

Aan
De Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Postbus 30945
2500 GX Den Haag

TCB A052(2009)

Den Haag, 26 november 2009

Betreft: advies Beleidsvisie duurzaam gebruik ondergrond

Mevrouw de Minister,

Op verzoek van uw directeur Leefomgevingskwaliteit (brief van 16 november 2009¹), adviseer ik u hierbij over de concept Beleidsvisie duurzaam gebruik ondergrond. In de brief worden vier vragen aan de Technische commissie bodem gesteld (zie bijlage 1). Omdat er weinig tijd is voor de advisering, wordt gevraagd om advies op hoofdlijnen. In deze brief geeft de commissie eerst de samenvatting van de bevindingen en aanbevelingen van het advies. Daarna volgt het advies zelf, bestaand uit een algemene inleiding en de antwoorden op de vragen.

SAMENVATTING VAN HET ADVIES

De ondergrond biedt kansen om bij te dragen aan oplossingen voor maatschappelijke opgaven. Het potentieel van de ondergrond kan onder de aandacht worden gebracht. De ondergrond is in meerdere opzichten een schaars goed en prioriteiten stellen bij het benutten van de ondergrond is dan noodzakelijk. De mogelijkheden en beperkingen van de ondergrond zijn bovendien niet afdoende bekend en daarom is het voorzorgsprincipe van toepassing. De commissie kan het voorgenomen beleid ten aanzien van duurzaam gebruik van de ondergrond niet goed beoordelen, omdat het vooral op gebieds- en lokaal niveau door andere overheden zal worden ingevuld.

De commissie vindt het terecht dat het gebruik van de ondergrond wordt gekoppeld aan maatschappelijke opgaven, maar constateert tegelijkertijd dat maatschappelijke opgaven veranderen in de loop van de tijd. De maatschappelijke opgaven zijn een accent in de meer algemene maatschappelijke belangen die gemoeid zijn met het gebruik van de ondergrond.

De gevolgen van ondergronds gebruik moeten volgens de commissie worden afgewogen tegen de gevolgen voor de bodem, het bovengronds gebruik, ander ondergronds gebruik en de toekomstige

¹ Kenmerk DGR/LOK2009056320, zie bijlage 1.

gebruikswaarde van de ondergrond. De commissie benadrukt hierbij dat zij het gebruik van de ondergrond wil koppelen aan verbetering van het bovengrondse gebruik.

De commissie gaat er vanuit dat de zorgplicht een geldend principe zal blijven bij duurzaam gebruik van de bodem met de erkenning dat de kwaliteit van de bodem niet overal hetzelfde hoeft te zijn.

De commissie vindt dat duurzaam gebruik van de ondergrond zowel in ruimtelijke zin als in functionele zin afgewogen moet worden. Het is zaak dat deze twee verschillende aspecten van de ondergrond afzonderlijk **en** in onderlinge samenhang in een afweging worden gezien.

De commissie vindt het onderscheid tussen stad en landelijk gebied belangrijk bij de keuze voor een gebruiksfunctiegerichte benadering van de ondergrond. De meeste dynamiek is te verwachten in overgangsgebieden tussen stad en landelijk gebied. Vanwege de mogelijkheden en complexiteit van de ondergrond is het ook nodig de ruimtelijke functies in verticale zin te onderscheiden.

Bij 'functies van de ondergrond' gaat het om de functies die de ondergrond kan vervullen voor de maatschappij, ook ecosysteemdiensten genoemd. De commissie denkt dat lokale overheden ecosysteemdiensten goed kennen en daardoor kunnen gebruiken om afwegingen te maken. De commissie vindt het gewenst dat er op termijn kwaliteitsdoelstellingen worden ontwikkeld voor ecosysteemdiensten, zodat bij ingrepen getoetst kan worden of de ondergrond voldoende kwaliteit heeft of behoudt.

De commissie vindt dat er nog veel onbekend is over de ondergrond, maar dat het knelpunt vooral zit in de proceskennis die nodig is voor de afwegingen. De commissie vindt daarbij dat de 'duurzaamheid' van duurzaam gebruik van de ondergrond meer 'handen en voeten' moet worden gegeven. De commissie juicht het toe dat overwogen wordt een expertisecentrum voor de ondergrond op te zetten. Zij gaat er vanuit dat bestaande structuren en informatiepunten die van belang zijn voor duurzaam gebruik voor de ondergrond een duidelijke rol in het expertisecentrum zullen krijgen.

INLEIDING OP HET ADVIES

De Beleidsvisie² beoogt agenderend en initiërend te zijn. De visie is bedoeld om keuzes met betrekking tot locatiebeleid voor bepaalde activiteiten te maken en om aan te geven langs welke weg andere overheden het beschikbare instrumentarium kunnen inzetten voor het uitwerken van het gebruik van de ondergrondse ruimte op regionaal en lokaal niveau. Daarnaast heeft de beleidsvisie tot doel om de context en uitwerking te schetsen van wat duurzaam gebruik van de ondergrondse ruimte in de praktijk kan betekenen.

