

1 INLEIDING

Het omgevingsrecht in Nederland wordt ingrijpend herzien. Diverse sectorale wet- en regelgeving over de leefomgeving wordt samengebracht in de Omgevingswet met vier bijbehorende AmvB's en een Ministeriële regeling. De huidige Wet bodembescherming verdwijnt en wordt in beknoptere vorm opgenomen in de Omgevingswet. Deze zomer vindt de internetconsultatie plaats over het Aanvullingsbesluit bodem (10 juli 2018 t/m 11 september 2018).

De transitie naar de Omgevingswet kent een aantal verbeterdoelen en uitgangspunten die steeds terugkeren bij de verdere uitwerking van de onderliggende regelgeving. In het Aanvullingsbesluit bodem worden deze verbeterdoelen en uitgangspunten nog niet waargemaakt.

Onder de Omgevingswet worden circa 60 sectorale AmvB's samengevoegd in 4 AmvB's.

Het Aanvullingsbesluit bodem bevat echter:

- enerzijds artikelen die worden toegevoegd aan de 4 Omgevingswet-AmvB's, met name aan het Besluit activiteiten leefomgeving (BAL)
- anderzijds een geheel nieuw, gedeeltelijk herschreven Besluit bodemkwaliteit

Het gekunsteld in stand houden van het Besluit bodemkwaliteit, met het dwingend verwijzen naar middelvoorschriften uit documenten van private instanties maakt dat het Aanvullingsbesluit in mijn ogen nog niet Omgevingswetproof is. In hoofdstuk 2 licht ik dat verder toe. Daarnaast heb ik in hoofdstuk 3 enkele bodeminhoudelijke thema's opgenomen en de meer redactionele punten staan in hoofdstuk 4.

Uiteraard ben ik gaarne bereid om de inhoud van deze reactie nader toe te lichten.

2 AANVULLINGSBESLUIT BODEM IS NOG NIET OMGEVINGSWETPROOF

De volgende punten breng ik graag op een hoger niveau onder de aandacht

1. Geen (nieuw) apart Besluit bodemkwaliteit, maar alle regelgeving opnemen in de AmvB's van de Omgevingswet
2. Spoedig een onafhankelijke beleidsevaluatie van vergunningsstelsel Kwalibo
3. Niet meer dwingend verwijzen naar normdocumenten van private instanties
4. Doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften
5. Artikel 18 Besluit bodemkwaliteit (verbod op afwijken normdocument) moet verdwijnen
6. Europese Dienstenrichtlijn in acht nemen: noodzakelijkheid en evenredigheid motiveren
7. Artikel 4.1266 impliceert een verbod op onderaanneming en moet worden geschrapt
8. Toezicht en handhaving gericht op het te beschermen milieu- en gezondheidsbelang (en geen doel op zich)

2.1 Geen (nieuw) apart Besluit bodemkwaliteit maar opnemen in de AmvB's van de Omgevingswet

Bij de overgang naar de Omgevingswet is flink het mes gezet in de Wet bodembescherming. In de regels uit het Besluit bodemkwaliteit wordt echter nauwelijks gesneden. Die gaan op hoofdlijnen 'beleidsneutraal' over naar de Omgevingswet (afgezien van de aankondiging van aparte normenkaders voor diepe plassen en tarragrond en een nieuw beleidskader voor het verspreiden van baggerspecie).

Onder de Omgevingswet worden 60 sectorale AmvB's samengebracht in 4 AmvB's. Het Aanvullingsbesluit bevat vooral nieuwe artikelen voor het Besluit activiteiten leefomgeving (BAL).

Opvallend is echter, dat een gedeelte van het huidige Besluit bodemkwaliteit over gaat naar het Besluit activiteiten leefomgeving (BAL) maar tegelijk ook een gedeelte achter blijft in een nieuw, gedeeltelijk herschreven Besluit bodemkwaliteit.

De huidige regelgeving is daarbij vooral qua uiterlijk omgezet naar het Aanvullingsbesluit bodem: bestaande regels zijn herschreven naar het format van de Omgevingswet. Er lijkt geen beleidsslag te zijn gemaakt om de regelgeving aan te passen aan de hand van de filosofie en uitgangspunten van de Omgevingswet.

Dit in tegenstelling tot wat de toelichtingen suggereren:

- passage uit samenvatting in MvT BAL (blz. 8): "Bij de totstandkoming van dit besluit is steeds uitdrukkelijk gekeken of regulering nodig is" etc.
- passage paragraaf Integraal afwegingskader (Aanvullingsbesluit, pagina 71): "Bij iedere bodemregel is steeds systematisch gekeken welk probleem de regelgeving beoogt op te lossen, wat het doel is van de betreffende regel en of overheidsinterventie op rijksniveau gerechtvaardigd is"

Het huidige en het nieuwe Besluit bodemkwaliteit

Het huidige Besluit bodemkwaliteit bestaat uit 2 elementen:

- het Kwalibostelsel zoals in 2006 opgenomen in het voormalige Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer (in 2008 geruisloos overgezet naar hoofdstuk 2 van het Besluit bodemkwaliteit)
- de regelgeving voor het toepassen van bouwstoffen (hoofdstuk 3) en het toepassen van grond en baggerspecie (hoofdstuk 4 van het huidige Besluit bodemkwaliteit).

Het Kwalibostelsel (het vergunningsstelsel waarin certificering en erkenning wordt voorgeschreven voor verschillende werkzaamheden) wordt ongemoeid gelaten. Heel hoofdstuk 2 gaat over naar het nieuwe Besluit bodemkwaliteit.

De regels voor het toepassen van bouwstoffen, grond en baggerspecie uit het huidige Besluit bodemkwaliteit gaan in het algemeen over naar het BAL. In plaats daarvan komen in het Besluit bodemkwaliteit twee nieuwe hoofdstukken 3 en 4:

- hoofdstuk 3: milieuverklaringen en onderzoek
- hoofdstuk 4: handelingen met bouwstoffen
(1 artikel dat diverse handelingen met bouwstoffen verbiedt, tenzij er een milieuverklaring beschikbaar is dat de bouwstof aan de geldende kwaliteitseisen voldoet en er een afleverbon voorhanden is).

