

Internetconsultatie Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet

Het ontwerp Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet (hierna ook te noemen: "dit aanvullingsbesluit") is in internetconsultatie gebracht. Tot en met 11 september 2018 kan een ieder die wordt geraakt door dit aanvullingsbesluit hierop reageren. Deze notitie bevat de reactie van de gemeente Utrecht op het ontwerpbesluit en de daarbij behorende nota van toelichting. Het betreft een reactie op hoofdzaken voor de volgende thema's:

- toevalsvondsten;
- lokale waarden
- graven in de bodem
- bodemsanering.

Toevalsvondsten

De regulering van bodemsanering onder de Omgevingswet via rijksregels vindt niet meer per geval plaats op grond van gezondheids-, verspreidings- en ecologische overwegingen, maar gaat uit van gezondheidsrisico's als gevolg van milieubelastende activiteiten. Deze beleidsomslag is gebaseerd op de gedachte dat de spoedlocaties na 2021 onder controle zijn gebracht. En wanneer er daarna toch nog zwaar verontreinigd materiaal uit het verleden aan het licht komt, valt dat onder de regeling van een toevalsvondst.

De borging onder dit aanvullingsbesluit is beperkt tot onaanvaardbare gezondheidsrisico's en hiermee ontstaat het gevaar van onvoldoende bescherming van de bodem. De verplichting om onmiddellijk beschermingsmaatregelen te nemen, geldt immers niet wanneer beschermingsmaatregelen om andere redenen dan de gezondheidsbescherming (zoals ecologische motieven) noodzakelijk zouden zijn met de daarbij behorende mogelijkheid van kostenverhaal door gemeenten. Weliswaar hebben gemeenten de mogelijkheid om saneringsregels te stellen in het omgevingsplan, maar onduidelijk is of hiermee curatieve regels kunnen worden gesteld waarmee een vergelijkbaar beschermingsniveau kan worden bereikt. Bijvoorbeeld wanneer de bedoelde beschermingsmaatregelen niet kunnen worden gekoppeld aan een concrete milieubelastende activiteit. Verzocht wordt om verduidelijking van het wettelijke instrumentarium.

Lokale waarden

Gemeenten zijn verplicht om in het omgevingsplan de waarde vast te stellen, waarboven bij de realisatie van bodemgevoelige gebouwen (sanerings)maatregelen moeten worden genomen om gezondheidsrisico's door bodemverontreiniging te voorkomen voor de in bijlage XII aangewezen stoffen. Bij de vaststelling van deze lokale normen kan gebruik worden gemaakt van de interventiewaarden bodemkwaliteit. De lokale waarde mag niet hoger zijn dan het blootstellingsniveau van het maximaal toelaatbaar risico (MTR) voor de mens, zoals opgenomen in bijlage XXIII. Decentrale overheden mogen zelf beslissen in hoeverre milieuhygiënische en/of ecologische motieven ten grondslag worden gelegd aan deze lokale normen voor de bodemkwaliteit. Het achterwege laten van algemene rijksregels hieromtrent past in het streven om decentrale overheidsinstanties meer beleidsvrijheid te geven. Dit mag er niet toe leiden dat andere bodemaspecten dan de gezondheidsbescherming onderbelicht blijven. Bijvoorbeeld de aanwezigheid van pesticiden in de bodem die een bedreiging kunnen vormen voor bodemleven (gezonde bodem). Het betreft hier een complex vraagstuk waarvoor bijzondere expertise nodig is. Om ervoor te zorgen dat ook zulke risico's van bodemverontreiniging voldoende aandacht krijgen onder de Omgevingswet verdient het overweging de positie van andere dan gezondheidsrisico's te daarin te versterken. Daarnaast vermindert dit de kans dat er ongewild grote verschillen ontstaan in het land met betrekking tot het nemen van saneringsmaatregelen.

Graven in de bodem

1. In bijlage VI bij het Aanvullingsbesluit is de interventiewaarde bodemkwaliteit van een aantal stoffen weergegeven. Bij het verrichten van graafwerkzaamheden (zonder saneringsdoelstelling) moet worden voldaan aan een aantal basisregels. Voor het graven in de bodem boven de interventiewaarden bodemkwaliteit gelden aanvullende eisen. De gestelde rijksregels voor een milieubelastende activiteit zijn alleen van toepassing wanneer het bodemvolume waarin wordt gegraven meer is dan 25 m³. Dit betekent ook dat beneden deze grens geen meldings- of informatieplicht geldt voor een initiatiefnemer, met het gevaar dat er dan wordt gewerkt in en met verontreinigde grond. Alle meldingen moeten binnen vijf werkdagen zijn afgehandeld, de vijf weken categorie van nu vervalt. De uitoefening van toezicht en handhaving bij het graven in de bodem wordt hiermee bemoeilijkt, verzaagd of belemmerd. Wellicht kan een informatieverplichting hiervoor een oplossing bieden.
2. Verder heeft de gemeente geen mogelijkheid om met maatwerk de interventiewaarden bodemkwaliteit in het omgevingsplan aan te passen. Gezien de diffuse en heterogene aanwezigheid van bepaalde verontreinigingen in de bodem in bepaalde stedelijke gebieden, zoals zware metalen, kan dit een werkbare situatie in de weg staan. Het verdient dan ook overweging, te voorzien in de mogelijkheid om de omgang met interventiewaarden desgewenst aan te kunnen passen.
3. Onder de aanwijzing van de milieubelastende activiteit graven in de bodem wordt niet het graven in het grondwater of de waterbodem begrepen. De uitzondering van graafwerkzaamheden in het grondwater heeft te maken met het feit dat de aanpak van grondwaterverontreiniging niet als een rijksaangelegenheid wordt aangemerkt, waarover aparte rijksregels worden gesteld, maar een zaak is van provincies, waterschappen en gemeenten. Bij de uitvoering van de voorgestelde regels worden uitvoeringsproblemen verwacht. Zo is het graven in het grondwater sterk afhankelijk van de plek waar de graafwerkzaamheden plaatsvinden. Het grondwaterpeil varieert en er treden schommelingen op als gevolg van seizoensinvloeden of onttrekkingen. Dit betekent dat men tijdens graafwerkzaamheden op dezelfde locatie soms wel en soms niet in aanraking komt met het grondwater. Dus, dan weer wel en dan weer niet zijn de regels uit dit aanvullingsbesluit van toepassing. In combinatie met de gedeelde bevoegdheidstoedeling van de bodem (vaste bodem versus grondwater) kan dit gemakkelijk tot verwarring leiden, wat ten koste gaat van een goede uitvoering. Het verdient overweging de mogelijkheid van vereenvoudiging van regels voor het graven in de bodem in relatie tot het graven in grondwater nader te bezien.