Nederland is een klein en dichtbevolkt land. Daar waar het ruimtegebrek knelt worden oplossingen gezocht in de ondergrond. Ook doelstellingen ten aanzien van veiligheid of overlast (lawaaï, visuele verstoring) en de kabinetsdoelstellingen ten aanzien van klimaat en energie leiden tot het zoeken van oplossingen in de ondergrond. De huidige situatie is er echter een van 'wie het eerst

² Beleidsvisie duurzaam gebruik ondergrond, concept van 25 september 2009, verder te noemen de Beleidsvisie.

komt, het eerst maalt', waardoor er geen duidelijke afwegingen kunnen worden gemaakt welk ondergronds gebruik het beste waar past. Er is behoefte aan ordening van de ondergrondse ruimte en aan een toetsingskader waarmee binnen deze ordening duurzaam gebruik van de ondergrond te realiseren is.

De ondergrond biedt kansen om bij te dragen aan oplossingen voor maatschappelijke opgaven. Het potentieel van de ondergrond in termen van ruimte, energie, grondstoffen, water, biomassa en veiligheid, zou wat de commissie betreft veel breder uitgedragen mogen worden dan nu in de Beleidsvisie het geval is. De ondergrond is in meerdere opzichten een schaars goed, en prioriteiten stellen bij het benutten van de ondergrond is dan noodzakelijk. De mogelijkheden en beperkingen van de ondergrond zijn bovendien niet afdoende bekend en daarom is het voorzorgsprincipe van toepassing. De commissie is het eens met de Beleidsvisie om het gebruik van de ondergrond te reserveren voor oplossing van de meest belangrijke maatschappelijke opgaven, en daarbij te kijken naar de efficiëntie van het gebruik. Wat levert het ondergrondse gebruik op in termen van *people, planet* en *profit*?

De TCB hecht aan duurzaam gebruik van de bodem en daarmee de ondergrond. De ondergrond kan gezien worden als een natuurlijke hulpbron en het is zaak deze zodanig te benutten dat toekomstige generaties deze mogelijkheid ook nog hebben. In dit advies zal de TCB zich dan ook concentreren op de wijze waarop duurzaam gebruik van de ondergrond in de visie wordt voorgesteld.

In haar preadvies over duurzaam gebruik van de ondergrond³ schreef de commissie hierover:

*"Bij gebruik van de ondergrond spelen maatschappelijke belangen een rol, zoals een eerlijke verdeling van het grondwater en het streven naar een optimale benutting van de ondergrond. In de huidige praktijk geldt dat 'wie het eerst komt, het eerst maalt' en zijn deze maatschappelijke belangen onvoldoende behartigd. Genoemde maatschappelijke belangen zijn echter ook aanleiding om het gebruik van de ondergrond als een publiek belang te zien, omdat ze deels raken aan belangen als veiligheid en drinkwatervoorziening. De TCB ziet het publieke belang tevens en vooral in de zorg voor een **duurzaam** gebruik van de ondergrond."*

Er is sprake van decentralisatie van bodembeleid. Conform de lijn die met de Beleidsbrief bodem is uitgezet, ligt ook bij de ondergrond het initiatief om duurzaam gebruik van de ondergrond te bevorderen vooral bij andere overheden. De commissie ziet dat in de Beleidsvisie terughoudend wordt omgegaan met het formuleren van randvoorwaarden voor duurzaam gebruik van de ondergrond. Dit betekent dat in de Beleidsvisie slechts de contouren worden geschetst van duurzaam gebruik van de ondergrond. De invulling ervan ligt nog grotendeels open en wordt volgens de verwoording in de Beleidsvisie op gebieds- en lokaal niveau door andere overheden ingevuld. Dit betekent dat de commissie het voorgenomen beleid alleen op hoofdlijnen kan beoordelen.

De commissie gaat hierna in op de vragen uit de adviesaanvraag.

³ Preadvies Duurzaam gebruik van de ondergrond. TCB A043(2008).

BEANTWOORDING VAN DE VRAGEN

1. Welke factoren zijn van belang bij een duurzaam gebruik van de ondergrond vanuit een functiegerichte benadering?

De commissie heeft in het preadvies aangegeven dat een duurzaamheidsafweging een brede afweging is waarin de belangen van bescherming van verschillende milieucompartimenten (*planet*) afgewogen worden tegen elkaar en tegen de belangen van *people* en *profit*. De TCB vraagt in het preadvies aandacht voor afwegingen waarin de belangen voor de ondergrond worden meegenomen. De gevolgen van ondergronds gebruik dienen volgens de commissie te worden afgewogen tegen de gevolgen voor⁴:

1. de bodem⁵;
2. bovengronds gebruik;
3. ander ondergronds gebruik;
4. de toekomstige gebruikswaarde van de ondergrond.