De term 'milieuverklaring' is de opvolger van het huidige begrip 'milieu-hygiënische verklaring'.

Diverse onderwerpen kunnen op grond van artikel 31 (Bbk nieuw) verder uitgewerkt worden in een ministeriële regeling (een nieuwe Regeling bodemkwaliteit),

Twee stelsels: enerzijds voor 'activiteiten' en anderzijds voor 'werkzaamheden'

De uitvoeringspraktijk heeft in de toekomst dus met twee stelsels te maken:

- activiteiten die worden gereguleerd via de Omgevingswet
- werkzaamheden die worden gereguleerd via het Besluit bodemkwaliteit, opgehangen aan hoofdstuk 11A van de Wet milieubeheer

In een aantal gevallen lopen deze naast/door elkaar, bijvoorbeeld:

- bij de activiteit bodemsanering (§ 3.2.20 BAL) en
- bij het samenvoegen van grond of baggerspecie:
enerzijds regels opgenomen bij de activiteit Opslaan van grond en baggerspecie (§ 3.2.21 BAL), waarbij wordt doorverwezen naar protocollen van een private instantie (SIKB) waarin samenvoegeregels zijn opgenomen en
anderzijds vermeldt artikel 31, lid e van het nieuwe Besluit bodemkwaliteit dat in een ministeriële regeling regels opgenomen kunnen worden over "het splitsen en samenvoegen van partijen bouwstoffen, grond en baggerspecie".

Normstelling

Uitgangspunt van de Omgevingswet is, dat inhoudelijke normstelling plaatsvindt op AmvB-niveau¹. In het Aanvullingsbesluit wordt hiervan afgeweken.

In het Aanvullingsbesluit wordt een deel van het normenkader ondergebracht in het BAL en BKL:

- de interventiewaarden (bijlage VI van het BAL), voor alle stoffen identiek aan de interventiewaarden landbodem uit de huidige Circulaire bodemsanering
- de stoffen waarvoor gemeenten in het Omgevingsplan normen moeten opnemen voor het toelaten van een bouwactiviteit op een bodemgevoelige locatie (bijlage XXII van het BKL)
- het MTR_{humaaan} zoals thans opgenomen in de Circulaire bodemsanering in de bijlage met het saneringscriterium.(bijlage XXIII van het BKL).

Een ander deel echter wordt in de toekomst opgenomen in een nieuwe ministeriële regeling (Regeling bodemkwaliteit bij het Besluit bodemkwaliteit), namelijk de maximale waarden uit bijlage B van de Rbk.

De achterliggende redenatie is, dat in het Besluit + Regeling bodemkwaliteit de regels worden gesteld voor het bepalen of aan deze normen wordt voldaan en dat het vastleggen daarvan in een 'milieuverklaring' wordt gereguleerd in het Besluit bodemkwaliteit.

Ik vind dit een gekunstelde argumentatie. Voor andere omgevingscomponenten vindt ook onderzoek plaats en ook daar worden onderzoeksresultaten vastgelegd en getoetst, zonder dat hiervoor een aparte AmvB nodig is.

Waar elders in het BAL de gedachte is om de regels voor de gebruiker (initiatiefnemer) op één plek samen te brengen (en daardoor dezelfde teksten in verschillende paragrafen terugkeren) wordt het nu bezwaarlijk gevonden om de bodemnormen uit de Regeling bodemkwaliteit over te schrijven in het BAL.

Juist tijdens de Kamerbehandeling van het Besluit bodemkwaliteit werd een verhandeling gehouden over delegatie en subdelegatie en is vervolgens de motie Donner c.s. van 14-02-2007 aangenomen (Kamerstukken II, 30 522 no. 10). Ik heb niet kunnen terugvinden wat er uiteindelijk met deze motie is gedaan:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende, dat door wijziging van onder andere de artikelen 6–3 van de Wet bodembescherming de systematiek wordt doorbroken dat de normering bij AMvB wordt vastgesteld;

constaterende, dat deze verruimde bevoegdheden niet verder worden genormeerd door de wetgever;

overwegende, dat hoewel dergelijke normering vanuit wetgevingsbeleid gewenst is, het te billijken valt dat eerst met nieuwe bevoegdheden praktisch ervaring wordt opgedaan teneinde te voorkomen dat opnieuw een te rigide regelkader ontstaat;

overwegende, dat evenwel op de langere termijn nadere wettelijke normering gewenst is;

verzoekt de regering om binnen drie jaar na inwerkingtreding van de onderhavige wetswijziging een voorstel tot nadere normering van de bevoegdheid tot subdelegatie in te dienen,

en gaat over tot de orde van de dag.

¹ Er wordt nota bene in een voetnoot op pagina 76 van het Aanvullingsbesluit verwezen naar een Kamerstuk waarin dit is vastgelegd

Veel verwijzingen in het BAL naar het Besluit bodemkwaliteit

In het reguliere BAL wordt incidenteel, in beperkte mate verwezen naar andere, niet onder de Omgevingswet vallende AmvB's voor bijvoorbeeld definities (bijvoorbeeld verwijzingen naar Besluit veiligheidsregio's, Binnenvaartbesluit, Besluit houden van dieren).

De hoeveelheid verwijzingen naar het Besluit bodemkwaliteit in de nieuwe artikelen van het BAL is ongeveer gelijk aan alle verwijzingen naar overige AmvB's bij elkaar (exclusief BKL, BBL en Omgevingsbesluit).

