

Vergaderjaar 2003–2004

28 663

Milieubeleid 2002–2006

28 199

Beleidsvernieuwing bodemsanering

Nr. 13

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING,
RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 december 2003

In vervolg op de notitie «Vaste waarden, nieuwe vormen»¹ informeer ik u hierbij mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat over de volgende stap in de vernieuwing van het bodembeleid². In deze brief worden onderdelen van het bodembeleid in onderlinge samenhang en in de context van gericht risicobeleid gepresenteerd.

Samenvatting

Het is nodig een volgende stap te zetten in de vernieuwing van het bodembeleid om te bevorderen dat onze samenleving duurzamer met de bodem omgaat en om inconsistenties en onvolkomenheden in het huidige bodembeleid en de regelgeving weg te nemen.

In lijn met het hoofdlijnenakkoord van het kabinet wordt een aantal beleidsvernieuwingen doorgevoerd:

- Bodembeleid gaat zich richten op een bewuster en meer duurzaam gebruik van de bodem. De (gebruiks)waarde van de bodem van de bodem moet behouden blijven. De gebruiker van de bodem heeft het recht de bodem te benutten maar ook de plicht zorgvuldig met de bodem om te gaan en met belangen van derden. Maatschappelijke partijen krijgen in hun rol als gebruiker van de bodem meer eigen verantwoordelijkheid. Decentrale overheden moeten bij ruimtelijke ordening, inrichting en beheer bewuster met de toestand van de bodem omgaan en beslissingen over het gebruik van bovengrondse en ondergrondse ruimte baseren op een beoordeling van de effecten van bodemgebruik. Duurzaam bodemgebruik wordt bevorderd bij ruimtelijke ordening en inrichting, in de landbouw, het natuurbeheer en het waterbeheer.
- De (gebruiks) waarde van de bodem heeft een economische, sociale en een ecologische dimensie. Het ecologisch functioneren zal worden beoordeeld op basis van chemische, fysische en biologische parame-

¹ Kamerstukken II, 2002–2003, 28 663, nr. 1.

² Wettelijke definitie bodem: het vaste deel van de aarde met de zich daarin bevindende vloeibare en gasvormige bestanddelen en organismen. Dat betekent bijvoorbeeld dat het grondwater tot de bodem behoort, evenals «de ondergrond».

ters. De bodem wordt niet langer beschouwd als een statisch compartiment maar als een dynamisch ecosysteem. Het vermogen van de bodem om nu en in de toekomst zo goed mogelijk maatschappelijke diensten te leveren is vertrekpunt.

- Bij beheer van bodemverontreiniging worden de beleidskaders vereenvoudigd en consistentier gemaakt. De regelgeving wordt daardoor vereenvoudigd. Decentrale overheden krijgen meer ruimte voor het realiseren van gebiedsgerichte oplossingen en dragen verantwoordelijkheid voor een transparante besluitvorming en borging van de kwaliteit van de uitvoering. Niet langer het rijk, maar decentrale overheden stellen eisen aan de bodemkwaliteit. Zij formuleren gebiedsgericht bodemkwaliteitsambities op basis van de aanwezige bodemkwaliteit, de gewenste bodemkwaliteit vanwege het bodemgebruik en het daarmee samenhangende grondverzet of de baggeropgave. De gemeente doet dat voor de landbodem, de waterkwaliteitsbeheerder voor de waterbodem. De bodemkwaliteitsambities worden vastgelegd in een bodembeheerplan of gemeentelijke verordening. Daarmee zijn inspraak en democratische controle gegarandeerd.
- De intensiteit van bodembeheer wordt eenduidiger gekoppeld aan de risico's op ontstaan van verontreiniging, op blootstelling aan of verspreiding van verontreiniging.
- De kennisinfrastructuur wordt versterkt, de uitvoeringspraktijk wordt met kennis en competentieversterking ondersteund.
- Informatie over kwaliteit en gebruik van de bodem wordt beschikbaar voor de decentrale overheid; toegankelijkheid van deze gegevens wordt bevorderd. Ook burgers en bedrijven krijgen beter en gemakkelijker toegang tot betrouwbare bodeminformatie.

1. Waarom een nieuw bodembeleid?

Er is het nodige bereikt met het bodembeleid. Toch is het nodig om een volgende stap te zetten. Enerzijds om te bevorderen dat onze samenleving duurzamer met de bodem omgaat. Anderzijds om inconsistenties en onvolkomenheden in het huidige bodembeleid en de regelgeving weg te nemen.

1.1 Historie

Bodembeleid betekende lange tijd vooral bodemsanering. Toen de eerste gevallen van bodemverontreiniging bekend werden, is bodemsanering opgezet als een beperkte operatie die door de rijksoverheid kon worden uitgevoerd. Naarmate de omvang van de verontreinigingsproblematiek duidelijker werd, groeide de saneringsaanpak uit. Het werd een decentraal geregisseerde operatie waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij ruimtelijke en bedrijfsmatige initiatieven.

Ook het doel van bodemsanering veranderde. In het begin werd ernaar gestreefd om de verontreiniging volledig te verwijderen. Allengs is dit gewijzigd in het opnieuw beschikbaar maken van verontreinigde bodems voor ruimtelijke ontwikkelingen en het gewenste maatschappelijke gebruik.

De bodemsanering gaf een impuls aan het preventieve beleid. De Wet bodembescherming werd tot stand gebracht, die een preventief kader schiep voor onder andere bedrijfsmatige activiteiten, ondergrondse opslag van vloeistoffen, lozingen in het grondwater en (primaire en secundaire) bouwstoffen. Ook zijn beleidskaders ontwikkeld voor het verantwoord omgaan met vrijgekomen verontreinigde grond en met baggerspecie.

1.2 Grenzen aan het beleid gericht op verontreiniging

We zijn nu op een punt beland waarin de grenzen van het hiervóór geschetste beleid, gericht op verontreiniging, zijn bereikt en nieuw beleid nodig is. Dit constateer ik aan de hand van ontwikkelingen en sterke signalen van partijen die betrokken zijn bij bodemsanering, bodembeheer en het beleid voor bouwstoffen, grond en bagger. In de praktijk is gebleken dat de bestaande beleidskaders niet goed op elkaar aansluiten. Ze zijn bovendien moeilijk handhaafbaar.

Zowel overheden (gemeenten, waterschappen, provincies en departementen) als het bedrijfsleven zijn, mede door de onvolkomenheden in de regelgeving, onvoldoende in staat om verantwoordelijkheid te nemen voor behoud of verbetering van de kwaliteit van de bodem. Zij pleiten voor meer aandacht voor de relatie tussen bodembeheer en -beleid voor landbouw, natuur, water en ruimtelijke ordening. Zij willen een betere aansluiting bij maatschappelijke risicobeleving zonder afbreuk te doen aan veiligheid bij gebruik van de bodem. Ook hebben zij behoefte aan beleidsvrijheid om problemen gebiedsgericht het hoofd te bieden en aan een grotere eigen verantwoordelijkheid voor burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en decentrale overheden. De gedachtevorming hieromtrent heeft de afgelopen periode plaatsgevonden onder de noemer «beleidskader bodem». Het resultaat daarvan vormt één van de peilers onder deze beleidsbrief.

1.3 Vermesting, verzuring en verdroging

Er is de afgelopen decennia ook beleid en regelgeving ontwikkeld voor de beheersing van de belasting van de bodem, water en lucht met nutriënten, (potentieel) verzurende stoffen en bestrijdingsmiddelen en voor verdroging. Integrale oplossingen voor verzuring, vermistening en verdroging zijn gezocht. Net als bij de aanpak van verontreiniging gaat het in hoofdzaak om chemische aspecten. De Milieubalans 2003 van het RIVM¹ laat zien dat de milieubelasting met genoemde stoffen op de bodem weliswaar vermindert, maar dat er een aanzienlijke beleidsopgave resteert voordat de in NMP-4² omschreven gewenste kwaliteit van grond- en oppervlaktewater, land- en waterbodems is bereikt. Generieke maatregelen gericht op vermindering van de emissies van deze stoffen worden getroffen. Daarnaast worden gebiedsgerichte functies en de hiervoor benodigde milieu- en ruimtelijke kwaliteit, aan elkaar gekoppeld.

