

# De consequenties van de Europese bodemrichtlijn voor het Nederlandse beleid

Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) heeft de consequenties voor Nederland geëvalueerd van het nieuwe voorstel van de Europese Commissie voor een Europese Kaderrichtlijn voor Bodem. Veel uitgangspunten van de richtlijn sluiten aan op het Nederlandse bodembeleid. De brede kaders van de richtlijn bieden flexibiliteit, maar ook vraagtekens over de mogelijke doorwerking van de richtlijn in concrete praktijksituaties rond bodemafdekking, verlies van organische stof en verzilting door zeespiegelstijging<sup>1</sup>.

Aaldrik Tiktak, Bart Wesselink en Jos Notenboom



**Dr. A. Tiktak** (aaldrik.tiktak@mnp.nl), **Dr. Ir. L.G. Wesselink** (bart.wesselink@mnp.nl) en **Dr. Ir. J. Notenboom** (jos.notenboom@mnp.nl) zijn werkzaam bij het Milieu- en Natuurplanbureau.

## DE EUROPESE KADERRICHTLIJN BODEM

In dit artikel evalueert het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) de consequenties voor Nederland van het voorstel van de Europese Commissie voor een Europese Kaderrichtlijn Bodem, hierna KRB genoemd<sup>2</sup>. De KRB is de wettelijke uitwerking van de thematische strategie voor bodembescherming<sup>3</sup>, die is opgesteld als onderdeel van het 6<sup>e</sup> Milieuactieprogramma van de Europese Unie. Dit actieprogramma beschrijft het milieubeleid voor de periode 2001-2011<sup>4</sup>. Naast de bodemstrategie heeft de Commissie zes andere strategieën opgesteld, voor onder andere de Europese luchtkwaliteit, het

mariene milieu, en gewasbeschermingsmiddelen. Met het publiceren van de bodemstrategie begeeft de Commissie zich op een voor Europa nieuw beleidsterrein. De Commissie vindt een kaderrichtlijn het meest geëigende instrument om een samenhangend Europees bodembeleid te waarborgen zonder afbreuk doen aan het beginsel dat de EU niet iets moet doen dat door lagere overheden kan worden afgehandeld (subsidiariteitsbeginsel)<sup>2,3</sup>. De richtlijn biedt lidstaten daarom veel ruimte om zelf maatregelen en doelstellingen te kiezen.

De KRB stelt een kader vast voor de bescherming van de bodem met als doel het behoud van het vermogen van de bodem om ecologische, economische, maatschappelijke en culturele functies te vervullen. Lidstaten moeten maatregelen gaan nemen om een zevental grootschalige bedreigingen voor Europese bodems te verminderen: verontreiniging, erosie, verlies van organische stof, verdichting, verzilting, afdekking en aardverschuivingen. Daarnaast vraagt de KRB aan lidstaten om de zorg voor de bodem mee te nemen in het beleid voor een groot aantal sectoren (externe integratie). De KRB is daarmee breed van opzet en vult beleidshiaten waarin de bestaande Europese wetgeving niet voorziet (tabel 1).

## COMMISSIE KAN OP BASIS VAN HUIDIGE VOORSTEL GEEN NORMEN OPLEGGEN

De KRB schrijft geen bodemnormen voor, maar benoemt wel een mogelijke toekomstige harmonisatie door de Commissie in

samenpraak met de lidstaten (zogenoemde 'comitologie') van methoden voor beoordeling van risico's voor bodemverontreiniging en aanpassing van de zeer algemene kenmerken, die gehanteerd moeten worden bij de aanwijzing van risicogebieden. Ondanks dat er van uitgegaan moet worden dat de Commissie deze bevoegdheden ruim kan interpreteren, kan de Commissie op grond van deze bepaling geen grenswaarden of normen opleggen. Aanpassingen die via comitologie plaatsvinden, moeten namelijk getoetst worden door het Europees Parlement en de Raad op ondermeer subsidiariteit en proportionaliteit.

De beleidsruimte zou wel door de rechter ingeperkt kunnen worden. De algemene uitgangspunten van de KRB kunnen namelijk door lokale overheden verschillend geïnterpreteerd worden. Derden kunnen zich bij de rechter beroepen op eenduidige interpretatie van KRB-verplichtingen. Dit zou tot uniformering en inperking van de beleidsruimte kunnen leiden.