Doordat normen worden opgenomen in de Regeling bodemkwaliteit wordt in het BAL veelvuldig verwezen naar het Besluit bodemkwaliteit, in formuleringen als *"die voldoen aan de kwaliteitseisen die op grond van artikel 30, vijfde lid, onder c, van het Besluit bodemkwaliteit gelden"*

Ook bij de definities (zoals die worden toegevoegd aan bijlage I van het BAL) wordt 11x verwezen naar het Besluit bodemkwaliteit (maar overigens ook 9x naar de Meststoffenwet dan wel het Uitvoeringsbesluit daarvan). Waarom niet andersom en de definities van bijvoorbeeld grond, baggerspecie en partij opgenomen in het BAL?

Tot slot is het soms wel erg gedetailleerd uitgeschreven / gereguleerd, bijvoorbeeld in artikel 30 van het nieuwe Besluit bodemkwaliteit (maar ook in artikel 4.1268 Kwaliteitseisen van het BAL).

Citaat (artikel 30, lid 7): *Een milieuverklaring bevat voor elke relevante kwaliteitseis de gegevens waarop zij is gebaseerd.*

Moet dan bij het gebruik van een bodemkwaliteitskaart elke keer de complete onderliggende dataset van de bodemkwaliteitskaart worden meegestuurd?

Is dit wel zo nodig, past dit soort regulering wel binnen het gedachtegoed van de Omgevingswet? Bij andere milieucomponenten kom ik dat niet tegen.

2.2 Spoedig een onafhankelijke beleidsevaluatie van vergunningsstelsel Kwalibo

In het Aanvullingsbesluit wordt het Kwalibostelsel zonder nadere motivatie in stand gehouden. In dit vergunningsstelsel dienen bedrijven en overheden voor diverse werkzaamheden erkend te zijn. Aanvankelijk was dit vergunningsstelsel in 2006 opgenomen in het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer. In 2008 is dit geruisloos overgegaan naar hoofdstuk 2 van het Besluit bodemkwaliteit.

De Nota van toelichting van het Aanvullingsbesluit beperkt zich over Kwalibo tot een verwijzing naar de toelichting bij eerdergenoemd Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer uit 2006.

Oorspronkelijk bevatte het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer in 2006 het volgende evaluatie-artikel (artikel 26):

Onze Ministers zenden binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van dit besluit aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van dit besluit in de praktijk.

Citaat uit de toelichting bij het toenmalige artikel 26: *Indien uit de beoordeling blijkt dat het besluit onvoldoende positieve effecten sorteert danwel dat de betrokken bedrijven juist als gevolg van het besluit inmiddels behoorlijk zijn geprofessionaliseerd en een vergaande kwaliteitsverbetering hebben gerealiseerd, zal het besluit worden ingetrokken.*

In 2011 is het Besluit bodemkwaliteit in algemene zin geëvalueerd. Daarin is ook een hoofdstuk aan Kwalibo gewijd. Geconcludeerd werd dat er stappen voorwaarts waren gezet, maar dat er ook nog werk aan de winkel was. Het instrument lijkt daarbij inmiddels een doel op zich geworden.

Een beleidsevaluatie van Kwalibo is sindsdien niet meer uitgevoerd. Of en wanneer dit nog gaat plaatsvinden is onduidelijk.

Ik vind dat er spoedig een onafhankelijke beleidsevaluatie van het vergunningsstelsel van Kwalibo noodzakelijk is, alvorens sprake kan zijn van invoering van de Omgevingswet met in stand houding van deze oude regelgeving.

2.3 Niet meer dwingend verwijzen naar documenten van private instanties

Volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving geschiedt de verwijzing naar toe te passen normdocumenten in beginsel op een niet-dwingende wijze (aanwijzing 3.48). Een dwingende verwijzing moet gemotiveerd worden.

Ook bij de uitwerking van de Omgevingswet is één van de principes dat niet dwingend wordt verwezen.

Met het in stand houden van Kwalibo, maar ook in artikelen die worden toegevoegd aan het BAL, wordt dwingend verwezen naar diverse normen en protocollen. De motivatie voor deze dwingende verwijzingen ontbreekt.

Daarbij is (of lijkt) sprake van dynamisch in plaats van statisch verwijzen, hetgeen overigens ook elders in de Omgevingswet gebeurt².

Dit komt in feite neer op subdelegatie van regelgeving aan private instanties zoals NEN en SIKB. De toelichting bij artikel 4.1254 schrijft bijvoorbeeld: *“De samenvoegregels zijn opgenomen in BRL7500 en bijbehorende protocollen”* en *“Paragraaf 6.4.2 van protocol 9335-1 geeft de mogelijkheid om kleine partijen niet reinigbare grond (tot 100 ton) samen te voegen tot één partij van maximaal 500 ton, waarvoor een verklaring van niet reinigbaarheid aangevraagd kan worden.”*

Aangezien elke zinsnede uit documenten van private instanties tot (door straffen te handhaven) wet wordt verheven moet de lat voor deze instanties ook hoog liggen: elke zin in het normdocument moet kloppen en relevant zijn. De kwaliteits- en zorgvuldigheidseisen (bijvoorbeeld de Aanwijzingen voor de regelgeving) moeten van toepassing zijn zoals die ook gelden bij legitieme wet- en regelgeving.

In de praktijk realiseren deze private instanties zich onvoldoende dat zij verworden tot wetgevende instantie en zijn zij niet aanspreekbaar op die wetgevende rol.

Het verbaast mij om in de Memorie van Toelichting van de Aanvullingswet bodem het volgende te lezen (pagina 36, onder het kopje ‘eisen aan bodemonderzoek’):

Deze normen en beoordelingsrichtlijnen werken naar ieders tevredenheid

Ik vraag me af wie onder “ieders” wordt verstaan, want in herken me daar niet zo in.

² De Aanwijzingen voor de regelgeving schrijven statisch verwijzen voor, dat wil zeggen dat specifiek naar een bepaalde versie van een bepaalde datum wordt verwezen. Bij bepaalde artikelen over ‘water: meetmethoden’ staat wel dat de versies van NEN-EN normen in een ministeriële regeling zijn vastgesteld

2.4 Doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften

Eén van de hoofdkeuzes van het BAL is dat waar mogelijk gekozen wordt voor doelvoorschriften (zie bijvoorbeeld de samenvatting in de toelichting van het BAL (pagina 9)).