1.4 Adviezen Technische Commissie Bodembescherming

Een tweede signaal dat aanleiding geeft tot het nemen van een volgende stap in de beleidsontwikkeling voor de bodem, wordt gegeven door de Technische Commissie Bodembescherming (TCB). De TCB vindt dat belasting van de bodem met verontreinigende, (potentieel) verzurende of vermestende stoffen, in samenhang moet worden gebracht met overige handelingen op en in de bodem als gevolg van het gebruik van de bodem (waardoor bijvoorbeeld de bodemstructuur of de grondwaterstand verandert). De effecten van deze stoffen kunnen immers worden versterkt of verzwakt door ingrepen in de bodem. De TCB vraagt bovendien aandacht voor de fysische en biologische gevolgen van handelingen op en in de bodem.

¹ Milieubalans 2003, het Nederlandse milieu verklaard (2003).

² Een wereld en een wil; Nationaal Milieubeleidsplan 4 (juni 2001).

³ Ruimtelijke Verkenningen 2000. Het belang van een goede ondergrond (juni 2001).

In de Ruimtelijke Verkenningen 2000³ is gewezen op de intensivering van het boven- en ondergrondse ruimtegebruik, met als consequentie dat de bodem steeds frequenter wordt aangepast aan nieuwe gebruikseisen. Daarbij blijkt dat water en bodem kansen bieden maar ook grenzen stellen aan het ruimtegebruik.

De TCB adviseert¹ tenslotte om uit te gaan van een systeembenadering waarbij nadruk komt te liggen op de levende kant van de bodem (resulte­rend in veerkracht en aanpassingsvermogen na ingrepen of bij opeenvol­gend bodemgebruik) en op het beoordelen van de gevolgen van het gebruik van de bodem in tijd en ruimte. Dit advies is bruikbaar voor de vernieuwing van (de instrumentering van) het (effectgerichte) bodem­beleid. Dit komt doordat naast de borging van veiligheid en gezondheid van mens, plant en dier en het tegengaan of beperken van schade, ook het duurzaam bodemgebruik op de langere termijn centraal wordt gesteld. Het advies bevat voorts aanbevelingen die ruimte bieden voor een minder technocratisch en meer gebiedsgericht beleid. Hierin worden lokaal of regionaal brede afwegingen gemaakt in het kader van de ruimtelijke orde­ning of inrichting en beheer van het stedelijk en landelijk gebied, die controleerbaar zijn voor burgers.

1.5 Kennis en informatie

Kennis van en informatie-uitwisseling over de bodem zijn onmisbaar bij verduurzaming van het bodemgebruik. Al decennia lang verzamelen bodemgebruikers op duizenden plaatsen in ons land informatie over de bodem, voor verschillende doelen. Te denken valt aan bodemonderzoek voor bouwwerkzaamheden en tracékeuzes, ter ondersteuning van de agrarische praktijk, onderzoek door waterbeheerders en drinkwater­bedrijven of ten behoeve van delfstoffenwinning. Omdat niet bekend is dat eerder onderzoek heeft plaatsgevonden of de beschikbare informatie over de bodem niet in alle gevallen openbaar beschikbaar of goed ontsloten is, wordt meer onderzoek uitgevoerd dan nodig is. Dit is niet alleen verspilling van geld en tijd, maar het kan ook onnodige aantasting van de bodem tot gevolg hebben, bijvoorbeeld het doorboren van afslui­rende kleilagen. Bovendien hebben omwonenden, gebruikers van aangrenzende terreinen of andere private of publieke partijen er belang bij zicht te hebben op de consequenties die gebruikswijzigingen en mogelijke veranderingen in de bodemkwaliteit hebben. De mogelijkheden van gebundelde toepassingen van bodemgegevens worden onvoldoende benut.

1.6 Europa

Tenslotte nopen ontwikkelingen in de Europese Unie om het Nederlandse bodembeleid aan te passen zodat beter kan worden aangesloten op het bestaande en het zich uitkristalliserende Europese beleid.

De Europese Kaderrichtlijn water gaat uit van een systeembenadering waarbij bodem en water in samenhang worden gezien. Een voorstel voor een dochterrichtlijn Grondwaterkwaliteit is in behandeling.

Voorts moet binnen afzienbare tijd de Richtlijn voor milieu­aansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade worden geïmplementeerd. Deze heeft ook betrekking op de bodem.

Ingevolge de herziening van het Europese landbouwbeleid zal met ingang van 2005 het in stand houden van een goede landbouw- en milieuconditie van de landbouwgrond onderdeel worden van de eisen die aan inkomens­teun worden gesteld. In 2004 zal dit onderdeel nationaal worden inge­vuld.

¹ TCB: Advies duurzamer bodemgebruik op ecologische grondslag (A33; 2003).

² Mededeling van de Europese Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's (COM 2002-179).

Tenslotte is de Europese Commissie thans bezig een thematische strategie voor de bodem te ontwikkelen², waarover de Milieuraad zich heeft uitge­sproken op 25 juni 2002 en het Europees Parlement op 19 november 2003.

In deze strategie wordt een breed perspectief gekozen: chemische, fysische en biologische aspecten worden gerelateerd aan biodiversiteit, landbouwproductie, klimaatbeleid en waterbeheer. De aandacht van de Europese Commissie is in eerste instantie gericht op bodemverontreiniging, organische stof, erosie, bodembiodiversiteit, verzilting, bodemstructuur en -verdichting en de instrumenten monitoring en onderzoek.

2. Hoofdpijnen nieuw bodembeleid

Deze beleidsvernieuwing heeft tot doel om tot een bewuster en duurzamer gebruik van de bodem te komen. Binnen duurzaam bodemgebruik worden naast ecologische waarden evenzeer economische en sociaal culturele aspecten meegewogen. Hierdoor blijft de maatschappelijke (gebruiks)waarde van de bodem behouden en wordt voorkomen dat de gebruiker de kosten van exploitatie op de maatschappij afwentelt. Elders in deze brief ga ik meer gedetailleerd in op de aspecten van het nieuwe beleid. In dit hoofdstuk schets ik de hoofdpijnen.

2.1 Gebruik van de bodem

Het gebruik van de bodem moet in het beleid meer centraal komen staan. Enerzijds omdat de handelingen en ingrepen die met het betreffende bodemgebruik gepaard gaan, de effecten van stoffen of belasting beïnvloeden. Anderzijds omdat behoud en benutten van de gebruiksmogelijkheden van de bodem een dominante maatschappelijke kracht is. De gebruiksmogelijkheden van de bodem voor verschillende functies moeten niet verslechteren; waar mogelijk zal verbetering worden gerealiseerd. Het stand-still¹ beginsel blijft in het beleid vertrekpunt. Om toekomstig gebruik van de bodem mogelijk te maken voor andere functies, mag geen onherstelbare schade aan de bodem worden toegebracht.

Uitgangspunt van het huidige kabinet is dat maatschappelijke partijen medeverantwoordelijkheid dragen. Het nieuwe beleid richt zich daarmee allereerst tot de gebruiker van de bodem. Deze draagt immers de verantwoordelijkheid voor de kwaliteitsontwikkeling van de bodem. Gebruikers van de bodem mogen niet alleen hun eigen belang veilig stellen; effecten van hun handelen hebben op korte of langere termijn ook gevolgen voor anderen.

Het nieuwe beleid richt zich tevens op de decentrale overheden. Zij moeten bij ruimtelijke ordening en -inrichting bewuster met de toestand van de bodem omgaan. Zo kunnen op verschillende ruimtelijke schaalniveaus, ook tussen gebruikers van de bodem, duurzame oplossingen tot stand komen. Afwegingen die het gebruik van de ruimte boven en onder het maaiveld, ook op langere termijn, bepalen, moeten mede worden gebaseerd op een beoordeling van effecten van bodemgebruik.

In het nieuwe beleid worden meer aspecten meegenomen dan alleen de bescherming van de bodem tegen verontreiniging en fysische aantasting. Ook het biologisch functioneren van de bodem zal voortaan een rol spelen.

2.2 Verontreiniging en aantasting van de bodem

De bredere focus in het nieuwe bodembeleid laat onverlet dat het voorkomen en herstellen van schade door verontreiniging en aantasting van de bodem een taak van formaat blijft. Voornemens op dit terrein maken daarom een substantieel deel uit van het nieuwe beleid.

¹ Stand-still: uitgangspunt in het milieubeleid dat aangeeft dat de milieukwaliteit (in dit geval de bodemkwaliteit) als gevolg van menselijk handelen niet mag verslechteren.

Omdat de meeste verontreinigende stoffen accumuleren in land- en waterbodems en slechts tegen zeer hoge kosten kunnen worden verwijderd, sta ik een combinatie van effectief preventief beleid met selectief curatief beleid voor.