Bodemsanering

1. Als milieubelastende activiteit wordt aangewezen het beperken of ongedaan maken van de blootstelling aan de verontreiniging van de bodem. Er worden algemene rijksregels gesteld voor deze activiteit met het oog op de gezondheidsbescherming van de mens. Dit gebeurt met een melding procedure (vier weken) en een eenvoudiger saneringsplan met standaardaanpakken. De bescherming tegen andere mogelijke gevaren van bodemverontreiniging, zoals die ten gevolge van ecologische risico's, is neergelegd bij decentrale overheden. Dit betekent ook dat de algemene regels in dit aanvullingsbesluit niet van toepassing zijn wanneer een bodemsanering om andere redenen dan de gezondheidsbescherming noodzakelijk wordt geacht. Bijvoorbeeld met betrekking tot het lozen van grondwater dat vrijkomt tijdens een sanering kan er behoefte zijn aan uniformering van regels. De kans op verschillen in het land met betrekking tot het nemen van (andere) saneringsmaatregelen nemen toe.
2. Evenals voor het graven in de bodem, is in dit aanvullingsbesluit bepaald dat onder bodemsanering niet de maatregelen vallen die zijn gericht op verontreiniging van grondwater of van de waterbodem. Dit betekent onder andere dat de regels over de bodemsanering niet van toepassing zijn op het ontgraven als onderdeel van een bronaanpak om inbreng van mobiele verontreiniging in het grondwater te voorkomen. De provincie is onder de Omgevingswet primair verantwoordelijk voor de grondwaterkwaliteit, waarbij de kaderrichtlijn water en de grondwaterrichtlijn het juridische

kader vormen voor de bescherming en verbetering van de grondwaterkwaliteit. De richtlijnen zijn tevens richtinggevend voor het beheer van historische stedelijke verontreinigingen in de vaste bodem waar deze de grondwaterkwaliteit beïnvloeden. Deze aanpak wijkt af van de huidige saneringspraktijk, waarin zowel de bronaanpak als bijbehorende pluimen deel uitmaken van een geval van verontreiniging die door een en hetzelfde bevoegde gezag worden behandeld. De wijze waarop de toedeling van bevoegdheden voor de vaste bodem en het grondwater onder de Omgevingswet is geregeld, schept onduidelijkheid over de uitoefening van taken en bevoegdheden en welke regels hierop van toepassing zijn. Dit leidt tot rechtsonzekerheid, in het bijzonder voor de bronaanpak.

3. Verder is door de gemeente Utrecht op grond van artikel 55d van de Wet bodembescherming een gebiedsplan vastgesteld voor de gebiedsgerichte aanpak van het grondwater. Op grond van het overgangsrecht heeft dit gebiedsplan een beperkte eerbiedigende werking. Vier jaar na de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt dit gebiedsplan van rechtswege beschouwd als een (onverplicht) programma als bedoeld in artikel 3.4 Omgevingswet. Mede als gevolg van de uitzondering van het beheer van grondwaterverontreinigingen bestaat er onduidelijkheid over de uitvoerbaarheid van dit programma. Provincies zijn primair verantwoordelijk voor de grondwaterkwaliteit en leggen dit samen met waterschappen vast in verplichte regionale waterprogramma's. Bovendien kunnen zij in een omgevings- en waterschapverordening aanvullende regels stellen tegen nieuwe verontreinigingen ter bescherming van het grondwater. Hoe verhoudt deze taak zich tot het reguleren van het beheer van historische stedelijke grondwaterverontreiniging en tot het reguleren van nieuwe grondwaterverontreinigingen? Immers ook ambities van een gemeente kunnen aanleiding geven tot het stellen van regels aan activiteiten ter bescherming of verbetering van de grondwaterkwaliteit. De mogelijkheid om lokale ambities om te zetten in bindende regels in het omgevingsplan verdienen verduidelijking.

Wij sluiten af in het vertrouwen dat deze reactie zal worden betrokken in de verdere besluitvorming van de totstandkoming van regelgeving onder de Omgevingswet, in het bijzonder het aanvullingsbesluit bodem dat hier deel vanuit maakt.