

Beleidsdocument duurzaam en efficiënt beheer en gebruik van bodem en ondergrond

Vastgesteld door bestuurders van IenM, provincies, gemeenten en waterschappen
op 17 maart 2015 te Den Haag

Hoofddoelstelling van het bodembeleid

- Onze bodem en ondergrond is van grote waarde. Een duurzaam en efficiënt beheer en gebruik van onze bodem en ondergrond biedt een belangrijke bijdrage aan de gezondheid, het welzijn en de welvaart. Voor een verdere ontwikkeling naar een duurzaam en efficiënt beheer van de bodem en ondergrond, worden de komende jaren de laatste verontreinigingen aangepakt die een onaanvaardbaar risico vormen voor de mens, voor ecologie of vanwege de verspreiding van de verontreiniging. Afronding van deze operatie markeert het einde van een belangrijke fase in ons bodembeleid. De kwaliteit van de bodem en de ondergrond en van het grondwater wordt verder beschermd door preventie van het ontstaan van nieuwe verontreinigingen en door actief beheer en nazorg van resterende verontreinigingen, waarbij deze in toenemende mate gebiedsgericht worden beheerd en waarbij verontreinigingen indien nodig bij ruimtelijke ontwikkelingen worden aangepakt op basis van algemene regels.

De bredere dimensie, de grote waarde van de bodem en ondergrond

- De grond onder onze voeten vormt de bodem onder ons bestaan. Niet alleen letterlijk. Het is om te beginnen altijd de belangrijkste bron van voedsel en grondstoffen geweest. Welstand drukte zich uit in grondbezit en de ruimtelijke ordening werd vooral bepaald door de lokale kwaliteit van de bodem. Vervolgens was onze bodem en ondergrond eeuwenlang een goedkope bron van fossiele energie, en helaas een handige plek om afval in te dumpen. Tegenwoordig speelt onze bodem en ondergrond ook een essentiële rol in het klimaatvraagstuk, het duurzaam beheer van (grond)water en natuur, ondergronds bouwen en de stedelijke infrastructuur. Onze bodem en ondergrond is een economische productiefactor van formaat. Volgens onderzoek is de ondergrond verantwoordelijk voor 5 procent van het Bruto Binnenlandse Product en verschaft zij 350.000 mensen in Nederland een inkomen. Volgens de OESO kennen landen met een duurzaam gebruik van de bodem en ondergrond een hogere en stabielere groei dan landen die dat niet doen. De hoogwaardige kennis die Nederland heeft op het gebied van bodem en ondergrond, biedt bovendien niet te onderschatten exportpotentieel.
- Een duurzaam en efficiënt beheer en gebruik van onze bodem en ondergrond levert dus een belangrijke bijdrage aan de gezondheid, het welzijn en de welvaart. De bodem en ondergrond zijn van cruciale betekenis voor een kwalitatief hoogwaardige leefomgeving, nu en in de toekomst. De bodem en ondergrond schept binnen de natuurlijke grenzen van het bodem- en watersysteem mogelijkheden voor ruimtelijke gebiedsontwikkeling. Een goede afweging en afstemming tussen ondergrondse en bovengrondse activiteiten is daarbij van belang.

- De bodem en ondergrond biedt nieuwe economische kansen, mits we die verstandig benutten. Een innovatief ondergrondbeleid, gericht op het verzilveren van kansen, kan aanzienlijke baten opleveren, deels maatschappelijk en deels direct financieel. We willen beter profiteren van het natuurlijk kapitaal dat de bodem en ondergrond ons biedt, maar zonder “wild west” taferelen en zonder het ecosysteem te beschadigen. Waarbij de diensten van het bodem- en watersysteem een cruciale bijdrage leveren aan een circulaire economie (zie ook de brief van de staatssecretaris over modernisering milieubeleid van 10 maart 2014). In het kader van de structuurvisie voor de ondergrond wordt dit verder uitgewerkt en worden keuzes gemaakt.

