

Decentrale overheden in Nederland bundelen krachten om impact te doorgronden

Impact van de EU-Bodemmonitoringsrichtlijn op decentraal niveau

Op 5 juli 2023 publiceerde de Europese Commissie haar voorstel voor de EU-bodemmonitoringsrichtlijn. De provincies, waterschappen en gemeenten willen de impact van dit richtlijnvoorstel voor het decentrale publieke bestel in Nederland doorgronden. Zij werkten daarom samen aan een decentrale impactanalyse.

Door: Paul Oude Boerrigter, Henk van den Berg, Eveline Reynhout, Marieke Prins en Mirabel Vlaming

Over de auteurs:

Paul Oude Boerrigter, Provincie Gelderland, namens IPO/BOOG
Henk van den Berg, VNG
Eveline Reynhout, Unie van Waterschappen
Marieke Prins en Mirabel Vlaming namens het projectteam van Ambient en FLO Legal
Reageren: m.prins@ambient.nl

De Europese bodemmonitoringsrichtlijn als instrument voor bodemverbetering

De Europese Commissie (EC) constateert in de Bodemmonitoringsrichtlijn dat ongeveer 60 tot 70% van de bodems in de EU momenteel in een ongezonde staat verkeert. “Alle lidstaten hebben met bodemaantasting te maken en het is een steeds groter wordend probleem. Bodemdegradatie heeft oorzaken en gevolgen over de landgrenzen heen, en leidt in de hele Europese Unie en in de buurlanden tot een verminderd vermogen van de bodem om essentiële diensten te leveren. Hierdoor ontstaan risico’s voor de menselijke gezondheid, het milieu, het klimaat, de economie en de samenleving, waaronder risico’s voor de voedselzekerheid, de waterkwaliteit, de toegenomen gevolgen van overstromingen en droogte, de productie van biomassa, koolstofemissies en een verlies aan biodiversiteit.” De EC drukt (de gevolgen van) bodemdegradatie in de richtlijn ook uit in geld: “tientallen miljarden euro’s”, omdat bodemgezondheid gevolgen heeft “voor de verlening van ecosysteemdiensten met een belangrijk economisch rendement”.

De EC zet de Bodemmonitoringsrichtlijn dan ook in als instrument om te werken aan de bescherming en het herstel van bodems. Dit doen ze door voor alle bodems in de EU een solide coherent monitoringskader op te zetten én de bodemgezondheid in de EU te verbeteren. Met de in de richtlijn opgenomen verplichtingen beoogt de EC om in 2050 alle bodems in de EU

gezond te hebben en bodems die al gezond zijn in die toestand te behouden.

Definitie van ‘gezonde bodems’ (bron: richtlijnvoorstel)

Gezonde bodems bevinden zich in een goede chemische, biologische en fysische staat zodat zij ecosysteemdiensten kunnen leveren die van vitaal belang zijn voor mens en milieu, zoals veilig, voedzaam en toereikend voedsel, biomassa, schoon water, de kringloop van voedingsstoffen, koolstofopslag en een habitat voor biodiversiteit.

Decentrale overheden in Nederland bereiden zich voor

Lang verwacht en met zowel belangstelling als enige terughoudendheid hebben de decentrale overheden uitgekeken naar de publicatie van de richtlijn. Enerzijds lang verwacht, omdat de richtlijn eindelijk aandacht vraagt voor het verkrijgen van gezonde bodems. Een erkenning die in Nederland de laatste jaren steeds meer bijval ontvangt, omdat duidelijk is dat zonder de grenzen van het bodem- en watersysteem te herkennen en erkennen, veel maatschappelijke opgaven niet gerealiseerd kunnen worden. De bodemmonitoringsrichtlijn kan dat zetje in de rug bieden om echt werk te maken van bodemmaatregelen die bijdragen aan klimaatadaptief bouwen, aan duurzame landbouw en om te komen tot slimme keuzes bij de ruimtelijke opgaven in ons land. Daarnaast is de EU-bodemmonitoringsrichtlijn een belangrijke stap om daadwerkelijk in 2050 te komen tot gezonde bodems: het doel uit de EU-bodemstrategie voor 2030. Dit is een strategie die ook Nederland omarmd heeft. Anderzijds is er ook terughoudendheid, vanwege de mogelijke verplichtingen en doorwerking naar de decentrale overheden. Met de komst van de Omgevingswet verandert het bodembeleid al aanzienlijk en vindt er ook een verschuiving van bevoegdheden plaats. Daarnaast is

duidelijk dat veel overige maatschappelijke opgaven, zoals de woningbouw en de energietransitie, onder druk komen te staan van beschermende milieuregeling.

