

## **Visie wet- en regelgeving voor de boven- en ondergrond na 2015.**

Eindversie 17 februari 2012

### **I. Aanleiding**

De wettelijke regels inzake bodembescherming zijn ontstaan vanuit het bodemsaneringsbeleid. Rond 1980 werd naar aanleiding van Lekkerkerk de Interimwet bodemsanering (IBS) van kracht en deze is vervolgens uitgebouwd naar de huidige Wet bodembescherming (Wbb). De ontwikkeling van het bodembeleid sedert het begin van de jaren '80 heeft flinke veranderingen ondergaan.

In de jaren '80 richtte het bodembeleid zich op multifunctionele sanering voor alle locaties, alsook het in beeld brengen van de totale werkvoorraad. Het principe 'de vervuiler betaalt' stond centraal. Begin jaren '90 drong het besef door dat overall multifunctioneel saneren, gezien de grote werkvoorraad alsook de kosten, niet haalbaar is. Het uitgangspunt dat de bodem in principe zodanig moet zijn, dat deze voor alle gebruik geschikt blijft, is voor het daadwerkelijke gebruik ook niet altijd nodig. De BEVER-operatie (Beleidsvernieuwing Bodemsanering) leidde tot een overstap naar functiegericht saneren en het structureren van de werkvoorraad in urgente en niet-urgente gevallen, waardoor een volgordeijkheid in de aanpak kon ontstaan. De Wbb werd hiervoor ingrijpend herzien, welk proces in 2006 werd afgerond.

#### ***Problemanalyse vanuit bodemsanering***

De genoemde herziening van de Wbb heeft echter onvoldoende geleid tot de gewenste vermindering van de werkvoorraad en het terugdringen van de hoge kosten voor saneringen. Daarnaast sluit het huidige systeem van programmering en financiering onvoldoende aan bij ruimtelijke en economische ontwikkelingen. De synergie met andere activiteiten wordt niet benut, omdat er een aparte geldstroom is, waarop aangehaakt kan worden. Deze grote hoeveelheden geld, die bij de rijksoverheid beschikbaar zijn, leiden tevens tot stroperigheid in het proces, risicomidend gedrag bij de uitvoering en het maakt dat er onvoldoende stimuli voor vernieuwing en efficiëntie zijn.

Het huidige juridisch instrumentarium uit de Wbb is dus ontoereikend gebleken om beoogde ontwikkelingen in gang te zetten. Veelal wordt in de praktijk niet uitgegaan van een risicobeperkende benadering; verwijderen en niet beheren staat nog altijd centraal. Kansen voor de ondergrond worden niet of onvoldoende benut. Het ontbreken van samenhang tussen bodem- en waterbeleid maakt dat een integraal grondwaterbeleid onvoldoende van de grond komt. De financieringsstructuur van de sanering van bedrijventerreinen belemmert stimulerende gebiedsontwikkelingen. De sanering van bedrijfsterreinen komt te langzaam op gang. De samenhang van de ruimtelijke ordening wordt niet gezocht. Het bodembeleid wordt nog te sectoraal ingestoken en moet de sprong gaan maken naar integraal. Dit geldt overigens niet alleen voor het bodembeleid, maar bijvoorbeeld ook voor de ruimtelijke ordening. Nu de crisis steeds ingrijpender lijkt te gaan worden moet meer met minder worden bereikt. Een integrale benadering kan daarbij helpen.

#### ***Nieuwe wegen***

Gezien deze voortdurende problematiek moesten nieuwe wegen worden ingeslagen. De eerste belangrijke stappen zijn reeds gezet met het 'Convent bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties', de evaluatie van het Besluit bodemkwaliteit (Bbk), de rijksvisie op duurzaam gebruik van de ondergrond, het ontwerp Besluit bodemenergiesystemen, het wetsvoorstel Gebiedsgerichte aanpak van verontreiniging in het diepere grondwater en de aanpassingswet Wet bodembescherming.

Uitgangspunten voor het nieuwe beleid zijn:

- Verdere integratie van het bodemsaneringsbeleid in een gebiedsgerichte benadering mede in het kader van het ruimtelijke ordeningsbeleid.

- Toenemende samenhang van het bodembeleid met het energie- en waterbeleid en het beleid voor de ondergrond.
- Verdere decentralisatie van verantwoordelijkheden en uitvoering naar het bevoegd gezag. Hierbij wordt gedacht aan verbreding van de systematiek van Bbk (lokaal maatwerk).
- Sturing door beleidsafspraken neergelegd in bestuurlijke overeenkomsten.
- Het onder milieuhygiënische randvoorwaarden accommoderen van het toenemend gebruik van de bodem als gevolg van ruimtedruk.
- Van saneren naar beheren, in het kader van gebiedsontwikkeling.

Deze uitgangspunten sluiten aan bij de in Europa geformuleerde beginselen voor een gemeenschappelijke strategie bodem:

- integratie van de zorg voor de bodem in de andere takken van het beleid;
- behoud van de bodemfuncties in het kader van duurzaam gebruik;
- preventie van bedreigingen voor de bodem en vermindering van schadelijke effecten ervan;
- het herstel van aangetaste bodem tot een zodanig niveau dat zij tenminste aan alle eisen in samenhang met het huidige en het goedgekeurde toekomstige gebruik ervan kunnen voldoen.

Er wordt een verschuiving van het bodembeschermingsbeleid voorzien naar een bodemontwikkelingsbeleid, waarin het bestaande beleid met betrekking tot de ondergrond, het gebiedsgericht grondwaterbeheer en de bodemsanering worden geïntegreerd. Het bodembeleid zal de komende jaren daarom ingrijpend veranderen en transformeert naar beleid voor de boven- en ondergrond. Het bijgedragen van de boven- en ondergrond aan gebiedsontwikkeling en aan oplossingen voor maatschappelijke opgaven komt centraal te staan. Deze beleidstransitie heeft een omslag in denken en werken tot gevolg. Kansen worden duurzaam benut. Taken, rollen en verantwoordelijkheden zullen verschuiven; het wettelijk kader wijzigt, saneren wordt beheren. In het nieuwe systeem wordt aangesloten bij en gebruik gemaakt van instrumenten uit bestaande wet- en regelgevingsstructuren, zoals de Wet ruimtelijke ordening, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wet milieubeheer, Waterwet, eventueel aangepast met specifieke randvoorwaarden vanuit de boven- en ondergrond.

Nu, anno 2011, staan we wederom voor de uitdaging om wet- en regelgeving te ontwikkelen, die deze beleidswijziging instrumenteert. Dit visiedocument dient als leidraad in het proces om te komen tot nieuwe wet- en regelgeving voor het bodembeleid na 2015. De visie is diverse malen besproken met betrokken doelgroepen, waaronder de Werkgroep Wet- en regelgeving, BOOG, WEB en de hoofdlijnen van de visie zijn op 24 januari 2012 besproken in de Stuurgroep Bodem.