In het Aanvullingsbesluit bodem wordt echter (op enkele uitzonderingen na) gekozen voor middelvoorschriften (zonder concrete vastlegging van het doel).

De motivatie hiervoor beperkt zich tot *“Bij graven, saneren en het toepassen van bouwstoffen, grond en baggerspecie is de bescherming van het milieu het beste te realiseren door het voorschrijven van een bepaalde werkwijze”*.

Het doel van de voorschriften moet steeds duidelijk worden verwoord (gemotiveerd). Zonder duidelijk doel is het bepalen van een middel(voorschrift) niet mogelijk en is het niet mogelijk om alternatieve, gelijkmatige maatregelen te kiezen (c.q. beoordelen).

De beschrijving van het doel moet voldoende specifiek zijn. Het volstaat daarbij niet om slechts te verwijzen naar één of meer oogmerken uit artikel 2.2 van het BAL.

2.5 Artikel 18 Besluit bodemkwaliteit (verbod op afwijken normdocument) moet verdwijnen

Artikel 18, 1^e lid, van het Besluit bodemkwaliteit luidt:

Het is verboden een werkzaamheid uit te voeren in strijd met het daarvoor geldende normdocument.

Op de website van de ILT viel in vorig jaar te lezen:

De BRL'en zijn formeel opgehangen in de wetgeving. Daarmee hebben ze een status als publieke regelgeving, en heeft de ILT de taak om toe te zien op de naleving en te handhaven (conform uitspraak RvS d.d. 7 augustus 2013). Uit de voornoemde uitspraak van de Raad van State blijkt dat de ILT bij haar toezicht uit moet gaan van een letterlijke interpretatie van de normdocumenten.

Vakkennis zegt A, het protocol zegt B. Wat nu?

Toch maar voor B gekozen?

Ai, dan hebben we nog artikel 16 van het Besluit bodemkwaliteit:

Het is een persoon of instelling verboden een resultaat van een werkzaamheid te gebruiken of aan een ander ter beschikking te stellen indien hij weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat dit resultaat, gelet op het doel waarvoor dit wordt gebruikt, geen betrouwbaar beeld verschaft van de eigenschappen, aard, hoedanigheid of samenstelling van de bodem, grond, baggerspecie of bouwstof.

Dit stelsel draagt een enorm risico op willekeur in zich.

Bij een overgang naar niet-dwingend verwijzen en doelvoorschriften (zoals in de voorgaande paragrafen bepleit) past geen verbodsbepaling om af te wijken van wat in een protocol staat.

Als kleine ondernemer/professional in een nichemarkt binnen het bodemwerkveld moet ik constant op mijn hoede zijn voor (bedoelde of onbedoelde) addertjes onder het gras. Wordt er niet ergens in de krochten van publieke of private wetgeving een spijker op laag water gereedgelegd, een bepaling opgenomen die mij belemmert doordat de mededinging wordt beperkt (al of niet onder invloed van een lobby van wie dan ook) of vakinhoudelijk onzin opgeschreven (zoals vorig jaar in NEN5725)?

2.6 Europese Dienstenrichtlijn niet negeren

Het Kwalibostelsel geldt volgens de Europese Dienstenrichtlijn (Richtlijn 2006/123/EG) als een vergunningsstelsel. De Dienstenrichtlijn schrijft onder andere voor dat vergunningsstelsels 'noodzakelijk en evenredig' moeten zijn.

Zowel de Memorie van toelichting bij de Aanvullingswet bodem als de Nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit bodem zwijgen in alle talen over de Dienstenrichtlijn.

De toelichting van zowel de Aanvullingswet bodem als het Aanvullingsbesluit bodem bevat een hoofdstuk 'verhouding tot voorgaande en voorgenomen regelgeving', inclusief een paragraaf over EU-regelgeving. Opvallend is, dat geen van beide toelichtingen de Dienstenrichtlijn vermeldt.

De toelichting bij het BAL vermeldt wel dat vergunningseisen volgens de Dienstenrichtlijn evenredig moeten zijn: een eis moet geschikt zijn om een doel te bereiken en mag niet verder gaan dan nodig om dit doel te bereiken.

Daarbij stelt het BAL dat het bevoegd gezag bij maatwerkregels en –voorschriften in ieder geval altijd moet toetsen hoe deze zich verhouden tot de Dienstenrichtlijn. Over het stelsel van erkenningen schrijft het BAL op diezelfde plek, dat dit geregeld is in het Besluit bodemkwaliteit en hier verder buiten beschouwing blijft.

Bij de invoering van het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) in 2008 is het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer uit 2006 geruisloos overgezet naar het Bbk. De Nota van toelichting bij het Besluit bodemkwaliteit (Staatsblad 2007, 469, pagina 48) schrijft enkel: *"Voor een toelichting op dit hoofdstuk wordt gewezen op de toelichting bij het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer"*

De Memorie van Toelichting uit 2006 gaat nauwelijks in op de noodzakelijkheid en evenredigheid als bedoeld in de Europese Dienstenrichtlijn.

In de Aanvullingswet bodem en/of het Aanvullingsbesluit bodem dient in het hoofdstuk 'verhouding tot voorgaande en voorgenomen regelgeving' alsnog een toelichting te worden opgenomen op de Dienstenrichtlijn.

Bij wijzigingen en uitbreidingen van de Kwaliboregels en bijbehorende normen en protocollen dient steeds een toetsing te worden uitgevoerd hoe deze zich verhouden tot de Europese Dienstenrichtlijn. Voor de huidige regels uit het vergunningsstelsel dient die toetsing met terugwerkende kracht alsnog te gebeuren.

