse gemeenten en provincies delen de zorg van de Europese Commissie over de ernst van de bodemdegradatie in Europa. Alle EU lidstaten worden in meerdere of mindere mate geconfronteerd met bodemproblematieken. De gevolgen zijn zichtbaar door een verminderde productie van biomassa in de land- en bosbouw, een afname aan schoon irrigatie- en drinkwater, een verminderde koolstofopslag in de vorm van organische stof en een afname van de bodembiodiversiteit. De bodem is één van de belangrijkste basiscomponenten van het landschap en de natuur en biedt naast delfstoffen een fysieke basis voor de infrastructuur. De bodem heeft grote invloed op het klimaat en de atmosfeer. Door deze veelzijdigheid aan functies wordt nog eens benadrukt dat het essentieel is dat er op een duurzame wijze gebruik wordt gemaakt van de bodem.

De Nederlandse situatie

De Commissievoorstellen concentreren zich op zeven bodembedreigingen: erosie, verzilting, verontreiniging, afdekking, verdichting, afname van organische stof en aardverschuivingen. Een aantal van deze bedreigingen doet zich in Nederland voor. De Nederlandse stedelijke gebieden worden met name geconfronteerd met bodemverontreiniging als gevolg van puntbronnen en met de problematiek van afdichting. De bodembedreigingen die zich voordoen in de Nederlandse landelijke gebieden zijn de afname van organische stof, verdichting, verzilting en de diffuse verontreiniging. Bij dit laatste gaat het vooral om enkele zware metalen, pesticiden en de voedingsstoffen fosfaat en stikstof.

In Nederland wordt reeds meer dan vijftientig jaar bodembeleid gevoerd; het beleid is op onderdelen nog steeds in ontwikkeling. Binnen dat beleid hebben de rijksoverheid, de gemeenten en de provincies ieder hun eigen verantwoordelijkheden. Taken en bevoegdheden bij het bodembeheer zijn sterk gedecentraliseerd naar gemeenten en provincies. Sinds de bodemverontreiniging in Lekkerkerk (1980) is in Nederland een bodemsaneringsbeleid ontwikkeld. Vanaf 1981 worden verontreinigde bodemlocaties geïnventariseerd. Aanvullend hierop is in 2001 gestart met een systematische inventarisatie van alle (potentiële) verontreinigde locaties (Landsdekkend beeld). Op basis van deze inventarisaties is een nationaal saneringsprogramma ontwikkeld met doelstellingen, prioriteiten en tijdschema's. Met het verschijnen van de Beleidsbrief Bodem (december 2003) heeft het Nederlandse bodembeleid een nieuwe impuls gekregen. Bodembescherming wordt daarin gezien vanuit een breder perspectief waardoor, naast bodemverontreiniging, ook andere bodembedreigingen op de agenda staan. Bodembeheer wordt bovendien beter afgestemd met andere beleidsvelden, zoals landbouw en voedselvoorziening, water(bodems), natuurbeheer en met name met de ruimtelijke inrichting.

In toenemende mate wordt in Nederland bij de ruimtelijke planvorming de (drie) lagenbenadering gehanteerd. Daarbij is de onderste laag de ondergrond (de bodem). Elke laag beïnvloedt de andere en daarmee

is elke laag van belang bij de planning, inrichting en beheer van de fysieke leefomgeving en de daarbij te maken afwegingen en keuzen.

In Nederland worden uiteenlopende preventieve maatregelen genomen ten aanzien van de verontreiniging en aantasting van de bodem. Verzilting van de bodem wordt primair via het waterbeleid (o.a. het peilbeheer) gecontroleerd. Het tegengaan of verminderen van de afdichting van de bodem kan worden bereikt door in een vroeg stadium bodemaspecten te betrekken bij de plannen voor ruimtelijke ordening. Bij (her)inrichtingsplannen moet worden uitgegaan van een zuinig bodemgebruik en worden maatregelen genomen om de effecten van afdichting tegen te gaan. Erosie wordt tegengegaan. Bij de bestrijding van watererosie wordt regelgeving ingezet; de winderosiebestrijding vindt primair plaats door de belanghebbende boer. In het algemeen is er – behoudens op perceelsniveau – geen teruggang van de organische stof in de bodem. Ruim zeventig procent van de bodem in Nederland is landelijk gebied. Binnen de context van een duurzame landbouw is de bodem als natuurlijke productiefactor essentieel en berust de eerste verantwoordelijkheid bij de boer. Hierbij haakt het Nederlandse beleid aan bij het Europese landbouwbeleid waarin het instandhouden van “een goede landbouw- en milieuconditie” van landbouwgronden een voorwaarde wordt voor inkomenssteun (cross-compliance).

VNG en IPO

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is de vertegenwoordiger van de 458 gemeenten van Nederland en het Interprovinciaal Overleg (IPO) vertegenwoordigt de 12 Nederlandse provincies. In dit paper geven wij onze reactie op de voorstellen van de Europese Commissie.

De Nederlandse gemeenten en provincies hebben met instemming kennisgenomen van de Thematische Bodemstrategie, omdat deze grotendeels aansluit bij de vernieuwde aanpak die in Nederland sinds eind 2003 in gang is gezet. Wij hebben – vanuit het Nederlandse perspectief – echter reserves ten opzichte van de kaderrichtlijn bodem. Hieronder geven wij onze reactie op de voorstellen van de Europese Commissie.

