



> Retouradres Postbus 1 3720 BA Bilthoven

Ministerie I en M



A. van Leeuwenhoeklaan 9
3721 MA Bilthoven
Postbus 1
3720 BA Bilthoven
www.rivm.nl
KvK Utrecht 30276683
T 030 274 91 11
F 030 274 29 71
info@rivm.nl

Ons kenmerk
087/2016 DMG/PO

Behandeld door
Piet Otte
DMG

T 030 274 3965
piet.otte@rivm.nl

Datum 17 mei 2016
Betreft Reactie van bodemdeskundigen bij het RIVM op de
Aanvullingswet Bodem en Memorie van Toelichting
(concept 22 maart 2016)

In de aanloop naar invoering van het stelsel met de Omgevingswet (Ow) zijn aanvullende voorzieningen getroffen voor een aantal onderdelen uit het milieubeleid. Een daarvan is de Aanvullingswet Bodem (Ab) met de bijbehorende Memorie van Toelichting (MvT). Het concept van deze Aanvullingswet stond tot 17 mei jl. open voor kennisname en consultatie door het publiek, bedrijven en professionals. Het RIVM heeft sinds de inwerkingstreding van de Wet bodembescherming (Wbb) grote betrokkenheid gehad bij de wetenschappelijke onderbouwing, het opstellen van normen voor stoffen, de monitoring van de saneringsoperatie, en later, bij de onderbouwing van de verbreding van het bodembeleid. Vanuit die betrokkenheid is met belangstelling gekeken naar de inhoud van de nieuwe Ab en de MvT. Een aantal RIVM-ers met bodemervaring doet bijgaand suggesties voor aanpassingen en aanvullingen. Deze zijn hieronder puntsgewijs op een rij zijn gezet en vervolgens nader toegelicht.

Wij hopen hiermee een bijdrage te leveren aan de verduidelijking en vervolmaking van de Ab, MvT en de Ow.

Namens de RIVM-bodemdeskundigen, Met vriendelijke groet,

Hr. P. Otte
Centrum voor Duurzaamheid, Milieu en Gezondheid, RIVM.

m.m.v.

Dr.ir. S. Boekhold, Prof. Dr. T. Breure, Dr. J. Claessens, Dr. M. Janssen,
Ir. J. Lijzen, Dr. M. Rutgers, Drs. T. Schouten, Dr. E. Smit, Dr. T. Traas,
Dr.ir. K. Versluijs, Dr. W. Verweij, Drs. A. Winterse

Opmerkingen bij Ab en MvT

Datum

17 mei 2016

Ons kenmerk

087/2016 DMG/PO

De negen punten die aangevuld en aangepast kunnen worden zijn kort samengevat. De punten sluiten deels op elkaar aan, en zijn aanvullend of overlappend vanuit verschillende invalshoeken. In de uitwerking komt een aantal van de gesignaleerde punten meerdere keren terug, als gevolg van het verzamelen van de vele verschillende bijdragen. De volgorde in de punten volgt in grote lijnen de opbouw van de MvT.

1. Algemeen, neveneffecten van decentralisatie:

Decentralisatie kan gunstig uitpakken, maar heeft ook nadelen in de vorm van onvoldoende of niet-afgestemde afbakening van taken en verantwoordelijkheden tussen de bestuurslagen, met als risico ongelijke speelvelden, onevenwichtigheid in het totale omgevingsbeleid, en ongelijkheid in de kennis en informatievoorziening. De fysieke leefomgeving is feitelijk één systeem.

Advies: Ontwikkel een werkwijze waarbij taken en verantwoordelijkheden voor alle betrokken partijen verdeeld en op elkaar afgestemd worden, passend op het schaalniveau waarop verschillende bestuursorganen opereren (van lokaal naar nationaal), onder regie van het Rijk als systeemverantwoordelijke (zie ook punt 7).

2. Algemeen, positie en ambitie bodembeleid:

De Ab en Ow gaan niet concreet in op het opstellen van (lange termijn) ambities voor duurzaam bodembeheer. Bodem is een traag compartiment (zowel aantasting als herstel) en de Ab en Ow zijn daar niet goed op ingericht. Tevens krijgen andere dossiers dan bodem wel specifieke aandacht vanwege de verplichtingen die voortvloeien uit internationaal beleid.

Advies: Geef specifiek aandacht aan de (lange termijn) ambitie voor de bodem in de kerninstrumenten van de Omgevingswet en zorg er voor dat de bodem zichtbaar aansluit bij onder meer de volgende afspraken en verplichtingen: EU Biodiversiteit strategie, EU actieplan Circulaire Economie, Common Agricultural Practice, en het klimaatakkoord Parijs 2015.

