

Op 17 maart 2015 hebben het Rijk, Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen het convenant Bodem en Ondergrond 2016-2020 getekend¹ (hierna ook: "Convenant"). In dit Convenant zijn enkele belangrijke en richtinggevende afspraken gemaakt over het duurzaam gebruik van de bodem en ondergrond voor de komende jaren en op welke manier de daarin geformuleerde doelstellingen kunnen worden bereikt.

Convenant Bodem en Ondergrond, klaar voor de toekomst?

Wilbert Kroon

Trefwoorden:

- **Convenant**
- **Bodembeleid**
- **Uitvoeringsprogramma**



Mr. W.B. Kroon

Advocaat bij Kroon
en de Keijzer
Advocaten te Breda
(wkroon@kroondekeij-
zer.nl)
Tel. 076-5310375

De afspraken uit het huidige Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties van juli 2009, eindigen op 31 december 2015. Gelet op de goede ervaringen met dit Convenant hebben de provincies, waterschappen, de gemeente en het Rijk besloten via dit nieuwe Convenant vervolgafspraken te maken.

In dit artikel zal ik kort stilstaan bij de uitvoering van het huidige Convenant en een aantal van de onlangs in het nieuwe Convenant gemaakte afspraken, waarbij ik met name zal stilstaan bij de aanpak van spoedlocaties tot 2020 en de gebiedsgerichte aanpak.

DE ONTWIKKELINGEN

Een belangrijke doelstelling van het huidige Convenant was en is om tot een snellere aanpak van spoedlocaties te komen. In het verleden heb ik bij de aanpak en haalbaarheid daarvan vraagtekens geplaatst.² Op basis van mijn eigen waarnemingen en rapportages van de staatssecretaris³ kan worden vastgesteld dat er in de praktijk inmiddels wel grote stappen voorwaarts zijn gezet en dat dit nieuwe Convenant bewijst dat alle partijen in ieder geval de wil hebben "met volle kracht vooruit" te gaan. Dat alle humane spoedlocaties in de vaste bodem eind dit jaar zijn aangepakt (of alsnog niet als spoedeisend zijn aangemerkt) en dat er geen nieuwe historische spoedgevallen meer kunnen opduiken en dus alle historische gevallen dan in kaart zijn gebracht, waag ik eerlijk gezegd te betwijfelen. Wel lijkt duidelijk dat het uitzonderingen zal betreffen.

Ook daarnaast zal er nog het nodige moeten gebeuren. De komende vijf jaar dienen bijvoorbeeld nog circa 1500 spoedeisende grondwaterverontreinigingen te worden aangepakt. Het feit dat er nog het nodige moet worden gedaan is dan ook mede aanleiding om een nieuw Convenant af te sluiten. Na afronding van deze convenantperiode, in 2020, is het dus de bedoeling dat er geen spoedlocaties meer zijn en de kwaliteit van de bodem en de ondergrond verder wordt beschermd door actief beheer en nazorg van resterende verontreinigingen. Die resterende verontreinigingen worden naar verwachting in toenemende mate gebiedsgericht beheerd. Bestaande niet spoedeisende gevallen worden aangepakt op basis van

algemene regels en als ruimtelijke ontwikkelingen daartoe aanleiding geven.

Er is sprake van een verschuiving van het speerpunt van het beleid van de aanpak van historische bodemverontreiniging en bescherming tegen nieuwe verontreiniging, naar een duurzaam en efficiënt beheer, waarbij de bodem en ondergrond onderdeel worden van de ruimtelijke ordening en het omgevingsbeleid.

In het Convenant geven de convenantpartijen dan ook aan zich er van bewust te zijn dat de bodem en ondergrond een steeds belangrijkere bijdrage leveren aan het realiseren van maatschappelijke doelen. Hierbij valt te denken aan de energievoorziening, de drinkwatervoorziening, grondwaterreserves, landbouw, cultuurhistorie, natuur en klimaatmitigatie en adaptatie.