2.7 Artikel 4.1266 impliceert een verbod op onderaanneming en moet worden geschrapt

Artikel 4.1266 luidt als volgt:

Als voor het toepassen van grond of baggerspecie een onderzoek of de afgifte van een milieuverklaring over de kwaliteit van grond, baggerspecie of de bodem nodig is en voor die werkzaamheid een erkenning op grond van het Besluit bodemkwaliteit is vereist, wordt alleen opdracht gegeven aan een erkende persoon of instelling.

De formulering van dit artikel suggereert – bedoeld of onbedoeld – een verbod op onderaanneming.

In de praktijk van bodemonderzoek vallen twee onderdelen onder de erkenningsplicht van Kwalibo: het veldwerk en de laboratoriumanalyses. Laboratoriumanalyses worden altijd uitbesteed door het adviesbureau en niet zelf verricht. Veldwerk wordt ook in veel gevallen door adviesbureaus uitbesteed aan

veldwerkbureaus die zich hierin hebben gespecialiseerd. Het adviesbureau zelf is dus niet altijd erkend voor veldwerk of laboratoriumanalyses.

Het artikel suggereert dat uitbesteding van veldwerk en laboratoriumanalyses niet is toegestaan. Met andere woorden: in dit artikel zit (bedoeld of onbedoeld) een verbod op onderaanneming verstopt. (en zou dan opdracht moeten worden verstrekt aan een persoon of instelling die voor zowel laboratoriumanalyses als veldwerk erkend is of volstaat de erkenning voor één van beide?)

Het Aanvullingsbesluit treedt daarmee in de privaatrechtelijke verhouding tussen opdrachtgevers (initiatiefnemers) en opdrachtnemers hetgeen niet past binnen de reikwijdte van de Omgevingswet.

De toelichting bij artikel 29 van het Besluit bodemkwaliteit (nieuw) wekt de suggestie dat een milieuverklaring alleen kan worden afgegeven door iemand die erkend is voor het uitvoeren van veldwerk. Dit zou een ongewenste situatie zijn.

In de toelichting bij artikel 4.1266 (pagina 236) valt te lezen dat dit artikel speciaal is opgenomen om gemakkelijker 'rechtstreeks handhavend' te kunnen optreden. Elders in de Omgevingswet komt dit bij andere segmenten zoals lucht niet voor. De vraag rijst hoe dit artikel zich verhoudt tot de filosofie en uitgangspunten van de Omgevingswet.

Dit artikel lijkt de economische mededinging te beperken en ook hier is de Dienstenrichtlijn aan de orde, zonder dat in de Nota van toelichting een motivatie van noodzakelijkheid en evenredigheid wordt gegeven als bedoeld in de Dienstenrichtlijn.

2.8 Toezicht en handhaving gericht op het te beschermen milieubelang (en geen doel op zich)

Op andere fronten neigt de Omgevingswet (een beetje gechargeerd) meer naar een Laissez-fairewet, waarin het gerief van de initiatiefnemer centraal staat. Illustratief hiervoor is de tekst van paragraaf 2.2.1.2 van de Memorie van Toelichting bij de Invoeringswet van de Omgevingswet³. Hier staat, dat als een vergunning op grond van de beoordelingsregels uit het Omgevingsplan niet kan worden verleend het bevoegd gezag moet bezien of het niet toch mogelijk is om het toe te staan.

Het Aanvullingsbesluit neigt meer naar de andere kant, bijvoorbeeld met het hiervoor vermelde artikel 4.1266. In andere reacties uit de internetconsultatie gaat het vaker over het controleren van initiatiefnemers / bodemprofessionals dan over het faciliteren van initiatiefnemers.

In het Aanvullingsbesluit bodem staat⁴, dat wanneer een activiteit (bijvoorbeeld een toepassing van grond) niet correct is gemeld bij het bevoegd gezag de activiteit sowieso illegaal is ongeacht of de activiteit verder volledig aan de milieu-hygiënische en overige regels voldoet. De vraag rijst hoe dergelijke handhaving op administratieve onvolkomenheden – zonder dat één van de oogmerken van artikel 2.2 van het BAL in het geding is – zich verhoudt tot het gedachtegoed van de Omgevingswet.

Hoofdstuk 16 (Uitvoering, toezicht en handhaving) in het Aanvullingsbesluit bevat meer tekst dan het vergelijkbare hoofdstuk 15 van het BAL respectievelijk hoofdstuk 16 van het BKL.

³ pagina 65 in de versie die deze zomer bij de Tweede Kamer is ingediend

⁴ Zie toelichting bij artikel 4.1262

In dit hoofdstuk 16 wordt gesteld dat het ontsluiten van de juiste informatie van groot belang is voor het toezicht en dat dit moet worden geagendeerd en opgepakt.

Uiteraard is de ontsluiting / toegankelijkheid van bodeminformatie voor initiatiefnemers minstens zo belangrijk. Op dat front is nog een lange weg te gaan om dit conform het gedachtegoed van het DSO in te vullen, maar hierover worden in het Aanvullingsbesluit vrijblijvender woorden gebruikt als “het stimuleren van gemeenten”.

Laat er geen misverstand over bestaan: Kwaadwillenden moeten handhavend worden aangepakt. Goedwillenden die iets niet goed doen moeten de goede kant op worden geduwd.

Toezicht en handhaving moeten echter geen doel op zich zijn, het moet relevant zijn vanuit de oogmerken van het beschermen van milieu of gezondheid. De spijker moet op zijn kop worden geslagen. Als de plank misgeslagen wordt is dat niet alleen vervelend voor de betrokkenen, het komt ook het draagvlak en de geloofwaardigheid niet ten goede.

3 BODEMINHOUDELIJKE THEMA'S

3.1 Zorgen over omgang met bodemkwaliteitskaarten

Het Aanvullingsbesluit is tegenstrijdig over de toekomstige status van de Richtlijn bodemkwaliteitskaarten. In 2017 speelden er zich al vreemde dingen af rondom bodemkwaliteitskaarten.