In het preventieve beleid blijft een brongerichte aanpak centraal staan: het zoveel als redelijkerwijze mogelijk voorkómen van bodemverontreiniging en -aantasting. Voor lokale en agrarische bronnen van bodemverontreiniging bestaat al specifieke regelgeving. Dit betreft de Meststoffenwet, besluiten zoals het Stortbesluit, Lozingenbesluit, Besluit opslag in ondergrondse tanks, Bouwstoffenbesluit, en Besluit overige organische meststoffen en richtlijnen als de Nederlandse Richtlijn Bodembescherming. In aanvulling hierop bestaat de zorgplicht als algemeen vangnet gebaseerd op de Wet Bodembescherming en de Wet Milieubeheer. De zorgplicht verplicht de gebruiker van de bodem in situaties waarbij hij kan vermoeden dat hij schade aan de bodem toe kan brengen tot het nemen van maatregelen om verontreiniging of aantasting van de bodem te voorkómen voor zover dat redelijkerwijze kan. Ook dwingt de zorgplicht de gebruiker de bodem te herstellen, als hij nieuwe verontreinigingen of aantastingen van de bodem veroorzaakt.

De aanpak van diffuse bronnen van bodemverontreiniging is een kwestie van lange adem, waarbij de inspanningen primair liggen op andere beleidsterreinen (luchtverontreiniging, landbouw) en deels ook op internationaal niveau.

Voor het tegengaan van aantasting van de bodem, door andere oorzaken dan verontreiniging zal ik mijn beleid afstemmen op de Europese ontwikkelingen in het kader van de thematische bodemstrategie en de grondwaterrichtlijn.

Verder verwijs ik naar paragraaf 4, dat in zijn geheel is gewijd aan het beheer van bodemverontreiniging.

Vernieuwingen op het terrein van bodemverontreiniging zijn:

- Regimes voor preventie, grond- en baggerstromen en bodemsanering worden naar intensiteit van beheer en procedures geharmoniseerd.
- Het beleid voor het omgaan met verontreinigde grond en bagger wordt, in samenhang met bodemsanering, ingebed in een consistent kader voor bodembeheer en losgemaakt van het productenbeleid.
- Reeds aanwezige ernstige verontreiniging in de bodem zal minder om louter milieuhygiënische redenen worden gesaneerd; zij wordt wel beheerd.
- Saneren en beheren van verontreinigde locaties wordt primair gestuurd door maatschappelijke en ruimtelijke dynamiek. De bevoegde overheid zal beleidsvrijheid krijgen om kwaliteitsverbetering van de bodem te koppelen aan lokale of regionale ambities en de toewijzing van functies. Er komt meer ruimte voor gebiedsgerichte oplossingen.

2.3 Wet- en regelgeving

Met deze beleidsvernieuwing wordt de in de notitie «Vaste waarden, nieuwe vormen» aangekondigde integratie van de beleidskaders voor grond, bagger en bouwstoffen geëffectueerd. Deze beleidsbrief geeft voor het beleidsveld bodem ook een nadere invulling aan de onlangs aan u aangeboden brief over de herijking van de VROM-regelgeving¹. De beleidsvernieuwing gaat gepaard met het stroomlijnen van de regelgeving waardoor het geheel van de bodemregelgeving overzichtelijker en consistenter wordt, ruimte laat voor eigen initiatieven en administratieve lasten vermindert.

De veranderingen in de beleidskaders leiden tot wijziging van wet- en regelgeving. Deze wordt gekoppeld aan een inbouw van de Wet bodembescherming in de Wet milieubeheer, waarbij ik er naar zal streven zoveel

¹ Kamerstukken II, 2003–2004, 29 200 XI, nr. 7.

mogelijk uitvoeringsregelingen samen te voegen of te integreren in andere bestaande regelingen. De aansluiting met andere wet- en regelgeving (met name voor ruimtelijke ordening, landbouw en water) wordt versterkt en meer integrale oplossingen worden mogelijk gemaakt.

2.4 Europa

Nederland streeft naar een Europese bodemstrategie met ruimte voor nationale invulling. Een strategie die recht doet aan de heterogeniteit van bodems en de variatie in gebruiksvormen. Een instrumentering die accenten legt op doelbereiking in plaats van middelvoorschriften. Ten aanzien van de ontwikkeling van een Europese bodemstrategie zal mijn inbreng ambitieus zijn bij het aanbrengen van samenhang in het al bestaande EU-beleidsinstrumentarium dat bodemrelevantie heeft (bijvoorbeeld grondwater, water, nitraat, bestrijdingsmiddelen, inrichtingen, bouwproducten, afval, stortten), het op het juiste ruimtelijk schaalniveau beschikbaar krijgen van relevante gegevens (monitoring) en het harmoniseren van meetmethoden en risicobeoordelingsmethodieken.

Het integreren van bodembeleid in EU-beleidsprogramma's (landbouw, platteland, transport, economische structuur) zal ik eveneens bevorderen. Ik geef voor de EU-maatregelen prioriteit aan grensoverschrijdende, gezondheidsbedreigende problemen en onomkeerbare schade. Tegelijk zal mijn inbreng terughoudend zijn als er voorstellen voor bindende regels ter tafel komen.

3. Maak bodemgebruik duurzamer

Met het bodembeleid kijk ik ook naar het veilig stellen van de gebruiksmogelijkheden van de bodem op de langere termijn. Het bodemgebruik moet duurzamer worden. In deze paragraaf licht ik toe waarom ik hecht aan een duurzaam bodemgebruik en hoe ik de gewenste duurzaamheid wil realiseren.

Een gezonde en levende bodem levert maatschappelijke diensten. Een gezonde bodem kan zich (eerder) herstellen van verstoring of verandering van het gebruik, kan water, gassen, stoffen en energie opslaan en bewaren, en is in staat tot afbraak en synthese van stoffen. Ook heeft een gezonde bodem het natuurlijke vermogen om ziekten en plagen te voorkomen of te onderdrukken, een dragend vermogen te bieden en een stabiele fysieke structuur. De bodem herbergt een historisch archief en draagt een landschappelijke identiteit.

Deze maatschappelijke diensten kunnen in gevaar komen bij onzorgvuldige ingrepen in de bodem. Dit is niet alleen een ecologisch maar ook een economisch probleem. Er moet inzicht zijn in de effecten van dergelijke ingrepen, zowel in ruimte als in tijd om afwenteling van bodemkwaliteit- of kwantiteitsverlies, en daarmee gepaard gaande maatschappelijke kosten, naar «elders of later» te vermijden. Het meewegen van deze effecten in beslissingen over ingrepen in de bodem, draagt bij aan een duurzaam bodemgebruik. Het meewegen vindt plaats op het niveau van de individuele gebruiker en daarnaast op het niveau van de (decentrale) overheid.

3.1 Individuele gebruikers

Duurzaam bodemgebruik betekent dat individuele bodemgebruikers het recht hebben om de bodem te benutten. Bij het uitoefenen van dat recht hebben zij ook de plicht om zorgvuldig om te gaan met de bodem en belangen van derden. Dit houdt in dat het bodemgebruik het functioneren van de bodem optimaal in stand houdt. Naast economische factoren moet

de toestand van de bodem systematischer worden meegewogen bij de aard en intensiteit van het bodemgebruik. Ter ondersteuning van de beoordeling van de duurzaamheid van het bodemgebruik zal ik, aansluitend bij de Kaderrichtlijn water, eenduidige en meetbare indicatoren laten ontwikkelen die zicht bieden op de mate waarin de bodem functioneert en in staat is maatschappelijke diensten te leveren.

Ingrepen in de bodem kunnen gevolgen hebben voor de betreffende locatie maar ook voor een groter gebied. De individuele gebruiker, die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn handelingen op of in de bodem kunnen leiden tot schadelijke effecten zal zich van de gevolgen voor het functioneren van de bodem ter plaatse en in de omgeving moeten vergewissen. Het is niet mijn bedoeling hiervoor nieuwe voorschriften van de overheid in het leven te roepen. Wel krijgt in de huidige zorgplicht in de Wet bodembescherming de verantwoordelijkheid van de gebruiker van de bodem een bredere en meer operationele werking. In overleg met betrokken doelgroepen zal ik hieraan invulling geven.

3.2 De (decentrale) overheid

De bodem wordt voor vele doeleinden gebruikt. Beïnvloeding van bodemeigenschappen is onvermijdelijk, ook binnen de bestaande wettelijke kaders. Er rijzen conflicten tussen bodemgebruikers als de gebruiksmogelijkheden van sommige gebruikers worden verkleind door toedoen van andere gebruikers.

Duurzaam bodemgebruik houdt daarom ook in dat bij planprocessen rekening moet worden gehouden met de eigenschappen en functies van de bodem, zodat kan worden gezien welk gebruik waar kan worden gerealiseerd.