De commissie ziet dat deze punten ook worden genoemd in de Beleidsvisie; er wordt echter geen verdere invulling aan gegeven. Vooral de afweging ten aanzien van bovengronds gebruik vindt de commissie een belangrijk punt. Zij is van mening dat gebruik van de ondergrond gecompenseerd zou moeten worden door verhoging van de kwaliteit van het bovengrondse gebruik, in de zin dat er bovengronds bijvoorbeeld meer ruimte ontstaat voor groene functies en dat het schoner en beter wordt.

Als randvoorwaarden bij de afwegingen vraagt de commissie aandacht voor:

- De schaarste en eindigheid van bepaalde diensten en goederen in de ondergrond, en daarmee verband houdend de noodzaak tot optimaal, efficiënt benutten van de ondergrond ten bate van maatschappelijke belangen.
- Aan het vorige punt gekoppeld, de herkenning en toelaatbaarheid van onomkeerbare ingrepen.
- De hernieuwbaarheid van bepaalde diensten en goederen in de ondergrond, wat betekent dat gebruik van ondergrondse diensten en goederen de hernieuwbaarheid niet mag aantasten.
- De geschiktheid van de ondergrond voor het gebruik.
- De schaal waarop een functie moet worden toegepast om een bepaalde bijdrage te leveren.
- De lange termijnaspecten van ondergronds gebruik vooral waarbij sprake is van infrastructuur; hoe gaan we over 50 jaar om met afgeschreven installaties en bouwwerken? En over 200 jaar? Kan bij de aanleg al rekening worden gehouden met hergebruik of verwijdering? Het gaat bij ondergronds gebruik over relatief grote investeringen, die daarom lang moeten mee gaan.
- Bij de afweging van het alternatief gebruik van de bovengrond denkt de commissie dat er explicieter aandacht moet zijn voor gevolgen van het ondergrondse gebruik voor gezondheid, overlast en risico's.

Op een aantal van deze randvoorwaarden zal bij het beantwoorden van de tweede vraag worden teruggekomen.

⁴ Zie ook advies Duurzaam gebruik van de bodem voor Warmte- Koudeopslag. TCB A050(2009)

⁵ Bodem zoals bedoeld in de Wet bodembescherming.

Voorzorg en zorgplicht

In de Beleidsvisie wordt gesteld dat het voor het bodembeleid van oorsprong geldende voorzorgsprincipe te grote beperkingen oplegt aan het gebruik, zonder dat dit voor het daadwerkelijk gebruik nodig is, en dat daarom voor een functiegerichte benadering wordt gekozen.

De commissie vraagt zich af of het voorzorgsprincipe daarmee verlaten is en wat de betekenis daarvan is voor het duurzaam omgaan met een beperkte voorraad 'ondergrond'. Het voorzorgsprincipe gaat over het omgaan met onzekerheden bij activiteiten die gevolgen voor het milieu kunnen hebben, en over het nemen van voorzorgsmaatregelen. De TCB denkt dat het vanzelfsprekend is dat dit internationaal erkende principe een rol speelt bij bodemgebruik, zowel boven- als ondergronds.

De commissie denkt dat in het bodembeleid vooral de visie ten aanzien van de zorgplicht is gewijzigd. Zowel in de Wet bodembescherming (Wbb) als de Wet milieubeheer (Wm) is zorgplicht opgenomen. In de Wm luidt deze als volgt:

“Een ieder neemt voldoende zorg voor het milieu in acht. Deze zorg houdt in ieder geval in dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen voor het milieu kunnen worden veroorzaakt, verplicht is dergelijk handelen achterwege te laten voor zover zulks in redelijkheid kan worden geveerd, dan wel alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden geveerd teneinde die gevolgen te voorkomen of, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, deze zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken”.

Voor de bodem is bij het tot stand komen van de Wbb, vooral met het oog op bodemverontreiniging, gesteld dat behoud en herstel van de multifunctionaliteit van de bodem het leidend principe was, waarmee de nadruk op bodembescherming lag. Dit betekende dat in situaties waarin conform de zorgplicht herstel vereist werd, herstel van de multifunctionaliteit het doel was.