Van saneren naar een duurzaam en efficiënt beheer van de bodem- en ondergrond

- We hebben nog steeds te maken met **historische verontreinigingen** die een gevolg zijn van langdurige belasting van de bodem en ondergrond sinds de industriële revolutie tot aan eind jaren '80 van de vorige eeuw. Er is in die jaren niet altijd zorgvuldig met de bodem en ondergrond omgesprongen. Daar ondervinden we nog steeds de gevolgen van in termen van risico's en beperking van de mogelijkheden die het bodem- en watersysteem biedt voor ruimtelijke ontwikkeling. Er zijn sinds Lekkerkerk veel verontreinigingen onderzocht en aangepakt. Er is in de afgelopen decennia veel geïnvesteerd in de kwaliteit van de bodem en ondergrond.
- Het **beleid** inzake de aanpak van deze bodemverontreinigingen heeft zich in de loop der jaren ontwikkeld. Met de beleidsvernieuwing bodembescherming uit 2000 is de functiegerichte aanpak van bodemverontreinigingen verder vorm gegeven. Alleen indien de risico's voor mens of ecologie of de risico's van verspreiding van de verontreiniging onaanvaardbaar zijn, is de aanpak gebonden aan een termijn. In alle andere gevallen vindt aanpak plaats op een geschikt moment, namelijk op een moment dat kwaliteit relatief eenvoudig te verbeteren is en passend in de ruimtelijke dynamiek. Verder is het actief beheren van verontreinigde bodems belangrijk, evenals de kenbaarheid van de bodemverontreinigingen. Deze aanpak van verontreinigingen past binnen de beleidsdoelstellingen voor bodembeheer voor 2030, zoals geformuleerd in het Nationaal Milieubeleidsplan-3, het Nationaal Milieubeleidsplan-4 en correspondentie die sindsdien aan de Kamer is gezonden (bijvoorbeeld Kamerstukken II, vergaderjaar 2004-2005, 28199 en 30015, nr. 11, Kamerstukken II, vergaderjaar 2012-2013, 30015, nr. 47, brief van de staatssecretaris over modernisering milieubeleid van 10 maart 2014). Overheden en bedrijfsleven hebben een gezamenlijk belang bij een adequate aanpak en beheer van verontreinigingen, in duidelijkheid en kenbaarheid en in een tijdige afronding van de spoedsaneringsoperatie. Het convenant bedrijfsterreinen (2001) en het convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties (2009) hebben ertoe geleid dat een flink aantal ernstige verontreinigingen zijn aangepakt.
- Een hoofdlijn van het beleid is de verdere ontwikkeling naar een **duurzaam en efficiënt beheer** van de bodem en ondergrond en van het grondwater, waarmee de kwaliteit van de bodem en de ondergrond en van het grondwater wordt beschermd en resterende verontreinigingen actief worden beheerd. Dit wordt verder ontwikkeld en ingebouwd in de bredere beheeropgave die in het ruimtelijk domein bij decentrale overheden is belegd. Een

integrale 3D aanpak. Hieronder wordt nader ingegaan op het duurzaam en efficiënt beheer en de gebiedsgerichte aanpak hierbij. Eerst wordt echter ingegaan op twee onderwerpen die voorwaardelijk zijn om tot dit duurzame en efficiënte beheer te komen. Dit betreft op de eerste plaats **bescherming**, ofwel preventie van het ontstaan van nieuwe verontreinigingen. Dit blijft een belangrijk vereiste. Dat verandert niet. Op de tweede plaats betreft dit de afronding van de zelfstandige en sectorale **saneringsaanpak**, de “spoedaanpak”.