## DE BODEMPROBLEMEN IN NEDERLAND EN HET BESTAANDE BELEID

Ten opzichte van ons omringende landen is het landgebruik in Nederland intensief. Zo heeft Nederland de grootste veedichtheid van Europa. Het intensieve bodemgebruik in Nederland is, zeker in het verleden, niet altijd duurzaam geweest. Dit heeft ertoe geleid dat een aantal van de door de Commissie genoemde bodembereidingen ook in Nederland spelen. De

	Organische stof verlies	Lokale bodemverontreiniging	Diffuse bodemverontreiniging	Bodemafdekking	Bodemverdichting	Bodembiodiversiteit	Verzilting	Overstromingen	Aardverschuivingen	Erosie	Woestijnvorming
Gemeenschappelijk landbouwbeleid: landbouwmilieumaatregelen, plattelandsontwikkeling	✓		✓		✓	(✓)				✓	
Kaderrichtlijn water: stroomgebiedbeheersplannen, grondwater			✓				✓				
Wetgeving voor nitraat, bestrijdingsmiddelen en luchtverontreiniging	✓		✓								
Hoogwaterrichtlijn			(✓)	(✓)				✓			
Afvalstoffenwetgeving: nuttige toepassing, verminderen storten, biologisch afbreekbaar afval	✓		✓								

TABEL 1. BELANGRIJKSTE BESTAANDE EU-BELEIDSTERREINEN DIE DOORWERKEN OP BODEM-BESCHERMING.

belangrijkste bedreigingen zijn: lokale bodemverontreiniging door activiteiten in het verleden, diffuse verontreiniging met fosfaat en zware metalen in het landelijk gebied en het verlies van organische stof in de veenweidegebieden. Verzilting kan onder invloed van klimaatverandering in de toekomst een grootschalig probleem worden en de bodemafdekking blijft toenemen. Daarentegen zijn erosie door

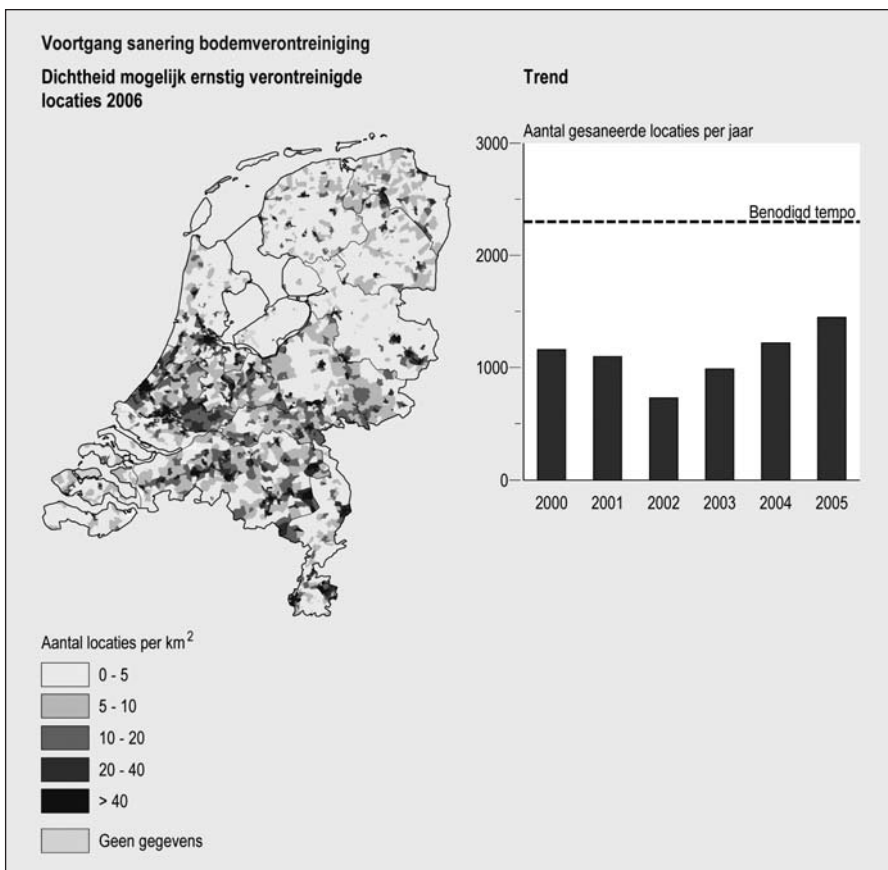
wind en water in Nederland lokale fenomenen, komen aardverschuivingen niet voor en is bodemverdichting nog onderwerp van onderzoek. In de rest van deze paragraaf gaan we in op de individuele bodembedreigingen genoemd in de KRB en het bestaande Nederlandse beleid.

