

Reactie op het Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet

Frank Warendorf, 4 september 2018

Het Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet is op 10 juli 2018 voor internetconsultatie beschikbaar gesteld. Hierbij geef ik op persoonlijke titel mijn commentaar op de onderdelen die betrekking hebben op bodemsanering.

Artikel 3.48c

Het aanvullingsbesluit beoogt onder meer om artikel 3.48c in te voegen in het Besluit activiteiten leefomgeving. Artikel 3.48c behoort tot de voorgestelde § 3.2.18 met opschrift: Graven in bodem met een kwaliteit onder de interventiewaarde bodemkwaliteit. In artikel 3.48c wordt echter niet gesproken over bodem met een kwaliteit onder de interventiewaarde bodemkwaliteit, maar over bodem met een verontreiniging onder de waarde waarboven significante risico's voor mens, plant of dier bestaan als gevolg van verontreiniging van de bodem, bedoeld in bijlage VI bij dit besluit.

Waarom wordt niet gewoon gesproken over bodem die verontreiniging bevat onder de interventiewaarde bodemkwaliteit? Zie artikel 3.48d, waarin ook wordt gesproken over bodem met een kwaliteit onder de interventiewaarde bodemkwaliteit en artikel 3.48e waarin wordt gesproken over bodem met een kwaliteit boven de interventiewaarde bodemkwaliteit. Een oplossing zou zijn het begrip 'interventiewaarde bodemkwaliteit' te definiëren in de begripsbepalingen van bijlage I bij artikel 1.1 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Nu wordt in onderdeel O van het aanvullingsbesluit, dat een aantal begripsomschrijvingen aan bijlage I toevoegt, voor de begripsbepaling van het begrip 'interventiewaarde bodemkwaliteit' terugverwezen naar artikel 3.48c (interventiewaarde bodemkwaliteit: waarde als bedoeld in artikel 3.48c). **Waarom wordt in onderdeel O niet de definitie gegeven die nu in artikel 3.48c staat?**

§ 3.2.18 heeft het opschrift: Graven in bodem met een kwaliteit onder de interventiewaarde bodemkwaliteit. Maar het zal toch gaan om graven in *verontreinigde* bodem met een kwaliteit onder de interventiewaarde bodemkwaliteit? **Waarom wordt niet gesproken over graven in verontreinigde bodem?**

De aanwijzing van het graven in de bodem als milieubelastende activiteit omvat het zeven of tijdelijk opslaan bij het tijdelijk uitnemen, maar het tijdelijk uitnemen zelf is niet aangewezen. **Waarom is tijdelijk uitnemen niet aangewezen als milieubelastende activiteit?**

Onderdeel O

Het Aanvullingsbesluit bodem verstaat onder het saneren van de bodem: het beperken of ongedaan maken van de blootstelling aan de verontreiniging van de bodem of van de verontreiniging van de bodem als bedoeld in artikel 3.49h Besluit activiteiten leefomgeving. De verwijzing naar artikel 3.49h Besluit activiteiten leefomgeving is onduidelijk. Dit artikel is niet te vinden. **Is bedoeld artikel 3.48h?** Zo ja, dan is van belang om erop te wijzen dat in artikel 3.48h, eerste lid, niet wordt gesproken over het beperken of ongedaan maken van de verontreiniging van de bodem, maar alleen over het beperken of ongedaan maken van de blootstelling aan de verontreiniging van de bodem. Wel wordt in de toelichting op dit artikel gesproken over het beperken of ongedaan maken van de

verontreiniging. Maar de toelichting is niet bepalend. De vraag is dus: **waarom wordt in artikel 3.48h niet gesproken over het beperken of ongedaan maken van de verontreiniging van de bodem?**

Artikel 4.1231

Het bovenstaande speelt ook bij artikel 4.1231 (toepassingsbereik). In artikel 4.1231 is bepaald dat § 4.120 (Bodemsanering) van toepassing is op het beperken of ongedaan maken van de blootstelling aan de verontreiniging van de bodem. In de toelichting wordt echter gesteld dat in dit artikel is geregeld dat het beperken of ongedaan maken van de blootstelling aan de verontreiniging van de bodem of van de verontreiniging van de bodem onder het toepassingsbereik van deze paragraaf valt. Uit de tekst van artikel 4.1231 valt echter niet op te maken dat ook het beperken of ongedaan maken van de verontreiniging van de bodem onder het toepassingsbereik valt. Denkbaar is dat er geen sprake is van het risico van blootstelling van de mens aan de verontreiniging, maar wel van een waardedrukkende factor ten gevolge van de verontreiniging die een eigenaar wil opheffen voordat hij de grond verkoopt. **Verricht degene die de verontreiniging met het oog daarop verwijdert de milieubelastende activiteit bodemsanering bedoeld in artikel 4.1231? Zo ja, waarom wordt in artikel 4.1231 niet uitdrukkelijk opgenomen dat ook het beperken of ongedaan maken van de verontreiniging van de bodem onder het toepassingsbereik valt?**

Artikel 3.48h, tweede lid

In de toelichting op artikel 3.48h, tweede lid, wordt vermeld dat de grondwaterstand eerst zal moeten worden verlaagd, als het voor het bereiken van de saneringsdoelstelling nodig is om de sanering uit te strekken tot onder de grondwaterspiegel, om te zorgen dat de sanering alsnog beperkt blijft tot de vaste bodem.