- Wat betreft de **bescherming** het volgende. Als gesteld blijft het uitgangspunt van bescherming, van preventie van het ontstaan van nieuwe verontreinigingen, in stand. Het voorkomen van nieuwe verontreinigingen heeft betrekking op bekende verontreinigingen en mogelijk nieuwe verontreinigingen, bijvoorbeeld in de landbouw. Het is de intentie van het Rijk om de in artikel 13 van de Wet bodembescherming opgenomen zorgplicht in enige vorm te laten terugkeren in de Omgevingswet. Hierbij blijft de insteek dat ieder die op of in de bodem handelingen verricht, verplicht is bodemverontreiniging te voorkomen dan wel, voor zover dat niet mogelijk is, te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken. Wel zal worden bekeken of onder de Omgevingswet meer flexibiliteit mogelijk is bij de keuze voor preventieve maatregelen, zodat beter rekening gehouden kan worden met de specifieke omstandigheden van de activiteiten en de locatie, zonder het beschermingsniveau aan te tasten. Ten slotte wordt onderzocht of een handreiking kan worden ontwikkeld voor een getrappt meldingen-systeem voor mogelijke incidenten, afhankelijk van de aard en omvang van de situatie en bedrijf.
- Wat betreft de **saneringsaanpak** het volgende. Het is cruciaal dat op korte termijn de laatste locaties worden aangepakt waar de bodem in het verleden zo ernstig verontreinigd is, dat sprake is van spoedeisende risico's voor mensen, voor ecologie en voor verspreiding. Humane spoedlocaties zijn naar verwachting in 2015 bijna allemaal aangepakt. In de komende jaren ligt de focus op locaties met risico's voor verspreiding van de verontreiniging. Het gaat in totaal om ongeveer 1500 locaties. Het afronden van deze spoedoperatie is voorwaardelijk voor het onderbrengen van de saneringsaanpak bij de ruimtelijke dynamiek in het leefomgevingsdomein. De aanpak van de spoedlocaties vordert tot nu toe goed. De afronding van deze saneringsaanpak vraagt nog een inspanning van de gezamenlijke partijen. De aanpak is erop gericht dat handelen loont en dat er snel duidelijkheid komt. Belangrijke stap is alle locaties zo snel mogelijk te beschikken op ernst en spoed, ook omdat met introductie van de Omgevingswet dit niet meer mogelijk zal zijn. We willen in 2020 zo mogelijk klaar zijn met de aanpak van deze “spoedlocaties”. Vanwege bijvoorbeeld hoge kosten of samenloop met bovengrondse ontwikkelingen kan dit niet altijd. We kiezen ervoor zoveel mogelijk gevallen in deze periode echt aan te pakken en waar dat nog niet lukt, in ieder geval de risico's te beheersen en de aanpak te programmeren. Daarmee wordt in 2020 een belangrijke mijlpaal bereikt bij het in de greep krijgen van een groot milieuprobleem. Verontreinigde waterbodems die op grond van de Waterwet nog dienen te worden aangepakt, worden in dit verband meegenomen. Dit geldt tevens voor eventuele grondwater spoedlocaties op basis van de Kaderrichtlijn Water.
- Met de afronding van de aanpak van “spoedlocaties” komen we als gesteld in een nieuwe fase in het bodembeleid, waarbij het **duurzaam en efficiënt beheer** van de bodem- en

ondergrond en het grondwater centraal staat. Resterende verontreinigingen worden actief beheerd en zo mogelijk gebiedsgericht aangepakt. Niet alle historische verontreinigingen worden immers volledig weggenomen. De nog aanwezige verontreinigingen moeten goed in beeld zijn en worden beheerd. Gebruiksbeperkingen kunnen aan de orde zijn. Hiervoor blijft inspanning nodig, ook financieel. Een innovatieve aanpak maakt hier nadrukkelijk onderdeel van uit. Nazorg kan aan de orde blijven, bijvoorbeeld bij stortplaatsen. Afkoop van risico's en onzekerheden en overnemen van beheer en saneringen door een bodemnazorgorganisatie – op vrijwillige basis – kan aan de orde zijn. In de nieuwe fase zal niet het geval, maar het gebied, meer centraal staan.