De bodemmonitoringsrichtlijn is dus een stimulans om een balans te zoeken tussen beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. De decentrale overheden hebben daarom de handen ineen geslagen om meer grip te krijgen op deze bodemmonitoringsrichtlijn en de impact te doorgronden. Dit hebben zij gedaan door advies in te winnen bij een samenwerking van Ambient en FLO Legal.

De decentrale impactanalyse

De bodemmonitoringsrichtlijn kan effect hebben op de bodemtaken die nu bij verschillende decentrale overheden liggen. Het doel van de decentrale impactanalyse is om inzicht te krijgen in:

1. de verplichtingen en maatregelen die volgen uit de bodemmonitoringsrichtlijn;
2. het effect op het (bodem)beleid en de taken van provincies, gemeenten en waterschappen;
3. de relatie met (haalbaarheid van) maatschappelijke opgaven die lokaal of regionaal spelen.

Kijkend naar de richtlijn, vallen direct vier zaken op. Ten eerste zijn niet alle gebruikte definities helder in de Nederlandse context. Ten tweede, heeft de richtlijn betrekking op de gehele bodem tot aan het moedergesteente en dus niet enkel de top laag, hoewel de maatregelen die de richtlijn voorschrijft vooral daar plaatsvinden. Ten derde, stelt de EC via deze richtlijn geen harde en juridisch bindende doelen ten aanzien van het daadwerkelijk bereiken van een gezonde toestand voor alle bodems in de EU. Het betreft, kortom, vooral een inspanningsverplichting. Ten vierde, zijn er geen uitzonderingen opgenomen in de bodemmonitoringsrichtlijn. Dit is anders dan in de Kaderrichtlijn Water (KRW), waarin wel uitzonderingen worden genoemd voor het doelbereik.

Verder inzoomend, worden in de richtlijn drie type maatregelen genoemd waar diverse verplichtingen onder hangen. Het zijn de volgende drie maatregelen:

1. Monitoring en beoordeling gezondheid bodems

Deze maatregel omvat het opstellen van een monitoringskader, het vaststellen van bodemgezondheidsindicatoren en meetpunten, het uitvoeren van de monitoring en het beoordelen van de gezondheid van de bodem.

2. Duurzaam beheer van bodems

Deze maatregel omvat het vaststellen van duurzame bodembeheerpraktijken voor alle bodems en herstelmaatregelen bij ongezonde bodems op basis van de resultaten van de monitoring van de bodemgezondheid. Daarnaast gaat deze maatregel over bewustzijn vergroten en voorlichting geven en over het beperken van ruimtebeslag en bodembedekking.

3. Identificeren en beheer van verontreinigde bodems

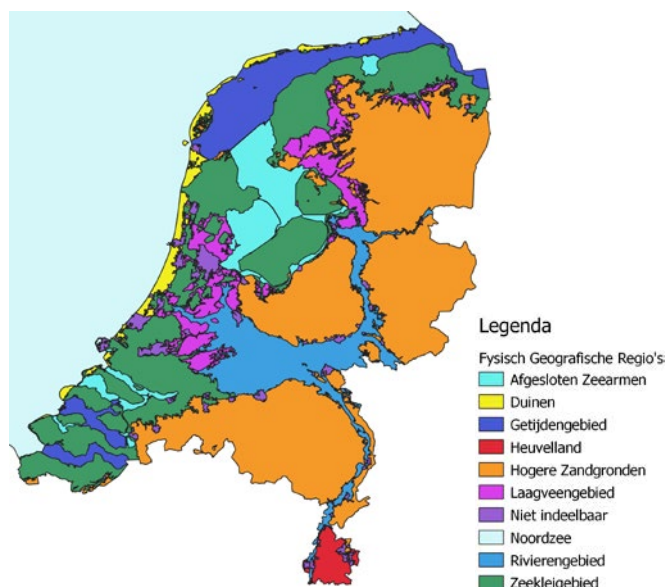
Deze maatregel omvat het identificeren en onderzoeken van (potentieel) verontreinigende locaties en vervolgens het treffen van maatregelen om het risico van de verontreinigingen tot een aanvaardbaar niveau te brengen.

