

Bodemdaling in stad en ommeland: gevolgen, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid

Verslag van een VMR-webinar

M en R 2021/49

Op 17 maart 2021 vond een VMR-webinar plaats, met als thema de bodemdalingsproblematiek in Nederlandse veengebieden. Verschillende experts waren uitgenodigd, die vanuit verschillende perspectieven ingingen op de oorzaken en gevolgen van bodemdaling in Nederland en juridische vragen omtrent verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor bodemdaling en schade als gevolg daarvan.

Gilles Erkens, senior geoloog bij Deltares en onderzoeker bij de Universiteit Utrecht (Departement Fysische Geografie), opent de middag. Zijn presentatie biedt een inhoudelijke introductie op de fysieke kenmerken van de bodemdalingsproblematiek in het landelijk en stedelijk veengebied. Bodemdaling in Nederland is voornamelijk het gevolg van veenoxidatie als gevolg van de ontginning van veen- en kleigebieden. Door ontwatering (drooglegging door middel van lage oppervlaktewaterpeilen) wordt het veen aan zuurstof blootgesteld en oxideert het. In stedelijk gebied is de situatie anders. Hier vindt bodemdaling voornamelijk plaats door zetting, waarbij de onderliggende veenlaag door het gewicht van de bovenliggende bebouwing wordt samengedrukt. Ook in de komende decennia zal de bodem in het veengebied naar verwachting nog enkele decimeters dalen.

Voor Nederland is bodemdaling om verschillende redenen een groot probleem. Ten eerste leidt bodemdaling tot verslechterde waterveiligheid, waardoor het uitgangspunt om met de toekomstige absolute stijging van de zeespiegel om te gaan steeds slechter zal worden. Veenoxidatie veroorzaakt ook extra uitstoot van CO₂. Bovendien leidt bodemdaling tot veel schade: schade aan infrastructuur (wegen, leidingen, rioleringen), meer wateroverlast, opbarsting en verzilting en funderingsschade.² Dit kan tot 22 miljard euro aan schade leiden, waarvan 16 miljard voor huiseigenaren.³ De schade wordt, bij ongewijzigd beleid, de komende decennia alleen maar groter.

Waarom is het zo moeilijk voor Nederland om met bodemdaling om te gaan? Dat komt omdat de afgelopen 1000 jaar slechts voor één benadering is gekozen: het ontwateren van de veenbodem om landbouw mogelijk te maken, met als gevolg een steeds verder dalende bodem. Echter, er bestaat

nu, voor het eerst, een concrete nationale doelstelling ten aanzien van de vermindering van bodemdaling: in het Klimaatakkoord is afgesproken dat de CO₂-uitstoot uit veen met 1 megaton wordt verminderd in 2030. De CO₂-reductiedoelstellingen uit de Klimaatwet en Europeesrechtelijke verplichtingen nopen tot 2050 bovendien tot verdere vermindering van CO₂-emissies uit veen.⁴ Deze verplichtingen zullen in de komende decennia een omslag inluiden voor hoe in Nederland met bodemdaling wordt omgegaan.

Niels Koeman is lid van de Rli en in die hoedanigheid betrokken bij het in september 2020 verschenen advies 'Stop bodemdaling in veenweidegebieden'.⁵ In zijn presentatie gaat hij verder in op de totstandkoming van dit advies.

Een van de constatering uit het Rli-advies is dat er onvoldoende nationale sturing op de aanpak van bodemdaling bestaat. Daarom adviseert het Rli om een nationaal beleidskader vast te stellen, met één bewindspersoon die verantwoordelijk is voor de bodemdalingsproblematiek. Er moet daarnaast ruimte blijven voor een gebiedsgerichte aanpak. Om goed geïnformeerde gebiedsgerichte beleidskeuzes te kunnen maken, is inzicht in de kosten en baten van bodemdaling noodzakelijk. Ook wordt in het Rli-advies geadviseerd om een streefdoel van 70% bodemdalingsreductie in 2050 en een verplicht tussendoel van 50% in 2030 vast te leggen in een AMvB op grond van de Omgevingswet. Verder wordt geadviseerd om een handelssysteem mogelijk te maken voor CO₂-reductie, die uitgaat boven de reductie op grond van het Klimaatakkoord, en om een omschakelingspremie beschikbaar te stellen voor agrariërs.

Op 12 februari 2021 heeft het kabinet een reactie op het Rli-advies uitgebracht.⁶ Het advies wordt omarmd en beschouwd als een steun in de rug van het kabinetsbeleid. De concrete aanbevelingen worden echter niet overgenomen. Wel wordt er gewerkt aan een overzicht van alle te verwachten kosten voor de maatregelen tot 2030 en de mogelijkheden van financiering daarvan.

1 Martijn van Gils is werkzaam als promovendus bij de Universiteit Utrecht.

2 Opbarsting is het ongecontroleerd omhoog stromen van grondwater door een dunne veenlaag. In de sloot of op het land ontstaan dan wellen. Veengrond waar sprake is van opbarsting is niet meer geschikt voor landbouw.