- De **gebiedsgerichte aanpak** wordt de komende jaren verder ontwikkeld. De nadruk ligt op de kwaliteit van ons grondwater. In sommige gebieden, bijvoorbeeld waar sprake is van drinkwaterwinning, kan dit leiden tot een extra inspanning omwille van de grondwaterkwaliteit. Eigenaren van bronnen in deze gebieden die de grondwaterkwaliteit verslechteren, worden ondersteund om mee te werken aan de verbetering van het bodem- en watersysteem. Benutting van subsidiemogelijkheden op dit terrein wordt gestimuleerd. Gebiedsbeheerplannen hiervoor moeten in 2020 zijn vastgesteld.
- Waar de extra gebiedsgerichte inspanning niet aan de orde is en geen sprake is van een spoedlocatie, kan met de sanering van locaties met een ernstige verontreiniging worden gewacht, totdat daarvoor een goed moment is, wanneer sprake van een ontwikkeling, dus **gekoppeld aan de ruimtelijke dynamiek**. Dit is reeds de staande praktijk. Ter vermindering van de administratieve lasten is het voor die situaties wenselijk en mogelijk het systeem van beschikkingen te vervangen door algemene regels, zoals nu wordt toegepast in BUS. Aan de normen wordt niet getornd.
- Het is wenselijk dat het **Besluit financiële bepalingen bodemsanering** en de Regeling financiële bepalingen bodemsanering 2005 worden gewijzigd, waarmee voor betrokken **bedrijven** de randvoorwaarden worden aangepast om optimaal bij te kunnen dragen aan de saneringen (spoedlocaties en anderszins) en de procedures worden versneld. Hierbij wordt gedacht aan:
 - stellen van een uiterste termijn voor aanvraag en vaststelling van de subsidie zodat bedrijven worden gestimuleerd de sanering binnen een redelijke termijn uit te voeren;
 - het verkrijgen van subsidie te vereenvoudigen en te versnellen;
 - onderzoek naar mogelijkheden aanvullende mogelijkheden van subsidie op basis van de Algemene Groepsvrijstellingsverordening van de EU.
- Met bescherming en preventie, het afronden van de resterende spoedopgave, het duurzame en efficiënte beheer, nazorg, de gebiedsgerichte aanpak gericht op verbetering van de grondwaterkwaliteit en de saneringen ingeval van ruimtelijke dynamiek, geven we invulling aan het streven naar **gestadige verbetering** van de kwaliteit van de bodem en ondergrond. Met deze aanpak wordt tevens invulling gegeven aan het streven naar duidelijkheid, efficiëntie en effectiviteit. De aanpak van bodemverontreiniging zal over enkele jaren een

beheerste operatie zijn die door de decentrale overheden in het reguliere beheer van de leefomgeving is ondergebracht.

- Om de ambities waar te maken, moet aan een aantal **randvoorwaarden** worden voldaan en zijn **instrumenten** nodig. Het gaat hierbij om afspraken over financiën en budget, inzake regelgeving, een goed georganiseerd informatiebeheer en het behoud en verdere ontwikkeling van de nodige kennis en competenties. Financiële instrumenten die een duurzaam en efficiënt beheer en gebruik van de bodem en ondergrond mogelijk maken en een eventuele bijdrage van baathouders hieraan, vragen daarbij specifiek aandacht en onderzoek.
- Het ligt in de lijn der verwachting dat over enkele jaren het wetsvoorstel van de **Omgevingswet** en daarmee samenhangende uitvoeringsregelgeving, invoeringswet en overgangsrecht in werking zullen treden. De beoogde inwerkingtredingsdatum van deze regelgeving is 2018. Het bodem- en ondergrondbeleid zal na het moment van inwerkingtreding een onderdeel zijn van een integraal beleid ten aanzien van de fysieke leefomgeving. Bodem en ondergrond wordt dan niet meer afzonderlijk aangestuurd, maar is onderdeel van het integrale stelsel voor het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet zal het wettelijk kader gaan bieden voor het duurzaam en efficiënt beheer en gebruik van de bodem en ondergrond. In het kader van de nieuwe Omgevingswetgeving worden door het Rijk een aantal mogelijkheden voor verandering onderzocht en opgepakt:
 - met de komst van de Omgevingswet wordt opnieuw gekeken naar de taakverdeling. Het ligt gezien de opzet van de Omgevingswet niet voor de hand de huidige opzet van de Wet bodembescherming met 41 bevoegde overheden te handhaven;
 - het regelen van de hiervoor genoemde aspecten bij de zorgplicht;
 - de hiervoor genoemde algemene regels voor de aanpak van een bestaande verontreiniging bij een ruimtelijke ontwikkeling;
 - de mogelijkheid of op basis van de Wet bodembescherming verleende beschikkingen ernst-niet spoed kunnen komen te vervallen, met behoud van de informatie over de verontreinigingssituatie en waar nodig de gebruiksbepalingenHet Rijk zal partijen betrekken bij deze initiatieven.
- **Bedrijfsleven** en **overheden** hebben een **gezamenlijk belang** bij het gunstige vestigingsklimaat van een duurzaam beheerd bodem- en watersysteem. Ook is er een gezamenlijk belang van een duurzame en efficiënte aanpak van resterende verontreinigingen, waarbij er duidelijkheid is, handelen loont en we een punt achter de spoedsaneringen-aanpak kunnen zetten. Daarom wordt het (georganiseerde) bedrijfsleven nauw betrokken bij de totstandkoming en bij de uitvoering van het beleid. Dit past in het licht van co-creatie en de energieke samenleving.