Het onderscheid tussen vaste bodem en grondwater is merkwaardig. Als de grondwaterspiegel moet worden verlaagd om de vaste bodem te kunnen saneren, zullen ook maatregelen moeten worden getroffen om te voorkomen dat de aanvulgrond verontreinigd raakt als de grondwaterspiegel weer stijgt. Vaak zal een langdurige aanvullende grondwatersanering nodig zijn om herverontreiniging te voorkomen. De standaardaanpak bodem (artikel 4.1236) bevat hierover niets. **Waarom is niet bepaald dat maatregelen moeten worden genomen om te voorkomen dat de aanvulgrond in dergelijke gevallen verontreinigd raakt?**

Artikel 4.1215, eerste lid

Artikel 4.1215, eerste lid, bepaalt dat § 4.118 van toepassing is op het graven in bodem met een kwaliteit onder de interventiewaarde bodemkwaliteit.

Opmerkelijk is dat artikel 4.1217 vervolgens bepalingen bevat over het apart houden van zwaar verontreinigde grond en het apart houden van fracties met verontreinigingen die een factor vijf boven de maximale waarde van de kwaliteitsklasse industrie liggen. Dan is toch geen sprake van graven in bodem met een kwaliteit onder de interventiewaarde bodemkwaliteit? **Moeten de bepalingen over graven in een bodem met een kwaliteit boven de interventiewaarde bodemkwaliteit in dergelijke gevallen niet alsnog van toepassing worden verklaard, zoals milieukundige begeleiding? Moet er geen meldplicht komen als er zwaar verontreinigde grond wordt aangetroffen?**

Artikel 4.1235

In het vierde lid van artikel 4.1235 staat “een de afdeklaag”.

Artikel 4.1236

Artikel 4.1236 bepaalt over de methode ‘verwijderen door ontgraven’ dat de verontreiniging van de bodem wordt verwijderd door de grond te ontgraven tot ten minste het niveau van de waarde die gelijk is aan de waarde voor de bodemfunctieklasse wonen of industrie waarin de landbodem op grond van het Besluit kwaliteit leefomgeving is ingedeeld, of de kwaliteitsklasse landbouwnatuur¹ als de landbodem op grond van het Besluit kwaliteit leefomgeving niet in de bodemfunctieklasse wonen of industrie is ingedeeld.

In de artikelen van het aanvullingsbesluit is niets bepaald over het aanvullen van de ontgraving met grond. Op p. 94 van de toelichting wordt gesproken over het toepassen van grond bij bodemsanering als aanvulgrond of als afdeklaag. Vermeld is dat het opvullen van een gesaneerde locatie met grond van een geschikte kwaliteitsklasse voorheen een onderdeel van de bodemsanering was.² Verder is vermeld dat onder de Omgevingswet sprake is van twee milieubelastende activiteiten: saneren met de standaardsaneringsmethode verwijderen door ontgraven en het toepassen van grond. Dit lijkt echter niet verwerkt te zijn in de voorgestelde regeling. Artikel 4.1264, eerste lid, bevat een limitatieve opsomming van nuttige toepassing van grond of baggerspecie. Grond en baggerspecie mogen alleen worden toegepast als sprake is van de aanleg, de instandhouding, het herstel of de uitbreiding van een functionele toepassing die is genoemd onder a tot en met j. Onder c wordt gesproken over toepassing van grond of baggerspecie op of in de landbodem in een afdeklaag op een saneringslocatie, maar niet over toepassing van grond of baggerspecie als aanvulgrond op een saneringslocatie. **Kortom, waarom is in artikel 4.1264 niet opgenomen dat toepassing van grond als aanvulgrond op een saneringslocatie een functionele toepassing is?**

Zorgplicht artikel 13 Wbb

Op p. 89 van (de toelichting op) het aanvullingsbesluit is vermeld:

“Bij het verrichten van een milieubelastende activiteit moet degene die de activiteit verricht ervoor zorgen dat het herstel van de bodem redelijkerwijs mogelijk blijft. Dat betekent bijvoorbeeld dat op locaties met een bekende bodemverontreiniging, die is ontstaan in of na 1987, geen permanente bebouwing mag worden gebouwd die het onmogelijk maakt om een bodemverontreiniging op te ruimen. Als die bebouwing noodzakelijk is, zal de bodemkwaliteit eerst moeten worden hersteld tot het oude niveau.”