## **II. Uitgangspunten voor Visie wet- en regelgeving voor de boven- en ondergrond na 2015**

De geschetste beleidswijziging leidt tot vier lijnen waarlangs de wet- en regelgeving na 2015 vorm gaat krijgen:

- 1. Bodembeleid ontwikkelt zich van saneringsbeleid naar ruimtelijke en economisch ontwikkelingsbeleid op gebiedsniveau.**
- 2. De gevalsbenadering wordt verlaten; daarvoor in de plaats een beheerbenadering, die uitgaat van het bodem en watersysteem en boven en ondergrond koppelt.**
- 3. Borging van de duurzaamheid via kwaliteitsnormen.**
- 4. Taken en verantwoordelijkheden conform de systeembenadering.**

**Ad 1. Bodembeleid ontwikkelt zich van saneringsbeleid naar ruimtelijke en economisch ontwikkelingsbeleid op gebiedsniveau.**

In 2015 zijn de humane spoedlocaties gesaneerd dan wel zijn de risico's beheerst. De overige spoedlocaties met ecologische en/of verspreidingsrisico's zijn bekend en zijn of al in de saneringsfase of zijn geschikt om gesaneerd te gaan worden. Bodembeleid wordt daarmee integraal onderdeel van de ruimtelijke en economische gebiedsontwikkeling, met als doel het realiseren van een duurzame gebiedskwaliteit en het leveren van een integrale bijdrage van de boven- en ondergrond aan gebiedsontwikkeling en aan oplossingen voor maatschappelijke opgaven. De potenties van de boven- en ondergrond (de zogenaamde ecosysteemdiensten) worden duurzaam benut (ondergronds ruimtegebruik, gebruik warmte/koude, van water, van effectieve saneringsmogelijkheden) en ongewenst gebruik van de boven- en ondergrond (ontwatering, thermische verontreiniging, verdroging en vernatting) voorkomen. Het beleid voor de ondergrond zoekt verbinding met waterbeleid, natuurbeleid, afvalbeleid, energiebeleid en ruimtelijke ordeningsbeleid.

Bestaande verontreinigingen worden aangepakt als onderdeel van *regulier* ruimtelijk ontwikkelingsbeleid of door de inzet van specifiek instrumentarium, zoals het gebiedsgerichte (grond)waterbeheer: van saneren naar ontwikkeling en beheren. De overheid saneert – als bevoegd gezag – zo min mogelijk zelf, maar stimuleert de dynamiek. In dynamische situaties moet door de initiatiefnemer het maatschappelijk onaanvaardbaar risico worden weggenomen. De overheid kan met haar beleid de dynamiek stimuleren, bijvoorbeeld door het opstellen van ondergrondse ontwikkelingsplannen of door de inzet van andere instrumenten zoals maatschappelijk kosten-baten analyses van ecosysteemdiensten gerelateerd aan bodem. Zo kan bodem een volwaardige plaats krijgen in integrale afwegingen. In statische situaties moeten partijen gedwongen kunnen worden tot aanpak van de onaanvaardbare risico's.

De belangrijkste sturingswetten voor het duurzaam benutten van de boven- en ondergrond worden

- de Wet ruimtelijke ordening (Wro), die de bebouwing en het gebruik van de ruimte regelt,
- de Wet milieubeheer (Wm), waarin de kwaliteitsnormen kunnen worden verankerd,
- de Waterwet (Wtw) met regels voor het (grond)water,
- de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), die de fysieke leefomgeving reguleert middels de omgevingsvergunning.

***Ad 2. De gevalsbenadering wordt verlaten; daarvoor in de plaats een systeembenadering.***

Omdat bodembeleid een integraal onderdeel wordt van gebiedsontwikkeling, moet beleid en instrumentarium worden ontwikkeld op verschillende systeemniveaus. De gevalsbenadering zal echter voor het overgangsrecht behouden moeten worden.

*Strategische voorraad*

Bij een systeembenadering is het zaak voor een specifiek gebied te begrijpen welke ecosysteemdiensten belangrijk zijn, hoe ze in elkaar grijpen en hoe ze binnen een gebiedsontwikkeling kunnen worden geoptimaliseerd binnen een integrale afweging. Daarbij kunnen de boven- en ondergrond worden benaderd als een strategische voorraad van ecosysteemdiensten, die functies vervult en diensten verleent: voorraad zoet grondwater, ecologische diversiteit en reservoir van biodiversiteit, het bieden van een basis voor menselijke activiteiten (stabiele bodem), opslagfunctie voor energie en het bijdragen aan klimaatadaptie en waterbergend vermogen. Om deze functies blijvend te kunnen benutten, is het van belang dat de voorraad duurzaam wordt beheerd. In een integrale afweging dient een vertaling van de voorraad ecosysteemdiensten naar maatschappelijke kosten en baten plaats te vinden, waarbij het mogelijk moet zijn dat binnen een specifiek gebied harde minimumgrenzen voor bepaalde diensten gelden.

*Bodem- en watersysteem*

Voor de samenhang binnen het bodemecosysteem is een intensieve samenwerking tussen bodem- en waterbeleid nodig. Niet alleen is er, via het grondwater, een overlap tussen bodem en water, maar er is ook sprake van een integraal samenhangend ecosysteem. Het ligt voor de hand dat hiervoor aangesloten wordt bij de systematiek van de Kaderrichtlijn water en de Grondwaterrichtlijn,

zoals geïmplementeerd in of krachtens de Waterwet en de Wet milieubeheer en deze te combineren met de regels uit de huidige Wet bodembescherming (inclusief Circulaire bodemsanering).

#### *Boven- en ondergrond zijn beleidsmatig één geworden*

De boven- en ondergrond zijn onlosmakelijk verbonden. De wensen en ontwikkelingen voor de bovengrond stellen eisen aan de ondergrond. De eigenschappen en de functies van de ondergrond kunnen beperkingen opleggen aan bovengrondse mogelijkheden. Anderzijds kan de ondergrond significant bijdragen aan energiebesparing, maar ook peilbeheer, waterwinning en waterberging kunnen effectief en duurzaam worden gecombineerd met elkaar en met bovengrondse functies.