I. Bodembeleid en de rol van Europa

De bodem is van eminente betekenis voor mens, plant en dier. Diverse onderzoeken laten zien, dat zich in alle EU lidstaten – in meerdere of mindere mate – bodemdegradatie heeft voorgedaan en dat deze ontwikkelingen nog niet zijn gestopt. Dit alles heeft veelal ernstige, onomkeerbare en kostbare gevolgen. Dit alles leidt evenwel niet noodzakelijk tot de conclusie, dat er op Europees niveau een uitgebreid en gedetailleerd bodembeleid dient te worden ontwikkeld.

In tegenstelling tot water en lucht is bodem immobiel. Er is maar een beperkt aantal grensoverschrijdende elementen, zoals de verspreiding van verontreiniging via het grondwater en via het oppervlaktewater met de daarin aanwezige baggerspecie. Bedoelde aspecten worden grotendeels reeds via bestaande EU wetgeving geregeld. Op grond hiervan zijn de Nederlandse gemeenten en provincies niet zonder meer overtuigd door de argumenten op grond waarvan de Commissie concludeert dat haar voorstellen in overeenstemming zijn met het subsidiariteitsbeginsel. De Nederlandse gemeenten en provincies zijn echter van mening dat vanuit een milieuoogpunt er redenen overblijven om op Europees niveau – op hoofdlijnen – een bodembeleid te ontwikkelen. Voedselveiligheid en bodemverontreinigingen hebben bijvoorbeeld een sterke relatie met de gezondheid van mens en dier. Dit kan maar gedeeltelijk worden ondervangen door producteisen. Er ligt een onmiskenbare relatie met het brongerichte beleid, als een van de speerpunten in het algemene milieubeleid. Gedoeld wordt op het voorkomen van bodemgerelateerde situaties die in strijd zijn met het brongerichte (preventieve) beleid. Daarnaast vragen klimatologische veranderingen, en daarmee samenhangend de Kyoto-afspraken, en het tegengaan van erosie in relatie tot het terugdringen van de woestijnvorming om aandacht op Europees niveau.

Het ontwikkelen en uitvoeren van een bodembeleid is niet eenvoudig. De Thematische Strategie geeft aan dat er in Europa meer dan 320 verschillende bodemtypes zijn, die voor vele doeleinden worden gebruikt. Bodem wordt bijvoorbeeld gebruikt voor bebouwing, landbouw, natuur, de aanleg van wegen en dijken. Daarbij heeft de bodem een scala aan economische, sociale, culturele en ecologische functies. De richtlijn richt zich op zeven bodembedreigingen (erosie, verzilting, verontreiniging, afdekking, verdichting, de afname van organische stof en de aardverschuivingen). De ernst van deze bedreigingen loopt per lidstaat sterk uiteen. Bovendien zijn er niet alleen grote verschillen tussen de lidstaten, maar ook tussen de regio's binnen die lidstaten. Hierdoor kan onmogelijk één beeld van de bodembedreigingen in de Europese Unie worden geschetst. Wat betreft de mogelijke en gewenste maatregelen om de bedreigingen te verminderen of op te heffen geldt – mede gelet op de grote verscheidenheid in bodemtypen en de wens om waar mogelijk een geïntegreerde aanpak te realiseren – hetzelfde. Daar komt bij dat zoveel mogelijk aangesloten moet worden bij de ontwikkelingsfase van het bodembeleid in de betreffende lidstaat. De Nederlandse gemeenten en provincies zijn daarom van mening dat geen uniforme aanpak met kwantitatieve normen gewenst is, zo dat al mogelijk zou zijn.

Net als in de meeste lidstaten zijn in Nederland lokale en regionale overheden verantwoordelijk voor het vormgeven van het bodembeleid. Onze ervaring leert, dat in de dagelijkse praktijk het bodembeleid onderdeel moet zijn van een omvattende, integrale aanpak. In Nederland betekent dit veelal een gebiedsgerichte benadering en zoveel mogelijk aansluiten bij maatschappelijke of beleidsmatige ontwikkelingen. Bodem is een beleidsveld dat vrijwel alleen op lokaal en regionaal niveau kan worden ingevuld. Gemeenten en provincies hebben veel kennis en verdienen daarom een belangrijke rol bij het ontwikkelen van nieuwe methoden en maatregelen op het gebied van bodembeleid.

De Nederlandse gemeenten en provincies zijn daarom van mening dat de Europese Unie inzake bodem vooral een ondersteunende en stimulerende rol heeft. Zij hebben dan ook met genoegen kennis genomen van de bodemstrategie. De doelstellingen van de strategie – de aandacht richten op het vergroten van beschikbare kennis over bodemprocessen en maatregelen – onderschrijven wij. Via deze informerende rol kan bodembescherming op Europese niveau leiden tot efficiëntievoordelen, omdat de lidstaten en de decentrale overheden kunnen profiteren van elkaars kennis en ervaring en de krachten kunnen bundelen om de kennis verder te ontwikkelen. De Nederlandse gemeenten en provincies zijn bereid aan de kennisoverdracht een bijdrage te leveren.