Sinds de beleidsbrief Bodem (2003) is het accent verlegd naar gebruik van de bodem en de balans tussen benutting en bescherming. De vereiste kwaliteit hangt nu af van de functie van de bodem. Dit is geoperationaliseerd door ruimtelijk gebruiksfuncties aan het bodemoppervlak toe te kennen. Binnen een gegeven gebruiksfunctie geldt echter dat de kwaliteit niet achteruit mag gaan⁶, uitzonderingsgevallen daar gelaten. Bij uitzonderingen geldt behoud van de kwaliteit op gebiedsniveau. In geval van herstel op basis van de zorgplicht is de kwaliteit behorende bij de gebruiksfunctie het hersteldoel.

De TCB gaat er dan ook vanuit dat het voorzorgsprincipe en de zorgplicht geldende principes zullen blijven bij duurzaam gebruik van de bodem, met de erkenning dat de kwaliteit van de bodem niet overal hetzelfde hoeft te zijn. Deze erkenning heeft vooral consequenties voor de herstelplicht, die voortvloeit uit de zorgplicht. De commissie denkt dat een benadering met gebruiksfuncties goed voorgesteld kan worden als een differentiatie ten aanzien van de zorgplicht, niet als alternatief daarvoor. Schade die wordt aangebracht aan de bodem dient immers nog steeds hersteld te worden?

⁶ Minimaal *stand still*.

Overigens vindt de commissie dat er rekening gehouden moet worden met het feit dat gebruik van de ondergrond veel minder flexibel is dan bovengronds gebruik, en gedane keuzes voor lange tijd vastliggen en vrijwel niet te veranderen zijn.

2. Wat vindt de TCB van de gekozen functiegerichte benadering en zijn er ook ideeën aan uw kant voor de nadere invulling daarvan? Hierbij ook graag aandacht voor de rol van ecosysteemdiensten.

De commissie kan zich vinden in een functiegerichte benadering, waarbij afhankelijk van maatschappelijke opgaven wordt afgewogen welke functies het beste waar gerealiseerd kunnen worden. Zoals al eerder aangegeven, vindt ook de commissie het nodig dat de ondergrond onderdeel wordt van het ruimtelijk ordeningsproces om tot een duurzamer gebruik van de ondergrond te kunnen komen⁷. Zij is het met het gestelde in de Beleidsvisie eens dat de geschiktheid van de ondergrond voor het gebruik een belangrijke rol krijgt in de keuze van het toekennen van functies aan de ondergrond.

De commissie constateert dat het in de Beleidsvisie over twee verschillende wijzen van functiegerichte benaderingen gaat.

Functies van de ondergrond

Ecosysteemdiensten

In de Beleidsvisie gaat het enerzijds bij 'functies van de ondergrond' om de functies die het bodem-water-lucht-systeem kan vervullen voor de maatschappij. Deze functies worden ook wel ecosysteemdiensten genoemd. De Europese Bodemstrategie en de concept Kaderrichtlijn Bodem benoemen als de belangrijkste ecosysteemdiensten⁸ van de bodem:

- *biomass production, including agriculture and forestry* (voedsel- en biomassaproductie);
- *storing, filtering and transforming nutrients, substances and water* (opslaan, filteren & transformeren);
- *biodiversity pool, such as habitats, species and genes* (habitat en genenpool);
- *physical and cultural environment for humans and human activities* (fysieke en culturele omgeving);
- *source of raw materials* (grondstoffen);
- *acting as carbon pool* (koolstofvoorraad);
- *archive of geological and archeological heritage* (geologisch en archeologisch erfgoed).

Ecosysteemdiensten zijn afgeleiden van processen die plaatsvinden in ecosystemen en kennen verschillende ruimtelijke schalen. Ecosysteemdiensten sluiten elkaar in de regel ruimtelijk niet uit en zijn vaak sterk aan elkaar gekoppeld. Het bij afwegingen uitgaan van ecosysteemdiensten is volgens de commissie een goede manier om de bodem (en daarmee de ondergrond) als systeem te benaderen. De commissie denkt dat juist lokale overheden ecosysteemdiensten goed kennen en daardoor kunnen gebruiken om de afwegingen te maken zoals beschreven bij het beantwoorden van de eerste vraag.

⁷ Rapport Diepe Ondergrond en Bodembescherming, TCB R06(1996).

⁸ In beide documenten wordt over 'functies' gesproken. Het gaat echter om het nut dat de mensheid bij gebruik van de bodem ondervindt, wat vaak in termen van ecosysteemdiensten wordt omschreven om onderscheid te maken met natuurlijke ecologische functies van ecosystemen.

Een aantal ecosysteemdiensten levert goederen, zoals biomassa, voedsel, water, minerale grondstoffen en ruimte. Veel van deze goederen zijn hernieuwbaar, indien er duurzaam gebruik wordt gemaakt van de dienst. Andere zijn eindig, zoals minerale grondstoffen en ruimte, en dienen als een schaars goed te worden opgevat.