3. Verbreding van het bodembeleid:

De Ab en MvT zijn eenzijdig gericht op het thema bodemverontreiniging en –sanering, terwijl het huidige bodembeleid breder is. Daarmee wordt de voortzetting van de vernieuwing van het bodembeleid, die sinds 2003 heeft plaats gevonden, onvoldoende verankerd.

Advies: Neem andere thema's expliciet op in het werkbereik van de Ab, zoals verlies van organische stof en biodiversiteit, afdekking en verdichting van de bodem. Geef daarnaast uitwerking aan de rol van de bodem bij de benutting van natuurlijk kapitaal en ecosysteemdiensten,

zoals klimaatregulatie en -adaptatie, energieopslag, biodiversiteit, reiniging en stofkringlopen.

Datum
17 mei 2016

Ons kenmerk
087/2016 DMG/PO

4. Benutting van de bodem als onderdeel van het benutten van de fysieke leefomgeving:

De Ow richt zicht op het 'beschermen' van de fysieke leefomgeving en in naam ook in het 'benutten' er van. In het stelsel van de Ow de Ab en MvTs zijn geen spelregels opgenomen voor het benutten van de fysieke leefomgeving anders dan via beschermingsregels, en wordt benutting niet gestimuleerd. Daarnaast omvat de definitie van natuurlijke hulpbron niet alle aspecten van het natuurlijk kapitaal en ecosysteemdiensten. Omdat duurzame benutting van het natuurlijk kapitaal het tegenwicht kan bieden voor strikt beschermingsbeleid, zullen kansen voor ontwikkeling en oplossingen voor maatschappelijk vragen gemist worden.

Advies: Neem definities voor natuurlijk kapitaal en ecosysteemdiensten op in het stelsel van de Ow, en geef aan hoe duurzame keuzes gemaakt kunnen worden om het natuurlijk kapitaal te benutten, en de kosten en baten eerlijk te verdelen.

5. Kennis en informatie:

Er is een structuur en organisatie nodig om de kennis en informatie over bodemverontreinigingen, saneringslocaties en het natuurlijk kapitaal van de bodem centraal toegankelijk te maken, voor alle ruimtelijke schaalniveaus.

Advies: Organiseer bodemdata en -kennis rond de 'Laan van de Leefomgeving'. Het voorstel is om het Rijk als systeemverantwoordelijke (zie punt 1) een centrale regierol te geven, en de regionale en lokale inbreng te borgen via bijv. de Omgevingsdiensten. Breidt de verwijzing naar grondwatermonitoring in de MvT uit naar monitoring van bodemverontreiniging, bodemsanering, andere bodemthema's en het natuurlijk kapitaal van de bodem (in de brede zin, bodem, diepe ondergrond, grondwater).

6. Beschermingsniveaus en eindpunten:

De beschermingsniveaus voor verontreinigingen met stoffen blijven in principe hetzelfde, maar de toepassing van de normen verandert deels en er wordt meer ruimte gegeven aan lokale afwegingskaders.

Verontreiniging die bijvoorbeeld leidt tot ecologische risico's wordt mogelijk niet meer aangepakt en zal uit het oog worden verloren.

Bestaand beoordelingsinstrumentarium zal wel aangepast moeten worden en kan niet 1 op 1 overgenomen worden. Hier is niet voldoende op geanticipeerd.

Advies: Geadviseerd wordt bestaande systematiek voor het bepalen van onaanvaardbare ecologische risico's te handhaven en, ook in geval van niet grootschalig fysiek ingrijpen, tot een beheerplan te komen dat op langere termijn tot kwaliteitsverbetering leidt Tevens is het gewenst dat

afwegingsinstrumentarium voor decentrale overheden beschikbaar wordt gemaakt.

Datum

17 mei 2016

Ons kenmerk

087/2016 DMG/PO

7. Bevoegdheden en taken voor grondwaterbeheer:

De toekenning van de bevoegdheid en taken voor het beheer van grondwatersystemen is onduidelijk en halfslachtig en overstijgt door het schaalniveau de lokale belangen. Naast provincies zijn er bevoegdheden en taken voor de Waterschappen en de gemeenten. Het is niet duidelijk hoe dit voor de verschillende ruimtelijke schalen, grondwaterlagen en gebieden is verdeeld. Voor de uitvoering van grondwatertaken behoeft het thans bestaande instrumentarium actualisatie en uitbreiding.

Advies: Werk de verschillende rollen, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en taken rond het beheer van grondwater nader uit in de MvT. Geef aan hoe en op welke termijn de instrumentatie ten behoeve van de uitvoering van taken wordt verbeterd.

8. Gebiedsgericht grondwaterbeheer en grondwaterbescherming:

Gebiedsgericht grondwaterbeheer en pluimen zijn onvoldoende expliciet gemaakt in de MvT. Deze thema's hebben een plek in de Aanvullingswet én in de Waterwet. Tevens is grondwaterbescherming (als gevolg van activiteiten en bestaande verontreiniging) die gewenst is vanuit de Grondwaterrichtlijn en grondwaternormstelling onvoldoende belicht in de MvT.