#### *Gebiedsniveau*

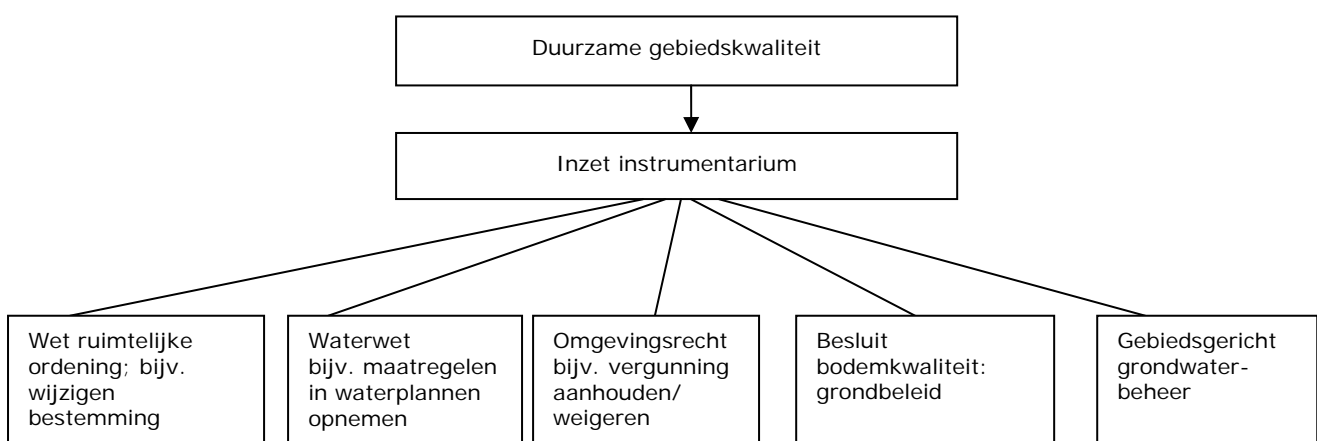
De verbondenheid tussen boven- en ondergrond en het bodem- en watersysteem werkt door in strategische visies en ruimtelijke plannen. In het proces om te komen tot een duurzame gebiedskwaliteit dienen de belangen van de boven- en ondergrond in een zo vroeg mogelijk stadium meegewogen te worden. De bescherming van de kwaliteit en de eigenschappen van de boven- en ondergrond worden vooraan in het begin van het besluitvormingsproces voldoende meegewogen. Door de aansturing op gebiedsniveau kan het systeem van saldering en compensatie worden ingevoerd. Onder voorwaarden is het mogelijk, dat op locatieniveau een verslechtering van de boven- of ondergrond aanvaardbaar is, mits per saldo de kwaliteit van de leefomgeving op gebiedsniveau verbetert.

#### *Onderscheid stedelijk – landelijk*

De stedelijke omgeving, die al meer dan duizend jaar door mensen wordt bewoond en benut, vraagt om een ander beleid en instrumentarium dan landelijke gebieden. De dynamiek van de duurzame benutting van de fysieke leefomgeving verschilt. In stedelijke gebieden zijn er veel verschillende functies die met elkaar concurreren en elkaar beïnvloeden. In landelijke gebieden kan bijvoorbeeld de rol van private partijen groter zijn.

#### *Instrumentatie*

De systematiek voor het behartigen van deze belangen wordt zoveel mogelijk gezocht in het gebruik van (al dan niet aangepaste) instrumentarium uit andere wet- en regelgeving. Het betrokken bestuursorgaan maakt zelf de keuze welk (mix van) instrumentarium hij het meest geschikt acht.



#### *Financiering*

De financiering begint bij de werking van de markt: de in rekening gebrachte kosten voor en de gegenereerde baten uit de boven- en ondergrond worden ingezet voor de verbetering van de leefomgeving in het desbetreffende gebied. Bijkomend voordeel hiervan is, dat (milieu)baten beter

zichtbaar worden en op lokaal niveau een democratische afweging tussen kosten en baten kan plaatsvinden. Overigens is dit een complex geheel en vergt nader onderzoek.

Doordat decentrale overheden eigen inkomsten voor een specifiek doel kunnen verkrijgen, ontstaat er een vermindering van de financiële afhankelijkheid van het rijk. Inkomsten worden bij voorkeur in een fonds ondergebracht, waaruit gebiedsontwikkelingen kunnen worden gefinancierd. Voor niet-historische verontreinigingen blijft het systeem van kracht, dat vervuiler dan wel de eigenaar betaalt.

### ***Ad 3. Borging van de duurzaamheid via kwaliteitsnormen.***

Borging van duurzaamheid vindt plaats volgens de volgende lijnen. Centraal wordt het kader gesteld door de basiskwaliteit vast te leggen. Van deze basiskwaliteit kan decentraal gemotiveerd worden afgeweken. Daarbij wordt aangesloten bij de systematiek, zoals die in het Besluit bodemkwaliteit is ontwikkeld.

Uitgangspunt na 2015 is bovenal dat de kwaliteit van de boven- en ondergrond tenminste *niet verslechtert* en dat het beleid gericht is op het simuleren van *gestadige kwaliteitsverbetering*. De term kwaliteit omvat de chemische, fysische en biologische kwaliteit.

De uitwerking van deze lijnen van het nieuwe normenstelsel stelt voor ons een aantal dilemma's.

Een basiskwaliteit kan worden uitgedrukt als een uiterste streefkwaliteit; als eindbeeld waarbij de boven- en ondergrond geschikt is en blijft voor elke gewenste (duurzame) functie. Een basiskwaliteit kan ook worden uitgedrukt als een maximale waarde die niet overschreden mag worden. Kwaliteitsnormen in de vorm van maximale waarden en streefkwaliteit kunnen worden vastgesteld op basis van risicobenadering of op basis van gebiedskwaliteit. Duidelijk moet zijn welke niveaus van risico maatschappelijk aanvaardbaar zijn en waar dus niet te overschrijden grenzen liggen.

Afhankelijk van de keuze die gemaakt wordt voor de basiskwaliteit (uiterste streefwaarde of maximale waarde), krijgt de afwijkmogelijkheid voor decentrale overheden invulling. Indien de basiskwaliteit de vorm van een uiterste streefkwaliteit krijgt, krijgen decentrale overheden de mogelijkheid om gemotiveerd een andere (mindere) kwaliteit te kiezen. Daarbij kan het rijk de uiterste streefwaarde (basiskwaliteit) ook functiegericht invullen en een maximumplafond aangeven. In de stedelijke omgeving, waar de bodemkwaliteit niet gelijk is, en ook niet kan zijn, aan de basiskwaliteit uitgedrukt als uiterste streefwaarde zal de basiskwaliteit kunnen worden gedifferentieerd naar bodemfunctie of gebruik (bijvoorbeeld wonen, kantoor, industrie). Een dergelijke differentiatie kan ook voor niet-stedelijke gebieden worden uitgewerkt, bijvoorbeeld: natuur- en landschap, landbouw, recreatie, etc.

Indien de basiskwaliteit de vorm krijgt van een maximale waarde die niet overschreden mag worden, kan de decentrale overheid voor een "betere" waarde kiezen. Voor deze maximale waarden geldt natuurlijk ook dat deze gedifferentieerd kunnen worden naar functie.