Gemeenten en provincies moeten bij de ruimtelijke ordening en inrichting bewuster omgaan met de toestand van de bodem dan nu het geval is. Daarmee kunnen niet alleen potentiële conflicten tussen bodemgebruikers worden voorkomen, maar kan ook samenhang in maatregelen worden bereikt. Ingrepen kunnen immers verschillende beleidsdoelen dienen. Aanleg van ondergrondse bebouwing bijvoorbeeld, kan gecombineerd worden met verwijdering van verontreiniging. Een ander voorbeeld is verruiming van het rivierbed. Hiermee is enerzijds de veiligheid gediend doordat overstromingsrisico's worden gereduceerd, maar anderzijds kan dezelfde ingreep een stimulans voor natuurontwikkeling betekenen, kansen voor delfstofwinning bieden en tegelijkertijd gepaard gaan met verbetering van de milieukwaliteit.

3.3 Naar een integrale grondlaagtoets

Een bodemtoets naar analogie van de watertoets is een essentieel element van de grondlaagbenadering. Het gaat om spelregels voor het vroegtijdig – vanaf de initiatieffase van plannen – inwinnen van informatie en adviezen, en het afwegen en uiteindelijk beoordelen van relevante bodem-, water- en biologische aspecten in ruimtelijke plannen en besluiten. Daarmee kan duurzaam gebruik van de grondlaag op alle ruimtelijke schaalniveaus worden bevorderd, en kunnen nadelige effecten van ingrepen worden voorkomen of verminderd. In de initiatieffase van de ruimtelijke ingreep gaat de initiatiefnemer in op de vraag welke grondlaagaspecten een rol spelen. Op basis daarvan beoordeelt hij of en in welke mate een toets wordt uitgevoerd. Over de resultaten van de beoordeling rapporteert de initiatiefnemer herkenbaar aan het bevoegd gezag.

Ik acht het wenselijk dat op korte termijn met alle betrokken overheden een handreiking wordt ontwikkeld die bevordert dat de relevante aspecten van de grondlaag op adequate wijze in planvoorbereiding worden opgenomen. Toepassing van de handreiking zal worden bevorderd en aan een evaluatie worden onderworpen.

Ook wil ik een relatie leggen naar de implementatie van de EU-regelgeving: de milieu-effectrapportage (m.e.r) en de strategische milieubeoordeling (SMB). Ingevolge de m.e.r-richtlijn moeten projecten van overheden en particuliere initiatiefnemers waarvan aanzienlijke milieu-effecten te verwachten zijn, worden onderworpen aan een milieu-effect beoordeling. De SMB-richtlijn verplicht overheden een milieubeoordeling van hun plannen of programma's uit te voeren, bij verwachte aanzienlijke milieu-effecten. Ik wil bevorderen dat deze instrumenten bijdragen aan de hierboven bepleite bredere beoordeling en afweging van de toestand van de bodem. Hetzelfde geldt voor de integrale VROM-vergunning en de mogelijkheden die het voorstel voor een nieuwe Wet ruimtelijke ordening biedt. Ik verwijs naar de voornemens in de brief over de herijking van de regelgeving.

Ik zie om drie redenen vooralsnog van af een sectorale en verplichte bodemtoets. Ten eerste wordt met een bodemtoets de regeldruk verzaamd. Ten tweede bestaat het risico dat zich met zo'n toets stagnatie in operationele keuzes gaat voordoen, terwijl veelal beïnvloeding van de besluitvorming op systeemniveau wordt beoogd. Ten derde wil ik streven naar integrale ruimtelijke, ecologische en economische besluitvorming en niet naar een extra sectorale inbreng.

3.4 Verkenning van maatschappelijke opvattingen

Bij het centraal stellen van duurzaam bodemgebruik vind ik het van belang om te weten welke opvattingen in de samenleving bestaan over de waarde en de betekenis van de bodem en wat van de overheid en maatschappelijke partijen wordt verwacht. In lijn met het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet acht ik het, in het bijzonder met betrekking tot burgers, gewenst een gerichte verkenning uit te voeren, waarbij ik tevens de informatievoorziening zal betrekken. Ik wil deze verkenning uitvoeren als onderdeel van het programma «Burger en Milieubeleid».

3.5 Landbouw en natuur

Ruim 70% van de bodem in Nederland is landelijk gebied. Landbouw en natuur zijn belangrijke gebruiksfuncties. Binnen de context van een duurzame landbouw is de bodem als natuurlijke productiefactor essentieel. De eerste verantwoordelijkheid voor een duurzaam bodemgebruik berust bij de boer. Duurzaam bodemgebruik kan ook een positieve bijdrage bieden aan het algemeen belang. Vastlegging van CO₂ in de bodem kan mogelijk een bijdrage leveren aan het halen van klimaatdoelstellingen. De biodiversiteit in de bodem is omvangrijk. Vast staat dat deze bodembiodiversiteit een belangrijke rol speelt bij het functioneren van de bodem en een bijdrage kan leveren aan het herstel en behoud van de (bovengrondse) biodiversiteit in het landelijk gebieden mede daardoor aan de realisatie van nationale biodiversiteitsdoelstellingen.

Ik zal de mogelijkheden verkennen om een duurzaam bodemgebruik in de landbouw te bevorderen. Ik zal hiervoor onder meer aansluiten bij de herziening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. In het nieuwe gemeenschappelijk landbouwbeleid is afgesproken dat het in stand houden van «een goede landbouw- en milieuconditie» van landbouwgrond met ingang van 2005 een voorwaarde wordt voor de inkomens-

steun. De gestelde voorwaarden zien op het beschermen van landbouwgrond tegen erosie, het behouden van het organisch stofgehalte, het in stand houden van de bodemstructuur en het zorgen voor een minimaal onderhoud van de landbouwgrond. Verder wil ik bezien in hoeverre duurzaam bodemgebruik kan worden beloond indien aantoonbaar een bijdrage aan het algemeen belang wordt geleverd. Kennisontwikkeling op het terrein van bodembiodiversiteit als sleutelfactor voor duurzame ontwikkeling zal worden bevorderd. Met het landbouwbedrijfsleven zal in 2004 kennisontwikkeling via een project op het gebied van agrogerelateerde biodiversiteit en aangepaste bedrijfsvoering worden gestimuleerd.

De gewenste bodemkwaliteit voor landbouw en natuur is verschillend. De bodemkwaliteit moet optimaal zijn voor de bestaande functie. Daar waar functiewisseling aan de orde is, bijvoorbeeld van landbouw naar natuur, kan mogelijk geanticipeerd worden op de nieuwe bodemfunctie. Verkend moet worden in hoeverre hiervoor afspraken met de bestaande gebruiker kunnen worden gemaakt, inclusief eventuele vormen van beloning.

3.6 Waterbeheer

Doelstelling van de Kaderrichtlijn water is het bereiken van een goede (ecologische) kwaliteit van grond- en oppervlaktewater. Er wordt gewerkt aan de implementatie van de Kaderrichtlijn water, de dochterrichtlijn grondwaterkwaliteit en de nationale doelstellingen voor waterkwantiteitsbeheer in het kader van het Nationaal bestuursakkoord water. Het ambitieniveau voor de ecologische doelstellingen en de chemische normering is nog niet bepaald. Ik sta meekoppeling van bodembeheer voor met reeds ingezette strategieën en nieuwe instrumenten krachtens de Kaderrichtlijn water. Daarvoor is expliciete beschrijving van grondwater- en waterbodembeheer in de (deel)stroomgebiedplannen nodig, evenals het koppelen van (decentrale) doelstellingen voor de water(bodem)kwaliteit aan (decentrale) ambities voor de landbodemkwaliteit.

Voorbeelden van baten van duurzaam bodemgebruik in waterbeheer zijn:

- terugdringen van belasting van het watersysteem met verontreinigende en vermestende stoffen (door bijvoorbeeld verminderde uit- en afspoeling van landbouwgronden);
- aanpak rioolwateroverstortproblematiek door infiltratie van regenwater in de bodem;
- verminderde kosten van waterbeheer en bestrijding van verzilting door betere afstemming van bodemgebruik en hydrologische omstandigheden;
- voorkómen of beperken van schade als gevolg van grondboringen, ondergrondse(e) bouwen en aanleg van infrastructuur.

3.7 Ruimtelijke ordening

In de Nota Ruimte wordt gekozen voor een lagenbenadering waarbij de *grondlaag* (het bodem-, water- en biotisch systeem) als dragende laag voor het ruimtelijke-ordeningsbeleid wordt gezien. «Pioniers» plannen al met de grondlaag en betrekken hierbij archeologische- en biodiversiteitsaspecten. Het ministerie van VROM heeft samenwerking gezocht met de departementen van Economische Zaken, Verkeer en Waterstaat, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Defensie. Gezamenlijk worden nu knelpunten in de ondergrondse ordening geanalyseerd en oplossingen gezocht.