Advies: Maak relaties met bouwbesluit, Waterwet en Aanvullingswet bodem helder. Werk concrete stappen uit in de MvT om te komen tot verbetering grondwaternormstelling en invulling van de Grondwaterrichtlijn.

9. Toepassingsgebied van de wet:

Het stelsel van de Ow is gericht op activiteiten, toevalsvondsten en onvoorziene voorvallen, kortweg vooral op de 'rode' ruimte. Voor beleid, beheer en ontwikkeling in de 'groene' ruimte (landbouw, natuur, overige groene gebieden) biedt het stelsel van de Ow weinig aanknopingspunten. Veel natuurlijk kapitaal van de bodem bevindt zich juist in de groene ruimte en in de landbouw wordt deze ook zeer intensief beheerd. Er ontbreekt een doelmatig instrument om duurzaamheid van het bodembeheer in de groene ruimte te stimuleren.

Advies: Maak het stelsel van de Ow beter meer geschikt om duurzame keuzes te maken omtrent de bescherming en benutting van de fysieke leefomgeving in de groene ruimte, inclusief de bodem.

Verzamelde en toelichtende teksten:

Datum

17 mei 2016

Ons kenmerk

087/2016 DMG/PO

Ad 1. Algemeen: neveneffecten van decentralisatie van het omgevingsbeleid

In het stelsel van de Omgevingswet inclusief de Aanvullingswet bodem wordt meer dan in de huidige regelgeving ingezet op lokale bestuurlijke afwegingsruimte; kortweg decentralisatie van het omgevingsbeleid genoemd. Deze ruimte dient ertoe om besluitvorming toe te spitsen op specifieke lokale situaties. Gelijktijdig komt er meer ruimte voor bestuurlijke afwegingen, in plaats van wettelijke regels en generieke benaderingen. Dit kan leiden tot te scherpe afbakening waardoor aspecten tussen wal en schip terecht komen. Ook kan afbakening leiden tot ongelijke speelvelden voor de belanghebbenden in de buurt van de bestuurlijke grenzen (op gelijk niveau, maar ook op verschillende niveaus). Bovendien is de kans aanwezig dat de lokale overheden niet allemaal beschikken over dezelfde informatie en kennisstructuren die nodig zijn om de (lokale) multi-dimensionele vragen te beantwoorden. Afbakening over verschillende bestuurslagen kan er toe leiden dat eenvoudige en efficiënte oplossingen gemist worden. Bodem is daar in het bijzonder kwetsbaar voor, vanwege de traagheid van het systeem, en de effecten van het bodembeheer in alle ruimte en tijddimensies. Het beheer en de inrichting van de bodem vinden op lokaal niveau plaats, maar de effecten werken ook door op een grotere schaal (bijv. peilbeheer in een veenweidegebied leidt tot onbedoelde oxidatie van veen en extra CO₂ uitstoot; verdichting van de bodem op een perceel door zware machines leidt tot een slechtere waterhuishouding, waardoor meer nutriënten naar het oppervlaktewater afspoelen, en er meer regenwater afgevoerd moet worden). Voor een optimale governance over het bodembeheer, waarbij de belangen van alle betrokken partijen, hier en nu, maar ook vooral elders en later, eerlijk afgewogen worden, lijkt het voorgenomen stelsel van de Omgevingswet nog onvoldoende toegerust. Hiervoor is een structuur nodig, waarin de bestuurslagen elkaar moeten vinden en samenwerken, in plaats van zelfstandig opereren. We adviseren om de regie hierover vanuit het Rijk op te pakken, want het Rijk is verantwoordelijk voor het systeem en een werkend omgevingsbeleid over alle bestuurslagen heen.

Ad 2. Algemeen: positie en ambitie bodembeleid

Het uitgangspunt van het Nederlandse bodembeleid is als volgt omschreven: "het waarborgen van de gebruikswaarde van de bodem (en het daarin aanwezige grondwater) en het faciliteren van het duurzaam gebruik daarvan door: het voorkomen van nieuwe verontreinigingen, evenwichtig toedelen van functies en duurzaam en doelmatig beheren van

de resterende historische verontreinigingen, waarbij de verbeterdoelen van de Omgevingswet in acht worden genomen.”