Lokale verontreiniging: In Nederland zijn circa 56.000 locaties door tal van activi-

teiten in het verleden ernstig verontreinigd geraakt, waarvan er naar schatting 11.000 onaanvaardbare risico's opleveren voor het huidige gebruik (de zogenaamde spoedlocaties)<sup>5</sup>. Het Nederlandse beleid is vastgelegd onder de Wet bodembescherming (Wbb) en nadere Besluiten. De doelstelling is om de saneringsoperatie voor 2030 af te ronden. In 2005 zijn circa 1.500 saneringen afgerond. Dit aantal is onvoldoende om voor 2030 alle 56.000 locaties te saneren. Daarvoor moet het tempo omhoog naar 2.300 locaties per jaar (figuur 1).

Diffuse verontreiniging: In landbouwgronden hopen zich, onder andere door toepassing van meststoffen, zware metalen en fosfaat op. Momenteel is 55% van de landbouwgronden fosfaatverzadigd. De belasting van landbouwgronden met zware metalen en fosfaat is in 2003 met 40-80% afgenomen ten opzichte van 1990. Het generieke mestbeleid heeft een belangrijke rol gespeeld bij het terugdringen van de fosfaatoverschotten, terwijl specifieke maatregelen, zoals het beperken van het gebruik van cadmiumhoudend fosfaatkunstmest de zware metalenbelasting hebben teruggedrongen. Ondanks deze prestaties wordt de huidige beleidsdoelstelling - bereiken van standstill - nog niet gehaald.

Verlies van organische stof: In tegenstelling tot omliggende landen, lijkt het *gehalte* aan organische stof in Nederlandse bodems sinds 1970 niet te zijn afgenomen. In veengronden neemt door ontwatering en oxidatie van veen de *voorraad* organische stof wel af. In het westelijke veenweidegebied daalt het maaiveld hierdoor met circa 1 cm per



FIGUUR 1. LIGGING VAN MOGELIJK ERNSTIG VERONTREINIGDE LOCATIES (LINKS) EN VOORTGANG VAN DE BODEMSANERINGSOPERATIE (RECHTS)

jaar. Er is geen specifiek beleid op het vasthouden van organische stof in bodems. In veenweidegebieden is maaiveld-daling door oxidatie van veen een erkend probleem, waarvoor beleid voor de lange termijn is geformuleerd in nota's van verschillende overheden. Concrete maatregelen om de daling van het maaiveld tegen te gaan beslaan momenteel echter slechts 5% van het veenweidegebied<sup>6</sup> (figuur 2). De belangrijkste maatregel is het verminderen van ontwatering, door het verhogen van het waterpeil. De discrepantie tussen de aandacht in de nota's en de uitvoering van concrete maatregelen illustreert de complexe belangenafweging in deze gebieden en de vaak hoge maatschappelijke kosten als gevolg van aanpassing van het grondwaterpeil. Zie verder tekstkader veenweidegebieden.

**Verzilting:** Irrigatie leidt in Nederland niet tot verzilting. Wel is er in polders van West Nederland opwaartse kwel van brak grondwater. Vooralsnog is dit een lokaal probleem, dat vooral in diepe polders speelt. Brakke kwel kan in de toekomst echter toenemen als gevolg van zeespiegelrijzing, maaiveld-daling en perioden met verminderd neerslagoverschot. De bestrijding van verzilting is in handen van de waterschappen. Deze hebben uitgebreide procedures ontwikkeld om het zoutgehalte van het polderwater zo laag mogelijk te houden.

