

---

Vergaderjaar 2006–2007 B

---

**30 839**

**Subsidiariteitstoets van het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor bodembescherming en de wijziging van richtlijn 2004/35/EG (COM(2006) 232)**

**Nr. 2**

**BRIEF VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE SUBSIDIARITEITSTOETS**

Aan:

De voorzitter van de vaste commissie voor Milieu van de Eerste Kamer  
De voorzitter van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van de Tweede Kamer

Den Haag, 4 oktober 2006

Geachte collega's,

Zoals u bekend is afgelopen voorjaar de tijdelijke commissie subsidiariteitstoets ingesteld. Deze commissie toetst, samen met de betrokken vakcommissies, elf voorstellen en groenboeken van de Europese Commissie aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. Deze voorstellen zijn door beide Kamers aangewezen uit het wetgevings- en werkprogramma voor 2006 van de Europese Commissie. De te volgen procedure is weergegeven in kamerstuk 30 389, nr. 1 (p. 7–9).

Onlangs heeft de Europese Commissie bovengenoemd voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad, houdende instelling van een raamwerk voor de bescherming van de bodem en tot wijziging van Richtlijn 2004/35/EG gepubliceerd, ook wel «kaderrichtlijn bodem» genoemd. De tekst van het voorstel, alsmede de daaraan voorafgegane mededeling van de Commissie, houdende de Thematische Strategie voor bodembescherming (COM(2006)231), is bij deze brief gevoegd. Het voorstel staat op de zogenaamde «lijst van elf».

De tijdelijke commissie heeft het voorstel onderworpen aan de subsidiariteitstoets. Haar bevindingen staan samengevat in het preadvies, dat ik u hierbij ter kennisneming toezend. Dit preadvies bevat een samenvatting van het voorstel en overwegingen over de bevoegdheid van de Gemeenschap, naast uiteraard overwegingen over de subsidiariteit. Tevens is een leidraad bijgesloten die gevolgd wordt om de toets uit te voeren. In verband met de gestelde termijn zie ik uw advies graag vóór 17 oktober tegemoet.

Met vriendelijke groet,

J.J. van Dijk,  
voorzitter van de tijdelijke commissie subsidiariteitstoets

# **Toetsing aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit van het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor bodembescherming en de wijziging van richtlijn 2004/35/EG**

## **Voorstel**

Het voorstel voldoet in strikte zin aan het subsidiariteitsbeginsel. De Commissie is bevoegd om het voorstel in te dienen. De beantwoording van de vraag of het voorstel past binnen de door de Gemeenschap te verwezenlijken doelstellingen van het milieubeleid en de algemene doelstellingen, zoals geformuleerd in het EG-Verdrag, vereist een in hoge mate politieke afweging die binnen de verantwoordelijke vakcommissies van beide Kamers gemaakt moet worden. Op voorhand kan echter worden gesteld dat de voorgestelde maatregelen moeten zijn gericht op grensoverschrijdende gevallen.

## **Toelichting**

Als sluitstuk van het zesde Actieprogramma Milieu heeft de Europese Commissie op 22 september 2006 een Thematische strategie voor bodembescherming gepresenteerd. Er bestaan al strategieën voor bestrijding van luchtvervuiling; bescherming van het zeemilieu; preventie en hergebruik van afval; natuurlijke bronnen; het stedelijke milieu en pesticiden. De Thematische Strategie voor bodembescherming bestaat uit een mededeling van de Commissie<sup>1</sup>, een kaderrichtlijn<sup>2</sup> en een impact assessment<sup>3</sup>.