Bodemgebruikers hebben er belang bij bepaalde ecosysteemdiensten te optimaliseren, zoals bodemvruchtbaarheid in de landbouw. Dat kan nadelig zijn voor andere ecosysteemdiensten ter plaatse (*trade off* tussen diensten). De afweging gaat om de vraag welke ecosysteemdiensten gegeven het gebruik geoptimaliseerd worden en hoeveel nadeel andere diensten daarvan mogen ondervinden. Terwijl bijvoorbeeld bodemvruchtbaarheid de dienst is die wordt geoptimaliseerd, worden in een duurzame situatie tegelijkertijd op dezelfde plek ook andere diensten vervuld zoals waterregulatie, organische stof sequestratie, filterfunctie, etc.

Bij het ordenen en optimaliseren van functies van de ondergrond moet dus gerealiseerd worden dat er van verschillende functies tegelijkertijd gebruik gemaakt kan (en vaak ook moet) worden. Het is zaak om hierbij de optimale combinaties te zoeken, gegeven de maatschappelijke wensen in het gebied.

De commissie denkt dat de functies van de ondergrond c.q. ecosysteemdiensten een goed aangrijpingspunt zijn voor het maken van afwegingen ten aanzien van duurzaam gebruik van de ondergrond zoals zij al in een aantal eerdere adviezen heeft betoogd.

De commissie vindt het gewenst dat er op termijn kwaliteitsdoelstellingen worden ontwikkeld voor ecosysteemdiensten, zodat getoetst kan worden of de ondergrond voldoende kwaliteit heeft of behoudt om bijvoorbeeld te kunnen filteren, organische stof vast te leggen en gassen met de atmosfeer uit te wisselen. De kwaliteitsdoelstellingen zijn net als voor de bovengrond biologisch, fysisch en / of chemisch van aard. De commissie is er geen voorstander van om deze kwaliteitsdoelstellingen op te nemen in een normerende regelgeving.

Gebruiksfuncties

Anderzijds verwijst de Beleidsvisie naar functies in de zin van gebruiksfuncties conform het Besluit bodemkwaliteit. Voor de bovengrond bepalen de gebruiksfuncties de differentiatie in het bodembeleid. Er is een aantal gebruiksfuncties omschreven, die omwille van de eenvoud zijn gegroepeerd in landbouw en natuur, wonen en industrie. De achtergrond hiervan zijn de eisen die deze gebruiksfuncties stellen aan de bodem, vooralsnog in termen van chemische kwaliteit. In de Beleidsvisie wordt in ruimtelijke termen onderscheid gemaakt tussen de gebruiksfuncties stad en platteland. Tot een bepaalde diepte is de ondergrond onder de stad inderdaad sterk beïnvloed (vervuild, vergraven en doorboord) en is de bovengrondse ruimtedruk erg hoog.

De commissie wil hierbij nogmaals benadrukken dat zij het gebruik van de ondergrond wil koppelen aan verbetering van het bovengrondse gebruik. Bij de keuze voor bijvoorbeeld ondergrondse bouwen zou gekeken kunnen worden of dit kan leiden tot het herinrichten van in hetzelfde beheergebied gelegen '*brown fields*' met een accent op groene functies.

Het onderwerp van de Beleidsvisie is veel breder dan het toepassingsgebied van het Besluit bodemkwaliteit. Het gaat in de Beleidsvisie immers om een groot scala van bestaande en voorge-

nomen activiteiten die allerlei verschillende fysieke, biologische en chemische effecten kunnen hebben op de ondergrond. De ondergrond is complex vanwege de gelaagde opbouw, het transport van stoffen en grondwater en de reactie daarvan met de ondergrond, en de verschillen in samenstelling. Behoudens de eerste meters onder maaiveld is de ondergrond vergeleken bij de bovengrond minder beïnvloed door menselijk handelen en in de ondergrond valt nog meer te sturen via ruimtelijke ordening dan op de bovengrond omdat de ondergrond relatief ongebruikt is. Daarbij wordt opgemerkt dat ingrepen in de ondergrond bestendiger zijn.

De commissie vindt het onderscheid tussen stad en landelijk gebied belangrijk bij de keuze voor een gebruiksfunctiegerichte benadering van de ondergrond. De vraag is welke ruimtelijke gebruiksfuncties aan de ondergrond zullen worden toegekend en of het onderscheid stad en platteland voor andere overheden voldoende houvast biedt voor differentiatie in het beleid. Juist in de gebieden waar er sprake is van overgang van stad naar platteland lijken de meeste kansen te liggen voor ondergronds gebruik⁹. Vanwege de mogelijkheden en complexiteit van de ondergrond is het ook nodig de ruimtelijke functies in verticale zin te onderscheiden.