**Bodemafdekking:** Door het bouwen van woningen, kantoren, bedrijven en wegen vindt bodemafdekking plaats. In Nederland is circa 14% van het landoppervlak bebouwd<sup>7</sup>. Door toename van het aantal huishoudens en het aantal werkenden is het areaal bebouwd oppervlak en de bodemafdekking in Nederland met 11% toegenomen (tabel 2). Het ruimtebeslag door wonen en werken in Nederland is wel (iets) minder toegenomen dan het aantal inwoners en het aantal werkenden, en veel minder dan het aantal huishoudens. Er is in Nederland geen beleid dat er expliciet op gericht is om de bodemafdekking, of de effecten ervan, te beperken. Het afkoppelen van verhard oppervlak, waarmee regenwater niet meer via het riool wordt afgevoerd maar lokaal in het oppervlaktewater of de bodem infiltreert, is een van de weinige concrete maatregelen die in de nieuwbouwpraktijk grootschalig worden toegepast<sup>8</sup>. Wel zijn er vanuit het Nederlandse beleid voor ruimtelijke ordening en waterdiverse beleidslijnen die bijdragen aan een zuinig en bewust omgaan met de bodem en de ondergrond. Dit beleid draagt op indirecte wijze bij aan het beperken van bodemafdekking<sup>8</sup>.

**Erosie:** Winderosie speelt vooral in de zandgronden van oostelijk Noord-Brabant en de veenkoloniën. Watererosie speelt vooral in de heuvelachtige gebieden van Zuid Limburg. Voor het bestrijden van

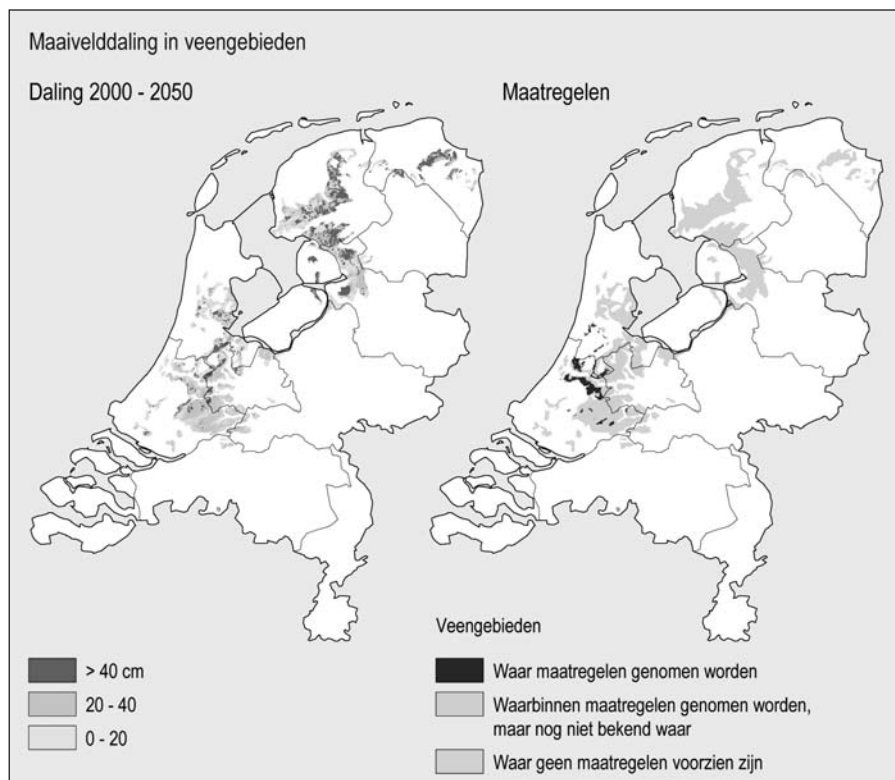
erosie gelden provinciale verordeningen. Boeren moeten aan deze verordeningen voldoen om voor inkomenssteun in aanmerking te komen (zogenoemde 'cross-compliance').

**Verdichting:** Fijnzandige gronden en lichte zavelgronden zijn gevoelig voor verdichting. Actuele kwantitatieve informatie over deze problematiek ontbreekt. Vooralsnog is er geen beleid op dit thema.

#### AANSLUITING VAN DE KRB OP HET NEDERLANDSE BELEID

Veel uitgangspunten van de KRB zijn vergelijkbaar met die van het Nederlandse bodembeleid. Dit betreft het beginsel dat bodemverontreiniging voorkomen moet worden, dat historische verontreinigingen gesaneerd moeten worden, dat de aanpak van bodemproblemen op het voor de lidstaat meest geschikte geografische en administratieve niveau moet plaatsvinden, dat rekening mag worden gehouden met de specifieke functie (ecologisch en maatschappelijk) van de bodem en dat gestreefd moet worden naar de integratie van bodembescherming in andere beleidsterreinen. Evenals de beleidsbrief Bodem, stelt de KRB geen bodemnormen voor. De richtlijn is daarmee primair een richtlijn die lidstaten tot planvorming aanzet. De KRB biedt lidstaten veel beleidsruimte, aangezien de doelstellingen en de tijdstermijnen waarop deze gehaald moeten worden, door lidstaten zelf bepaald mogen worden. De KRB kan de uitvoering van het Nederlandse bodembeleid op een aantal aspecten wel meer verplichtend maken, omdat de KRB een wettelijk instrument is. Per thema concludeert het MNP:

- Nederland is samen met enkele andere landen voorloper op het terrein van bodemsanering. Op dit terrein levert de KRB in Nederland naar verwachting geen beleidstekort. In een grote groep van andere EU-landen is dat wel het geval. Dit biedt kansen om Nederlandse kennis op dit terrein te exporteren. Qua aanpak lijkt de KRB goed aan te sluiten op het Nederlandse beleid. Zo omvat het saneringsbeleid zoals beschreven in de KRB dezelfde stappen als het Nederlandse beleid, namelijk het opstellen van een nationale saneringsstrategie, het vaststellen van een saneringsdoelstelling, het opzetten van uitvoeringsprogramma's en een financieringsstructuur daarvoor en het rapporteren van de voortgang. Ook de functiegerichte saneringsdoelstelling van de Nederlandse wet bodembescherming komt terug. De KRB vraagt namelijk om sanering 'rekening houdend met huidig en toekomstig goedgekeurd gebruik'. Er zijn ook mogelijke tegenstrijdigheden. Zo staat het Nederlandse



FIGUUR 2. VERWACHTE MAAIVELDDALING IN VEENGEBIEDEN TOT 2050 (LINKS) EN GEBIEDEN WAAR MAATREGELEN TEGEN MAAIVELDDALING VOORZIEN ZIJN (RECHTS).

Demografische ontwikkelingen (miljoenen)	1981	2000	Verandering
Bevolking	14,2	15,9	12%
Huishoudens	5,1	6,8	33%
Werkenden	4,8	6,9	44%
Ruimtebeslag (km <sup>2</sup> )			
Woongebied	1.997	2.211	11%
Hoofdwegen + spoorwegen	1.239	1.204	*
Bedrijfsterreinen	594	820	38%
Glastuinbouw	139	150	8%

TABEL 2. ONTWIKKELINGEN IN DEMOGRAFIE EN RUIMTEGEBRUIK IN NEDERLAND

beleid hergebruik van licht verontreinigde grond in stedelijke ontwikkeling toe, mits er elders in het gebied verbetering optreedt (saldering op gebiedsniveau). Deze aanpak kan strijdig zijn met de KRB, die stelt dat de opzettelijke of onopzettelijke introductie van gevaarlijke stoffen voorkomen moet worden.

- Het tegengaan van verlies van organische stof in veengebieden (vanuit het oogpunt van maaiveldafval en CO<sub>2</sub>-emissies) en het verminderen van diffuse bodemverontreiniging in het landelijk gebied, zijn onderwerpen die op de Nederlandse beleidsagenda staan. Door de KRB zal planvorming en uitvoering op deze thema's en integratie ervan in andere beleidsvelden een verplichtend karakter krijgen (zie tekstkader veenweidegebieden).
- De KRB vraagt om 'passende maatregelen' om bodemafdekking, of de effecten daarvan te beperken. Wat passende maatregelen om bodemafdekking te beperken zijn, is in een Europese context met zeer grote bodemverschillen en verschillend landgebruik niet eenvoudig te bepalen. Het is daarom niet mogelijk om te beoordelen of het huidige beleid voldoende is.
- De KRB benoemt een aantal thema's, die in EU-landen van belang zijn, maar in Nederland niet in het beleid geadresseerd zijn. Sommige thema's zijn in Nederland niet relevant (aardverschuivingen), zijn lokaal en kleinschalig (erosie) of zijn nog in de beleidsverkennde fase (zoals bodemverdichting en bodembiodiversiteit). De KRB kan het onderzoek en bewustwording op laatstgenoemde thema's versterken en lijkt voldoende ruimte aan Nederland te laten om zelf eventueel beleid te bepalen.
- Verzilting door irrigatie komt in Nederland niet voor, verzilting via zoute kwel wel. Verzilting is in Nederland daarom grotendeels een grondwaterprobleem dat daarmee buiten de werking van de KRB valt. Wanneer verzilting bodemfuncties bedreigt, valt het wel onder de werking van de KRB.