De Structuurvisie ondergrond⁴ en de verwachte integratie van de Wet bodembescherming in de Omgevingswet zijn daarvan een gevolg. Ook in het Convenant zelf verplichten de provincies en gemeentes zich bij het opstellen en actualiseren van hun ruimtelijke plannen zoveel mogelijk de ondergrond te betrekken en de boven- en ondergrond als één geheel te beschouwen (zogenoemde 3D-ordening).

AMBITIE VAN HET CONVENANT BODEM EN ONDERGROND

"De ambitie van de convenantpartijen is dat aan het einde van de convenantperiode:

- de gevallen van ernstige bodemverontreiniging met onaanvaardbare humane, ecologisch of verspreidingsrisico's

(spoedlocaties) zijn gesaneerd of de risico's in elk geval zijn beheerst;

- in nader te bepalen gebieden minimaal de hoofdlijnen van een gebiedsgericht beheer van (ernstige) grondwaterverontreinigingen zijn vastgesteld;
- de verontreinigde regionale waterbodems, vallend onder het regiem van de Waterwet, zijn aangepakt indien de verontreiniging een belemmering vormt voor het bereiken van het waterkwaliteitsdoel van het waterlichaam, dan wel dat in elk geval met de uitvoering van maatregelen op deze locaties is gestart en
- partijen in staat zijn tot het duurzaam en efficiënt beheren en gebruiken van de bodem en ondergrond, zoals uiteengezet in het Beleidsdocument duurzaam en efficiënt beheer en gebruik van bodem en ondergrond.”^{5,6}

AANPAK SPOEDLOCATIES

Het is voor het verwezenlijken van deze ambities cruciaal dat de laatste locaties waar er sprake is van een saneringsnoodzaak tijdig worden aangepakt. Naar verwachting van het ministerie is dat voor alle humane spoedlocaties in 2015 bijna allemaal het geval. In de komende jaren ligt daarom de focus op de aanpak van de spoedeisende locaties met een verspreidingsrisico. Dat zijn er ongeveer 1500. Het ministerie geeft in het Beleidsdocument duurzaam en efficiënt beheer en gebruik van bodem en ondergrond aan dat de afronding van die saneringsaanpak nog een inspanning vergt van de gezamenlijk partijen en dat er snel duidelijkheid komt.

Een belangrijke stap is dan ook dat alle locaties, voor zover dat nog niet het geval is, zo snel mogelijk worden beschikt op ernst en spoed omdat dat met de introductie van de Omgevingswet (kennelijk) niet meer mogelijk zal zijn. Het streven is dan ook om in 2020 klaar te zijn met de aanpak van alle spoedlocaties. Of er nog een overgangsbeleid wordt opgenomen en wat er gebeurt als er onverwacht toch nog een onbekend historisch geval opduikt, blijkt niet uit de beleidsdocumenten.

GEBIEDSGERICHT BEHEER VAN GRONDWATERVERONTREINIGINGEN

De gebiedsgerichte aanpak, waarvoor in de Wet bodembescherming (artikel 55c en verder) een wettelijke grondslag is opgenomen wordt volgens het beleidsdocument de komende jaren verder ontwikkeld. De nadruk zal daarbij komen te liggen op de kwa-

liteit van het grondwater en de benutting van subsidiemogelijkheden op dit terrein zal worden gestimuleerd. Of er nog nieuwe subsidieregelingen in het leven worden geroepen blijkt niet uit het Convenant of het beleidsdocument.

Het lijkt mij inderdaad van groot belang dat die aanpak meer wordt gestimuleerd dan nu het geval is, omdat ondanks de successen waarvan verslag wordt gedaan⁷, ik vooral bij de gebiedsgerichte aanpak, de indruk heb dat succes soms uitblijft omdat niet alle betrokkenen, inclusief het bevoegde gezag, daaraan willen of kunnen meewerken. Het nadenken over verdere stimulering van de gebiedsgerichte aanpak, financieel of anderszins, lijkt mij dan ook een belangrijk punt van aandacht.