Datum

17 mei 2016

Ons kenmerk

087/2016 DMG/PO

De Bodem is een integraal onderdeel van de leefomgeving. Nederland heeft de ambitie om die duurzaam te gebruiken. Daarnaast speelt de bodem een belangrijke rol in een groot aantal nationale en internationale beleidsdossiers. Te noemen zijn:

- COP 17 (klimaatconferentie Durban 2011, Rio +20), verder vorm gegeven in de EU biodiversiteit strategie, in Nederland verder vorm gegeven in de uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal;
- Het EU actieplan circulaire economie, in Nederland onder meer vorm gegeven in het programma VANG en de Rijksbrede aanpak circulaire economie.
- Het Common Agricultural Practice programma, in Nederland o.m. vorm gegeven door het landbouwbeleid.
- De bodem speelt ook een belangrijke rol bij de klimaattransitie, o.m. via onttrekking van en opslag van aardgas, opslag van CO₂, opslag van organische koolstof, warmte en koude opslag (WKO), onttrekking van aardwarmte.
- Verder worden binnen de Structuurvisie van de Ondergrond (STRONG) doelen geformuleerd, om de verschillende functionaliteiten van de bodem op elkaar af te stemmen. De bodem is bijvoorbeeld een reservoir voor de drinkwatervoorziening en een bron van minerale grondstoffen (zand, grind, zout).

Zeer onlangs is ook de kennisagenda van de bodem in de Stuurgroep Bodem en Ondergrond vastgesteld. Deze is een richtpunt voor de partners van het Bodemconvenant (Rijk, Provincies, Gemeenten en Waterschappen) voor de uitvoering van onderzoek en innovatie ten behoeve van een verbreding van het bodembeleid.

De rol van de bodem in alle genoemde beleidsdossiers gaat veel verder dan het beschermen van de kwaliteit. Het vraagt om een integrale benadering van de bodem, gericht op een zodanig beheer, dat alle rollen die bodem speelt in die beleidsdossiers, duurzaam en afgestemd kunnen worden ingevuld. Een sectorale benadering zal leiden tot inefficiënt gebruik van het natuurlijk kapitaal van de bodem en een onvoldoende of geen afweging van de belangen van de verschillende publieke en private belanghebbenden. Het huidige bodembeleid heeft de ambitie om de belangen van stakeholders uit verschillende sectoren integraal af te stemmen en te ondersteunen. Daarbij kan het nodig zijn, om lokaal die belangen te prioriteren, maar dan altijd op een zodanige wijze, dat toekomstige gebruiksmogelijkheden van de bodem niet onmogelijk worden gemaakt.

Bodem heeft dus een groot aantal raakvlakken met andere beleidsvelden, of maakt daar onderdeel van uit. Dat geldt voor grondwaterbescherming,

landbouw, natuurbeheer/biodiversiteit, ruimtelijke ordening en de energietransitie. De bodem heeft hierin een draag-, filter-, reactor-, en productiefunctie. Tevens zijn er verschillende schaalniveaus te onderscheiden, en dus gerelateerde bestuurslagen die hier verantwoordelijk voor zijn. Dit besef zou moeten leiden tot een meer integrale benadering van het beleidsveld bodem, met een visie op de organisatie en structuur er van. Dit is momenteel onvolledige en onderbelicht in de Aanvullingswet.

Datum

17 mei 2016

Ons kenmerk

087/2016 DMG/PO

Ad 3. Aansluiting bij verbreding van het bodembeleid na 2003

Het motto van de Ow is breed en richt zich op: a) preventie van nieuwe bodemverontreiniging, b) het omgaan met historische bodemverontreiniging, c) op een continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De fysieke, chemische en biologische bodemkwaliteiten vormen een onderdeel van een brede afweging in relatie tot de toedeling van functies. Deze visie is in het bodembeleid ingevoerd met de beleidsbrief uit 2003.

De Ab en MvT stellen dat de Ow breed genoeg is om de bodem daarin te kunnen betrekken.

Het RIVM deelt deze conclusie maar ten dele, en vraagt zich bijvoorbeeld af of de chemische, fysieke en biologische bodemkwaliteiten daadwerkelijk bij de toedeling van functies zullen worden betrokken. Het huidige wettelijke kader maakt dit immers ook mogelijk via STRONG en de bodemconvenanten, maar in de praktijk gebeurt dit nog slechts in beperkte mate, en het is niet duidelijk in de Ow belegd is, dat dit moet gebeuren. De waarden van de bodem als bijdragen aan het Natuurlijk Kapitaal en ecosysteemdiensten zijn onvoldoende zichtbaar in het maatschappelijk proces.

Geadviseerd wordt om in de MvT aan te geven dat bij het nieuwe bodembeleid onder het stelsel van de Ow de verbreding van het bodembeleid wordt doorgezet. Daarbij horen dan de juiste pijlers in de MvT geformuleerd te worden. Pijlers 1 en 3 verwijzen momenteel naar bodemverontreiniging. Pijler 2 betreft weliswaar een bredere afweging, doch alleen bij het toewijzen van functies (= inrichting; heeft weinig met beheer en met (lange termijn) ambities te maken, of plekken waar geen 'activiteiten' plaatsvinden).