Voor beide opties geldt dat aandacht besteed moet worden aan het gevaar van normopvulling.

Het is ook denkbaar dat een mix van beide systemen wordt toegepast. Daarbij kan het onderscheid tussen stedelijk en landelijk gebied een rol spelen. Het gekozen systeem zal vervolgens moeten worden ingevuld met de bestaande, al dan niet voor dit doel aangepaste, normering.

Het standstill principe krijgt vorm middels het preventie beleid (artikel 6 – 13 Wbb, vergunningen, algemene regels, waterwet- en regelgeving) en de opruimplicht bij incidenten. Het principe van gestadige verbetering kan op verschillende manieren worden ingevuld. Nu vindt dit al plaats middels de normering hergebruik grond (Bbk), en de aanpak van de bron(zone).

Standstill en gestadige verbetering zou onder voorwaarden op locatieniveau kunnen worden losgelaten, mits per saldo de kwaliteit van de leefomgeving op gebiedsniveau verbetert. Dit moet nader worden uitgewerkt. Gedacht kan worden aan een programmatische aanpak.

#### ***Ad 4. Taken en verantwoordelijkheden conform de systeembenadering***

Om de drie geschetste lijnen tot uitvoer te kunnen brengen, dient de politieke afweging over alle gebiedsontwikkelingen waarvan de baten regionaal, respectievelijk lokaal, genoten worden, gelegd te worden bij de lokale en regionale besturen. Decentrale overheden krijgen meer zelfstandigheid en verantwoordelijkheid voor de ruimtelijk-fysieke opgaven op hun schaalniveau. Uitgangspunt bij de taakstelling is dat het Rijk alleen een taak heeft, waar een nationaal belang aan de orde is. De consequentie van 'selectievere rijksinzet' (decentraal, tenzij..) is versterking van decentrale uitvoering.

Voor het realiseren van een goede gebiedskwaliteit en het leveren van een integrale bijdrage van de boven- en ondergrond aan maatschappelijk regionale opgaven zal bij de lokale en regionale overheden, zowel organisatorisch als inhoudelijk, de synergie tussen de beleidsterreinen ruimtelijke ordening, ondergrondbeheer, waterbeheer, klimaatadaptatie, gezondheid, natuur- en landbouw, energie en leefomgevingskwaliteit moeten worden bevorderd.

Het optimaliseren van de samenhang en samenwerking vraagt ook om integrale afwegingskaders. Streven is om op elke bestuurslaag een integraal (ruimtelijk) beleidskader te hebben. Ruimtelijke afwegingen van sectorale belangen worden integraal opgenomen in het ruimtelijk instrumentarium. Ruimtelijke claims vanuit de boven- en ondergrond en evenals die uit waterplannen worden niet separaat als structuurvisie vastgesteld, maar opgenomen in één integraal structuurvisie per openbaar bestuur. Hierin kunnen ook de uitgangspunten voor bodembeleid worden geformuleerd. De gemeentelijke Bodemnota zoekt verbinding met de beheersplannen van de waterschappen. Lokale en regionale overheden geven daarbij helder aan waar de ruimte ligt voor private initiatieven en omgang met risico's. Een deel van de verantwoordelijkheid wordt daarmee expliciet buiten de overheid gelegd.

Stedelijke gebieden vragen om een andere invulling dan landelijke gebieden, omdat de dynamiek van de bescherming, het beheer en de benutting van de fysieke leefomgeving verschilt. Het duurzaam benutten van de boven- en ondergrond in stedelijke gebieden is na 2015 ondergebracht bij gemeenten. Zij vervullen een regierol voor plannen en projecten op lokaal schaalniveau. De provincies pakken de rol als gebiedsregisseur voor regionaal economische beleid en natuurbeleid op en zorgen ervoor dat, samen met gemeenten en de waterschappen, integrale gebiedsvisies worden ontwikkeld. In deze structuurvisies is maatwerk van belang en komen de ruimtelijk-economische afwegingen en de sectorale (boven- en ondergrondse) afwegingen vanuit het water-, bodem- en energiebeleid samen. De bestuurlijke rolverdeling wordt vastgelegd in bestuursarrangementen. De focus van de interbestuurlijke samenwerking is gericht op integrale gebiedsontwikkeling, waarbij de ondergrond in samenhang met de bovengrond wordt gezien en ontwikkeld. De op te richten Regionale UitvoeringsDiensten (RUD's) kunnen hier een belangrijke ondersteunende rol spelen, met name in verband met expertise, efficiency en stuurkracht bij kleinere gemeenten.

Lokale en regionale overheden zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun boven- en ondergrond. Zij voorkomen dat gebruik van de boven- en ondergrond niet in overeenstemming is met de gewenste kwaliteit, dat de kwaliteit verslechtert en controleren of er gestadige verbetering optreedt. Een goede handhaving garandeert een gelijk speelveld.

Hoewel de initiatiefnemer van een gebiedsontwikkeling verantwoordelijk is voor het resultaat van een eventuele sanering, zoals vastgelegd in kwaliteitsnormen en er daarbij geen rol meer voor de

overheid is weggelegd in de vorm van het afgeven van goedkeuringen en beschikkingen, zullen de regionale en lokale overheden moeten controleren op het eindresultaat. Ten behoeve van een goede beoordeling van de kwaliteit van de boven- of ondergrond achteraf, kan het wenselijk zijn ook tussentijds controles uit te voeren, waarbij sturend kan worden opgetreden. Het corrigeren als er al ontwikkeling heeft plaatsgevonden moet worden vermeden, omdat dit veel kostbaarder is.

De handhavingsstrategie van de individuele overheden richt zich op de risico's; de zwaarste inzet vindt plaats op de grootste risico's. Overheden nemen daartoe verplicht in hun (ontwikkelings)plannen een handhavingsstrategie op.

### III. Wet- en regelgeving boven- en ondergrond na 2015.

#### **Context**

Voor het juridisch faciliteren van een dergelijke beleidstransitie is de Wet bodembescherming in zijn huidige vorm nauwelijks toegerust. Naast een aantal preventieve instrumenten, biedt de wet voornamelijk saneringsinstrumentarium. Het maken van integrale afwegingen is niet mogelijk. Na 2015 kan de Wbb in zijn huidige vorm dan ook worden ingetrokken. Bruikbare elementen worden behouden, zo nodig omgebouwd en zoveel mogelijk naar andere wetgevingssystemen overgeheveld.