De richtlijn koppelt een aantal (niet alle!) van bovenstaande verplichtingen aan het geografische niveau van zogenaamde 'bodemdistricten'. Bodemdistricten zijn door de lidstaat nieuw aan te wijzen geografische eenheden. De bodemdistricten moeten gezamenlijk het gehele grondgebied van de lidstaat beslaan. Een interessante constatering in de impactanalyse is dat de ligging van bodemtypes in Nederland nauw overeen lijkt te komen met de fysisch geografische regio's die we in Nederland kennen (zie onderstaande figuren). We zien dat Nederland rijk vertegenwoordigd is met Fluvisols (gebieden van Nederland die onder zeeniveau liggen), Cambisols (rondom de rivieren) en Podzols (op de zandgronden). Daarnaast zien we Histosols terug op de laagveengebieden van Noord- en Zuid-Holland en de hoogveengebieden in Friesland. Arenosols vinden we langs de kust en tot slot de Luvisols in Zuid-Limburg, waar löss te vinden is. Daarmee is overigens zeker niet gezegd dat dit de bodemdistricten (zouden moeten) worden, want hiervoor is van belang ook te kijken naar huidige geografische eenheden en bestuurlijke grenzen in Nederland.

De verantwoordelijkheid voor de maatregelen ligt bij één of meer zogenoemde 'competent authorities' ('bevoegde autoriteiten').



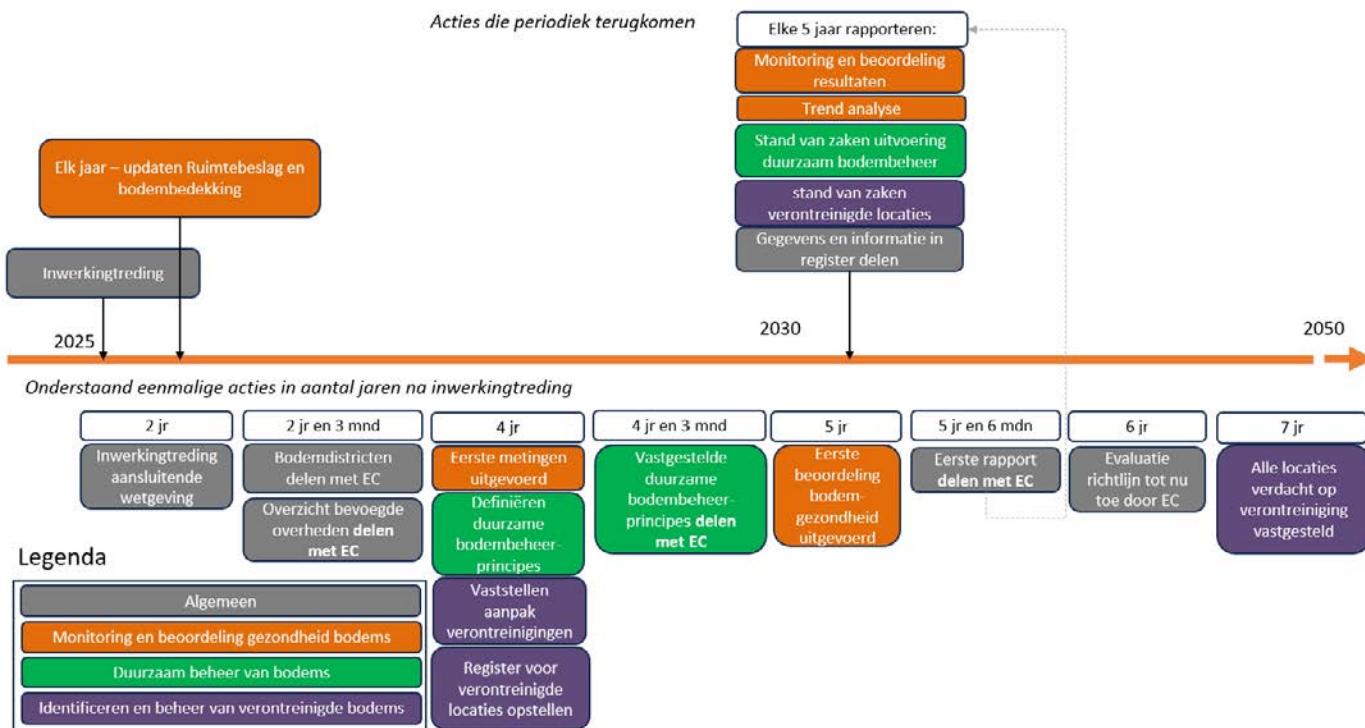
Figuur 1: Bodemtypen volgens WRB (2006) en Nuts 1 grenzen voor Nederland.