Wij hebben echter enige reserves ten aanzien van de richtlijn:

- Wij zijn van mening dat het bestaande en het voorgenomen Nederlandse bodembeleid een afdoende bescherming biedt voor de Nederlandse bodem;
- Wij zijn van mening dat op basis van afspraken tussen de lidstaten de uitvoering van het gewenste duurzaam bodembeleid in Europa mogelijk is. We hadden het daarom op prijs gesteld indien voor een minder sterk Europees uitvoeringsinstrument dan een richtlijn was gekozen. De huidige Europese voorstellen mogen dan ook niet worden gezien als een uitnodiging tot een verdere sturing of verdere detaillering;
- Wij hechten sterk aan het behoud van de mogelijkheden – in de uitvoering van het bodembeleid – maatwerk te leveren en zoals gezegd aan te sluiten bij gebiedsontwikkelingen en beleidsmatige en maatschappelijke ontwikkelingen. Dat maatwerk kan – gelet op onze ervaringen – het beste door de decentrale overheden worden verricht. Van hieruit ondersteunen wij de keuze van de Commissie om in de afzonderlijke lidstaten een eigen bodembeleid met een eigen ambitieniveau te voeren;
- Een rigide beleid op EU-niveau doodt de creativiteit om locatiespecifieke oplossingen te zoeken en leidt zonder meer tot een afwachtende houding van de lidstaten (en de locale en regionale autoriteiten) bij de ontwikkeling en uitvoering van het bodembeleid;

- De Nederlandse gemeenten en provincies ondersteunen op hoofdlijn de werkwijze van de richtlijn, omdat de bodemproblematiek hiermee op geïntegreerde en procesmatige wijze wordt benaderd en hiermee het lokale en regionale karakter van de bodemproblematiek wordt benadrukt. Wij zijn een voorstander van inspanningsverplichtingen in plaats van resultaatsverplichtingen op basis van centrale normen. Dit betekent dat het karakter van de richtlijn een beperkte reikwijdte dient te hebben, flexibel moet zijn en voldoende beleidsruimte voor de lidstaten en de decentrale overheden moet laten. De richtlijn mag naar de mening van de Nederlandse gemeenten en provincies geen kwantitatieve normen bevatten. In de huidige vorm voldoet de richtlijn hier aan.

De Nederlandse gemeenten en provincies zijn van mening dat:

- Het bodembeleid op Europese niveau alleen op hoofdlijnen kan worden geformuleerd;
- De Europese Unie inzake bodem een ondersteunende en stimulerende rol heeft;
- Het karakter van de richtlijn een beperkte reikwijdte dient te hebben, flexibel dient te zijn met voldoende beleidsruimte voor de lidstaten (nationale, regionale en lokale overheden) en geen kwantitatieve normen mag bevatten.

II. Identificatie van risicogebieden / bodemverontreiniging

De kaderrichtlijn bodem verplicht lidstaten tot identificatie van risicogebieden en van verontreinigde locaties:

- Lidstaten moeten binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de kaderrichtlijn bodem risicogebieden (indien aanwezig) aanwijzen (artikel 6);
- Lidstaten stellen een inventaris op van locaties waarvan met zekerheid is vastgesteld dat er door menselijk toedoen zodanige verontreiniging aanwezig is dat er ernstig risico is voor de volksgezondheid of het milieu (artikel 10).

De Nederlandse gemeenten en provincies beseffen dat er in sommige gebieden risico bestaat op erosie, verdichting of verzilting. We hebben echter zorgen over de bestuurslast die – vanuit Europa – aan het aanwijzen van deze risicogebieden is verbonden (artikel 6 lid 1). Deze last wordt aanzienlijk verminderd door eerst met een quick scan na te gaan waar deze risico's mogelijk aanwezig zijn alvorens in deze gebieden de door de Commissie voorgestelde procedure te doorlopen.

We zijn van mening dat bij de aanwijzing van de risicogebieden naast de sociale en economische aspecten tevens aandacht moet worden besteed aan de aanwezigheid van het archeologisch, geologisch en geomorfologisch erfgoed, alsmede aan de veiligheidsaspecten. In dit verband willen wij graag wijzen op de pijpleidingen onder punt 11 van bijlage II. Hieronder vallen ook grote pijpleidingen voor gas en olie, welke noodzakelijk zijn voor militaire doeleinden en voor voldoende toevoer van energiebronnen. Vanwege de veiligheid en mogelijke terroristische acties kan de positie van deze pijpleidingen niet openbaar worden gemaakt.

De verplichting om iedere tien jaar de risicogebieden te herzien is naar onze mening onnodig en bovendien bezwaarlijk (artikel 6 lid 2). Hetzelfde geldt voor de herziening van de inventarisatie van verontreinigde locaties na vijf jaar (artikel 11 lid 2). Herzien houdt in dat de gehele procedure, zoals beschreven in de richtlijn, iedere 10 jaar dient te worden doorlopen. Na een goede eerste inventarisatie en het gevoerde beleid zullen de gebieden met bodemdegradatie, dan wel het aantal verontreinigde locaties afnemen. Een actualisatie na vijf jaar volstaat naar onze mening ruimschoots.