Ik maak mij zorgen dat er straks rare dingen over bodemkwaliteitskaarten terecht komen in regelgeving

Het Aanvullingsbesluit bevat tegenstrijdige passages over de bodemkwaliteitskaart (is onduidelijk over de status van de Richtlijn bodemkwaliteitskaarten):

- in artikel 1 Besluit bodemkwaliteit (nieuw) wordt de bodemkwaliteitskaart gedefinieerd als een kaart die voldoet aan de Richtlijn voor het opstellen van bodemkwaliteitskaarten, 3 september 2007, met het wijzigingsblad van 1 januari 2016
- op pagina 243 (toelichting bij artikel 4.1268) staat, dat voor het opstellen van de bodemkwaliteitskaart gebruik kan worden gemaakt van richtlijnen die waren opgenomen in bijlage D van de Regeling bodemkwaliteit (= de hiervoor genoemde Richtlijn bodemkwaliteitskaarten) en de eisen gesteld in bijlage M van de Regeling bodemkwaliteit
- de toelichting bij artikel 29 Besluit bodemkwaliteit (nieuw) (pagina 277) kondigt aan dat er (nieuwe) regels over de bodemkwaliteitskaart worden opgenomen in de Regeling bodemkwaliteit.

De zorg wordt verder gevoed door de volgende incidenten:

- ook vorig jaar vond tijdens de zomervakantie een internetconsultatie plaats, namelijk voor een wijziging van de Regeling bodemkwaliteit. Hierin dook plots bij de Richtlijn voor het opstellen van bodemkwaliteitskaarten een wijzigingsblad van 1 januari 2018 op. Dit wijzigingsblad was niet beschikbaar bij de internetconsultatie.
Na een Wob-verzoek bleek dit wijzigingsblad niet te bestaan, althans er zou slechts sprake zijn van persoonlijke beleidsopvattingen van twee ambtenaren van Rijkswaterstaat⁵.
- Eveneens vorig jaar werd een nieuwe versie van NEN5725 (de norm voor vooronderzoek bij bodemonderzoek) gepubliceerd. Deze bleek ook passages te bevatten over bodemkwaliteitskaarten, die echter niet stroken met de praktijk en geen blijk geven van kennis van zaken op dit vlak.

Het is zorgwekkend dat er zo weinig controle op de wijziging van een ministeriële regeling lijkt te zijn dat de persoonlijke beleidsopvattingen van twee ambtenaren van Rijkswaterstaat op deze wijze regelgeving zouden kunnen worden.

Stel dat ik vorige zomer niet alert was geweest op de internetconsultatie van de wijziging van de Regeling bodemkwaliteit en geen Wob-verzoek had ingediend, zou dan dat wijzigingsblad opeens wel hebben bestaan en in de regelgeving terecht zijn gekomen?

NEN-normen worden op de website van NEN gepresenteerd als “vrijwillige regels” en zo wordt het ook geformuleerd in artikel 2 van de Statuten van NEN.

NEN5725 werd in 2017 echter gewijzigd met het oogmerk er vervolgens (dwingend) naar te verwijzen in regelgeving (hetgeen ook het geval bleek in de internetconsultatie uit de zomer van 2017).

De controle van/op de private instantie NEN in de rol van wetgevende instantie schiet in dit geval te kort. Wetgevingskwaliteit is voor NEN geen “zwaarwegend belang”.

⁵ Het werd vervolgens niet in het belang van een goede en democratische bestuursvoering geacht indien de standpunten van ambtenaren zelfstandig worden betrokken in de publieke discussie.

Zekerheidshalve wordt in herinnering geroepen dat in de toelichting bij het Besluit / de Regeling bodemkwaliteit het gebruik van de bodemkwaliteitskaart bij uitstek een decentrale afweging wordt genoemd.

Het is wenselijk dat een bevoegd gezag eenvoudig een door een ander bevoegd gezag vastgestelde bodemkwaliteitskaart kan erkennen. Het Aanvullingsbesluit gaat hier (nog) niet op in.

Om ieder misverstand te voorkomen:

Een bodemkwaliteitskaart (van de waterbodem) kan ook worden vastgesteld door een waterschap (of andere waterbeheerder).

De tekst op pagina 277 (toelichting bij artikel 29 nieuw Besluit bodemkwaliteit) schrijft enkel over een kaart vastgesteld door het College van B&W waarop de kwaliteit van de landbodem is aangegeven.

Vanuit de praktijk bezien is niet te volgen wat er nou eigenlijk staat / wordt bedoeld in (o.a) artikel 29, 3^e lid van het nieuwe Besluit bodemkwaliteit. Hoe stel je je een “verklaring op grond van een bodemkwaliteitskaart” in de praktijk voor?

3.2 Bodemfunctiekaart en toepassingskaart

Het Aanvullingsbesluit is tegenstrijdig over wie de bodemfunctiekaart vaststelt.
Ook lijkt de bodemfunctiekaart te worden verward met de toepassingskaart.

Gemeenten hebben meestal een toepassingkaart. Het verlangen van een milieuverklaring met de kwaliteit van de ontvangende bodem is dan niet relevant.

Bodemfunctiekaart

Volgens de definitie in artikel 1 Besluit bodemkwaliteit wordt deze vastgesteld door de gemeenteraad.
Ook op pagina 239 (toelichting bij artikel 4.1268) staat dat deze door de gemeenteraad wordt vastgesteld.

Artikel 10.36b van het BKL stelt echter dat het college van B&W de bodemfunctiekaart vaststelt.

Deze tegenstrijdigheid blijkt overigens al in het huidige Besluit bodemkwaliteit te zitten (zo is mij ook nooit eerder opgevallen).

Het artikel over de bodemfunctiekaart is opgenomen in hoofdstuk 10 van het BKL, maar is feitelijk een (verplichte) instructie voor het omgevingsplan (daar zal deze althans in opgenomen moeten worden). Hoort dit artikel dan niet in hoofdstuk 5 thuis?