Baten van ondergrondse ordening zijn:

- het creëren van een grondslag voor verdeling van schaarste in de ondergrondse ruimte;
- het voorkomen van schade door conflicterende functies;
- het koppelen van boven- en ondergronds ruimtegebruik.

4. Naar een consistent en vereenvoudigd kader voor beheer van verontreiniging

In paragraaf 2, «Hoofdlijnen nieuw bodembeleid», heb ik u geschreven dat ik het gebruik van de bodem meer centraal wil stellen in het bodembeleid. Bovendien moet het bodemgebruik worden ingepast in ruimtelijke ontwikkelingen. Dit streven voor het bodembeleid in het algemeen, geldt ook voor een belangrijk onderdeel daarvan: het beheer van bodemverontreiniging. De (toekomstige) bodemkwaliteit en de functie van die bodem moeten optimaal op elkaar worden afgestemd. Het kabinetsstandpunt Beleidsvernieuwing bodemsanering¹ heeft al richting gegeven aan het nieuwe beleid op dit punt. Deze lijn wil ik voortzetten en versterken.

Het genoemde kabinetsstandpunt gaat er nog van uit dat landelijk vastgestelde bodemgebruikswaarden per functie, bepalen welke bodemkwaliteit in een gebied moet worden bereikt. In de praktijk blijkt echter dat deze sturing te star is. Want als bodemgebruikswaarden strikt worden toegepast, kunnen lokale of regionale (bodem)omstandigheden onvoldoende in de beoordeling worden meegewogen. Bodem van een bepaalde kwaliteit kan immers lokaal geschikt zijn voor een bestemming, terwijl dit op basis van de landelijke bodemgebruikswaarden niet kan of alleen tegen zeer hoge kosten. Een dergelijke maatschappelijke afweging van enerzijds gewenste kwaliteit van de bodem en anderzijds gewenste bestemming, kan nu niet goed worden gemaakt.

Daarom gaat het Rijk minder zelf sturen op de te bereiken bodemkwaliteit. In plaats daarvan komt er meer ruimte en verantwoordelijkheid voor andere overheden, zodat zij beter rekening kunnen houden met de lokale en regionale (bodem)omstandigheden. Bodemsanering en grondverzet kunnen beter op elkaar worden aangesloten. Grondverzet en de baggeropgave in een gebied kunnen in een vroeg stadium een plaats krijgen in nieuwe plannen, waardoor stagnatie in ruimtelijke ontwikkelingen wordt voorkomen.

4.1 Decentralisatie: randvoorwaarden, kwaliteitsreferenties, uitvoeringsorganisatie

De mede-overheden kunnen het nieuwe beleid realiseren met het bestaande instrumentarium.

Gemeenten hebben de taak bestemmingsplannen op te stellen en daarbij functies toe te kennen aan gebieden. Vanuit die verantwoordelijkheid is het logisch dat zij ook de voor die gebieden te bereiken bodemkwaliteit vaststellen met het oog op de geschiktheid van de bodem voor gebruik. Het ligt daarbij voor de hand om aansluitend bij in paragraaf 3 genoemde ontwikkelingen de beschrijving van de gewenste bodemkwaliteit niet te beperken tot de gebruikelijke chemische parameters maar ook fysische en biologische parameters daarin mee te nemen. Bij het vaststellen van die kwaliteit betrekken ze de aanwezige bodem- en grondwaterkwaliteit, de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen, het te verwachten grondverzet en de baggeropgave. Ook houden ze rekening met belangen van regionaal en nationaal niveau. Voor situaties waar de bodemkwaliteit geschikt is voor de functie is *stand-still* vertrekpunt bij het vaststellen van de kwaliteit.

Gemeenten leggen de te realiseren bodemkwaliteit vast met behulp van het instrumentarium voor grondverzet: bodembeheerplannen en bodem-

¹ Kamerstukken II, 2001–2002, 28 199, nr. 1.

kwaliteitskaarten. Zij passen deze al op grote schaal toe, zo blijkt uit een recente evaluatie¹. Als alternatief hiervoor kunnen gemeenten de bodemkwaliteit vastleggen in een verordening. Met deze instrumenten kunnen zij hun beleidsregels voor bodemkwaliteit en de randvoorwaarden voor ingrepen in de bodem, publiek maken en stellen zij het gemeentelijk bodemkwaliteitsbeleid open voor democratische besluitvorming en controle.

Provincies zijn de regisseur van het landelijk gebied en zijn verantwoordelijk voor bovengemeentelijke aspecten van ruimtelijke ordening, inrichting en beheer. Daarom stemmen gemeenten de gebiedsgerichte vaststelling van de te bereiken bodemkwaliteit voor het landelijk gebied, af met de provincie. Bij gemeenten die niet over de benodigde kennis, kunde en faciliteiten beschikken om zelf bodembeleid te ontwikkelen en ambities voor de te bereiken bodemkwaliteit vast te stellen, heeft de provincie een sturende rol.

De gemeentelijke bevoegdheid strekt zich niet uit tot het vaststellen van de te realiseren kwaliteit van de waterbodem. Dat is, vanwege de samenhang met de waterkwaliteit, de verantwoordelijkheid van de *waterkwaliteitsbeheerder*. Deze richt zich in elk geval naar kwaliteitsnormen die voortvloeien uit de EU-Kaderrichtlijn water. De waterkwaliteitsbeheerder stemt het vaststellen van de gewenste kwaliteit voor de waterbodem af met de gemeente, zodat de uit de waterbodem vrijkomende bagger, zo veel mogelijk op het gemeentelijk grondgebied kan worden toegepast als bodem. Andersom stemt de gemeente het vaststellen van de beoogde bodemkwaliteit in gebieden waar baggerspecie vrijkomt, af met de waterkwaliteitsbeheerder. De bestaande bodemkwaliteit is het uitgangspunt voor de toepassing van bagger. (schone gebieden schoon houden) Voor gevoelige functies van nationaal belang zoals landbouw (vanuit overwegingen van voedselkwaliteit en diergezondheid), drinkwatervoorziening en natuur, zal het Rijk *randvoorwaarden* formuleren. Deze zijn bindend bij gemeentelijke besluitvorming over de gewenste bodemkwaliteit voor gebieden met de betreffende functies.

Het Rijk wil de mede-overheden ondersteunen in de vaststelling van de gewenste bodemkwaliteit. Daarom zullen met de overheden en doelgroepen *kwaliteitsreferenties* (chemisch, fysisch, biologisch) worden opgesteld die de geschiktheid aangeven van de bodem voor het gebruik. Zij bieden de gemeente en andere maatschappelijke partijen houvast bij keuzes in de lokale bodemkwaliteit. Hiertoe worden de huidige bodemgebruikswaarden aangepast. Als gemeentelijke kwaliteitscriteria ontbreken, kunnen bij concrete besluiten de landelijke referenties als bodemkwaliteitseis dienen.

Ter ondersteuning van de gemeentelijke en provinciale organisatie zal ik een *uitvoeringsorganisatie* in het leven roepen. Daarmee wordt tegelijkertijd een zekere mate van uniformiteit en onderlinge afstemming bevorderd. Over de uitvoeringsorganisatie zal ik u binnenkort nader informeren.

4.2 Bodembeheer afstemmen op risico's

In het nieuwe bodembeleid zullen bodembeheer en risico's op elkaar worden afgestemd. Hoe groter de risico's op het ontstaan van verontreiniging, op blootstelling aan of verspreiding van bodemverontreiniging, hoe intensiever het bodembeheer. Daarbij hanteer ik een driedeling in geringe risico's, meer kans op risico's en zodanige risico's dat sanering spoedig moet plaatsvinden.

¹ Evaluatie grondstromenbeleid, oktober 2003.

In situaties met een *gering risico* gelden beperkte regels: minder omvangrijke bodembeschermende voorzieningen; weinig regels voor het omgaan met een verontreinigde bodem en het verplaatsen van grond en bagger, en een beperkte plicht tot informatieverschaffing voor weinig risicovolle bouwstoffen.

Bij situaties die *meer kans op risico* met zich meebrengen geldt aanvullend de plicht om nauwkeuriger informatie te verstrekken aan de bevoegde overheid over de mogelijke risico's die een activiteit of situatie met zich meebrengt. Ook gelden toegespitste (rijks)regels en kunnen beperkingen worden vastgesteld in het gebruik van de bodem en het toepassen van de grond en de baggerspecie. Bij bouwstoffen gelden zwaardere eisen aan de informatiekwaliteit als ze een grote spreiding in de kwaliteit vertonen, en zwaardere eisen aan voorzieningen voor bouwstoffen die meer uitlogen.