De Nederlandse gemeenten en provincies:

- Zijn bezorgd over de bestuurslast die het – op de voorgeschreven wijze – aanwijzen van risicogebieden met zich mee brengt (artikel 6 lid1);
- Menen dat deze last sterk wordt verminderd door eerst in een quick scan na te gaan waar de risico's mogelijk aanwezig zijn, alvorens de door de Commissie voorgestelde procedure te doorlopen;
- Menen dat bij de aanwijzing van de risicogebieden naast de sociale en economische aspecten tevens aandacht moet worden besteed aan veiligheidsaspecten en de aanwezigheid van het archeologisch, geologisch en geomorfologisch erfgoed;
- Vinden de verplichting om iedere tien jaar de risicogebieden, en elke vijf jaar de inventaris van verontreinigde locaties, te herzien te zwaar. Een actualisatie eens in de vijf jaar volstaat.

III. Comitologie en Politieke controle

De Europese Commissie stelt voor om voor de vaststelling van gemeenschappelijke risicobeoordelingstechnieken voor bodemverontreinigingssituaties de comitologieprocedure te gebruiken. Comitologie is een procedure waarbij besluiten van technische aard (vaak de uitwerking van eerder genomen besluiten door de EU) genomen worden door een werkgroep van nationale experts die wordt voorgezeten door de Europese Commissie. Hierdoor wordt het langzame, tijdrovende en kostbare Europese besluitvormingstraject vermeden.

De Nederlandse gemeenten en provincies zijn van mening dat de vaststelling van eventuele gemeenschappelijke risicobeoordelingstechnieken voor bodemverontreinigingssituaties via de co-decisieprocedure en niet via de comitologieprocedure dient te geschieden.

Gemeenschappelijke risicobeoordelingstechnieken voor bodemverontreinigingssituaties kunnen van belang zijn voor een gelijk niveau van bescherming van mens, plant en dier binnen de Gemeenschap. Een beslissing hierover heeft grote implicaties voor de reikwijdte van de EU-bodemwetgeving. Regionale en lokale autoriteiten behoren hierbij duidelijk te worden betrokken. Daarom stellen wij voor het forum – zoals vermeld onder artikel 17 – te consulteren en het Europees Parlement en de Raad van Ministers daarover een besluit te laten nemen.

De Nederlandse gemeenten en provincies zijn van mening dat de vaststelling van gemeenschappelijke risicobeoordelingstechnieken voor bodemverontreinigingssituaties via de co-decisie procedure en niet via de comitologieprocedure moet worden genomen.

IV. Maatregelen en programma's

Nederland heeft sinds 1980 actief een bodemsaneringsbeleid ontwikkeld. Sinds 1987 is de Wet bodembescherming van kracht, waarmee ook buiten inrichtingen een beleid is gevoerd om verontreinigingen zoveel mogelijk te voorkomen. Enige jaren daarvoor was al een preventief beleid ontwikkeld voor inrichtingen. Sindsdien heeft met name het bodemsaneringsbeleid zich sterk ontwikkeld. Aanvankelijk hanteerde Nederland het uitgangspunt van multifunctioneel saneren. Na het saneren moest de locatie geschikt zijn voor alle soorten van gebruik. Dit bleek al snel financieel onhaalbaar. Inmiddels is overgestapt op het uitgangspunt van functiegericht saneren; de saneringsmaatregelen mogen worden gericht op het (huidige) gebruik van de bodem. Multifunctioneel blijft vanuit een oogpunt van kosteneffectiviteit (geen nazorg) in een aantal situaties een betere optie.

Het uitgangspunt van functiegericht saneren is overgenomen in het voorstel van de Europese Commissie. Wij ondersteunen daarom het functiegericht saneren (artikel 1 lid 1 en 13 lid 2).

Wij plaatsen een aantal kanttekeningen bij de voorgestelde maatregelen:

- De Nederlandse gemeenten en provincies zijn van mening dat geen directe verplichtingen voor de relevante autoriteiten moeten worden vastgelegd voor het daadwerkelijk opruimen en beheersen van verontreinigde locatie (artikel 11). Een en ander moet in de context worden gezien van de wet en regelgeving in de betreffende lidstaat en de specifieke lokale situatie. Uiteraard zijn bedoelde autoriteiten er verantwoordelijk voor dat de verontreinigde locaties worden aangepakt;
- In het voorstel voor een richtlijn komt herhaaldelijk de omschrijving voor: “alle in artikel 1 lid 1 genoemde bodemfuncties.” In relatie tot het saneringsonderdeel van de richtlijn zou dit kunnen worden geïnterpreteerd als een aanwijzing voor multifunctioneel saneren. Dit is niet de bedoeling;
- De Nederlandse gemeenten en provincies achten het niet gewenst, dat de bevoegde instantie die verantwoordelijk is voor de inventarisatie van verontreinigde locaties, tevens de metingen en een daarop gebaseerde risicobeoordeling uitvoert (artikel 11 lid 3). Wel zal de bevoegde instantie moeten bevorderen dat deze werkzaamheden worden uitgevoerd met inachtneming van de wet- en regelgeving;
- Het opgenomen tijdschema moet – naar de mening van de Nederlandse gemeenten en provincies – worden gezien als een inspanningsverplichting en niet als een resultaatverplichting. In Nederland voeren wij een beleid dat het vastleggen van de omvang en de precieze aard van de verontreiniging (het opstellen van een saneringsplan) veelal geschiedt als de sanering wordt voorgenomen in verband een economische of maatschappelijke ontwikkeling op de locatie. Deze aanpak is zeer kosteneffectief;
- Het is niet zinvol om bodemdegradatieprocessen die van nature plaatsvinden (artikel 1 lid 1) mee te nemen bij de aanwijzing van de risicogebieden. Dit speelt onder meer bij de afname van organische stof in de Nederlandse veenweidegebieden. De richtlijn moet zich alleen richten op de degradatieprocessen die door menselijk toedoen zijn of worden veroorzaakt;
- Verder zijn wij van mening dat bij het opstellen van maatregelenprogramma's ter bestrijding van de in artikel 8 genoemde bodembedreigingen, niet alleen aan sociale en economische aspecten, maar ook aan veiligheidsaspecten en het archeologisch, geologisch en geomorfologisch erfgoed passende aandacht moet worden besteed;
- In artikel 8 lid 2 tweede alinea is opgenomen dat van de lidstaten wordt verlangd dat zij toezien op het nemen van kosteneffectieve maatregelen. Deze bepaling is overbodig, aangezien de maatregelen door de lidstaat zelf worden gefinancierd. Het is aan de lidstaat te bepalen in hoeverre hierbij kosteneffectiviteit wordt meegenomen. Wel zouden de kosteneffectieve maatregelen over en weer door de lidstaten en de decentrale overheden – Europa breed – moeten worden uitgewisseld. Zie in dit verband het onderdeel “Best practices” en kennis over bodemprocessen.