In geen van de artikelen van het aanvullingsbesluit is echter bepaald dat op locaties met een bekende bodemverontreiniging die is ontstaan in of na 1987 geen permanente bebouwing mag worden opgericht die het onmogelijk maakt om de bodemverontreiniging op te ruimen. **Worden gemeenten - via een instructieregel in het Besluit kwaliteit leefomgeving - verplicht een dergelijk verbod in het omgevingsplan op te nemen?** Dit verbod zou ook moeten gelden voor andere locaties dan

¹ Bedoeld zal zijn kwaliteitsklasse landbouw/natuur.

² Dit lijkt mij niet helemaal juist als het gaat om het afdekken met grond of baggerspecie van een locatie die wordt gesaneerd. Zie artikel 35 onder c Besluit bodemkwaliteit: in dat geval moet ook een melding van de toepassing plaatsvinden.

bodemgevoelige locatie en voor bodemverontreiniging die niet direct de gezondheid van de mens bedreigt. Het gaat immers om verontreinigingen waarop artikel 13 Wet bodembescherming (Wbb) van toepassing is. **Waarom is dit niet geregeld in § 5.1.4.5?**

Ik heb vernomen dat het overgangsrecht van de Aanvullingswet bodem waarschijnlijk nog wordt aangevuld om mogelijk te maken dat bodemverontreiniging die na 1 januari 1987 is veroorzaakt en die een overtreding is van artikel 13 Wbb ook onder de werking van de Omgevingswet nog met toepassing van dit artikel kan worden aangepakt. **Klopt dit? Zo ja, gaat dit zowel gelden voor nog niet ontdekte verontreiniging als voor verontreiniging die al bekend is op moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet maar nog niet opgeruimd, bijvoorbeeld omdat er nog onderzoek of overleg plaatsvindt of omdat er een financiële zekerheid is gesteld?**

Artikelen 4.1262, 4.1263, 4.1274 en 4.1275

Op p. 224 van de toelichting op het aanvullingsbesluit is vermeld dat de bepalingen van § 4.123 zich ook richten tot 'particulieren', te weten: natuurlijke personen die de grond of baggerspecie anders dan in het kader van de uitoefening van hun beroep of bedrijf toepassen. Voorts is vermeld dat voor hen verschillende uitzonderingen gelden, die vooral tot doel hebben om de kosten en andere lasten die het toepassen van kleine hoeveelheden grond en baggerspecie anders zou meebrengen, te beperken. Volgens de toelichting moeten particulieren bij het toepassen van grond of baggerspecie wel voldoen aan de inhoudelijke bepalingen, zoals de artikelen 4.1264 (functionele toepassing), 4.1267 (functionele hoeveelheid) en 4.1268 (kwaliteitseisen). Op p. 226 is vermeld dat er niet hoeft te worden gemeld als grond of baggerspecie wordt toegepast door particulieren, d.w.z. natuurlijke personen die dit niet doen in het kader van de uitoefening van beroep of bedrijf. Het gaat volgens de toelichting vaak om het toepassen van geringe hoeveelheden grond of baggerspecie, veelal in tuinen of tuinderijen. Een meldplicht van deze activiteiten zou onevenredig hoge administratieve lasten meebrengen, terwijl de risico's voor de ontvangende bodem beperkt zijn.

Een particulier wordt in artikel 4.1262 (melding) omschreven als een natuurlijk persoon die de activiteit anders dan bij het uitoefenen van beroep of bedrijf verricht. Dit is dezelfde definitie als opgenomen in het Besluit bodemkwaliteit (o.a. artikel 42, achtste lid). Een particulier kan een onbeperkte hoeveelheid grond toepassen zonder dat hij dit hoeft te melden. Dit is volgens de regeling van het aanvullingsbesluit niet anders. **Het is van belang dit te veranderen.** De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft immers in een recente uitspraak een ondernemer die in zijn vrije tijd met een bedrijfsmiddel grote hoeveelheden grond toepaste op een perceel dat in zijn eigendom is, als een particulier aangemerkt, omdat hij de werkzaamheden samen met zijn zoon uitvoerde en omdat de uitzonderingen voor particulieren in het Besluit bodemkwaliteit niet gerelateerd zijn aan de hoeveelheid grond die wordt toegepast. Zie ABRvS 7 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:784. Dit probleem kan wellicht worden verholpen door de formulering 'natuurlijk persoon anders dan bij het uitoefenen van beroep of bedrijf' in de artikelen 4.1262, 4.1263, 4.1274 en 4.1275 te vervangen door 'natuurlijk persoon die niet bedrijfsmatig of in een omvang of op een wijze alsof deze bedrijfsmatig was, handelt'. Vergelijk artikel 10.1, derde lid, Wet milieubeheer. Wellicht kan bovengenoemde definitie via onderdeel O worden toegevoegd aan de begripsbepalingen van bijlage I bij artikel 1.1 van het Besluit activiteiten leefomgeving.