Tenslotte kunnen zich zodanige risico's voor mens, plant of dier voordoen dat op korte termijn maatregelen worden genomen.

4.3 Hoe om te gaan met verontreinigde bodems

In het voorgaande heb ik de nieuwe beleidslijn beschreven in het bodembeheer. Hierna wordt toegelicht hoe deze nieuwe lijn wordt gerealiseerd. De optimale afstemming tussen bodembeheer en risico's, blijft daarbij voorop staan.

Als de bodem weliswaar verontreinigd is maar er *geen* sprake is van risicovolle situaties, hoeft alleen te worden voldaan aan de eis dat de kwaliteitsgegevens van de bodem voor iedereen kenbaar zijn, en dat men zich bij eventueel grondverzet houdt aan het door de gemeente vastgestelde beleid.

Is er *wel* sprake van risicovolle situaties, dan moeten (toekomstig) gebruik, risico's en de noodzaak tot sanering, in onderlinge samenhang worden gezien. De bestaande beoordelingssystematiek voor bodemsanering wordt hiervoor meer geschikt gemaakt.

Thans wordt eerst de ernst van de verontreiniging bepaald en daarna de urgentie van sanering, inclusief het tijdstip waarop met saneren moet worden begonnen. Deze systematiek geeft onvoldoende ruimte om rekening te houden met het gebruik en lokale/regionale eigenschappen van de bodem. Daarom worden de factoren «ernst, urgentie en tijdstipbepaling» geïntegreerd in een nieuw «milieuhygiënisch saneringscriterium». Dit saneringscriterium is een systematiek waarmee locatie- en gebieds-specifiek de risico's bij een bepaald gebruik van de bodem kunnen worden vastgesteld. De systematiek integreert de nieuwste generieke en locatie-specifieke methoden en modellen voor blootstelling van de mens, toxicologie, ecologie en ecotoxicologie, en verspreiding, en wordt samen met de betrokken overheden ontwikkeld. De systematiek is wetenschappelijk onderbouwd. De TCB en de Gezondheidsraad zullen om advies worden gevraagd. De huidige systematiek van tijdstipbepaling vervalt.

Als het saneringscriterium wordt overschreden, hoeven saneringsmaatregelen niet automatisch en uniform op het gehele geval van ernstige bodemverontreiniging worden toegepast. Maatwerk is mogelijk, waarbij tenminste dat deel van het geval wordt aangepakt waar de onacceptabele risico's zijn geconstateerd.

Locaties waarvan bekend is dat de bodemkwaliteit slechter is dan de interventiewaarde bodemsanering, worden kadastraal geregistreerd.

Als de bodemkwaliteit de interventiewaarde overschrijdt maar niet het (nieuwe) saneringscriterium, en geen handelingen met de verontreinigde bodem plaatsvinden, bepaalt het bevoegd gezag bodemsanering welke beheersmaatregelen en gebruiksbeperkingen nodig zijn en welke overige verplichtingen dit met zich meebrengt voor de eigenaar. Kwaliteitsverbetering is gewenst voor die locaties en gebieden waar de bodem niet voldoet aan de kwaliteit die de gemeente of waterbeheerder voor dat gebied als gewenste kwaliteit heeft vastgesteld. Die gewenste kwaliteit kan onder voorwaarden overigens ook op een niveau slechter dan de interventiewaarden worden vastgesteld. Hiervoor is instemming van het bevoegd gezag bodemsanering vereist. Die bepaalt of er gebruiksbeperkingen en beheersmaatregelen moeten gelden voor het gebied. Ook geldt voor die gebieden de kadastrale registratieplicht. Kwaliteitsverbetering kan waar dat gewenst is worden geëffectueerd zodra maatschappelijke ontwikkelingen (zoals stedelijke vernieuwing, landinrichting, bedrijfsinvesteringen of aanleg van infrastructuur) leiden tot handelingen met de verontreinigde bodem of grondwater. Het bevoegd gezag bodemsanering beoordeelt op grond van de melding van deze handelingen of een kwaliteitsverbetering in de vorm van saneringsmaatregelen moet worden gerealiseerd.

Bij sanering en kwaliteitsverbetering geldt de door de gemeente of waterkwaliteitsbeheerder vastgestelde bodemkwaliteit die voor het gebied bereikt moet worden, tevens als saneringsdoelstelling voor de bovengrond, nadat het bevoegd gezag bodemsanering hiermee heeft ingestemd. Bij ingrepen in de bovengrond dient ook de noodzakelijke kwaliteitsverbetering van het grondwater te worden gerealiseerd. Voor de besluitvorming over kwaliteitsverbetering van verontreinigd grondwater blijven het bestaande beslissingsondersteunend systeem en de doelstellingen van kracht die zijn bepaald naar aanleiding van de beleidsvernieuwing bodemsanering. In het kabinetsstandpunt Beleidsvernieuwing bodemsanering is er al op gewezen dat onder afdichtingen en verhardingen, risico's als gevolg van verontreiniging in de bovengrond, afdoende kunnen worden voorkomen door de isolerende laag van verharding.

De feitelijke kwaliteitsverbetering geschiedt door en op kosten van belanghebbenden bij de voorgenomen activiteit. Veroorzakers en eigenaren of erfpachters worden daarbij aangesproken op hun wettelijke verplichting tot saneren van de bodem. Bedrijven kunnen, als ze aan de voorwaarden voldoen, een beroep doen op de subsidieregeling voor bodemsanering op bedrijfsterreinen. Bedrijven met draagkrachtproblemen die op hun saneringsplicht worden aangesproken wanneer een kwaliteitsverbetering door de overheid in gang wordt gezet, kunnen van die overheid een tegemoetkoming krijgen op basis van een door VROM op te stellen handleiding die een uniforme werkwijze voor draagkrachtbeoordeling voorschrijft.

Als de eigenaar/gebruiker saneert, geeft hij zich rekenschap van de risico's en gevolgen van de door hem voorgestane aanpak voor derden. Dit bepaalt mede de saneringswijze.

Als de overheden in hun rol van gebiedsontwikkelaar het initiatief nemen tot kwaliteitsverbetering, kunnen zij daartoe mede de door het rijk verstrekte bijdrage voor bodemsanering gebruiken.

4.4 Omgaan met verontreinigde grond en bagger

Het beleid voor omgaan met verontreinigde grond en baggerspecie wordt ingepast in het hiervóór beschreven beheersysteem voor verontreinigde bodems. De eisen die worden gesteld aan het verplaatsen en toepassen van verontreinigde grond en bagger, zullen zwaarder worden al naar

gelang de risico's die verbonden zijn aan de mate van verontreiniging groter zijn. Het verplaatsen van verontreinigd bodemmateriaal (grond en baggerspecie) wordt in het perspectief van bodembeheer niet zozeer beschouwd als een probleem, maar als toepassing van bodemmateriaal onder voorwaarden. Het is zaak dat vroegtijdig in de ruimtelijke planvorming rekening wordt gehouden met vrijkomende grond en baggerspecie. Zo zouden locaties in kaart moeten worden gebracht waar die grond en baggerspecie weer als bodem kunnen worden toegepast. Dit draagt bij aan het realiseren van doelstellingen op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling en waterbeheer.

De gemeente blijft de verantwoordelijke overheid voor grondverzet. Bij grondverzet wordt de gewenste bodemkwaliteit voor het gebied zoals door de gemeente vastgesteld, bepalend voor de kwaliteit van de grond die in dat gebied mag worden toegepast. Daarmee sluiten sanering en grondverzet goed op elkaar aan en is een belangrijk knelpunt in de uitvoering van het bodembeleid weggenomen.

De problematiek van de regionale onderhoudsbaggerspecie is anders dan die van grondverzet. Het is de waterbeheerder die verantwoordelijk is voor het op diepte houden van de watergangen en daarmee voor het moment van baggeren en de hoeveelheid vrijkomende bagger. De bestemming van de bagger is veelal de landbodem, waar de gemeente verantwoordelijk is, en in het landelijk gebied ook de provincie een rol speelt. Voor het vinden van oplossingen voor de onderhoudsbaggerspecie is het van belang dat de betrokken overheden in een gebied gezamenlijk opereren. De bij baggeren betrokken overheden zijn zich daarvan terdege bewust en ontwikkelen met mijn steun een beslismodel voor het gebruik van bagger uit regionale wateren binnen het gebied van herkomst. Dit beslismodel wijst uit welke bagger waar kan worden toegepast. Dit gebeurt op basis van de kwaliteit van de vrijkomende baggerspecie en de eigenschappen, ordening en inrichting van het betreffende gebied. Om de benaderingen voor grond en bagger die op de landbodem wordt gebracht op elkaar te laten aansluiten zullen deze in één systematiek worden opgenomen.