De Nederlandse gemeenten en provincies:

- Zijn van mening dat geen directe verplichtingen voor de relevante autoriteiten moet worden vastgelegd voor het daadwerkelijk opruimen en beheersen van verontreinigde locatie (artikel 11);
- Ondersteunen het uitgangspunt van functiegericht saneren (artikel 1 lid 1 en 13 lid 2);
- Zijn van mening dat bij het opstellen van maatregelenprogramma's naast sociale en economische aspecten ook aan veiligheidsaspecten en het archeologisch, geologisch en geomorfologisch erfgoed passende aandacht moet worden besteed.

V. Bodemrapport

Nederlandse gemeenten en provincies zijn aangewezen om de verontreinigde locaties – zowel potentieel verontreinigd op basis van historisch onderzoek, als vastgesteld verontreinigd op basis van metingen – te inventariseren. Op locaties waar op grond van de gegevens risico's voor de volksgezondheid of het milieu worden verwacht dient een risico-onderzoek te worden uitgevoerd (artikel 10 en 11).

De Nederlandse gemeenten en provincies zien het bodemrapport – zoals beschreven in artikel 12 – als praktisch hulpmiddel voor de inventarisatie. De Nederlandse gemeenten en provincies zijn van mening dat werk met werk moet worden gemaakt. De verkoop van een locatie is een natuurlijk moment om de verontreinigingssituatie op een perceel in beeld te brengen. Zo worden kopers (ook uit andere lidstaten) op transparante wijze van de noodzakelijke informatie voorzien en daarmee behoed voor economische schade. Eveneens wordt op een praktische wijze invulling gegeven aan het “de vervuiler betaalt principe” van artikel 4.

Artikel 12 gaat niet in op de omvang van het te onderzoeken gebied. In principe geldt bij de koop / verkoop van een perceel dat de bodemkwaliteit van dat perceel bekend dient te zijn. De bodemverontreiniging kan zich echter uitstrekken tot ver buiten de perceelsgrenzen. De Nederlandse gemeenten en provincies hebben voor de inventarisatie behoefte aan de totale omvang van de verontreiniging. Dit is ook voor de koper van belang aangezien de eigenaar van een perceel primair verantwoordelijk is voor de verontreiniging. Particulieren zijn niet bevoegd om op andermans percelen bodemonderzoek uit te voeren. Het zou wenselijk zijn indien met betrekking tot het bodemrapport een voorziening – met tussenkomst van de bevoegde autoriteit – wordt opgenomen, waarbij het bodemrapport ook betrekking kan hebben op het gebied buiten het perceel liggen. Het gaat dus om de grenzen van het bodemverontreinigingseval.

De Nederlandse gemeenten en provincies:

- Zien het bodemrapport zoals beschreven in artikel 12 als hulpmiddel voor de inventarisatie van verontreinigde locaties;
- Zijn van mening dat indien de bodemverontreiniging zich uitstrekt tot buiten de perceelsgrenzen, deze verontreinigingssituatie in het bodemrapport tot uitdrukking moet kunnen worden gebracht.

VI. “Best practices” en kennis over bodemprocessen

Er bestaat een grote diversiteit tussen de maatregelen die lidstaten nemen. Dit heeft te maken met de diversiteit aan bodemproblematiek per lidstaat, evenals met de mate waarin bodembeleid is ontwikkeld. Zoals wij al aangaven heeft een deel van de lidstaten al bodembeleid ontwikkeld, terwijl andere lidstaten nog geen beleid hebben uitgewerkt of op dit moment een bodembeleid ontwikkelen. Deze lidstaten kunnen de Thematische Strategie alleen effectief implementeren indien zij over voldoende kennis beschikken.