BKL, artikel 10.36b lid 4:

Dit vierde lid is een vage tekst waarvan de toegevoegde waarde mij niet duidelijk is (kan weg). Oppassen voor verwarring met de toepassingskaart (geldt ook voor tekst op pagina 239).

4. De indeling in bodemfunctieklassen vindt plaats met toepassing van de waarden die voor de bodemkwaliteitsklassen met dezelfde benaming zijn vastgesteld bij of krachtens het Besluit bodemkwaliteit.

De maximale waarden voor wonen of industrie spelen geen rol bij het maken van de bodemfunctiekaart. Het is een gegeven of iets buitengebied of (toekomstige) woonwijk is. De (diffuse) milieu-hygiënische bodemkwaliteit speelt maar beperkt een rol in grootschalige planvorming. Draagkracht en waterhuishouding zijn eerder een bepalende factor.

Artikel 4.1236 BAL suggereert nog dat alleen de bodemfunctieklassen 'wonen' en 'industrie' bestaan (zoals nu in het huidige Bbk het geval is), terwijl artikel 10.36b, 3^e lid ook de bodemfunctieklassen 'landbouw/natuur' benoemt. Het laatste heeft de voorkeur.

Toepassingskaart

Op enkele plekken wordt bij toepassingen een milieuverklaring van de kwaliteit van de ontvangende bodem verlangd. In de huidige praktijk hebben veel gemeenten een toepassingskaart (met de generieke toepassingsseis gebaseerd op de combinatie van bodemkwaliteitskaart + bodemfunctiekaart dan wel gebiedsspecifieke toepassingsseisen).

Het ligt voor de hand dat gemeenten ook in de toekomst een toepassingskaart opnemen in hun omgevingsplan. Een milieuverklaring van de ontvangende bodem (om daarmee de toepassingsseis te bepalen) is dan niet relevant, want de toepassingsseis volgt sowieso uit de toepassingskaart.

3.3 Bodembeheergebied → herkomstgebied

Aparte artikelen in BKL om bodembeheergebieden aan te wijzen zijn niet nodig.

Waar het om gaat is dat het herkomstgebied wordt gedefinieerd waarbij voldaan wordt aan standstill op gebiedsniveau. Dat kan worden verwerkt in artikel 4.1268.

Een afbakening van de wetgever over het opschalen van deze herkomstgebieden is wenselijk

Artikel 5.85g BKL stelt dat in het omgevingsplan één of meer bodembeheergebieden aangewezen kunnen worden (idem artikel 6.3 voor de waterschapsverordening).

Om te beginnen zou dit beter een aparte paragraaf zijn in plaats van samengevoegd met het artikel over nazorg. De vraag rijst echter, of een afzonderlijk artikel over het aanwijzen van bodembeheergebieden wel nodig/wenselijk is.

Het gaat hier (in huidige terminologie) over het vaststellen van LMW in gebiedsspecifiek beleid (straks 'maatwerk' onder de Omgevingswet). Die LMW kunnen ruimer zijn dan de generieke normen, mits er sprake is van 'stand-still op gebiedsniveau'.

In de toelichting bij artikel 4.1268 (pagina 242) lijken m.b.t. het bodembeheergebied twee dingen met elkaar te worden verward:

- het herkomstgebied waarvoor de verhoogde LMW gelden (waar mag de grond/bagger met verhoogde gehalten vandaan komen)
- voor welke delen van het gebied gelden de LMW (waar gelden de LMW als toepassingsseis)

Thans wordt het begrip 'bodembeheergebied' ook wel ingevuld als het gebied waarop de Nota bodembeheer betrekking heeft (het grondgebied van één of meer gemeenten).

Een toepassingskaart hoort in mijn ogen zondermeer in de toekomst thuis in het Omgevingsplan, zoals nu de Nota bodembeheer een toepassingskaart bevat.

In plaats van het aanwijzen van een bodembeheergebied kan qua formulering eenvoudiger worden volstaan met het vastleggen van het herkomstgebied waarbij wordt voldaan aan het stand-still op gebiedsniveau (in de formulering van artikel 4.1268, 3^e lid verwerken).

Tot slot rijst de vraag hoe ver men mag gaan met het opschalen van het herkomstgebied in de praktijk. Ik geef in overweging om een afbakening op te nemen in de toelichting van het Aanvullingsbesluit.

Daarbij maakt het verschil of het maatwerk bestaat uit

- het loslaten van de dubbele toets (bodemfunctiekaart = toepassingskaart, een beleidskeuze die inmiddels in verschillende gemeenten / regio's is gemaakt) of
- het toestaan van een slechtere kwaliteit dan zowel de huidige kwaliteitsklasse als bodemfunctieklasse van de ontvangende bodem.

In grensgemeenten hoeft dat niet op te houden bij de landsgrens.

3.4 Normenkader: vervang msPAF bij het verspreiden van bagger door samenstellingseisen

De toetsing aan msPAF is ingewikkeld en niet vrij van modelmatige onzuiverheden en onzekerheden. In de praktijk zijn het maar een paar stoffen die in het algemeen de doorslag geven bij het niet voldoen aan de verspreidingsnorm vanwege msPAF.

In de toekomst zullen (naast msPAF) voor meer stoffen samenstellingseisen gelden ('package deal')

De normstelling kan op basis van data uit de praktijk worden vereenvoudigd door msPAF te vervangen door samenstellingseisen voor alle stoffen.

De normen voor het verspreiden van bagger zijn een vreemde eend in de bijt:

- ze zijn gebaseerd op kwantitatieve overwegingen hoeveel bagger aan de norm moet voldoen
- ze maken gebruik van een ingewikkelde modelberekening (msPAF), die niet eenvoudig toepasbaar is en niet transparant is voor de buitenwacht

De toetsing aan msPAF is zo ingewikkeld dat die toetsing niet zo maar even is na te bouwen. Je hebt er een speciaal toetsingsprogramma voor nodig. Vroeger was dat algemeen beschikbaar (ToWaBo), maar dat werkt niet meer onder de huidige besturingssystemen van Windows en ToWabo was ook traag / liep vast bij grotere datasets.