#### VEENWEIDEGEBIEDEN ZIJN MOGELIJK RISICOGEBIED ONDER DE KRB

Een nieuw begrip dat de KRB introduceert in het bodembeleid is 'risicogebied'. De richtlijn maakt geen onderscheid tussen grote of kleine gebieden en als er sprake is van aantoonbare risico's op bodemdegradatie, dan zijn lidstaten verplicht zulke gebieden aan te wijzen. Van de genoemde bodembedreigingen waarvoor risicogebieden moeten worden aangewezen (verlies van organische stof, erosie, aardverschuivingen, verdichting en verzilting) is alleen het verlies van organische stof in veengebieden in Nederland een grootschalig en goed beschreven fenomeen. Hoewel veengebieden niet expliciet genoemd worden in de KRB, zijn er aanwijzingen dat deze er wel onder vallen. De Nederlandse veenweidegebieden zijn namelijk van belang voor het vasthouden van CO<sub>2</sub> en daar sprake is van verlies van organische stof, moeten deze gebieden dus als risicogebied worden aangewezen. Daarmee wordt planvorming – en uitvoering van deze plannen – om risico's te verminderen verplicht.

#### CONCLUSIES

De Europese Kaderrichtlijn Bodem verplicht lidstaten van de EU tot het opstellen en uitvoeren van beleid dat de bodem tegen zeven bedreigingen beschermt. Het beschermingsniveau mag afhangen van de functie van de bodem en mag door decentrale overheden worden vastgesteld. Dat past in de uitgangspunten van het Nederlandse beleid. De richtlijn beschrijft onder meer hoe de aanpak van bodemverontreiniging in lidstaten georganiseerd moet worden. Die beschrijving sluit grotendeels aan op de bodemsaneringspraktijk in Nederland en biedt kansen om Nederlandse kennis op dit terrein te exporteren.

De richtlijn bevat een aantal aandachtspunten voor Nederland, waarover opheldering kan worden gevraagd bij de Commissie. Zo is de werking van de richtlijn breder en potentieel meer verplichtend dan het Nederlandse bodembe-

leid. Dat geldt bijvoorbeeld voor het beperken van de bodemafdekking door bebouwing en bestrating, het verminderen van het verlies van organische stof in veengebieden en in de toekomst het terugdringen van verzilting door zeespiegelstijging.

De richtlijn bevat veel algemene uitgangspunten. Die geven enerzijds beleidsruimte, maar kunnen door lokale overheden verschillend geïnterpreteerd worden. Denkbaar is dat derden zich dan bij de rechter beroepen op eenduidige interpretatie van verplichtingen uit de richtlijn. Dit zou tot uniformering en inperking van de beleidsruimte kunnen leiden.

#### REFERENTIES

- 1 Dit artikel is gebaseerd op Wesselink, L.G., J. Notenboom, en A. Tiktak. 2006. De consequenties van de Europese bodemrichtlijn voor het Nederlandse beleid. MNP rapport nr. 500094002. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven. Het rapport is te downloaden via <http://www.mnp.nl>.
- 2 EC, 2006. Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a framework for the protection of soil and amending Directive 2004/25/EC. COM(2006) 232 final, Europese Commissie, Brussel.
- 3 EC, 2006. Thematic Strategy for soil protection. COM(2006)231 final, Europese Commissie, Brussel.
- 4 EC, 2000. Het zesde milieuactieprogramma. Milieu 2010: Onze toekomst, onze keuze. COM(2001)31 definitief, Europese Commissie, Brussel.
- 5 MNP, 2007. Realisatie milieudoelen. Voortgangsrapport 2007. MNP rapport, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- 6 MNP, 2006. Milieubalans 2006. MNP rapport nr. 500081001, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- 7 CBS. 2003. Statline: Bodemgebruik in Nederland 1996, 2000. CBS, Voorburg/Heerlen.
- 8 TNO, 2006. Quick Scan bodemafdekking gezien vanuit het Nederlandse beleid en de uitvoeringspraktijk. TNO-Rapport 2006-D-0883/D. TNO Bouw en ondergrond, Delft.
- 9 MNP. 2006. Natuurbalans 2006. MNP rapport 500402001. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.