De Nederlandse gemeenten en provincies zijn van mening dat voorlichting en communicatie van groot belang zijn om tot duurzaam bodembeheer te komen. Bedreigingen en de kansen van de bodem voor een duurzame samenleving zouden hier beide bij betrokken moeten worden. In dit verband hechten wij grote waarde aan het creëren van een open communicatieplatform waarbij informatie over de ‘best practices’ – in het licht van een adequate bescherming van de bodem – wordt uitgewisseld. De kwaliteit van de bodem in Europa kan op een effectieve en praktische wijze worden verbeterd indien lidstaten, die ervaring hebben met bodembeleid, kennis overdragen aan lidstaten die nog een bodembeleid moeten ontwikkelen.

De variabiliteit van de bodem vraagt een uitgebreid overzicht aan inzetbare maatregelen, die hun waarde in de toepassing hebben bewezen. De Nederlandse gemeenten en provincies zijn verheugd met de aankondiging in de Thematische Strategie dat de Europese Commissie activiteiten gaat ondernemen om actief informatie te verschaffen aan de lidstaten over verschillende vormen van bodembeleid en de uitvoeringsinstrumenten. In dit

verband verzoeken wij de Europese Commissie de volgende activiteiten te ondernemen:

- a. een handreiking met een overzicht van kosteffectieve maatregelen op te stellen, die de lidstaten naar hun eigen inzicht kunnen uitvoeren;
- b. een handreiking op te stellen waarin de “best practices” wordt beschreven voor het verminderen van de negatieve effecten op de bodem.

De lokale en regionale autoriteiten beschikken over veel informatie en hebben grote ervaring op het terrein van in te zetten maatregelen. Zij zouden moeten deelnemen aan het platform. In Nederland zijn bodemsaneringsoperaties gemandateerd aan de 12 provincies en 29 grote gemeenten. In ruim 25 jaar is veel ervaring en kennis opgedaan met bodemsanering.¹ Nederlandse gemeenten en provincies kunnen vanwege hun ervaring input leveren op het gebied van bodemsanering en bodembeheer (preventie tegen bodemverontreiniging).

VII. Financiële middelen

De Impact Assesment vermeldt dat maatregelen ter vermindering van bodemdegradatie een groot maatschappelijk rendement hebben. Wij onderschrijven deze conclusie. Wij menen, dat om dit rendement te bereiken eerst in de bodem dient te worden geïnvesteerd. De ervaring in Nederland heeft geleerd dat de financiële investeringen een knelpunt kunnen vormen bij de uitvoering van bodemsaneringsprojecten. De Nederlandse gemeenten en provincies constateren dat de kostenanalyse in de strategie zich beperkt tot de kosten van de identificatie van de risicogebieden en het opstellen van een inventaris van deze gebieden. De uitvoeringskosten op het gebied van saneringen en overige maatregelen zijn hierin niet opgenomen. De financiële middelen voor de implementatie van de strategie en de richtlijn komen uit nationale budgetten en Europese structuurfondsen. Uit onze contacten met de andere regionale en lokale autoriteiten komt het gebrek aan financiële middelen als een groot knelpunt naar voren. Voor het oplossen daarvan denken de Nederlandse gemeenten en provincies niet direct aan Europese fondsen; er zijn ook alternatieve financieringsbronnen. In de zo-even bedoelde handreiking moet aandacht worden besteed aan de diverse financieringsmethoden.

In Nederland wordt de bodemsaneringsoperatie zoveel mogelijk met privaat geld gefinancierd. De overheid heeft enkel nog een vangnetfunctie; de inzet van publieke middelen wordt zo veel mogelijk beperkt. Op macroniveau wordt – in deze benadering – een multiplier van 4 gehanteerd (1 deel overheidsgeld: 3 delen private financiering). In individuele bodemsaneringgevallen wijkt deze verdeelsleutel af. Een en ander ligt anders als er sprake is van een niet dynamische locatie (geen voorgenomen andere activiteit).

De Nederlandse gemeenten en provincies:

- Vragen de Europese Commissie om twee handreikingen op te stellen. Een waarin alle kennis, mogelijke oplossingen, “best practices” worden weergegeven en een waarin de mogelijke financieringsmethoden worden weergegeven;
- Stellen voor dat lidstaten met een uitgewerkt bodembeleid een brugfunctie vormen naar lidstaten die reeds een bodembeleid hebben ontwikkeld;
- Zijn van mening dat voorlichting en communicatie van belang is om tot een duurzaam bodembeheer te geraken;
- Hechten grote waarde aan het creëren van een open communicatieplatform.

¹ Zie hiervoor www.infomil.nl en www.bodemrichtlijn.nl. Op de laatste site staat een handreiking bodemsanerings- en -beheerstechnieken. Op deze site, die door de gezamenlijk overheden is gemaakt, staan erkende saneringstechnieken beschreven en worden selectie- en afwegingsmethoden gegeven om een techniek te kiezen. Dit geldt voor zowel land- als waterbodemsanerings. De website beschrijft het hele proces van bodemsanering en is vanuit de vraagstelling van de gebruiker te doorlopen.