Het aan de subsidiariteitstoets te onderwerpen wetgevingsvoorstel, de kaderrichtlijn, formuleert gemeenschappelijke beginselen, doelen en te ondernemen acties. Het verplicht de lidstaten om een systematische benadering te volgen bij het identificeren en bestrijden van bodemdegeneratie. Verder moeten de lidstaten voorzorgsmaatregelen aannemen en moet bodembescherming in andere beleidsterreinen worden geïntegreerd. Het is echter aan de lidstaten om het ambitieniveau, specifieke doelen en uitvoeringsmaatregelen te bepalen. Reden hiervan is volgens de Commissie dat bodemdegeneratie een bijzonder verschillend beeld biedt binnen Europa, waar 320 bodemtypes zijn geïdentificeerd.

Lidstaten zijn verplicht om gebieden aan te wijzen, waar gevaar heerst voor erosie, verval van organisch materiaal, inklinking, verzilting en aardbevingen. Zij moeten risicoverminderende doelen opstellen voor die gebieden en programma's opstellen met maatregelen om die doelen te bereiken. Lidstaten moeten verdere vervuiling voorkomen, bevulde nationale gebieden inventariseren en nationale herstelprogramma's opstellen. Bij verkoop van een gebied, waar een mogelijk vervuilende activiteit heeft plaatsgehad of plaatsheeft, moet de verkoper of de koper een bodemgesteldheidsrapport verschaffen aan de verantwoordelijke overheidsinstantie en aan de andere partij bij de verkoopovereenkomst. Tenslotte zijn de lidstaten verplicht om de effecten van afsluiting te beperken of verzachten, bijvoorbeeld bij het herstellen van bruinkoolvelden.

<sup>1</sup> Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Thematische strategie voor de bescherming van de bodem (COM(2006)231).

<sup>2</sup> Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad, houdende instelling van een raamwerk voor de bescherming van de bodem en tot wijziging van Richtlijn 2004/35/EG (COM(2006)232). Laatstgenoemde richtlijn regelt milieuaansprakelijkheid m.b.t. het voorkomen en herstellen van milieuschade.

<sup>3</sup> SEC(2006)1165 en SEC(2006)620

## **Standpunt regering**

Nog niet bekend

## Beoordeling

*Toetsing van het voorstel aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit*

1.

*Attributie van bevoegdheden: bestaat er voor de na te streven doelstelling van het voorgenomen optreden een bevoegdheidstoekenning in het EG-Verdrag?*

Ja, artikel 175, lid 1 EG

2.

*Toepasselijkheid subsidiariteit in strikte zin:*

*Behoort het voorgenomen optreden tot de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap?*

- Het betreft een gemengde bevoegdheid, tevens is de co-decisieprocedure van toepassing. (zie artikelen 174 jo. 175, lid 1 EG)  
Hieruit volgt dat het voorstel in strikte zin voldoet aan het subsidiariteitsbeginsel. Niettemin zou bij de beoordeling of een voorstel voldoet aan het subsidiariteitsbeginsel nog de volgende leidraad gehanteerd moeten worden:

Optreden van de Gemeenschap is alleen gerechtvaardigd als aan beide aspecten van het subsidiariteitsbeginsel is voldaan:

- de doelstelling van het overwogen optreden kan niet voldoende door de lidstaten worden verwezenlijkt in het kader van hun nationaal grondwettelijk stelsel, en
- de doelstelling kan daarom beter door de Unie worden verwezenlijkt.

Om na te gaan of aan deze voorwaarde is voldaan, worden de volgende richtsnoeren gehanteerd:

- a. Behelst de betrokken kwestie *transnationale* aspecten die door een optreden van de lidstaten niet bevredigend kunnen worden geregeld?
- b. Is het optreden van lidstaten alleen of het niet optreden van de Gemeenschap *in strijd met de voorschriften van het EG-verdrag* (zoals de noodzaak om concurrentievervalsing tegen te gaan of verkapte handelsbeperkingen te voorkomen of de economische en sociale samenhang te versterken) of zou dit op een andere manier de belangen van de lidstaten aanzienlijk schaden?
- c. Zal een optreden op *communautair* niveau vanwege de schaal of de gevolgen ervan *duidelijke voordelen* opleveren ten opzichte van een nationaal optreden?  
D.w.z. is het optreden op EG-niveau effectiever vergeleken met:
  - i. Gezamenlijk of afzonderlijk nationaal optreden,
  - ii. optreden in andere internationale fora (zoals in internationale fora overeengekomen regelgeving waaraan het grootste deel van de lidstaten al is gebonden),
  - iii. in het geheel niet optreden (zelfregulering, afspraken – codes – tussen marktpartijen of sociale partners)