Tot slot vindt de commissie dat duurzaam gebruik van de ondergrond zowel in ruimtelijke zin als in functionele zin afgewogen moet worden. Het is zaak dat deze twee verschillende aspecten van de ondergrond afzonderlijk en in onderlinge samenhang in een afweging worden gezien.

3. Kan de TCB advies geven over mogelijke kennislacunes en informatieverzameling, mede in relatie tot de afspraak om te komen tot een kennisagenda ondergrond en een expertisecentrum ondergrond?

De commissie vindt dat er duidelijk onderscheid gemaakt moet worden tussen verschillende vormen van kennis. Ter illustratie verwijst ze naar bijgaande tabel, waarin per processtap - van onderzoek via ontwikkeling naar strategie - de verschillende kennisaspecten en -vormen die daarvoor nodig zijn, zijn aangegeven.

Kennis	Aspect	Vorm
Onderzoek	Feit	Data
Ontwikkeling	Betekenis	Ervaring
Strategie	Wijsheid	Waarde

De Beleidsvisie benoemt vooral feitelijke informatie die nodig is om tot een afweging te komen. Ook de redeneerlijn voor de ondergrond, die is bedoeld als hulpmiddel voor de decentrale overheden bij afwegingen, is vooralsnog een feitelijk, beschrijvend document. De commissie kan de redeneerlijn pas bij haar advisering betrekken, als de beoogde rol van de redeneerlijn bij het afwegen van duurzaam bodemgebruik beter bekend is.

De commissie heeft onlangs een rapport uitgebracht waarin op basis van feiten over de ondergrond getracht is aanzetten te geven tot ingrediënten voor afwegingen. Zij brengt dat graag nogmaals onder uw aandacht⁹. Ook heeft de commissie een werkgroep Duurzaam gebruik ondergrond ingesteld, die in de loop van 2010 een rapport zal uitbrengen over belangrijke aspecten bij gebruik

⁹ Rapport Gebruik van de ondergrond, ingrediënten voor een afweging, 2009. Royal Haskoning rapport nr. 9T2518.

van de ondergrond zoals regie en het omgaan met onzekerheden. Wij zullen u dit rapport te zijner tijd doen toekomen.

De commissie vindt dat de 'duurzaamheid' van duurzaam gebruik van de ondergrond meer 'handen en voeten' moet worden gegeven. Niet alleen is er meer kennis nodig over gebruik van de ondergrond en de gevolgen daarvan, maar ook over de bekendheid van een afwegingsproces en de kenbaarheid van regie. Bekendheid van het afwegingsproces gaat over hoe op basis van de informatie en wensen die er zijn, afgewogen moet worden welke diensten voorrang krijgen in de ondergrond (prioritering) en hoe de verschillende gewenste diensten optimaal gecombineerd kunnen worden en hoe dat beheerd moet worden om tot optimaal resultaat te komen. Kenbare regie gaat over wie wat beslist op welk moment.

Als het om kennis gaat dan denkt de commissie aan:

- kennis die de afwegingen inzichtelijk kan maken;
- kennis voor het opstellen van kwaliteitsdoelstelling voor de diensten van de ondergrond;
- kennis over de efficiëntie van het gebruik van de ondergrond;
- kennis over wat en hoe te monitoren;
- kennis over remediëren en mitigatie van incidenten in de ondergrond;
- kennis over de biologie van de diepere ondergrond;
- kennis over de gevolgen van het ondergrondse gebruik voor gezondheid, overlast en risico's;
- kennis over risicocommunicatie.

De commissie maakt zich zorgen over de gevolgen van decentralisatie voor het vergaren van kennis. Informatie is goed te delen, de betekenis daarvan en de wijsheid veel minder omdat deze lokaal moeten worden toegepast. Er is duidelijk behoefte aan een centraal punt waar kennis 'gehaald en gebracht' kan worden. Daarom juicht de commissie het toe dat overwogen wordt een expertisecentrum voor de ondergrond op te zetten. Zij gaat er vanuit dat bestaande structuren en informatiepunten die van belang zijn voor duurzaam gebruik voor de ondergrond, een duidelijke rol in het expertisecentrum zullen krijgen.

4. Kan de TCB ingaan op de mogelijke samenhang met andere maatschappelijke opgaven?

De commissie vindt het terecht dat het gebruik van de ondergrond wordt gekoppeld aan maatschappelijke opgaven, maar constateert tegelijkertijd dat maatschappelijke opgaven veranderen in de loop van de tijd. De maatschappelijke opgaven zijn een accent in de meer algemene maatschappelijke belangen die gemoeid zijn met het gebruik van de ondergrond. Het gebruik van de ondergrond is sterk verbonden met maatschappelijke belangen zoals: water (kwel-, drink-, proces- en gietwater), stabiliteit en draagvermogen (bodemdaling), minerale grondstoffen, broeikasgassen, waterregulatie (wateroverlast, verdroging, verzilting) en biodiversiteit (ecogenomics, natuurlijke ziekte en plaagwering, filteren, vastleggen en afbraak van stoffen).