Het instrumentarium voor grondverzet wordt losgekoppeld van het Bouwstoffenbesluit. De verschillende benaderingen in de huidige regelgeving voor het als bodem toepassen van grond en baggerspecie, worden gezamenlijk met de andere overheden en doelgroepen herzien en geïntegreerd in één besluitvormingskader. De bestaande instrumenten bij grondverzet zullen belangrijke bouwstenen vormen voor het nieuwe systeem. Het gaat hier om het bodembeheerplan en de bodemkwaliteitskaart die, zoals hiervoor al beschreven, door provincies en gemeenten veelvuldig worden toegepast. Bij de uitwerking van het nieuwe systeem zal worden onderzocht of het mogelijk is om het afvalstoffenbegrip niet langer van toepassing te laten zijn op grondverzet en hergebruik van bagger als bodem. Op grond en bagger die niet opnieuw kan worden gebruikt blijft het afvalstoffenregime van toepassing.

4.5 Voorkómen nieuwe verontreiniging en aantasting

Het preventieve beleid is gericht op het tegengaan van onverantwoorde emissies van stoffen of energie en belasting of verstoring van de bodem, teneinde chemische verontreiniging en fysische en biologische aantasting van de bodem te voorkomen; nieuw ontstane verontreiniging of aantasting moet worden hersteld. Ik zal een quick scan uitvoeren naar de uitvoering van de herstelplicht in de praktijk. Over de uitkomsten hiervan treed ik in overleg met de decentrale overheden.

4.6 *Bouwstoffenbesluit*

Het Bouwstoffenbesluit stelt grenzen aan de kwaliteit van bouwstoffen om daarmee de bodem en het oppervlaktewater te beschermen en tegelijkertijd de toepassing en hergebruik van secundaire materialen te faciliteren. In de brief over de herijking van de VROM-regelgeving is aangegeven dat het Bouwstoffenbesluit door een eenvoudiger regeling zal worden vervangen. Ik sta het volgende voor:

- Versimpeling van de structuur, waardoor de flexibiliteit en toegankelijkheid van het besluit sterk worden verbeterd.
- Toetsing of normen met het oog op hergebruik en toepassing van secundaire bouwstoffen moeten en kunnen worden aangepast.
- Vereenvoudiging van de beoordeling van bouwstoffen, afgestemd op de EU-richtlijn *Bouwproducten*.
- Vermindering van de inspanningen voor keuring van materialen, met name ten aanzien van bouwstoffen die gewoonlijk ruim aan de eisen voldoen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de opgebouwde expertise.
- Het mogelijk maken dat de vrijstellingen die thans uitsluitend gelden voor de toepassing van bouwstoffen op land, ook gelden voor toepassingen in oppervlaktewater. Vooruitlopend daarop zal worden onderzocht of een voorlopige juridische voorziening kan worden getroffen.
- Verbetering van de handhaving en een versterking van de organisatie van de handhaving. Hierbij wordt onder meer aangesloten bij de ontwikkelingen rond ketenhandhaving.
- Instelling van een commissie die mij over uitvoeringsknelpunten voortvarend en adequaat kan adviseren.

Voorafgaand aan de nieuwe regeling zal voor een interim-periode een ministeriële regeling worden opgesteld die tegemoet komt aan de belangrijkste knelpunten.

4.7 *Kwaliteitszorg, toezicht en handhaving*

Er wordt een grotere verantwoordelijkheid gelegd bij de overheden die besluiten moeten nemen op grond van de *Wet bodembescherming* (bevoegd gezag). Het is niet voldoende door het rijk opgestelde regels en normen toe te passen. Het bevoegd gezag moet zichtbaar maken welke afweging zij maakt, bijvoorbeeld bij de toepassing van het saneringscriterium in concrete situaties. Deze afweging moet herkenbaar zijn in de beschikkingen die het bevoegd gezag neemt op grond van de *Wbb*. Voorts is de overheid toezichthouder en handhaver. Deze taak zal worden vergemakkelijkt als de regelgeving eenvoudiger en consistentter wordt. Ook de aanbevelingen in de recent aan u aangeboden beleidsnotitie «*Bodembeheer op goede gronden*»¹ dragen bij aan die vereenvoudiging, evenals aan het voorkómen van fouten en fraude, door middel van kwaliteitszorg, toezicht en handhaving.

In de genoemde beleidsnotitie is gekozen voor een pakket van maatregelen die uitvoerenden in het bodembeheer (o.a. aannemers, adviesbureaus en laboratoria) maximale ruimte bieden voor zelfregulering binnen publiek vastgestelde grenzen. Dit maakt het mogelijk om overheidsregels te koppelen aan op de praktijk toegesneden uitvoeringsregels die in de private sector zijn ontwikkeld. Daardoor kan een deel van de bestaande wettelijke uitvoeringsregels vervallen, of worden vervangen door richtlijnen gebaseerd op certificatie of accreditatie. Andere regels worden vanwege harmonisatie eenvoudiger. Ik streef naar voortvarende implementatie van deze aanbevelingen.

¹ Beleidsnotitie «*Bodembeheer op goede gronden*», Kamerstukken II, 2003–2004, 28 199, nr. 6.

5. Versterk de rol van kennis en informatie

Als gevolg van de hiervóór beschreven veranderingen in het bodembeleid, moet ook de kennis van en informatie over de kwaliteit, functies en gebruik van de bodem anders worden gebruikt.

5.1 De veranderende rol van kennis

De rijksoverheid heeft de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in ontwikkeling, overdracht en toepassing van kennis over de bodem. Wetenschappelijk onderzoek is gestimuleerd en er is een impuls gegeven aan kennisvermeerdering in sanering en beheer van verontreinigde bodems. Ook private partijen hebben daarin geïnvesteerd.

Waar beleidsontwikkeling overgaat naar beleidsuitvoering, worden overdracht en implementatie van kennis belangrijk. Een goed voorbeeld daarvan zijn de innovatieve bodemsaneringstechnieken die de afgelopen jaren zijn ontwikkeld en waarbij met name de natuurlijke afbreekmechanismen in de bodem worden benut. Deze nieuwe technieken moeten op grotere schaal worden toegepast.

Om de kwaliteit van de uitvoering te bevorderen, moet kennis(overdracht) organisatorisch en institutioneel worden verankerd. Voor een goede uitvoering is het nodig om technische voorschriften bij vergunningen, protocollen, richtlijnen en kwaliteitseisen aan producten en diensten, te formuleren en bij te houden. Maar ook moeten de betrokken partijen deskundiger en competent worden. Vereiste competenties zijn bijvoorbeeld samenwerkingsvermogen, oplossingsgerichtheid, onderhandelingsvaardigheid, communicatief vermogen en goed opdrachtgeverschap. Dit is des te belangrijker bij een groeiende decentrale aanpak. Daarom zal ik kennisplatforms ondersteunen waarin alle betrokken partijen participeren. Voor bodemsanering en -beheer zal ik structureel middelen reserveren voor kennisontwikkeling en kennisoverdracht en voor het vergroten van praktische vaardigheden.

Om de gevolgen van bodemgebruik op de langere termijn te kunnen beoordelen, is meer kennis nodig. Dit geldt zeker voor de diepere ondergrond en biologische aspecten van de bodem inclusief de bodembiodiversiteit als intrinsieke waarde en in het perspectief van duurzame ontwikkeling. Bovendien moet worden geborgd dat deze nieuwe kennis feitelijk worden toegepast. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit entameert onderzoek naar de betekenis van de bodem voor landbouw en natuur. Biologische aspecten en duurzaamheid spelen daarin een belangrijke rol. Ook het ministerie van Verkeer en Waterstaat stimuleert onderzoek naar chemische en biologische aspecten van de (water)bodem.

De kennisinfrastructuur is evenwel nog te versnipperd. Er is onvoldoende samenhang en samenwerking. Onderzoek naar bodembeheer, landbouw, waterbeheer en natuur vindt te zeer gescheiden van elkaar plaats. Met genoemde departementen wil ik komen tot meer samenwerking in de onderzoeksprogrammering. De bodemkennisinfrastructuur wil ik wijzigen en versterken. Vergroting van het aandeel van de zogenoemde tweede en derde geldstroom in het wetenschappelijk onderzoek is nodig; bundeling van onderzoeksprogramma's versterkt de effectiviteit van beschikbare middelen. Koppeling van nationale onderzoeksprogramma's aan Europese programma's vergroot de slagkracht.