De Commissie stelt dat het voorstel voldoet aan het subsidiariteitsbeginsel. Ten eerste kunnen volgens haar de doelstellingen van het voorstel niet voldoende worden bereikt door de lidstaten vanwege de volgende redenen:

- bodemdegeneratie in de ene lidstaat of regio kan grensoverschrijdende gevolgen hebben,
- grote verschillen tussen nationale beschermingsregimes, met name v.w.b. bodemverontreiniging, kan voor economische actoren in

- sommige gevallen zeer verschillende verplichtingen meebrengen, waarmee een onevenwichtige situatie voor hun constante kosten en een verstoring van de concurrentie in de interne markt ontstaat,
- opname van verontreiniging door voedsel en gewassen uit de grond kan gevolgen hebben voor de kwaliteit van producten die binnen de interne markt worden verhandeld, wat een risico vormt voor de gezondheid van mens en dier; handelen aan de bron op Gemeenschapsniveau zal complementair zijn aan de kwaliteitscontroles die op nationaal niveau worden verricht ter verzekering van voedselveiligheid,

Voorts stelt de Commissie dat de doelstellingen beter kunnen worden verwezenlijkt door Gemeenschapsoptreden om de volgende redenen:

- bodemdegeneratie heeft gevolgen voor andere milieuterreinen, waarvoor reeds beschermende Gemeenschapswetgeving bestaat (zoals water, natuur, biodiversiteit, klimaatverandering). Gemeenschapsoptreden bij bodembescherming zal gaten dichten en een consistente en efficiënte sectoroverschrijdende milieukwaliteitsbescherming verzekeren. Bodembescherming draagt op de lange termijn bij aan het verzekeren van voedselveiligheid en agrarische productiviteit. Het hebben van gemeenschappelijke beginselen om duurzaam gebruik van grond te definiëren, zal het mogelijk maken de onderzoeksagenda's op nationaal en Gemeenschapsniveau te verduidelijken en daarmee efficiënter gebruik maken van R&D-fondsen om kennisachterstanden in te lopen,
- door een ambitieus en coherent netwerk te verwerven kan de Gemeenschap een leidende rol op het internationale speelveld spelen, terwijl andere landen een aanmerkelijke behoefte hebben aan overdracht van kennis en technische ondersteuning,
- tot nu toe hebben slechts negen lidstaten specifieke wetgeving op het terrein van bodembescherming; tussen de lidstaten bestaat een groot verschil in vooruitgang bij het verzekeren van duurzaam gebruik van grond. Het voorstel wil gemeenschappelijke beginselen, doelstellingen en te ondernemen acties voor alle lidstaten realiseren om een level playing field te verzekeren en te verzekeren dat lidstaten alle bedreigingen voor de bodem aanpakken en bodembescherming niet gedeeltelijk aanpakken.

### **Oordeel TCS over de subsidiariteit**

Het voorstel voldoet in strikte zin aan het subsidiariteitsbeginsel. De Commissie is bevoegd om het voorstel in te dienen. De beantwoording van de vraag of het voorstel past binnen de door de Gemeenschap te verwezenlijken doelstellingen van het milieubeleid en de algemene doelstellingen, zoals geformuleerd in het EG-Verdrag, vereist een in hoge mate politieke afweging die binnen de verantwoordelijke vakcommissies van beide Kamers gemaakt moet worden. Op voorhand kan echter worden gesteld dat de voorgestelde maatregelen moeten zijn gericht op grensoverschrijdende gevallen.