TOT SLOT

De commissie ziet uit naar uw reactie op haar advies. Graag blijft zij betrokken bij de verdere ontwikkelingen van beleid voor duurzaam gebruik van de ondergrond, en is zij ook gaarne bereid decentrale overheden daarbij van advies te voorzien.

Met de meeste hoogachting,



Ali Edelenbosch,
Voorzitter Technische commissie bodem

TCB adviezen gerelateerd aan dit advies:

Advies Preadvis duruzaam gebruik van de ondergrond, A043(2008)

Advies Duurzaam gebruik van de bodem voor WKO, A050(2009)

De commissieleden van de TCB zijn:

Mevr. A. Edelenbosch, voorzitter TCB.

Prof.dr. P.C. de Ruiter, plaatsvervangend voorzitter TCB, hoogleraar Milieuwetenschappen aan de Universiteit Utrecht, wetenschappelijk manager Centrum Bodem bij Wageningen UR.

Prof.dr.ir. F.B.J. Barends, hoogleraar Grondwatermechanica aan de TU Delft, lid wetenschapsteam bij Deltares (Geo-Engineering)

Dr. J. Griffioen, Milieugeochemicus bij Deltares/TNO Geological Survey of the Netherlands

Drs. C. Hegger, Arts maatschappij en Gezondheid bij GGD Rotterdam-Rijnmond.

Dr.ir. J.J. Neeteson, Manager business unit Agrosysteemkunde van Plant Research International, WUR en geeft leiding aan de leerstoelgroep Biologische Landbouwsystemen van Wageningen Universiteit.

Prof.dr. J.G.M. Roelofs, hoogleraar Aquatische Ecologie en Milieubiologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen

Prof.dr. J.C.H.M. Vangronsveld, Hoogleraar milieukunde, universiteit van Hasselt.

Prof.dr. W. Verstraete, hoogleraar Microbiële ecologie en technologie aan de Universiteit van Gent

Prof.dr. W.P. de Voogt, bijzonder hoogleraar Milieuchemie van opkomende watercontaminanten aan de Universiteit van Amsterdam, principal scientist bij KWR Nieuwegein

Dr. A.P. van Wezel, ecotoxicoloog, teamleider Chemische waterkwaliteit en gezondheid bij KWR Nieuwegein

Dr. C.M. Plug, ministerieel vertegenwoordiger, directeur Duurzaam Produceren VROM

Het secretariaat van de TCB:

Dr. J. van Wensem, algemeen secretaris

Dr.ir. A.E. Boekhold, plaatsvervangend algemeen secretaris

Drs. J. Tuinstra, senior adjunct secretaris

Drs. M. ten Hove, adjunct secretaris

Drs. J.L.M. Oomes, adjunct secretaris

S.I. Sewnarain, administratief medewerker

Dit advies is opgesteld door Joke van Wensem



> Retouradres Postbus 20951 2500 EZ Den Haag

Aan de voorzitter van de Technische
Commissie Bodembescherming (TCB)
mevr. A. Edelenbosch

**Directoraat-Generaal
Ruimte**
LOK
(Leefomgevingskwaliteit)
BGO (Bodemsanering,
gebruik ondergrond)

Rijnstraat 8
Postbus 20951
2500 EZ Den Haag
Interne postcode 360
peter.kiela@minvrom.nl

Contactpersoon
Drs. P. Kiela/ mr. C.M.S.
Buldeo Rai

T 3393309
F 3391281

Kenmerk
DGR/LOK2009056320

Datum **16 NOV. 2009**
Betreft adviesaanvraag inzake de beleidsvisie duurzaam gebruik ondergrond

Geachte voorzitter,

1. Inleiding

Op 10 juli 2009 heeft de Minister van VROM samen met de Minister van LNV, de Staatssecretaris van V&W, en de vertegenwoordigers van IPO, VNG en UvW het convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties ondertekend. In het convenant is een viertal hoofdlijnen tot beleidswijziging in het bodembeleid opgenomen. Het betreft:

- 1) verdere decentralisatie,
- 2) verbreding van het bodem(sanerings)beleid tot een beleid met de ondergrond, waarbij een optimalisatie van bodembeleid, (grond)waterbeleid, klimaatbeleid en energiebeleid in het kader van de ruimtelijke ordening van de ondergrond plaatsvindt,
- 3) ontwikkeling van een gebiedsgerichte beheer aanpak,
- 4) versnelde aanpak van de spoedlocaties.