In de pijlers onder het bodembeleid kan al een passende, maar wel al brede, ambitie zichtbaar gemaakt worden. Ook kan op hoofdlijnen aangegeven worden hoe de bredere bodemambities in de kerninstrumenten van de Ow kunnen worden uitgewerkt (bijv. afstemming op het niveau van de omgevingsvisies voor benutting van het natuurlijk kapitaal, of bescherming van de bodem voor een set relevante bodembedreigingen).

Ad 4. Benutting van de bodem als onderdeel van het benutten van de fysieke leefomgeving

De titel van de Omgevingswet: 'Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving' biedt uitzicht op twee aspecten van het milieubeleid, namelijk 'beschermen' en 'benutten'. Het RIVM omarmt deze verbreding in het milieubeleid in het algemeen, en die voor de bodem in het bijzonder. Het biedt mogelijkheden voor ontwikkeling en vormt het antwoord op verkokering en het (vaak noodgedwongen) stringente beleid uitsluitend gericht op bescherming en op het voorkomen en oplossen van bedreigingen.

Bij nadere beschouwing is echter het tweede aspect niet of marginaal uitgewerkt in de Ow, en ook de Ab en beide MvTs geven hiervoor weinig of geen handvatten. Bijvoorbeeld uitwerking van het 'benuttingsspoor' in een of meer kerninstrumenten van de Ow is niet expliciet aan de orde (maar in beide MvTs wordt er wel aan gerefereerd).

In de omgevingswet is benutting (soms ook 'gebruik' genoemd) gekoppeld aan natuurlijke hulpbronnen, en niet aan het meer inclusieve 'natuurlijk kapitaal'.

Met de Bodembeleidsbrief uit 2003, werd onder de paraplu van de Wbb de weg voorbereid om het 'benuttingsspoor' te gaan ontwikkelen, en de eerste stappen werden gezet. Bodem is het eerste milieucompartment dat zich in deze richting ontwikkelt. Ook voor de in de Ow geformuleerde ambities is aandacht nodig voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en het natuurlijk kapitaal, zodat maatschappelijke opgaven opgelost kunnen worden, binnen de randvoorwaarden van onze planeet.

We adviseren om meer aandacht te schenken aan de mogelijkheden en de spelregels die aan de benutting van het natuurlijk kapitaal verbonden zijn, teneinde tot de gewenste duurzame keuzes te (kunnen) komen (zie beide MvTs voor de verschillende definities van benutten, gebruiken, natuurlijke hulpbronnen, natuurlijk kapitaal en ecosysteemdiensten: in de Ow zijn geen definities opgenomen van natuurlijk kapitaal en ecosysteemdiensten, terwijl dit kenmerkende aspecten van de fysieke leefomgeving zijn die momenteel niet gedekt worden via bijv. natuurlijke hulpbronnen). De ervaringen uit een deel van het werkveld van bodemprofessionals kunnen behulpzaam zijn in de aanloop naar de Ow, omdat de andere aspecten van de fysieke leefomgeving nog sterk thematisch georganiseerd zijn en gericht zijn op bescherming. Tevens wordt geadviseerd om opties voor uitwerking in kerninstrumenten van de Ow aan te geven.

Ad 5. Kennis en informatie beter verankeren

Bodem is een essentieel onderdeel van verschillende nationale en internationale beleidsdossiers, maar ook op lokale en regionale schaal is bodembeleid nodig uit het oogpunt van volksgezondheid, ruimtelijke ordening en bescherming van drinkwater- en oppervlaktewater-kwaliteit (zie ook voorgaande punten).

Al deze aspecten samen vragen een gelaagde structuur van beleid, informatie en het benodigde onderzoek. Het advies is dit te verankeren in een 'Informatiehuis Bodem', met het behoud van bestaande kennis en expliciete uitbreiding naar andere kenmerken van de fysieke leefomgeving en het natuurlijk kapitaal.

De kennis over bodem wordt in de Aanvullingswet voornamelijk geregeld vanuit de fysieke leefomgeving en het aspect bodemverontreiniging. Dit was traditioneel het 'werkterrein van de Wet Bodembescherming'. In het kader van de Omgevingswet is dit niet voldoende. De Memorie van toelichting geeft wel wijzigingen voor een meer integrale benadering, maar deze is niet verankerd in de pijlers onder het beleid.

De nieuwe en sector-overstijgende dossiers en internationale dossiers (zie ook punt 2) vragen een veel bredere toepassing van kennis over de bodem. Deze kan het best worden georganiseerd op eenzelfde manier als dat voor andere milieucompartimenten of beleidsterreinen gebeurt, in de zogenaamde Informatiehuizen van de 'Laan van de Leefomgeving'. Het advies is om met de bodemkennis en -informatie aan te sluiten op deze structuur.