VIII. Tijdschema

De richtlijn verlangt dat de lidstaten een nationale saneringsstrategie (artikel 14 lid 1) en een maatregelenprogramma ter bestrijding van bodemdegradatieprocessen (artikel 8 lid 4) opstellen. Beide programma's dienen te worden opgesteld binnen een termijn van zeven jaar na het van kracht komen van de richtlijn. De Nederlandse gemeenten en provincies merken in dit verband op, dat voordat nationale, regionale en lokale autoriteiten maatregelen kunnen opstellen en nemen, zij voldoende kennis dienen te bezitten over de mogelijkheden. Kennis, bijvoorbeeld in de vorm van een handreiking van kosteffectieve maatregelen, waaruit deze autoriteiten hun beleid kunnen samenstellen, is een noodzakelijke voorwaarde om te kunnen voldoen aan deze verplichting.

Nederlandse gemeenten en provincies stellen voor in de richtlijn een opdracht voor de Europese Commissie op te nemen om de eerdergenoemde handreikingen (waarin alle kennis, mogelijke oplossingen en "best practices" worden weergegeven) op te stellen. Daarnaast menen zij, dat de datum van de publicatie van de handreikingen – het moment waarop de lidstaten over voldoende kennis kunnen beschikken om maatregelen te nemen – een beter uitgangspunt vormt ter vaststelling van de termijn waarbinnen de lidstaten de programma's dienen op te stellen.

De ervaringen van de kaderrichtlijn water en de Europese wetgeving betreffende luchtkwaliteit hebben geleerd dat – bij het ontbreken van een dergelijke opdracht – het kan gebeuren dat de lidstaten al verplicht zijn om hun pakket aan maatregelen op te stellen, voordat de Commissie de handreiking heeft gepubliceerd. Dit is niet erg efficiënt.

De Nederlandse gemeenten en provincies vragen voor de implementatie van de richtlijn het volgende tijdschema op te stellen:

- In de eerste fase identificeren de lidstaten de risicogebieden en stellen zij een inventaris van verontreinigde locaties op (zie artikel 16 sub b, c en e van de richtlijn). De Europese Commissie stelt handreikingen met best practices en financieringsmethoden op;
- Hierna stellen de lidstaten een maatregelenpakket op (zie artikel 16 sub a, d, f en g van de richtlijn).

IX. Integratie van bodembeschermingsmaatregelen in EU en nationale wetgeving

De Nederlandse gemeenten en provincies onderkennen dat bodemaantasting een direct effect heeft op water- en luchtkwaliteit, biodiversiteit en klimaatverandering. Bedoelde aantasting kan ook schadelijk zijn voor de gezondheid van de Europese burgers en een gevaar betekenen voor de voedsel- en diervoederveiligheid (2.1. Strategie).

Zij onderkennen tevens dat de bodem een levend functionerend systeem is en dat de diverse bodemfuncties in onderlinge samenhang dienen te worden gezien.

Eén van de aanleidingen om een strategie uit te brengen is, dat het bodembeleid – binnen het Europese beleid en wetgeving – verbrossend is en niet altijd consistent is geformuleerd. De Nederlandse gemeenten en provincies verwelkomen daarom, dat op communautair niveau activiteiten worden ontwikkeld om deze verbrossing en inconsistenties weg te nemen. De ongewenste situatie dient met spoed te worden aangepakt; waar het gaat om nieuwe beleids- en wetgevingsinitiatieven dient het bodemaspect direct te worden meegenomen.

Verder is het van belang bijzondere aandacht te geven aan de afstemming van de kaderrichtlijn bodem met de kaderrichtlijn water en de kaderrichtlijn afvalstoffen.

In dit verband stellen wij het op prijs dat op korte termijn initiatieven worden genomen om het duurzame bodembeheer ook daadwerkelijk Europees te verankeren. Immers waar lidstaten, lokale en regionale autoriteiten – in artikel 3 van de richtlijn – worden opgeroepen de bodemdegradatie te voorkomen bij de ontwikkeling van

sectoraal beleid, kan Europa niet achterblijven. Sterker nog: initiatieven tot beleids- en wetgevingsintegratie door lidstaten en van de lokale en regionale overheden kunnen door het achterblijven van initiatieven op communautair niveau worden gefrustreerd.

Wij pleiten ervoor dat de Commissie bij de herziening van de Richtlijn gebruik zuiveringsslib in de landbouw (86/278/EEG) de nadruk legt op voedsel- en diervoederveiligheid. Dat slib kan naast chemische verontreinigingen tevens bacteriologische, pathogene (ziekmakende) en hormonale verontreinigingen bevatten. Vooral hormonale verontreinigingen, afkomstig van medicijngebruik, kunnen leiden tot genetische aanpassingen bij diersoorten. Een en ander is bij riooloverstorten bij vissen geconstateerd. Bij toepassing van het zuiveringsslib, en daarmee gelijk te stellen slibben, moeten bacteriologische verontreinigingen en pathogenen voldoende zijn geneutraliseerd. In dit verband wordt verwezen naar de discussies op de bijeenkomst van stakeholders over de herziening van de richtlijn op 15 en 16 januari 2004 in Brussel.

Met betrekking tot de bodembiodiversiteit onderkennen wij – met de Europese Commissie – dat op dit moment onvoldoende kennis aanwezig is om beleidsuitspraken te doen. Bekend is echter dat het bodemleven van essentiële betekenis is voor een groot aantal functies van de bodem en dat er duidelijke relaties zijn tussen de aanwezigheid van bepaald bodemleven en de flora en fauna op de bodem. Dit betekent naar de mening van de Nederlandse gemeenten en provincies, dat er alles aan gedaan moet worden om – in het licht van het bevorderen van een duurzaam bodemgebruik – de kennisachterstanden snel weg te werken. Wij vragen de Europese Commissie op dit terrein initiatieven te ontwikkelen.