Ten aanzien van het tweede punt is ook afgesproken in het convenant dat het Rijk een beleidsvisie op de ondergrond zal presenteren. Daartoe is inmiddels een agenderend stuk, de beleidsvisie duurzaam gebruik ondergrond, tot stand gebracht, dat ik u bijgaand aanbied en waarover ik vooruitlopend op de officiële adviesaanvraag door de Minister reeds nu uw advies vraag. De aanvraag van de Minister wacht op de overeenstemming tussen partijen over het onderdeel bevoegdheden (pag 9 van het concept). Deze overeenstemming is niet van belang voor uw advies. Gezien het tempo van de beleidsvisie wil ik u daarom nu reeds vragen te adviseren over dit concept.

2. Proces 'Beleidsvisie duurzaam gebruik ondergrond'

De 'Beleidsvisie duurzaam gebruik ondergrond' (hierna: beleidsvisie) wordt tot stand gebracht in samenwerking met andere overheden en de ministeries van EZ, VenW en LNV, die zijn vertegenwoordigd in een werkgroep, de beleidsgroep ondergrond.

Een concept van de beleidsvisie is behandeld in de Stuurgroep convenant bodem op 28 augustus jl en in het directeurenoverleg bodem en water van 9 september

jl. Aan dit overleg nemen de departementen van VROM, EZ, LNV en V&W deel. De beleidsvisie wordt tevens geagendeerd voor het directeuren overleg, dat het bestuurlijk overleg Ruimte voorbereidt op 3 november 2009. Daarna worden het DUIV en het BO-ruimte geconsulteerd.. Vervolgens wordt de beleidsvisie in de ministerraad van 18 december 2009 gebracht, waarna het stuk begin 2010 aan de Kamer wordt aangeboden. Parallel aan dit totstandkomingstraject wordt advies gevraagd aan de TCB.

**Directoraat-Generaal
Ruimte**
LOK
(Leefomgevingskwaliteit)
BGO (Bodemsanering,
gebruik ondergrond)

Kenmerk
DGR/LOK2009056320

3. Adviesaanvraag

In de concept beleidsvisie wordt uitgegaan van het standpunt dat er in beginsel geen belemmering is van het gebruik van de ondergrond, mits de functies van de bodem¹ voor het maatschappelijk verkeer behouden blijft. Een duurzaam gebruik van de ondergrond staat hierbij centraal. Dat wil zeggen: het vinden van een balans tussen het benutten van de ondergrond en het beschermen van de bodem vanuit een functiegerichte benadering. De functiegerichte benadering gaat uit van de gewenste functies in een gebied en de kwaliteit van de bodem die daarvoor nodig is. In dit kader wil ik u dan ook de volgende vragen voorleggen, waarbij ik u verzoek tevens 'De redeneerlijn voor de ondergrond'² (bijgevoegd) te betrekken.

- 1) Welke factoren zijn van belang bij een "duurzaam" gebruik van de ondergrond vanuit een functiegerichte benadering?
- 2) Wat vindt de TCB van de gekozen functiegerichte benadering en zijn er ideeën aan uw kant voor de nadere invulling daarvan. Hierbij graag ook aandacht voor de rol van ecosysteemdiensten?
- 3) Kan de TCB advies geven over mogelijke kennislacunes en informatieverzameling, mede in relatie tot de afspraak om te komen tot een kennisagenda ondergrond en een expertisecentrum voor de ondergrond?
- 4) Kan de TCB ingaan op de mogelijke samenhang met andere maatschappelijke opgaven?

4. Procedure

Het is het voornemen om de beleidsvisie ondergrond op 18 december 2009 in de ministerraad te bespreken. Voorafgaand daaraan wil ik ook graag de convenantpartners over de concept beleidsvisie raadplegen. Ik zou dat graag doen mede aan de hand van advisering door de TCB. Ik realiseer mij dat u daardoor slechts beperkt tijd heeft om tot een advies te komen. Ik zou het op prijs stellen als u in elk geval op hoofdlijnen wilt adviseren voor half november.

¹ In de 'Beleidsvisie duurzaam gebruik ondergrond' wordt de ondergrond gelijk gesteld met de bodem in lijn met een preadvies van de TCB van 2008.

² De redeneerlijn voor de ondergrond (18 februari 2009; Tauw bv) is in opdracht van VROM opgesteld en beoogt het ontsluiten van kennis over de consequenties van het gebruik van de ondergrond voor de functies van de bodem. De redeneerlijn voor de ondergrond is bedoeld als hulpmiddel voor decentrale overheden bij afwegingen voor een duurzaam gebruik van de ondergrond.

Hoogachtend,
De directeur Leefomgevingskwaliteit



ing. C.M. Meons

**Directoraat-Generaal
Ruimte**

LOK
(Leefomgevingskwaliteit)
BGO (Bodemsanering,
gebruik ondergrond)

Kenmerk
DGR/LOK2009056320