De Omgevingswet kent zes kerninstrumenten, daarnaast geeft de Omgevingswet ondersteunende instrumenten, waaronder regels over informatievoorziening.

In de Memorie van toelichting op de Aanvullingswet Bodem is beschreven hoe de informatievoorziening voor bodembeleid wordt georganiseerd. Enerzijds wordt de centrale beleidsadvisering (ook een bron van informatie) van de Technische Commissie Bodem beëindigd, en de vraagbaakfunctie van Bodem+ wordt stapsgewijs overgeheveld naar de Regionale Uitvoeringsorganen. Bij de Wet Basis Registratie Ondergrond (WBRO) is het uitgangspunt dat in de toekomst alle relevante bodem- en ondergrondgegevens op een centraal punt beheerd en beschikbaar gesteld worden.

Het "toepassen van instrumenten voor activiteiten" (par. 3.3 MvT) is in detail uitgewerkt, maar alleen gericht op 'het omgaan met risico's van bodemverontreiniging', en het bijbehorende bodemonderzoek. Ook daarvoor geldt dat de huidige kennis over, en monitoring van de saneringsoperatie op een centraal punt beschikbaar moet blijven, en in verband moet kunnen worden gebracht met andere informatie over de leefomgeving t.b.v een integrale afweging van effecten. Dit is tevens de derde pijler onder 'de bevoegdheidsverdeling van het Bodembeleid'

Datum

17 mei 2016

Ons kenmerk

087/2016 DMG/PO

In de Memorie van Toelichting op de Aanvullingswet Bodem wordt toegelicht dat bodeminformatie betrekking kan hebben op:

- de toestand (fysische, biologische en chemische kwaliteit) van de bodem (onderzoek, landsdekkend beeld etc.) onder andere ter voorbereiding van een vergunningaanvraag;
- de aanvaarbaarheid van risico's (onderzoek);
- de gevolgen van activiteiten voor de bodem (verontreiniging, aantasting) ter voorbereiding van een vergunningaanvraag;
- het toepassen van grond (geschiktheid kwaliteit, Bodemkwaliteitskaart);
- het gebruik en de functie van de bodem (omgevingsplan).

Datum

17 mei 2016

Ons kenmerk

087/2016 DMG/PO

Deze toelichting heeft al een iets 'bredere scope', en maakt als het ware onderscheid in schaalniveau, functies en type eigenschap. Desalniettemin ligt het accent nog bij verontreinigingen en sanering.

Het principe van 'de zorgplicht' legt een groot deel van de verantwoordelijkheid voor bodemkwaliteit en -beheer neer bij de grondeigenaar. Dit speelt echter voornamelijk op een lokale schaal. De rijksoverheid heeft een taak in het voorstellen van normen voor bodem en omgevingskwaliteit in algemene zin, daarnaast het creëren van een landsdekkend beeld hiervan, mede in het licht van de rapportageverplichtingen naar de EU (grondwaterkwaliteit, biodiversiteit, Natuurlijk Kapitaal). Het pleit sterk voor het in stand houden, waar nodig samenvoegen, optimaliseren, en uitbreiden van een doordachte en samenhangende set aan meetprogramma's voor de leefomgeving. Deze is dus veel breder dan het aspect verontreiniging, en kan informatie bevatten over bodemgebruik, bodemleven, landbouw, fysieke eigenschappen etc. De coördinatie, en centrale beschikbaarheid van informatie kan geregeld worden vanuit de Informatiehuizen aan 'de Laan van de Leefomgeving'.

Ad 6. Beschermingsniveaus en eindpunten

1. Het doel in de Wbb om ecosystemen te beschermen en te herstellen sluit aan op het belang van het kunnen benutten van ecosysteemdiensten, nu en in de toekomst. Het belang van het ecosysteem is in de aanvullingswet bodem onvoldoende helder gemaakt, waardoor het blijft zweven. Aan het voorkomen van onaanvaardbare risico's voor het ecosysteem wordt op basis van de tekst op pagina 37 van de MvT geen invulling gegeven (het gaat alleen over gezondheid). Waar nu nog via een maatschappelijk afweging aanpak van onaanvaardbare risico's kan worden voorkomen, lijkt straks helemaal geen afweging meer nodig te zijn. Dat betekent dat er geen grens is waarboven altijd sanering/beheer gericht op kwaliteitsverbetering verplicht is. Aanbevolen wordt om een procestap te handhaven en minimaal altijd

een beheerplan te eisen, dat gericht is op (lange termijn) kwaliteitsverbetering en risicovermindering.