3 Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), *Dalende bodems, stijgende kosten. Mogelijke maatregelen tegen veenbodemdaling in het landelijk en stedelijk gebied*, rapport, november 2016.

4 De reductiedoelstelling uit artikel 2 lid 1 Klimaatwet zou betekenen dat in 2050 jaarlijks nog maar 11 ton CO₂ mag worden uitgestoten. Als de CO₂-uitstoot uit veen dan gelijk is aan nu (4 tot 7 megaton per jaar), blijft er maar zeer weinig ruimte over voor restemissies uit andere sectoren. Bovendien vloeit uit Europese regelgeving de verplichting voort voor lidstaten om ervoor te zorgen dat landgebruik in de periode 2021-2030 geen netto emissies veroorzaakt (Verordening (EU) 2018/841).

5 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Stop bodemdaling in veenweidegebieden*, rapport, september 2020.

6 Kamerbrief Rli-advies bodemdaling, *Kamerstukken II 2020/21*, 32813, nr. 662.

Frank Groothuijse, universitair hoofddocent omgevingsrecht aan de Universiteit Utrecht, gaat in zijn presentatie in op de bevoegdhedenverdeling bij bodemdaling in het onbebouwd gebied. De belangrijkste bevoegdheden ten aanzien van peilbeheer zijn het vaststellen van peilbesluiten en het verlenen van peilafwijkvergunningen (onderbemalingen) door het waterschapsbestuur.⁷ Ook taken en bevoegdheden op het terrein van de ruimtelijke ordening spelen een belangrijke rol bij het veroorzaken van bodemdaling, omdat hiermee het agrarisch grondgebruik wordt gefaciliteerd en het peil daar tot op heden vaak op wordt afgestemd (peil volgt functie).

Juridische sturing op deze taken en bevoegdheden is ten eerste mogelijk door middel van strategisch beleid: nationale en provinciale waterplannen en structuurvisies (onder de Omgevingswet omgevingsvisies). Deze plannen hebben geen rechtstreekse juridische doorwerking naar besluitvorming, maar gemeente- en waterschapsbesturen zullen daar bij het nemen van besluiten wel rekening mee moeten houden. Met nationale en provinciale instructieregels en/of instructies kan die juridische doorwerking naar de besluitvorming van waterschaps- en gemeentebesturen wel worden bewerkstelligd.

Er bestaan verschillende juridische knelpunten voor een doeltreffende aanpak van bodemdaling. Ten eerste is er sprake van een gefragmenteerde taak- en bevoegdheidsverdeling en interne verkokering binnen het Rijk en provincie, die een integrale gebiedsgerichte aanpak voor bodemdaling compliceert. Daarnaast bestaat er geen uitdrukkelijke wettelijke plicht om de gevolgen van bodemdaling in relevante besluitvorming te betrekken. Ook ontbreekt een concrete doelstelling voor de aanpak van bodemdaling. Bovendien is de aantasting van bestaande rechten en het opleggen van maatregelen juridisch lastig en kostbaar. Tot slot is het getal op het specialiteitsbeginsel nog maar de vraag of, en zo ja, in hoeverre de juridische instrumenten uit de Waterwet en Wet ruimtelijke ordening (en de opvolgers daarvan in de Omgevingswet) kunnen worden ingezet voor de reductie van CO₂.

Een mogelijke oplossingsrichting is om een reductiedoelstelling voor bodemdaling in veenweidegebieden in een nationale of in provinciale omgevingswaarde(n) vast te leggen, met bijbehorende monitoringsplicht en programma. Een provinciale omgevingswaarde sluit bij voorkeur aan op de regionale veenweidestrategie, waarin de in het Klimaatakkoord afgesproken reductie van CO₂-emissies uit veen regionaal wordt uitgewerkt. Doorwerking van de nationale of provinciale omgevingswaarde(n) naar provincies, waterschappen en gemeenten is mogelijk door middel van instructieregels en instructies, al is het de vraag of dat ook ten aanzien van enkel de CO₂-reductiedoelstelling mogelijk

is. Ten slotte zou een expliciete wettelijke plicht voor bestuursorganen kunnen worden ingevoerd om bij relevante besluit- en beleidsvorming te motiveren hoe met de mogelijke gevolgen voor bodemdaling rekening is gehouden (bodemdalingsstoets).

Martijn van Gils is promovendus aan de Universiteit Utrecht en doet in het kader van het LOSS-onderzoeksprogramma (Living on soft soils) door de Universiteiten Delft, Utrecht en Wageningen, onderzoek naar bodemdaling. Hij gaat hier verder in op de bevoegdheidsverdeling bij bodemdaling in bebouwd gebied. De rol van de provincie en het waterschap zijn in het bebouwd gebied hetzelfde als in het onbebouwd gebied, maar de positie van de gemeente is in het bebouwd gebied anders. Ook hier is de gemeente verantwoordelijk voor ruimtelijke besluitvorming, met name relevant voor nieuwbouw. De gemeente is daarnaast verantwoordelijk voor het beheer van gemeentelijke wegen en de stedelijke openbare ruime, het afvoeren van hemelwater en stedelijk afvalwater. Ook heeft de gemeente een zorgplicht om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand in het openbaar gemeentelijk gebied te voorkomen.