De nieuwe juridische bepalingen kennen als uitgangspunt het optimaal faciliteren van de praktijk bij het duurzaam gebruik van de boven- en ondergrond, het beschermen van ecosystemen en het aanpakken van verontreinigingen vanuit ontwikkelen en beheren. In het nieuwe systeem wordt aangesloten bij en gebruik gemaakt van instrumenten uit bestaande wet- en regelgevingsstructuren, zoals de Wet ruimtelijke ordening, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wet milieubeheer, Waterwet, eventueel aangepast met specifieke randvoorwaarden vanuit de boven- en ondergrond. Ook zal bezien worden hoe de Wbb terminologie en planstructuren ingebouwd kunnen worden in die van de ruimtelijke ordening of anderszins.

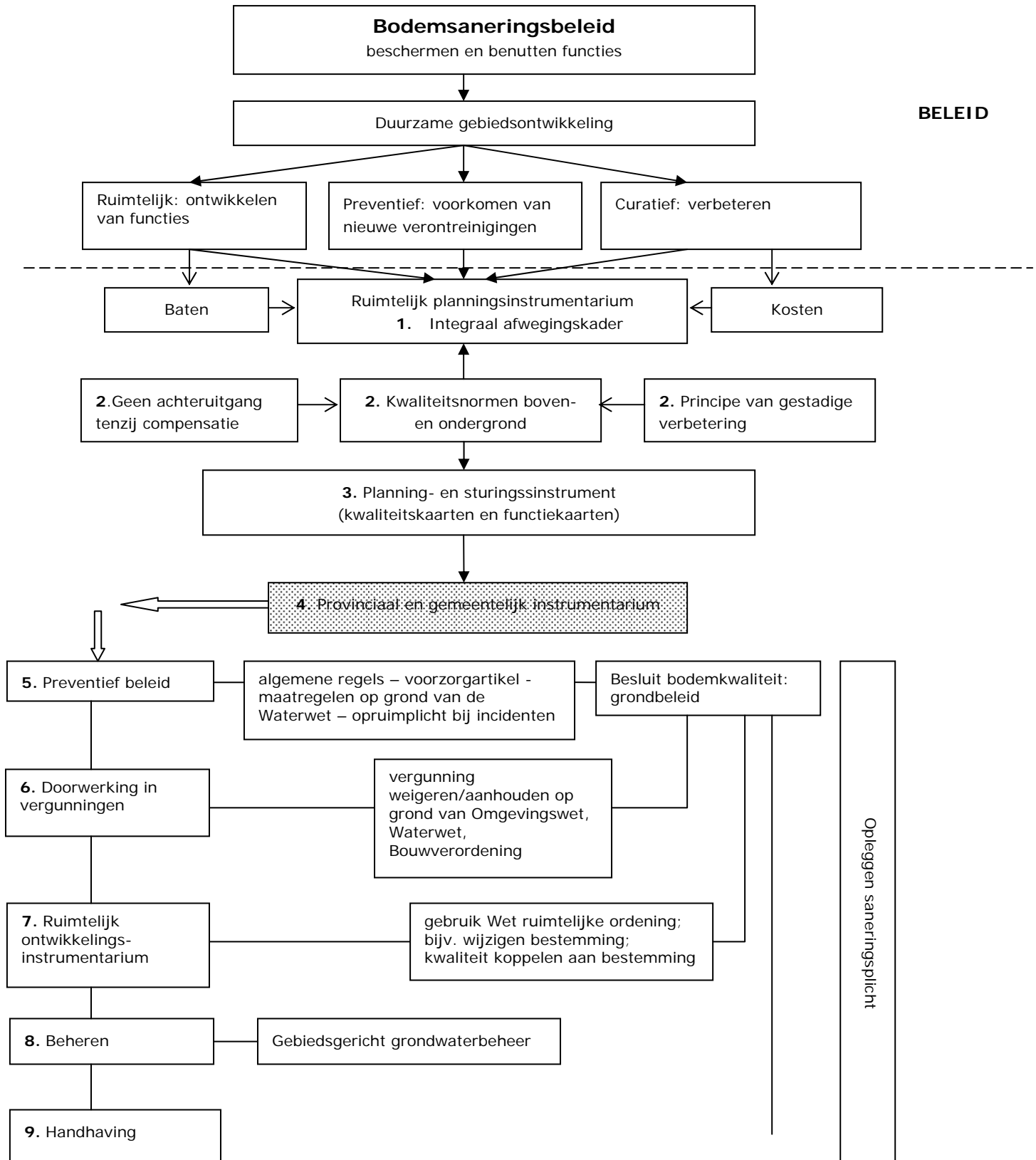
De wet- en regelgeving wordt kaderstellend en/of voorwaardenstellend voor het duurzaam gebruik van de boven- ondergrond en stelt helder de doelen voor de boven- en ondergrond vast, is ontwikkelings- en gebiedsgericht, maakt maatwerk en flexibiliteit om beter in te spelen op regionale verschillen en marktinitiatieven mogelijk, en ziet op een herijking van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen publiek en privaat handelen.

Belangrijk in dit verband is dat in het regeerakkoord de bundeling, vereenvoudiging, modernisering en versoering van het omgevingsrecht in brede zin is aangekondigd. Dit moet leiden tot de Omgevingswet, waarbij vier doelstellingen worden gehanteerd: snellere en goedkopere besluitvorming (reductie onderzoeksverplichtingen), besluitvorming die transparant en beter is, opschonen en vereenvoudigen van regels door aan te sluiten bij verplichtingen uit Europa, flexibeler regelgeving met meer ruimte voor bestuurlijke lokale en regionale afwegingen en meer mogelijkheden tot gebiedsgerichte uitruil van landelijke normen. De Omgevingswet zal een nieuw, integraal wettelijk kader gaan bieden voor ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. De wet regelt de beleidsinstrumenten voor het stellen en verwezenlijken van doelen voor de leefomgeving (visies, plannen en programma's) en bevat de normstelling (o.a. algemene regels en vergunningen). De Omgevingswet vervangt (delen van) de bestaande wettelijke regels voor de afzonderlijke domeinen, zoals de Wet bodembescherming en een groot aantal andere in deze visie genoemde wetten. Het onderhavige traject (aanpassen wet- en regelgeving boven- en ondergrond) is vooralsnog een separaat traject, dat rekening houdt met de uitgangspunten uit het regeerakkoord en de nieuwe Omgevingswet. Zodoende kan dit traject worden ingepast in de Omgevingsrecht, zodra dit aan de orde is.



**Het wetgevingsstructuur**

De nieuwe wetgevingsstructuur wordt ontwikkeld vanuit de vier geschetste lijnen, die schematisch het volgende beeld laten zien. Bedacht moet worden dat er in de uitwerking van deze lijnen nog dilemma's moeten worden opgelost.



Nadat in 2015 de Wet bodembescherming in zijn oude vorm is ingetrokken, zal ten behoeve van de zogenaamde historische verontreinigingen overgangsrecht nodig zijn. De nieuwe wet- en regelgeving zal met de volgende bouwstenen worden ontwikkeld.