2. Beleidsmatig is aangegeven dat de beschermingsniveaus in de aanvullingswet hetzelfde blijven. Door de decentralisatie en het ruimte geven voor andere lokale afwegingskaders is de verwachting dat de landelijke ambities die er zijn voor lokale kwaliteitsverbetering het zullen afleggen tegen zaken die meer op korte termijn meer geld of voordelen zullen opleveren. Uit het verleden is bekend dat het ecosysteem bij lokale afwegingen i.v.m. spoed minder gewicht krijgen dan landelijk. Op pagina 37 wordt aangegeven dat elke gemeente andere ecologische ambities kan stellen. Daar wordt niet ingegaan op of die en hoe die vastgesteld moeten worden. Gebeurt dat ad hoc, of op een wel overwogen wijze. In het eerste geval zal snel sprake zijn van willekeur. Bij ontwikkeling besluiten rekening houden met stevige kaders; kan al in MvT beschreven worden.
3. De MvT beschrijft onder par 3.3 in welke situaties een toetsing nodig is van verontreinigingen die potentieel niet in overeenstemming zijn met het (beoogde) gebruik. Het hiervoor benodigde beoordelingsinstrumentarium (normen en risicobeoordelingsinstrumenten) zullen voor zover van toepassing ontleend worden aan de huidige Wbb en het Bkk. Dit betekent echter niet dat alles één op één overgenomen kan worden. De risicobeoordelingsinstrumenten (nu: risicotoolbox-Bodem en Sanscrit) bevatten niet alleen min of meer universele wetenschappelijke modellen en uitgangspunten, maar ook een belangrijk deel van de procesgang voor de vaststelling van (onaanvaardbare) risico's. De transitie naar de OW vraagt om een revisie van de bodemrisicobeoordelingsinstrumenten. Voorzien is dat Sanscrit en RisicotoolboxBodem.nl geïntegreerd worden tot één instrument waarmee zowel de geschiktheid van bodem in relatie tot de functie (beheer), als het vaststellen van onaanvaardbare risico's zal worden gefaciliteerd. Aanbevolen wordt om in de MvT aan te duiden dat een het bestaande beoordelingsinstrumentarium dient te worden omgezet in een centraal beschikbaar instrumentarium dat functioneert onder de OW en bevoegde gezagen op laagdrempelige wijze in staat stelt om vast te stellen of sprake is van normoverschrijding en/of onaanvaardbare risico's. Hierbij dient aandacht besteed te worden aan het voorkomen van onnodig dubbel invoeren van dezelfde bodemkwaliteitsgegevens, bijvoorbeeld door op termijn een koppeling na te streven met de bestaande normtoetservice BoToVa.
4. De afstemming tussen beschermingsniveaus in grondwater en oppervlaktewater en grondwater en bodem verdienen aandacht. Voor oppervlaktewater zijn er Europees beschermingsniveaus of doelen voor de kwaliteit vastgesteld. Voor bijvoorbeeld het 'toepassen van grond en bagger' is het van belang aan te sluiten bij kwaliteitseisen die voor oppervlaktewater en grondwater gelden. In het huidige Bbk

Datum

17 mei 2016

Ons kenmerk

087/2016 DMG/PO

was dat nog onvoldoende; er wordt wel gewerkt aan een herzien kader. Aanbevolen wordt dit te implementeren.

Datum
17 mei 2016

Ons kenmerk
087/2016 DMG/PO

Inbreng van gevaarlijke stoffen en verontreinigende stoffen moet worden voorkomen resp worden beperkt volgens de grondwaterrichtlijn. Terecht wordt in de voetnoot geconstateerd dat dit onderscheid nog niet is gemaakt en aandacht behoeft. Deze gewenste beschermingsniveau zij dus nog niet uitgewerkt, maar dat is wel gewenst.

Ad 7. Grondwaterbeheer

1. De toekenning van de bevoegdheid en taken voor het beheer van grondwatersystemen is onduidelijk en halfslachtig. Naast provincies zijn er bevoegdheden en taken bij de Waterschappen en de gemeenten. Het is niet duidelijk hoe dit voor de verschillende schalen, grondwaterlagen en gebieden is verdeeld. Geadviseerd wordt om in de MvT concrete uitwerking aan de rollen, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en taken rond het bodem- en watersysteem te geven.
2. De verantwoordelijkheden voor het beheer van bodem en grondwater liggen bij verschillende bestuurslagen. Het beheer van bodem en grondwater kan echter niet gezien worden als van elkaar losstaande activiteiten (men spreekt vaak over het bodem-watersysteem). We adviseren om waar mogelijk het beheer van het bodem en grondwater bij de verschillende bestuurslagen op elkaar af te stemmen via de kerninstrumenten van de Omgevingswet.