5.2 Bodeminformatie openbaar

De gebruiker van de bodem op een locatie verzamelt, vrijwillig of verplicht, informatie over de chemische, fysische en biologische eigenschappen van de bodem met het oog op zijn gebruik van de bodem en om de gevolgen daarvan te kunnen beoordelen. Deze inspanningen zijn of worden afgewogen tegen administratieve lasten voor het individu. Voor een zorgvuldig beheer van de bodem acht ik het noodzakelijk dat bestaande en nieuwe informatie over de kwaliteit en het gebruik van de bodem openbaar beschikbaar komt.

Daar waar publiekrechtelijke verplichtingen gelden waarbij informatie over de bodem wordt verzameld, acht ik het noodzakelijk dat deze informatie beschikbaar wordt gesteld aan de decentrale overheid. Zo nodig en na overleg met de doelgroepen wordt dit in de vergunningvoorschriften of algemene regels expliciet gemaakt. Ik zal de Raad voor Vastgoed-informatie advies vragen over de eventuele openbaarmaking van gegevens die aan de overheid verstrekt moeten worden.

5.3 Bodeminformatie toegankelijk

Voor een duurzaam bodemgebruik vind ik het niet alleen nodig dat kennis en informatie over bodemkwaliteit en -gebruik zo veel mogelijk openbaar wordt gemaakt, maar ook zo goed mogelijk toegankelijk. Met grote terreinbeherende publieke organisaties, de andere overheden en betrokken departementen zal ik in overleg treden over welke informatie beschikbaar kan komen en de wijze waarop informatievergaring en -verspreiding kan worden verzekerd.

Ik verwacht dat bestaande kennis grotendeels in de informatiebehoefte kan voorzien; op onderdelen is aanvulling nodig, bijvoorbeeld in de informatie over het ecologisch functioneren van de bodem. Met het Milieu- en Natuur Planbureau zal ik overleg voeren over de wijze en de termijn waarop hierover adequaat kan worden gerapporteerd.

Ik streef versterking na van de beschikbaarheidstelling, waar mogelijk via één loket, van gegevens over de bodem. Samen met de betrokken instellingen en decentrale overheden worden stappen gezet om laagdrempelig toegang te bieden tot betrouwbare bodeminformatie en worden initiatieven voor gebundelde toepassingen gestimuleerd. Op deze wijze geef ik invulling aan het Kadaster voor de ondergrond zoals dat bij de parlementaire behandeling van de beleidsvernieuwing bodemsanering is voorgesteld.

In het derde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP3) is de doelstelling geformuleerd om per 2005 te beschikken over een landsdekkend beeld voor de bodemkwaliteit. Dit omvat allereerst het in kaart brengen van de omvang van de ernstige bodemverontreiniging. De bevoegde overheden zullen in 2004 gezamenlijk dit beeld verstrekken, waarmee inzicht is verkregen in de potentiële werkvoorraad voor de bodemsanering en een basis is gegeven voor de toekenning van rijksmiddelen. Tevens wordt gewerkt aan een infrastructuur voor informatieverzameling en overdracht over de andere aspecten van de bodemkwaliteit in ons land.

Uit een verkenning onder publieke en private partijen, blijkt dat zij een brede behoefte hebben aan informatie over de kwaliteit van de bodem. Voorbeelden zijn archeologische waarden, specifieke (fysische, chemische en biologische) bodemeigenschappen, grondwaterkwaliteit en hydrologische omstandigheden. Deze informatie wordt bijvoorbeeld toegepast in verschillende ruimtelijke-planprocessen. Per gebied zal de aard van de vraag naar gegevens verschillen. Via de op te zetten infrastructuur wordt

vraaggestuurd maatwerk mogelijk in ontsluiting, bewerking en integratie van informatie.

6. Financiële gevolgen

Van de voorstellen in deze beleidsbrief verwacht ik positieve financiële gevolgen. De vereenvoudiging van de regelgeving zorgt voor een verlaging van de administratieve lastendruk. In de brief over de herijking van de VROM regelgeving ben ik hierop ingegaan. De gevolgen van de vernieuwing van het omgaan met verontreinigde bodem, grond en bagger kunnen niet zonder bijdragen van andere overheden begroot worden. Eerste stappen worden daartoe gezet in combinatie met de bepaling van de omvang van de ernstige bodemverontreiniging in Nederland. In 2004 zal de omvang van de ernstige bodemverontreiniging vastgesteld worden en ontstaat een beter beeld van de financiële gevolgen van de vernieuwing voor het omgaan met verontreinigde bodem, grond en bagger. In 2004 wordt het bodemsaneringsbeleid geëvalueerd. In het evaluatierapport zal de vraag worden beantwoord of de geformuleerde kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen op het gebied van verontreinigde bodems met het thans geformuleerde beleid en de beschikbare financiële middelen haalbaar zijn binnen de aangegeven termijn. De beleidswijzigingen dragen bij aan het scherper kunnen prioriteren; rijksmiddelen zullen met voorrang ingezet worden in situaties waar zich milieuhygiënisch onaanvaardbare risico's voordoen. Voor kennisontwikkeling en kennisoverdracht met betrekking tot bodemsanering en bodembeheer zullen structureel middelen binnen de beschikbare budgetten worden gereserveerd. Verbetering van de bodemkwaliteit wordt onderdeel van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen; ambities worden in overeenstemming gebracht met financiële mogelijkheden. Het beschikbare bodemsaneringsbudget kan in samenhang met andere beschikbare budgetten voor dit bredere doel ingezet worden. De voorbeelden zijn het Investeringsbudget Stedelijk Gebied en het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Ook kan het bodemsaneringbudget worden benut voor het ontwikkelen van het landsdekkend beeld van de bodemkwaliteit met betrekking tot andere aspecten van de bodemkwaliteit dan ernstige bodemverontreiniging. Tenslotte merk ik op dat duurzaam bodemgebruik maatschappelijke schade zal beperken.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel

Bijlage: Was-wordt tabel bodemregelgeving

Huidige situatie	Toekomstige situatie
<p>Wet bodembescherming (Wbb):</p> <ul style="list-style-type: none">• Separate wet naast Wet milieubeheer.• Wetsvoorstel implementatie BEVER in eerste kwartaal 2004 naar Tweede Kamer.	<ul style="list-style-type: none">• Wbb ingebouwd in Wet milieubeheer.
<p>Preventief bodembescherming-beleid:</p> <ul style="list-style-type: none">• Inrichtingsgebonden regels geïntegreerd in AmvB's op grond van Wet milieubeheer.• Zes AmvB's op grond van Wet bodembescherming (opslaan in ondergrondse tanks, bouwstoffen, meststoffen, stort, lozingen, infiltratie).	<ul style="list-style-type: none">• Integratie in Wm-AmvB's versterkt.• Samenvoegen van AmvB's en daarnaast integreren in andere AmvB's
<p>Bodemsanering:</p> <ul style="list-style-type: none">• Wettelijke regeling in Wbb en in Wet Investering Stedelijke Vernieuwing, met uitvoeringsregelingen (verplicht bodemonderzoek, financiële bepalingen) en circulaire (streef- en interventiewaarden, urgentiemethodiek, circulaire afweging en besluitvorming)	<ul style="list-style-type: none">• Geïntegreerd kader (Wm) voor historische verontreiniging.• Betreft geschiktheid voor functies, kwaliteitsverbetering en reiniging en/of hergebruik van grond en baggerspecie als bodem.• Uitgangspunten: aansluiten bij maatschappelijke en ruimtelijke processen, decentralisatie, differentiatie van inspanningen naar risico's, vereenvoudiging van regelgeving en vermindering van administratieve lasten.
<p>Grond en bagger</p> <ul style="list-style-type: none">• Regelingen zijn versnipperd in Bouwstoffenbesluit (Wbb), Saneringsregeling (Wbb) en Vrijstellingsbesluiten (Wbb) en stortverboden (Wm)	
<p>Bouwstoffenbesluit:</p> <ul style="list-style-type: none">• Regelgeving betreffende primaire en secundaire bouwstoffen, waaronder grond en baggerspecie.	<ul style="list-style-type: none">• Sterk vereenvoudigde regeling voor bouwstoffen in een geïntegreerde AmvB
<p>Kwaliteit uitvoering:</p> <ul style="list-style-type: none">• Gedetailleerde regelgeving om de kans op fouten te minimaliseren.	<ul style="list-style-type: none">• Maximale ruimte voor zelfregulering door uitvoerenden; kader in Wm.