### **1. Integrale afwegingskaders**

Voor wet- en regelgeving wordt bezien of bestaande wetten beter op elkaar kunnen worden afgestemd of wellicht worden geïntegreerd. De basis voor het afwegingskader van het bodemecosysteem ligt deels al in Waterwet, voor wat betreft de chemische kwaliteit en de kwantiteit. Daarnaast zou invulling gegeven kunnen worden aan de ecologische kwaliteit. Bij duurzame inrichting vindt afstemming plaats tussen onder- en bovengrond. Dergelijke afstemming kan het benutten van kansen bevorderen en ongewenst gebruik van ondergrond voorkomen.

Uitgangspunt is dat de kwaliteit van de boven- en ondergrond in een zo vroeg mogelijk stadium wordt meegewogen in de integrale afweging. Dit zou juridisch verankerd moeten worden. Gedacht wordt aan het uitbreiden van de bestaande watertoets tot een water- en bodemtoets, die vooraan in het besluitvormingsproces wordt toegepast en de water- en bodembelangen een volwaardige plaats geeft. Wel moet goed worden bezien of zo'n verbreding naar een water- en bodemtoets een goed instrument is, gezien de vormgeving van de watertoets in het bestemmingsplan thans.

In structuurvisies voor gebiedsontwikkeling kunnen water, milieu, ruimtelijke ordening, bodem en andere aspecten van de leefomgeving integraal worden afgewogen ten behoeve van de oplossing van de verschillende maatschappelijke opgaven. In bestaande ruimtelijke processen wordt meer gebruik gemaakt van modules voor ondergrondse ordening.

#### *Kosten en baten: financieel instrumentarium*

Een decentralisatie van verantwoordelijkheden impliceert ook een verruiming van de mogelijkheden tot het verwerven van eigen inkomsten ten behoeve van gebiedsontwikkeling. De vervuiler betaalt en de gebruiker betaalt zijn principes, die na 2015 mede moeten leiden tot de gewenste batengeneratie. Dat betekent dat in de nieuwe wetgeving over moet worden gestapt van aansprakelijkheid naar medeverantwoordelijkheid als invalshoek bij het juridisch instrumentarium. Het principe 'de gebruiker betaalt' kan worden ingevuld als een bijdrage van de gebruiker aan een gebiedsgerichte aanpak van een terrein/gebied. Het geeft ook de mogelijkheid tot verevening, bijvoorbeeld wanneer sanering van het eigen verontreinigde terrein niet nodig is, kan een bijdrage worden verlangd voor de aanpak van andere terreinen. Wel zullen de gevolgen voor de verschillende (eigendoms)rechten in kaart moeten worden gebracht.

Andere mogelijkheden voor het genereren van baten zijn inkomsten uit heffingen voor het gebruik van de ondergrond (meerjarige Wko-concessies), voor het realiseren van een bepaalde kwaliteit van het grondwaterlichaam, uit het verhogen van de onroerend zaak belasting, uit het heffen van leges, door afkoopsommen uit gebiedsgericht grondwaterbeheer, etc. Daarbij zal fondsvorming aan de orde kunnen zijn. Fondsvorming is mede belangrijk omdat van saneren wordt overgegaan op beheren, waardoor de nazorg belangrijk wordt en dit dient financieel afgedekt te worden, als onderdeel van het proces.

De baten uit het gebiedsgericht grondwaterbeheer (afkoopsom) kunnen worden uitgebreid vanuit het principe van garantie van kwaliteit. Bij het garanderen van kwaliteit van het grondwater wordt niet meer gekeken naar de verontreiniging en de functies binnen het gebied maar naar de kwaliteit van het grondwaterlichaam. Naar analogie van de belasting voor oppervlaktewater, geheven door het waterschap, wordt een heffing opgelegd; dit zou een percentage kunnen zijn van de oppervlaktewaterbelasting. Deze heffing zou bijvoorbeeld ingezet kunnen worden om de pluim binnen een gebied aan te pakken. De bron wordt reeds door de eigenaar/veroorzaker gesaneerd.

Voordeel is dat per gebied niet alleen met verschillende partijen en eigenaren, die zich niet verantwoordelijk voelen, afkoopovereenkomsten moeten worden afgesloten voor pluim, maar ook met degenen onder wiens perceel de pluim ligt. Ook zij worden verplicht tot een bijdrage, net als iedereen binnen het waterschap. Vervolgens krijgt iedereen binnen dat gebied de garantie dat het grondwater een duurzame kwaliteit heeft, geschikt voor de functie binnen dat gebied. Allen hebben de lasten gedragen, maar krijgen ook de baten van de grondwaterkwaliteit. Hiervoor wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de mogelijkheden van de Waterwet.

Om het principe 'de gebruiker betaalt' uitvoering te kunnen geven, zal in ieder geval het onderdeel van de Wro, dat nu de vroegere Grondexploitatiewet (GREX) omvat, moeten worden verruimd. De GREX (artikelen 6.12 - 6.25 Wro) geeft gemeenten de mogelijkheid om op grond van een exploitatieplan de kosten van grondexploitaties publiekrechtelijk te verhalen. De kosten die daarvoor in aanmerking komen zijn wettelijk vastgelegd. Het betreft onder meer (voor zover hier van belang): de ramingen van de kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren en het verrichten van grondwerken, met inbegrip van het egaliseren, ophogen en afgraven. Kostenverhaal is slechts mogelijk indien is voldaan aan drie voorwaarden: de kosten zijn niet anderszins verzekerd, er is sprake van een bouwplan en er is voldaan aan de toetsingscriteria toerekenbaarheid, proportionaliteit en sprake van profijt. In het exploitatieplan kunnen bovendien aanvullende eisen worden gesteld aan de (wijze waarop) bodemsanering (plaatsvindt).

## **2. Normstelling, gericht op overheden, bedrijven en burgers**

In de (milieu)wetgeving wordt een normenstelsel opgenomen, dat een basiskwaliteit per functie van de boven- en ondergrond borgt en tot langzame kwaliteitsverbetering aanleiding geeft. Het Rijk acht zich verantwoordelijk voor een duurzame bodemkwaliteit en wil dit laten doorwerken in het beleid van andere overheden. Daarom lijkt het voor de hand te liggen deze normen als milieukwaliteitseisen vast te stellen op grond van hoofdstuk 5, Wet milieubeheer (in een besluit of regeling) of naderhand tot onderdeel te maken van de Omgevingswet. Voor de normstelling wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de systematiek van de Waterwet, die is gebaseerd op de Kaderrichtlijn water en de Grondwaterrichtlijn en het Besluit bodemkwaliteit. In het nieuwe besluit of de regeling op grond van hoofdstuk 5 Wm wordt, naast de milieukwaliteitsnormen, het beginsel van 'geen verslechtering' neergelegd, evenals de opdracht om te komen tot gestadige verbetering. Binnen het stelsel van kwaliteitseisen dient flexibiliteit te worden ingebouwd.