Ad 8. Grondwater

1. Het instrumentarium voor de uitvoering van het beheer van het grondwater is onvolledig. In de MvT wordt onder andere vastgesteld dat het normenkader voor grondwater nog onvoldoende is uitgewerkt. Hoewel dit in de uitvoeringsregelgeving uitgewerkt zal worden, adviseren we om in de MvT aan te geven hoe dit zijn beslag zal krijgen in concrete stappen.
2. Er wordt in de MvT aangegeven dat als het grondwater niet volledig schoon is er keuzes kunnen worden gemaakt voor een balans tussen risico's en maatschappelijke gewenste activiteiten. Er is dus sprake van beleidsvrijheid en flexibiliteit. Het is niet duidelijk hoe belangen en zorgen van de diverse partijen prudent en transparant worden afgewogen. Het is onduidelijk hoe de rechtszekerheid van belanghebbenden wordt gewaarborgd. Het is de vraag of de mogelijke flexibiliteit van beleid en beheer niet wringt met het in de Ow aangegeven gelijkwaardigheid van beschermingsniveau en in strijd is met EU-wetgeving.

3. De bescherming van schoon grondwater en de aantasting van de kwaliteit door emissies uit bouwstoffen, stortplaatsen, (verontreinigde) bodem, grond en bagger et cetera komt in de MvT onvoldoende aan de orde. Onduidelijk is welke vrachten van vermestende stoffen en verontreiniging naar het grondwater acceptabel zijn en hoe dat kan worden bepaald.
4. In de MvT staat dat de gebruikswaarde van bodem en grondwater zeker moet worden gesteld. Welke waarborgen zijn er om, bijvoorbeeld indien het grondwater niet wordt gebruikt, normopvulling tegen te gaan?
5. Onduidelijk is hoe invulling wordt gegeven aan bepaalde eisen van de KRW en GWR. Voorbeelden hiervan zijn het maken van onderscheid tussen gevaarlijke en niet-gevaarlijke stoffen. Maar ook invulling geven aan de voorwaarden die worden gesteld als er een uitzonderingsbepaling wordt toegepast met betrekking tot input van verontreinigende stoffen in grondwater. Ook is het onduidelijk in hoeverre in deze MvT aandacht wordt besteed aan de verontreinigde locaties, die mogelijk een bedreiging zijn voor (KRW) kwetsbare objecten maar niet per se op de lijst met spoedlocaties staan.
6. Bij wateractiviteiten (p39 MvT) is het van belang rekening te houden met nog aanwezig verontreinigd grondwater. Bovendien is het van belang planmatig rekening te houden met nog aanwezige verontreiniging en grondwaterbeheer te ontwikkelen gericht op (lange termijn) kwaliteitsverbetering. Geadviseerd wordt om dat in de MvT meer aandacht te geven.

Datum

17 mei 2016

Ons kenmerk

087/2016 DMG/PO

Ad 9. Toepassingsgebied van de Omgevingswet

De Wbb is een thematisch georiënteerde wet, oorspronkelijk vooral gericht op het oplossen van het probleem bodemverontreiniging, met opties voor uitwerking naar andere bedreigingen van de functionele eigenschappen van de bodem voor mens, plant en dier. De wet maakt geen onderscheid tussen gebieden of naar activiteiten, maar is vooral gericht op bodemverontreiniging of andere bedreigingen. Het stelsel met de Ow is gericht op maatschappelijke activiteiten, toevalsvondsten of onvoorziene gebeurtenissen. Hierdoor wordt de focus verlegd van de conditie van de fysieke leefomgeving naar het effect van menselijk handelen, waardoor er een kans bestaat dat bedreigingen of onderbenutting van de fysieke leefomgeving, niet opgemerkt worden. In het kort: de focus van het stelsel met de Ow ligt in de 'rode ruimte' omdat daar de meeste maatschappelijke activiteiten plaatsvinden, terwijl veel natuurlijk kapitaal juist aanwezig is in de bodem van de groene ruimte (natuur, landbouw, en overige groene ruimte). Een deel daarvan wordt bijvoorbeeld zeer intensief beheerd door de landbouw (maar dit wordt niet als een activiteit beschouwd), om een hoge primaire productie te

bewerkstelligen, wat vaak ten koste gaat van andere aspecten van het natuurlijk kapitaal (vastlegging van koolstof, reiniging, grondwater- en oppervlaktewaterkwaliteit, klimaatregulatie). Een bekend voorbeeld is drooglegging van veengebieden voor extensieve melkveehouderij, met als onbedoeld gevolg een grote uitstoot van CO₂ door veenoxidatie (3-5% van de totale CO₂-uitstoot in Nederland). Geadviseerd wordt om het stelsel met de Ow geschikt te maken om duurzaamheidskeuzes te kunnen maken, daar waar de fysieke leefomgeving veel natuurlijk kapitaal bevat, om de doelen van de wet (bescherming en benutting) te kunnen behalen.

Datum

17 mei 2016

Ons kenmerk

087/2016 DMG/PO