In het bebouwd gebied is net als in het onbebouwd gebied sprake van een gefragmenteerde taak- en bevoegdheidsverdeling. Onduidelijk is wie in welke gevallen verantwoordelijk is voor het treffen van maatregelen om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand te voorkomen of te beperken: gemeente of waterschap? Bovendien bestaat er geen expliciete wettelijke plicht om de gevolgen van bodemdaling in de besluitvorming te betrekken, zoals dat voor de gevolgen voor de waterhuishouding wel het geval is (watertoets).

Een mogelijke oplossing is een goede bestuurlijke afstemming tussen waterschap en gemeente, waartoe zij op grond van artikel 3.8 Waterwet al zijn verplicht. Afspraken moeten worden gemaakt over de te treffen maatregelen en de verdeling van de kosten. Een goed voorbeeld daarvan biedt het Kaderplan Bodemdaling Binnenstad Gouda uit september 2020, een door gemeente en waterschap gezamenlijk opgesteld plan om wateroverlast in de binnenstad van Gouda in de toekomst te beperken.⁸

Rense Lubach, advocaat bij Nysingh advocaten, gaat verder in op de aansprakelijkheid voor schade door bodemdaling, waaronder landbouw- en funderingsschade. Het uitgangspunt voor funderingsschade is de eigen verantwoordelijkheid van de huiseigenaar.⁹ Soms kan schade veroorzaakt door grondwateroverlast of -onderlast worden afgewenteld op een gemeente of waterschap. Een aanknopingspunt voor afwending van schade op een gemeente is de grondwaterzorgplicht uit artikel 3.6 Waterwet. Het gaat dan om het in het openbaar gemeentelijk gebied treffen van maatregelen;

7 Vergunning waarmee aan individuele grondgebruikers, vaak agrariërs, wordt toegestaan om in een oppervlaktewater een lager peil te hanteren dan vastgesteld in het peilbesluit voor dat water.

8 Kaderplan Bodemdaling Binnenstad Gouda, september 2020.

9 Kamerstukken II 2020/21, *Aanhangsel Handelingen*, nr. 717, p. 5 (9 november 2020); Kamerstukken II 2020/21, *Aanhangsel Handelingen*, nr. 1184, p. 3 (16 januari 2019).

de gemeente is dus niet gehouden om maatregelen te treffen op het terrein van particuliere gebouweigenaren. Meer kans maakt een claim op grond van de zorgplicht van de gemeente als rioolbeheerder. Maar ook hier is de drempel voor aansprakelijkheid hoog.¹⁰

Schade door wateroverlast of -onderlast kan daarnaast in sommige gevallen op het waterschap, als water(peil)beheerder, worden afgewenteld. Claims op grondslag van de zorgplicht van het waterschap als goed waterbeheerder slagen vaker en hier bestaat ook uitgewerkte jurisprudentie over.¹¹ Met betrekking tot nadeelcompensatie voor peilbeheer maakt de Afdeling een onderscheid tussen peilaanpassingen en peilwijzigingen. Peilaanpassingen zijn aanpassingen van het slootpeil die noodzakelijk zijn 'vanwege de natuurlijke daling van het maaiveld'. Schade als gevolg van een peilaanpassing behoort tot het normaal maatschappelijk risico en komt daarom niet voor vergoeding in aanmerking.¹² Een peilwijziging, waarbij het doel is het peil om andere redenen te wijzigen, komt wel voor vergoeding in aanmerking. Mogelijk is deze jurisprudentie, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen peilaanpassingen en peilwijzigingen, aan verandering onderhevig. Een peilaanpassing is immers geen adaptatie aan een natuurlijk proces van bodemdaling, maar een bewuste keuze om bestaand agrarisch gebruik in stand te houden.

In plaats van schadevergoeding achteraf kan beter worden voorkomen dat schade op de eerste plaats ontstaat. Dat vergt zorgvuldig peilbeheer vooraf, waarbij alle relevante belangen tegen elkaar worden afgewogen, en daarin meteen mitigerende en/of compenserende maatregelen mee te nemen. Ook preventieve maatregelen kunnen worden getroffen, zoals grondwaterinfiltratie (onderwaterdrainage). Bovendien is het goed om al ver van tevoren wijzigingen van het beleid ten aanzien van peilbeheer aan te kondigen, zodat de benadeelden daar rekening mee kunnen houden voor de toekomst.

10 HR 30 november 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX7487 (*Dordtse paalrot*).

11 HR 9 oktober 1981, ECLI:NL:HR:1981:AG4240 (*Bargerbeek*); HR 8 januari 1999, ECLI:NL:HR:1999:ZC2813 (*Waterschap West-Friesland*); Hof Amsterdam 16 maart 2006, ECLI:NL:GHAMS:2006:AX6754; Hof Arnhem-Leeuwarden 16 juni 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:4382; Hof Arnhem-Leeuwarden 8 november 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:8931.

12 ABRvS 9 augustus 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5183; ABRvS 16 november 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU6237; ABRvS 2 mei 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA4181.