Indien een verslechtering na zorgvuldige integrale afweging toch noodzakelijk blijkt of gestadige verbetering niet haalbaar is, wordt dit in bepaalde gevallen toegestaan mits dit gemotiveerd kan worden, de kwaliteit van het totale gebied niet verslechtert en er compensatie plaatsvindt, bijvoorbeeld in een ander gebied of op een ander terrein. Deze motivering kan neergelegd worden in het gebiedsplan (zie hieronder), welke in een democratisch proces tot stand is gekomen.

Bekeken moet worden of wellicht in het totaalbeeld van risico's in sommige gevallen ook aanvaardbare keuzes tussen risico's van de verschillende milieucomponenten kan worden gemaakt, waarbij er wel altijd een basiskwaliteit blijft gewaarborgd (dus een afwegingsystematiek à la Stad en Milieu).

Een punt van aandacht is dat het nieuwe systeem ertoe zou kunnen leiden dat in zekere zin een vervuiling via functietoekenning alsnog wordt toegestaan. Door een kwaliteit te koppelen aan een functie, bijvoorbeeld industrie, wordt het beeld geschapen dat de verontreiniging achteraf impliciet wordt goedgekeurd. Dit moet worden voorkomen.

Normstelling dient plaats te vinden door het meest geschikte overheidsorgaan. Het meest geschikte niveau is afhankelijk van de aard van de problematiek of de schaal waarop iets moet worden geregeld.

- Rijksoverheid: uniformiteit, rechtszekerheid
- Lagere overheden: rekening houden met relevante feiten en omstandigheden.

Bijzonder punt van aandacht is de werking van de huidige bodemnormen; in tegenstelling tot de meeste milieunormen, zijn de bodemnormen gericht tot zowel overheden, als bedrijven en burgers. Deze afwijkende reikwijdte moet in het nieuwe systeem in stand worden gehouden.

### **3. Plannings- en sturingsinstrumenten**

Richtsnoer voor de kwaliteit van de boven- en ondergrond is het gebiedsplan, primair georiënteerd op het beschermen en verbeteren (geen achteruitgang op gebiedsniveau) of de ontwikkeling van een lokaal c.q. regionaal gebied (benutten). Het opstellen van een gebiedsplan door gemeenten en provincies wordt verplicht gesteld. Bestuursorganen zijn vrij in de keuze hoe zij dit vormgeven, bijvoorbeeld door opname in een integraal plan. Het bodembeleid kan worden ingebracht door de bestaande instrumenten uit het Bbk, de bodemkwaliteitskaart en de bodemfunctiekaart te verbreden. Een bodemkwaliteitskaart geeft de huidige kwaliteit van de boven- en ondergrond weer. Een invulling zou kunnen in de bodemkwaliteitskaart bijvoorbeeld de puntbronnen op te nemen en de gebieden die schoon moeten blijven. In een bodemfunctiekaart worden de gewenste ontwikkelingen vastgelegd, waaraan een minimale kwaliteit gekoppeld is. Bodemfunctiekaarten liggen dicht bij bestemmingsplannen, en verbreding kan plaatsvinden door aansluiting te zoeken met de bodembeheernota van gemeenten en het beheerplan van de waterschappen. Zolang aan de kwaliteit niet is voldaan, kan de activiteit niet worden uitgevoerd. Hierbij speelt de vraag naar de juridische zwaarte van de verschillende kaarten en plannen.

### **4. Provinciaal en gemeentelijk instrumentarium**

#### *Stedelijk versus niet –stedelijk*

Er is een verschil in de aanpak van het stedelijk gebied en de aanpak van het niet-stedelijk gebied. Stedelijke gebieden vragen om een andere invulling dan landelijke gebieden, omdat de dynamiek van de bescherming, het beheer en de benutting van de fysieke leefomgeving verschilt. Dit komt onder meer tot uitdrukking in verschillen in het te hanteren instrumentarium en de bestuurlijke verantwoordelijkheid.

### **5. Preventief beleid**

#### *Algemene regels*

De algemene regels uit het Activiteitenbesluit regelen het voorkomen van de verslechtering van de kwaliteit van de boven- en ondergrond door chemische verontreiniging, veroorzaakt door inrichtingen. Deze algemene regels moeten worden doorgelicht op haar werking met betrekking tot de boven- en ondergrond, onder meer of andere vormen van verontreiniging daaronder moeten worden gebracht.

De basis voor het stellen van algemene regels met betrekking tot handelingen in de bodem, artikel 6 tot en met 11 Wbb dient behouden te blijven, waarbij bekeken wordt of de huidige formulering van de artikelen moet worden aangepast. Bij de Moerdijkbrand werd bijvoorbeeld duidelijk dat de huidige formulering onduidelijkheden oproept, met name de relatie tussen de bepalingen in de wet (artikel 6 – 11 Wbb) en de onderliggende besluiten.

#### *Voorzorgbeginsel*

De strafrechtelijk handhaafbare artikel 13-bepaling blijft behouden, onder meer om de aanpak van niet-historische verontreinigingen veroorzaakt na 1987 te borgen. Voor niet-inrichtingen is artikel 13 Wbb van wezenlijk belang. Ook is artikel 13 het kapstokartikel voor diverse onderliggende besluiten en regelingen. De mogelijkheden worden onderzocht om de aan de in artikel 13 neergelegde voorzorgbeginsel meer verplichtingen te koppelen.

Relevante preventieve bepalingen, zoals het verbod om grond van verschillende kwaliteit te mengen, worden zoveel mogelijk opgenomen in de systematiek van de huidige Wet milieubeheer.

## 6. Doorwerking in vergunningen

De kwaliteitseisen dienen in ieder geval gekoppeld te worden aan de bevoegdheid tot het verlenen van de omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Voor plaatsgebonden projecten (het benutten) is een omgevingsvergunning nodig. Een project bestaat uit een of meer activiteiten. Voor deze activiteiten wordt één omgevingsvergunning verleend, waarin per activiteit een apart toetsingskader geldt, dat is overgenomen uit de materiële omgevingsrechtelijke regelgeving. Onderzocht moet worden of in de Wabo bepaalde activiteiten met betrekking tot de bodem benoemd kunnen worden, die niet mogen worden uitgevoerd zonder een omgevingsvergunning. Dit kunnen activiteiten zijn ontleend aan een wet (Wet ruimtelijke ordening, Wet milieubeheer, etc.), activiteiten genoemd in een provinciale of gemeentelijke verordening (sloopverordening) of activiteiten die bij provinciale, gemeentelijke of waterschapsverordening kunnen worden 'aangehaakt' (omgevingsvergunningplicht geregeld in de desbetreffende verordening).

