

30 015 Bodembeleid

Nr. 127 Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur
en Waterstaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 november 2024

Met deze brief informeer ik u over de volgende onderwerpen:

- Herijking bodemwet- en regelgeving;
- Programma Bodem, Ondergrond en Grondwater;
- Stand van zaken EU bodemmonitoringsrichtlijn;
- Asbest in Overijssel.

Herijking bodemregelgeving

In de brief van 29 december 2023¹ is door mijn voorganger toegezegd dat u rond het zomerreces van dit jaar nader wordt geïnformeerd over de voortgang van het project Herijking bodemregelgeving. De basis van de huidige Nederlandse bodemregelgeving stamt uit 2008. Het is nodig deze regelgeving te herijken en te moderniseren. Solide, toekomstbestendige kaders in de regelgeving zijn nodig om aan te sluiten op de ontwikkelingen waar Nederland voor gesteld staat. Denk daarbij aan de problematiek van opkomende, nieuwe stoffen die in het water- en bodemsysteem terecht komen en aan hoe om te gaan met secundaire bouwstoffen zoals bijvoorbeeld staalslakken en AEC bodemas.

Uitgangspunt bij de modernisering van de regelgeving is een goede balans tussen het beschermen en benutten van de bodem. Dat betekent dat er voldoende ruimte is voor maatschappelijke activiteiten op de bodem zoals het bouwen van huizen, het aanleggen van wegen, landbouw en het uitbaggeren van vaarwegen. Tegelijkertijd moeten de mogelijk negatieve effecten hiervan op de kwaliteit van bodem worden tegengaan door dit slim te doen en in te zetten waar mogelijk op verbetering van de kwaliteit om toekomstbestendig te zijn. Hiervoor zijn aangepaste kaders nodig.

De herijking bestaat uit twee fases. Fase 1 richt zich op het aanpakken van actuele knelpunten in de huidige uitvoeringspraktijk binnen het huidige wettelijke kader. Fase 2

¹ Kamerstuk 30 015, nr. 120

betreft de noodzakelijke modernisering/herinrichting van de bodem wet- en regelgeving om deze toekomstbestendig te maken. Dit betreft onder meer de aansluiting van water- en bodemregelgeving, naast de chemische kwaliteit ook de fysische en organische kwaliteit een plek geven (vitale bodems), de implementatie van de mogelijk toekomstige EU bodemmonitoringsrichtlijn en hoe om te gaan met secundaire bouwstoffen in relatie tot circulariteit.

In fase 1 staat de korte termijn verbetering van de toezichtmogelijkheden, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid centraal. Er is inmiddels in dat kader een aantal wijzigingen in regelgeving doorgevoerd (of in procedure):

- Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 is een vergunningplicht (en mer-plicht) voor verondiepingen van diepe plassen ingevoerd;
- Per 1 januari 2024 geldt een informatieplicht bij de toepassing van AEC-bodemmassen en immobilisaten (vormgegeven bouwstoffen). Dat betekent dat het bevoegd gezag door het bedrijf dat materiaal toepast, geïnformeerd moet worden;
- Voor staalslakken wordt ook een informatieplicht ingevoerd. Naar verwachting is dat op 1 januari 2026. Hierdoor zijn toezichthouders op de hoogte van waar deze materialen worden toegepast en kunnen zij beter ingrijpen indien nodig;
- Per 1 januari 2024 is voorgeschreven dat in de milieuverklaring bodemkwaliteit moet worden vermeld welke voorwaarden en beperkingen de toepasser in acht moet nemen. De milieuverklaring bodemkwaliteit is een schriftelijke verklaring over de milieuhygiënische kwaliteit van een partij bouwstof, grond, baggerspecie.

Daarnaast zijn in de eerste helft van 2024 gesprekken gevoerd met partijen uit de praktijk van de toepassing van secundaire bouwstoffen, hergebruik van grond en bagger en saneringen. Ook is - zoals aangegeven in de brief van 29 december 2023 - een aantal onderzoeken uitgezet bij het RIVM naar de milieuhygiënische knelpunten bij de toepassing van secundaire grond- en bouwstoffen en bij het (duurzaam) hergebruik van grond en baggerspecie. Deze rapportages zijn op 9 september jl. aan uw Kamer gestuurd.² Verder is gebruik gemaakt van een aantal ILT-signaalrapportages onder meer op het gebied van staalslakken³.