INSTRUMENTEN

Om alle ambities te kunnen waarmaken moet aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan en zijn ook instrumenten nodig. Het gaat daarbij onder andere om afspraken over financiën, regelgeving, informatiebeheer en ontwikkeling van kennis. Het voert te ver om hier nu uitgebreid op in te gaan, nog los van het feit dat een nadere invulling nog moet volgen.

Wel merk ik op dat er voor de planperiode een bedrag van € 610 miljoen is gereserveerd. Naar verwachting wordt het Besluit financiële bepalingen bodemsanering (“De Bedrijvenregeling”), in overleg met het bedrijfsleven gewijzigd, onder meer door het stellen van termijnen voor het indienen van de aanvraag en het vaststellen van de subsidie. Ook zal er nog een nieuw Uitvoeringsprogramma worden opgesteld.

AFSLUITING

Hoewel het op dit moment nog niet duidelijk is of de doelstellingen uit het “oude” Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties van juli 2009, dit jaar volledig zullen worden gehaald en dus alle ambities daaruit worden verwezenlijkt, is het positief te noemen dat de convenantpartijen er in zijn geslaagd nieuwe afspraken te maken voor de komende periode tot 2020. Er moet nog wel het nodige gebeuren om alle erfenissen uit het verleden te kunnen afwikkelen. Ik ga ervan uit dat die afwikkeling in tussentijdse evaluaties van het Convenant ook aan de orde zullen blijven komen.

Beschikking en ernst en spoedeisendheid lijken na 2020 of wellicht al eerder, niet meer te kunnen worden gegeven. Het lijkt

mij echter wel verstandig om voor eventuele verrassingen uit het verleden, in de nieuwe Omgevingswet toch een voorziening te treffen, zodat ook die gevallen nog efficiënt en duurzaam kunnen worden aangepakt.

Het beleid lijkt klaar voor de toekomst te zijn. Het is vanzelfsprekend interessant om te blijven volgen hoe het nieuwe beleid in de praktijk vorm zal worden gegeven en hoe en of de daarin verwoorde ambities worden verwezenlijkt. Of de probleemeigenaren er tijdig klaar voor zijn en waar nodig, medewerking aan willen verlenen aan de uitvoering van het beleid, zullen we moeten afwachten. Ook de bevoegde gezagen zullen zich op de wijzigingen moeten instellen. Het is in ieder geval wel duidelijk dat er voor de “bodemereld” in de komende jaren veel gaat veranderen.

NOTEN

1. Zie: <http://www.rwsleefomgeving.nl/onderwerpen/bodem-ondergrond/nieuws/2015/convenant-bodem/>
2. Zie: *Snellere aanpak spoedlocaties*, Tijdschrift Bodem nummer 6, december 2009, blz. 41-42 en *Voortgang aanpak spoedlocaties*, Tijdschrift Bodem, nummer 6, december 2013 blz. 40-41.
3. *Voortgangsverslag van het bodemconvenant*, Brief aan de Tweede Kamer, d.d. 8 februari 2013, kenmerk IENM/BSK-2012/253428
4. *Ten tijde van het schrijven van dit artikel lag de Conceptnotitie Reikwijdte en Detailniveau plan MER Structuurvisie ondergrond nog voor reacties ter inzage*. Zie voor meer informatie: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bodem-en-ondergrond/documenten-en-publicaties/brochures/2011/06/21/infoblad-structuurvisie-ondergrond.html>
5. *Beleidsdocument beheer en gebruik van de bodem en ondergrond*, 17 maart 2015, vastgesteld door bestuurders van INM en provincies, gemeenten en waterschappen op 17 maart 2015 te Den Haag, www.rwsleefomgeving.nl
6. *Convenant Bodem en Ondergrond a.w.* blz. 1-2.
7. Zie bijvoorbeeld: *verdienmodellen gebiedsgericht grondwaterbeheer CE Delft en Tauw*: http://www.ce.nl/publicatie/verdienmodellen_gebiedgericht_grondwaterbeheer/1555 en *Uitvoeringsprogramma Bodemconvenant, Cahier Gebiedsgericht grondwaterbeheer*, SIKB, juni 2014