Naast de bodembiodiversiteit ontbreekt ook kennis over de invloed van de klimaatverandering op het duurzaam functioneren van de bodem. In algemene zin is er ten aanzien van de fysieke aspecten wel bekend dat het zeewater stijgt en dat neerslagpatronen sterk kunnen wijzigen. De klimaatverandering heeft echter ook invloed op thema's zoals erosie en organische stof. Aan de Europese Commissie wordt gevraagd initiatieven te nemen om de invloed van de klimaatverandering op de bodem met voortvarendheid in beeld te brengen. Daarbij moet tevens inzicht ontstaan wat – naast de CO₂-reductie – aan bodemgerelateerde maatregelen kan worden gedaan.

Naar onze mening dient naast de bewustwording van het belang van bodem en het uitwisselen van informatie op Europees niveau meer aandacht te worden gegeven aan het bodemerfgoed (aardkundige waarden) en de geodiversiteit. Beide bodemzaken hebben een sterke relatie met natuur en landschap. Uiteraard liggen er op dit terrein belangrijke verantwoordelijkheden voor de lidstaten en de lokale en regionale autoriteiten. Niettemin zou het aanwijzen van bepaalde situaties als Europees aardkundig monument een belangrijke stap kunnen zijn in het erkennen van de betekenis van deze verschijnselen. In de Nederlandse provincies Noord-Holland en Utrecht zijn op dit punt goede ervaringen opgedaan.

De Nederlandse gemeenten en provincies:

- Verwelkomen dat op communautair niveau activiteiten worden ontwikkeld voor beleids- en wetgevingsintegratie. Zij menen dat dit structureel en zeer spoedig moet worden aangepakt;
- Vragen de Europese Commissie initiatieven te nemen om de invloed van de klimaatverandering op de bodem met voortvarendheid in beeld te brengen;
- Vragen de Europese Commissie de kennisleemten over de bodembiodiversiteit zo spoedig mogelijk in beeld te brengen en te slechten.

X. Bestuurslasten

De lidstaat moet de Commissie periodiek informatie verschaffen over uiteenlopende aspecten van de kader-richtlijn bodem (artikel 16 betreft rapportageverplichtingen en artikel 17 betreft de uitwisseling van informatie). De Nederlandse gemeenten en provincies zullen een aanzienlijk deel van deze informatie moeten leveren. Dit betekent voor ons een aanzienlijke toename van de bestuurslasten. Wij besteden de aandacht, de menskracht en de financiële middelen, die moet worden besteed aan rapportages, liever aan het daadwerkelijk verminderen van bodemdegradatie. We onderkennen dat de Commissie informatie nodig heeft om periodiek de voortgang te peilen. Wij stellen daarom voor een verplichting op te nemen om de Europese Commissie toegang te geven tot de bestaande informatiesystemen.

De Nederlandse gemeenten en provincies stellen voor om geen uitgebreide Europese rapportageverplichting te creëren en dat de lidstaten hun eigen rapportagesysteem kunnen blijven gebruiken. De Europese Commissie moet toegang krijgen tot deze informatie.

IPO en VNG

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) is de koepelorganisatie van de 12 Nederlandse provincies. Het heeft in Brussel een ambtelijke voorpost: het Huis van de Nederlandse Provincies (HNP). Vanuit het Huis van de Nederlandse Provincies worden bij de Europese instellingen in Brussel zowel de afzonderlijke als de gezamenlijke belangen van de provincies behartigd.

Interprovinciaal Overleg
Postbus 16107
2500 BC Den Haag
Tel: +31 (0)70 8881212
www.ipo.nl

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is de koepelorganisatie van de Nederlandse gemeenten. De VNG is de vereniging van en voor alle mensen, die bestuurlijk en ambtelijk in de Nederlandse Gemeenten werken. Samen met alle gemeenten stáát de VNG voor kracht en kwaliteit van het lokale bestuur. De VNG heeft in Brussel een ambtelijke voorpost. Daarnaast werkt de VNG samen met veel andere organisaties en is lid van o.a. de Europese koepel van verenigingen, de Council of European Municipalities and Regions (CEMR) en de internationale koepel United Cities and Local Governments (UCLG).

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Postbus 30435
2500 GK Den Haag
Tel. +31 (0)70 3738393
www.vng.nl

Contactpersonen:

André Smits
Provincie Drenthe: afdeling bodem
a.smits@drenthe.nl

Stef Hoogveld
Provincie Gelderland: afdeling leefomgevingkwaliteit
s.hoogveld@prv.gelderland.nl

Jan van Kleef
Provincie Noord-Brabant: directie ecologie
jvkleef@brabant.nl

Bert Roona
Huis van de Nederlandse Provincies
roona@NL-PROV.BE

Karin Braams
VNG: Afdeling Milieu & Mobiliteit
karin.braams@vng.nl

Simone Goedings
VNG: Directie Europa & Internationaal
simone.goedings@vng.nl