² Kamerstuk 30 015, nr. 125

³ Kamerstuk 30 015, nr. 113

Dit leidt tot een aantal aandachtspunten voor verbetering van het huidig wettelijk kader en aanvullende instrumenten. Deze worden omgezet in concrete voorstellen. In de zomer van 2025 wordt de Kamer over deze specifieke voorstellen geïnformeerd.

Secundaire bouwstoffen

Secundaire bouwstoffen kunnen in beginsel nuttig en verantwoord worden ingezet voor het aanleggen van bijvoorbeeld een fundering of bij kustverdediging. Dit spaart primaire bouwstoffen uit waarmee onnodige stort wordt voorkomen. Dit mag echter niet ten koste gaan van de kwaliteit van de bodem. In het verleden zijn er incidenten geweest waarbij bij de toepassing van secundaire bouwstoffen als staalslakken en AEC-bodemas onvoldoende rekening is gehouden met de eigenschappen van het materiaal. Hiervoor zijn aanvullende waarborgen nodig. In het CD leefomgeving van 11 september (Kamerstuk 29 383, nr. 418) heb ik toegezegd in het kader van de herijking te bekijken⁴ hoe meer handreiking kan worden geboden voor de toepassing van staalslakken.

Ik ga met het volgende aan de slag:

- Het huidige normenkader is generiek van aard en is daardoor te weinig specifiek en te weinig sturend op de wijze waarop bepaalde secundaire bouwstoffen moeten worden toegepast om risico's te voorkomen. Aanvullend geldt de zorgplicht⁵ op basis waarvan moet worden voorkomen dat deze bouwstoffen worden toegepast in situaties waarin ze ongeschikt zijn. Deze is ook van toepassing op stoffen of effecten waarvoor (nog) geen kwaliteitseisen zijn vastgesteld. In de praktijk blijkt het voor het bedrijf dat het materiaal toepast, lastig om hier invulling aan te geven en voor het bevoegd gezag om hier toezicht op te houden en waar nodig te handhaven.
- Om dit te verbeteren worden maatregelen ontwikkeld voor toepassers om een betere beoordeling te kunnen maken bij de keuze en wijze van toepassen van secundaire bouwstoffen. Te denken valt aan het verduidelijken van toepassingseisen en toetsingsvoorwaarden/criteria in regelgeving en het bieden van handvatten om invulling te geven aan de zorgplicht. Het gaat dan bijvoorbeeld over informatie over maximale laagdiktes, de noodzaak om direct contact met water te voorkomen en

⁴ TZ202409-078

⁵ Het betreft de zorgplicht op grond van art. 2.11 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Deze zorgplicht rust op degene die bouwstoffen toepast.