Verder kent de systematiek van de Wabo een aanhoudingsplicht van de beslissing op aanvragen in de vorm van een uitgestelde inwerkingtreding van de vergunning zolang niet aan een bepaalde genoemde voorwaarde is voldaan. Een omgevingsvergunning zou aangehouden kunnen worden, zolang de boven- en ondergrond niet aan een bepaalde voorgeschreven kwaliteit voldoet. Aandachtspunt hierbij is dat niet alle, maar wel de meeste, voor bodem belangrijke vergunningen, vallen onder de Wabo.

Doorwerking dient ook plaats te vinden richting de Waterwet. Daarnaast zal er een verbod in de wetgeving moeten worden opgenomen op bouwen op grond, die niet voldoet aan de gewenste kwaliteit. Een bouwvergunning kan op deze grond worden geweigerd. Huidige bepalingen in de Woningwet en Bouwbesluit worden daartoe uitgebouwd.

## 7. Ruimtelijke ontwikkelingsinstrumentarium

De Wro biedt een stelsel van instrumenten waarmee overheden het gebruik van de ruimte kunnen ordenen. Met deze instrumenten wordt het mogelijk om bouw mogelijkheden en gebruiksmogelijkheden aan gronden toe te kennen. Dit geldt voor zowel de bovengrond als de ondergrond. In de Wro wordt onder grond of gebied zowel de boven- als ondergrond op verschillende niveaus verstaan (artikel 1.1, tweede lid, Wro). Het instrumentarium is daarmee geschikt voor duurzame inrichting.

Duurzame gebiedsontwikkeling vindt plaats op regionaal en lokaal niveau. Dit betekent versterking of beter inzetten van de instrumenten vanuit de ruimtelijke ordening voor de benutting en de bescherming van de ondergrond. Het huidige bestemmingsplan biedt reeds mogelijkheid om regels te stellen voor het gebruik van de ondergrond. Via voorschriften met een beschrijving van de bestemming(en) van de ondergrond, waarbij per bestemming het doel of de doeleinden wordt aangegeven, met een plankaart en een toelichting, waarin onder meer een verantwoording voor de in het plan gemaakte keuzes wordt opgenomen en inzichten omtrent de (financiële) uitvoerbaarheid van het plan worden gegeven. In hoeverre en op welke wijze aanvullend juridisch instrumentarium noodzakelijk is, is afhankelijk van de uitkomsten van de uitwerking van de Rijksvisie op het duurzaam gebruik van de ondergrond.

Ook bestaande wetgeving op het gebied van mijnbouw, grondwateronttrekking en wko dient te worden betrokken.

Het gewenste planologische beleid (bestaand en toekomstig) kan worden vastgelegd. Het ruimtelijk instrumentarium gaat uit van een 'toelatingsplanologie'. Dit betekent dat ruimtelijk beleid, bijvoorbeeld een bestemmingsplan, altijd aangeeft wat planologisch (ruimtelijk gezien) mag. Dus als het bestemmingsplan aan een perceel de *gebruiksmogelijkheid* 'wonen' is toegekend, mogen op dat

perceel alleen woningen worden gebouwd. In het nieuwe systeem kunnen, naast bouw- en gebruiksmogelijkheden, aan de gronden ook kwaliteitsvereisten worden gesteld. Als bijvoorbeeld aan een perceel de 'gebruiksmogelijkheid wonen' is toegekend, betekent dit, dat de ondergrond ook aan de 'kwaliteit wonen' moet voldoen.

### **8. Van saneren naar ontwikkelen, beheren en permanente bodemkwaliteitszorg**

In de periode tot 2015 zijn de spoedlocaties gesaneerd of zullen spoedig gesaneerd gaan worden. Dit betekent dat de systematiek uit de huidige Wbb, die voor de inzet van het instrumentarium uitgaat van 'spoedeisendheid', zijn kracht verliest. Er is daarom een andere hefboomsystematiek nodig om de boven- en ondergrond schoner te krijgen.

In dynamische gebieden wordt door de initiatiefnemer het maatschappelijk onaanvaardbaar risico weggenomen, waardoor een situatie wordt bereikt waarbij de bodem duurzaam kan worden gebruikt voor de functie die het heeft of krijgt. In statische situaties moeten partijen bewegen of gedwongen kunnen worden tot aanpak van de maatschappelijk onaanvaardbare risico's.

Statische situaties kunnen door waardecreatie leiden tot herontwikkeling. Toch zullen er situaties blijven bestaan waar alleen een wettelijke saneringsplicht uitkomst biedt. In welke wetgeving deze saneringsplicht moet worden opgenomen is nog de vraag, omdat deze plicht zich moet richten tot zowel overheden, inrichtingen, als particulieren. Maar ook andere instrumenten zouden voor dit doel geschikt kunnen worden gemaakt, bijvoorbeeld de aanwijzing in bestemmingsplannen van gronden, waarvan de verwezenlijking conform het bestemmingsplan op korte termijn noodzakelijk wordt geacht. Deze aanwijzing wordt nu alleen gebruikt in het kader van de onteigening.

#### *Gebiedsgericht (grond)waterbeheer*

Gebiedsgericht beheer is vooralsnog alleen gebaseerd op vrijwillige deelname, terwijl dit instrument ook sturend gebruikt zou kunnen worden. Bij sturingskracht kan gedacht worden aan verplicht stellen van deelname aan een gebiedsgericht beheer of het stimuleren middels (financiële) prikkels, zoals de afkoop van de risico's van beheer na bronsanering door de eigenaar en daarmee het creëren van win-win-situaties. Door deze beheeraanpak wordt de nazorg belangrijk wat op deze wijze financieel wordt afgedekt. Daarnaast zijn beheervorschriften noodzakelijk en moet ergens worden vastgelegd en kenbaar gemaakt dat in een bepaald gebied een bepaald beheerssysteem geldt. Het huidige wetsvoorstel Gebiedsgericht grondwaterbeheer wordt hiertoe uitgebouwd.

### **9. Handhaving**

In het nieuwe wetsysteem is handhaving erg belangrijk. In de evaluatie van het Bbk is gebleken dat handhaving een zwak punt is. Er zullen dan ook instrumentarium moeten worden ontwikkeld, die het systeem eenvoudig handhaafbaar maken, met zo min mogelijk bestuurlijke lasten. In de wetgeving wordt de verplichting opgenomen voor de overheden om een handhavingsstrategie op te stellen. Speerpunten zouden kunnen zijn: programmatisch toezicht op het dumpen van grond en het handhaven van standstill en de bodemkwaliteit. Indien de handhaving niet of onvoldoende plaatsvindt, is sanctionering op zijn plaats.