Figuur 2: Fysische geografische regio's Nederland.

Tabel: Implementatie richtlijn

Voor de implementatie van de richtlijn geeft de Europese Commissie een aantal deadlines en terugkerende activiteiten weer. Deze zijn in het kader van de impactanalyse in onderstaand schema gevisualiseerd.



De lidstaten hebben ruimte om per type maatregel (zie boven) te bepalen, welke bevoegde autoriteit hiervoor verantwoordelijk is en dus deze ‘competent authority’ zal zijn. De ‘competent authority’ is overigens niet per definitie een overheidsorganisatie en ook niet per definitie een reeds bestaande organisatie. Kijkend naar de impact op decentrale overheden, is een belangrijke conclusie dan ook dat de effecten op het takenpakket sterk samenhangen met de wijze waarop Nederland als lidstaat besluit de richtlijn te implementeren.

De richtlijn hanteert het *one out, all out* beginsel bij monitoring en beoordeling van de bodemgezondheid en daar is nog de nodige discussie over. Vergelijkbaar met de Kaderrichtlijn Water betekent dit dat als de bodem op één indicator ‘slecht’ scoort de hele bodem als ‘niet gezond’ wordt bestempeld. De verwachting is dat daarmee vrijwel geen van de Nederlandse bodems aan de normen zal voldoen, terwijl ze wel ecosystemendiensten leveren. De wijze van beoordelen en rapporteren is daarmee een belangrijk aandachtspunt dat volgt uit de impactanalyse. De vraag is of een alternatieve benadering mogelijk is, bijvoorbeeld dat als een bodemgezondheidsindicator niet voldoet er herstelmaatregelen worden geïnitieerd, al dan niet in gezamenlijkheid met terreinbeheerders en landeigenaren, waardoor de bodem beter in staat wordt gesteld om ecosystemendiensten te leveren. En op die wijze te werken aan gestage verbetering en behoud van gezonde bodems, wat vervolgens ook via de monitoring, beoordeling en rapportage in beeld komt.

Mogelijke decentrale impact: bevoegde autoriteit, verantwoordelijkheid voor monitoring

De richtlijn kan op meerdere manieren impact hebben op de decentrale overheden. Zo kunnen ze bij de implementatie aangevoerd worden als bevoegde autoriteit. Ook is het mogelijk dat decentrale overheden verantwoordelijk gesteld worden voor (een gedeelte van) de monitoring. Daarnaast vinden de decentrale

overheden het van belang dat de implementatie van de richtlijn aansluit bij de programma’s waar de overheden nu al mee werken. De exacte impact van de richtlijn voor elke decentrale overheid is echter sterk afhankelijk van de wijze waarop Nederland als lidstaat ervoor kiest de richtlijn te implementeren (zie tabel). Om die reden lag de focus in deze impactanalyse op de feitelijke verplichtingen en een doorkijkje naar de mogelijke implementatie. Dit stelt de decentrale overheden in staat om een ter zake kundige gesprekspartner te zijn voor het Rijk in de implementatiefase en de eigen positie daarin te bepalen. In elk geval is bij de implementatie directe samenhang met landelijke beleidsontwikkelingen van belang (zoals o.a. ‘Water en Bodem Sturend’, Nationaal Milieuprogramma, Nationaal Programma Landbouwbodems), alsook directe samenhang met decentraal beleid door aan te sluiten op de bevoegdheden onder de Omgevingswet. Dit, zodat het e.e.a. leidt tot een overzichtelijk, coherent en uitvoerbaar beleid.

Tot slot

De voorlopige constatering is dat de richtlijn bijdraagt aan het verkrijgen van uitgebreidere kennis van de bodemgezondheid om daarmee de oorzaken van bodemdegradatie beter te kunnen aanpakken en afwenteling naar toekomstige generaties te voorkomen. Een gezonde bodem levert immers diensten voor vele maatschappelijke opgaven. Dat gezegd hebbend, is voor succesvol werken aan bodemgezondheid helderheid nodig over de aard van de verplichtingen uit Europa: resultaat of inspanning? En ook is er een werkbare richtlijn nodig voor wat betreft de te hanteren definities en methodes voor de beoordeling van gezonde bodems. Alleen dan kunnen alle spreekwoordelijke neuzen dezelfde kant op: de baten van de richtlijn voor nu en de toekomst écht realiseren. Met die blik zullen de decentrale overheden de komende onderhandelingsperiode in Europa nauwgezet volgen en waar mogelijk van input voorzien.