- restricties ten aanzien van direct contact bij open toepassingen. Ter ondersteuning daarvan is het RIVM gevraagd te bekijken welke consequenties de pH in bepaalde bouwstoffen heeft en wat dit betekent voor de toepassing.
- Nu al worden aanbevelingen gedaan aan de producent over het in beeld brengen van niet genormeerde stoffen:
 - o Het moet gaan om stoffen waarvan een producent de aanwezigheid redelijkerwijs kan vermoeden én waarvan de aanwezigheid een bouwstof ongeschikt maakt voor toepassing;
 - o Rapporteer de pH en de geleidbaarheid, die standaardmatig worden gemeten bij uitloogproeven;
 - o Verzamel altijd informatie over de kwaliteit en herkomst van inkomende grond- en hulpstoffen.
 - Ook wordt verkend of het zinvol en haalbaar is om de kwaliteit te waarborgen van het toepassen van bepaalde secundaire bouwstoffen binnen het publieke private stelsel van kwaliteitsborging bodembeheer (Kwalibo). Dit kan onder meer door het opstellen van een normdocument waarin afspraken staan over de kwaliteit en veiligheid van producten, diensten of bedrijfsprocessen. Of door het invoeren van een erkenningsplicht waardoor alleen bedrijven die aantoonbaar voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen secundaire bouwstoffen mogen toepassen.
 - Met het oog op verbetering van toezicht en handhaving is het belangrijk om meer zicht te krijgen op het toepassen van bouwstoffen. Dit is ook geconcludeerd door de Algemene Rekenkamer⁶. De komende tijd wordt voor een aantal secundaire bouwstoffen in beeld gebracht of en zo ja welke instrumenten noodzakelijk zijn om te introduceren om meer zicht en grip te krijgen op de toepassing. Dit betreft instrumenten als de informatieplicht, meldplicht of een registratieplicht.
 - Om te voorkomen dat grotere hoeveelheden van bouwstoffen worden toegepast dan noodzakelijk voor de functie van het werk, (hoewel dit wettelijk niet is toegestaan) worden handvatten ontwikkeld voor toepassers en bevoegd gezagen om beter te waarborgen dat toepassingen binnen de wettelijke kaders plaatsvinden.

Grond en bagger

Er is veel grondverzet nodig bij onder meer de woningbouw- en dijkversterkingsopgave in Nederland. Net als bij secundaire bouwstoffen fungeert de zorgplicht⁷ naast de algemene regels als

⁶ Kamerstuk 36 560 XII, nr. 2

⁷ Art. 2.11 Besluit activiteiten leefomgeving. Deze zorgplicht rust op degene die grond en baggerspecie toepast.

vangnet. Ook daar blijkt het in de praktijk lastig te zijn om hier uitvoering aan te geven.

Om meer helderheid en houvast te bieden wordt bekeken welke activiteiten in wettelijke regels zijn te vatten. Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan het stellen van kaders voor niet-genormeerde stoffen. Daarnaast wordt bekeken waar ondersteuning bij de invulling van de zorgplicht volstaat.

Specifiek ten aanzien van de dijkversterkingsopgave en de grote hoeveelheid grondverzet die daar de komende jaren zal plaatsvinden wordt nagedacht over het formuleren van een generieke toepassingseis specifiek voor dijken om zo meer ruimte te geven aan het toepassen van verschillende stromen secundaire grond. Dit vanwege het feit dat dijken vaak meerdere gebieden doorkruisen met verschillende bevoegde gezagen. Hierdoor kunnen er meerdere verschillende eisen gelden rond het toepassen van grond hetgeen problemen kan veroorzaken in de uitvoering.

Op basis van bovengenoemde voorstellen ten aanzien van secundaire grondstoffen en het toepassen van grond en bagger wordt de eerste fase van de herijking van de bodemregeling afgerond met het traject van wijziging van wet- en regelgeving. Voorstellen tot wijziging van wet- en regelgeving kunnen naar verwachting in de tweede helft van 2025 ter consultatie worden aangeboden.

Daarnaast wordt in fase 1 nog een analyse gemaakt van uitvoeringsknelpunten op het gebied van saneringen. Begin 2025 wordt u geïnformeerd over de knelpunten die er zijn op het gebied van saneringen en hoe hier mee om te gaan. U wordt dan ook geïnformeerd over de aanpak van fase 2.

Programma Bodem, Ondergrond en Grondwater

Zoals vermeld in het Regeerprogramma werkt het kabinet aan een programma Bodem, Ondergrond en Grondwater onder de Omgevingswet. Het doel is om op weg naar 2030 en 2050 te komen tot een gezonde, vitale, klimaatbestendige bodem en voldoende grondwater van goede kwaliteit. Daarvoor is het nodig dat activiteiten - en de milieueisen die we aan die activiteiten stellen - in lijn zijn met de kenmerken van het water- en bodemsysteem in het betreffende gebied. In het programma

Bodem, Ondergrond en Grondwater wordt dit in samenhang gezien.

De thema's waar het programma zich op richt:

- 4D regie op de ondiepe ondergrond
- 4D regie op de diepere ondergrond
- Gezonde en vitale bodems
- Bodemdaling
- Bodemherstel en diffuse en nieuwe stoffen
- Minder verstoren, meer hoogwaardig hergebruik van grond
- Borgen beschikbaarheid en kwaliteit grondwater

Het programma is een uitwerking van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI)⁸, de Structuurvisie Ondergrond (STRONG)⁹, de beleidsbrief Water en Bodem Sturend¹⁰, de kabinetsreactie op het advies van de studiegroep grondwater¹¹ en het advies over bodemdaling en funderingsproblematiek van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2024)¹².

Het Rijk, de VNG, het IPO en de UvW hebben bestuurlijke afspraken gemaakt over het programma. Deze afspraken staan in de bijgevoegde Contourennotitie.

Op dit moment worden onder meer de volgende activiteiten uitgevoerd: het bepalen van de (strategische) doelen voor 2030 en 2050, het uitvoeren van een ruimtelijke verkenning naar de ondergrond, het opstellen en doorlopen van een Plan MER (milieueffectrapportage).

Stand van zaken EU bodemmonitoringsrichtlijn

De Europese Commissie heeft op 5 juli 2023 het voorstel voor de richtlijn Bodemmonitoring en -veerkracht¹³ gepresenteerd. Onder het Spaans en Belgisch voorzitterschap zijn de onderhandelingen in Brussel over het voorstel gevoerd. Op de Milieuraad van 17 juni is onder het Belgisch voorzitterschap de algemene oriëntatie, het akkoord van de lidstaten in de Raad, aangenomen. Nederland

⁸ Kamerstukken 34 682, nr. 53

⁹ Kamerstukken 33 136, nr. 16

¹⁰ Kamerstukken 27 625, nr. 592

¹¹ Kamerstukken 27 625, nr. 594

¹² Kamerstukken 28 325, nr. 266

¹³ COM(2023) 416

heeft op deze Milieuraad voor het voorstel gestemd. Uw Kamer is over de inzet geïnformeerd via de geannoteerde agenda¹⁴ van deze Milieuraad en het verslag van de Milieuraad¹⁵.

Na het aannemen van de algemene oriëntatie op de Milieuraad moet er nog een definitief akkoord bereikt worden met het Europees Parlement (EP). Het EP heeft 9 april jl. gestemd over de wijzigingsamendementen op het Commissievoorstel. Op onderdelen is het Europees Parlement ambitieuzer dan de Raad en zelfs ten opzichte van het oorspronkelijke Commissievoorstel.

Het Hongaars voorzitterschap gaat de vervolgfase, de triloof fase tussen EP, de Raad en Europese Commissie oppakken. Nederland zal, conform de motie van de leden Veltman en Olger van Dijk¹⁶, in deze triloof fase blijven inzetten op geen bindende doelstellingen in het kader van de richtlijn en zoveel mogelijk nationale flexibiliteit. Daarnaast zal dit najaar, om uitvoering te geven aan de motie van het lid Veltman¹⁷, een impactstudie uitgevoerd worden op de tijdens de Milieuraad overeengekomen tekst. Een definitieve richtlijn zal naar verwachting in 2025 vastgesteld worden.

Het kabinet zet nu ook al in op vitale bodems, de richtlijn ondersteunt deze inzet. Zo is in de Kamerbrief 'Water en bodem sturend' onder meer gesteld dat bodems niet verontreinigd, zo min mogelijk verstoord (graven, grondverzet) en zo min mogelijk verdicht moeten worden. Zowel 'Water en bodem sturend' als het Programma Bodem en Ondergrond en Grondwater (zie hierna) hebben vitale bodems als doelstelling. Het Nationaal Programma Landbouwbodems van het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur uit 2019 ziet toe op duurzaam bodembeheer van agrarische gronden met als doelstelling dat in 2030 alle landbouwbodems duurzaam worden beheerd en er extra koolstof wordt opgeslagen.

De richtlijn kan helpen om op een meer vergelijkbare manier Europees breed aan een gezonde bodem te gaan werken. Het verbeteren van de sponswerking van bodem-watersysteem is waar ook op ingezet wordt met onze buurlanden. Op onderdelen laat de richtlijn ruimte voor eigen invulling. Meer detailuitwerkingen van de vereisten van de richtlijn zullen pas na vaststelling van de richtlijn door de Commissie in samenwerking met de lidstaten nader uitgewerkt worden in de vorm van workshops, aanbevelingen en niet wettelijk bindende richtsnoeren. Ik vind het

¹⁴ Kamerstuk 21 501-08, nr. 945

¹⁵ Kamerstuk 21 501-08, nr. 953

¹⁶ Kamerstuk 21 501-08, nr. 948

¹⁷ Kamerstuk 21 501-08, nr. 949

belangrijk dat we als Nederland hieraan actief bijdragen om zo de bestaande Nederlandse praktijk ook in Europees verband in te brengen. Het is ook een goede manier om van de aanpak van andere landen te leren.

Hoewel de richtlijn in 2025 naar verwachting vastgesteld gaat worden en de implementatietermijn van drie jaar pas dan gaat lopen is het belangrijk om nu al samen met andere overheden en kennisinstellingen zoals het RIVM, Deltares en de WUR te werken aan de voorbereiding van de implementatie.

Asbest in Overijssel

In de regio Twente is sprake van een historische diffuse verontreiniging in de bodem met asbest. Deze is vanwege mogelijke risico's voor de volksgezondheid in het verleden programmatisch aangepakt door de provincie Overijssel samen met de zeven Twentse gemeenten: Hof van Twente, Wierden, Borne, Twenterand, Hellendoorn, Rijssen-Holt en Haaksbergen.

Vanwege de aard en omvang van het probleem zijn er in 2001 afspraken gemaakt tussen Rijk en provincie over financiële ondersteuning bij eerdere fases van de aanpak. Tussen 2001 en 2023 heeft het Rijk hieraan ruim 300 miljoen euro bijgedragen. Het afgelopen jaar heeft overleg plaatsgevonden over de randvoorwaarden waarbinnen financiële ondersteuning tot en met 2030 kan plaatsvinden. Op basis hiervan kan de provincie een aanvraag indienen voor het onderdeel 'oude afspraken'¹⁸ van de Tijdelijke regeling uitkering bodem 2024-2030. In de afspraken is opgenomen dat het Rijk de aanpak via de provincie tot 2030 voortzet. Daarna zal echter nog op veel plaatsen verontreiniging aanwezig zijn. Door de ontwikkeling van kennis en innovatie is de verwachting dat de kosten voor toekomstige sanering lager zullen liggen, zodat ook particulieren en bedrijven dit kunnen financieren. Voornemen is om daarnaast specifiek te kijken naar natuurlijke afbraak en beheersing van risico's. Hierdoor is op termijn bij minder verontreinigde locaties mogelijk geen sanering meer nodig.

¹⁸ Aantoonbare toezeggingen of financiële afspraken die in het verleden tussen een individueel bevoegd gezag Wbb en het Rijk zijn gemaakt over de sanering van een geval van ernstige bodemverontreiniging als bedoeld in de Wet bodembescherming of over de gebiedsgerichte aanpak van ernstige bodemverontreiniging.

Binnen het budget dat voor 'oude afspraken' beschikbaar is in de Tijdelijke regeling uitkering bodem, is een bedrag van maximaal € 27 mln. beschikbaar voor de aanpak tot en met 2030 en € 1,5 mln. voor projectgebonden kennisontwikkeling en innovatie. Dit leidt tot een verbetering van de algemene kwaliteit van de leefomgeving en is een belangrijke impuls voor de regio Twente.

Tot slot

Met de modernisering van de regelgeving, de acties in het kader van het programma Bodem, Ondergrond en Grondwater en de ter beschikking gestelde middelen voor saneringen werkt IenW aan de structurele verbetering van de kwaliteit van de bodem en de ondergrond in Nederland. Dit is belangrijk voor de maatschappelijke opgaven waar we nu en in de toekomst voor staan.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
C.A. Jansen