De toegankelijkheid en daarmee de bruikbaarheid van de opvolger van ToWaBo (Botova) vormt een knelpunt, dat tot dusverre niet serieus genomen wordt.

In de afgelopen jaren heb ik waterbodemkwaliteitskaarten opgesteld voor vijf waterschappen, deels voor het hele beheergebied van desbetreffend waterschap. De onderliggende data heb ik steeds getoetst aan msPAF. In totaal betreft dit meer dan 13.000 meetpunten in hun geografische context.

Op basis van die data zie ik dat in de praktijk maar een paar stoffen in het algemeen de doorslag geven wanneer een monster niet aan de verspreidingsnormen voldoet vanwege het msPAF-criterium. Dit wordt nog meer het geval wanneer de verspreidingsnorm wordt herzien conform de zogenaamde 'package deal' uit 2014. Die herziening bestaat uit het verlagen van msPAF_{ORGANISCH} van 20% naar 15% en het invoeren respectievelijk verlagen van samenstellingseisen voor verschillende stoffen.

Bij msPAF_{ORGANISCH} valt het volgende op:

- het percentage organische stof is sterk van invloed op de uitkomsten, doordat (ook bij de 10 individuele PAK) een bodemtypecorrectie op de meetwaarden plaatsvindt
- in het algemeen geeft PAK de doorslag bij het niet voldoen aan msPAF_{ORGANISCH}
- waarden beneden de detectiegrens worden ook meegerekend (als 0,7 x detectiegrens). Voor een willekeurige OCB is de detectiegrens 0,001 mg/kgds, zowel bij een humuspercentage van 2% als een humuspercentage van 10%. Door de bodemtypecorrectie telt desbetreffende OCB bij humus=2% zwaarder mee in de msPAF-score dan bij humus=10%

Bij msPAF_{METALEN} draait het eigenlijk alleen om koper, lood en zink. Voor lood wordt in de 'package deal' een samenstellingseis van 183 mg/kgds geïntroduceerd.

Ik heb er moeite in gestoken om te doorgronden hoe nu de msPAF-toetsing in elkaar steekt. En dan blijken daar toch wat modelmatige onzuiverheden en onzekerheden aan te kleven.

Alles bij elkaar kan ik met mijn datasets voor het verspreiden van bagger wel een eenvoudiger en betere normering afleiden met alleen samenstellingseisen, zonder msPAF, rekening houdend met de kwantitatieve doelstelling achter de norm en de al (in het kader van de package deal) geformuleerde samenstellingswaarden.

Tekstueel

In paragraaf 11.2 (pagina 136) wordt gesteld dat toxische druk (TD) een maat zou zijn voor landbouwkundig gebruik. Dit klopt niet, TD gaat over de ecologische risico's.

In de volgende zin op pagina 136 wordt gesteld dat de toxische druk ook zou worden gebruikt in de risicotoolbox bij het vaststellen van lokale normen (LMW). Het klopt dat er in risicotoolbox ook een TD kan worden bepaald, maar in de praktijk wordt daar niks mee gedaan bij de bepaling van LMW (en kun je er ook niet zo veel mee).

Ook in deze paragraaf wordt gesproken over een uitkomst van een evaluatie "een op het landbouwkundig gebruik toegespitste voor verspreiden van bagerspecie op de landbodem". In de normstelling van het Besluit bodemkwaliteit speelt landbouwriscio's geen rol (vanuit de gedachte dat de Warenwet daarover gaat).

Op vergelijkbare wijze wordt ook onderaan bladzijde 248 ten onrechte gesteld dat het gebruik van de Achtergrondwaarde als norm in landbouwgebied omwille van het imago van landbouwproducten zou zijn. Ecologie vormt hier de basis.

3.5 Normenkader: afwijkende analysemethode diepe plassen

Plannen voor een afwijkende analysemethode bij de normstelling voor diepe plassen:
Overzie eerst de (lange termijn) consequenties voor de uitvoeringspraktijk en het normenstelsel in het algemeen.

Ga de aanzuigende werking voor buitenlandse grond tegen

Voor diepe plassen komt een afzonderlijke normenkader, waarbij echter voor het laboratoriumonderzoek een afwijkende bepalingsmethode zal gelden ten opzichte van wat we tegenwoordig voor alle andere normen gewend zijn.

Concreet gaat het om een afwijkende monstervoorbehandeling, waarbij de extractie plaats vindt met een mildere concentratie van salpeterzuur (0,43M HNO₃), ook wel Aqua Nitrosa genoemd. Per saldo levert dit lagere meetwaarden op dan bij de huidige bepalingsmethoden. Er is geen sterke correlatie tussen beide bepalingsmethoden⁶, zodat er geen gedegen omrekenformule tussen beide meetmethoden mogelijk is. Enkele betrokkenen zijn er voorstander van dat deze nieuwe bepalingsmethode op termijn doorgevoerd wordt voor alle bodemnormen⁷.

Hoe pakt dit uit in de praktijk?

In de baggercyclus wordt waterbodemonderzoek gedaan om de bestemming van de vrijkomende bagger te bepalen. Afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek kan de bagger op de kant worden gezet (worden verspreid) of komt een andere toepassing op de landbodem in beeld.

Als dat milieu-hygiënisch niet kan dan komt afvoer naar een diepe plas in beeld, maar dat kan niet op basis van de uitkomsten van het aanvankelijke waterbodemonderzoek (of er moet op voorhand voor worden gekozen om de monsters op twee verschillende manieren te laten analyseren). De bagger moet opnieuw worden bemonsterd en geanalyseerd.

Ook voor een waterbodemkwaliteitskaart is het niet praktisch wanneer de dataset twee (niet compatibele) soorten meetwaarden voor dezelfde stof bevat.

Voordat bij één te toetsen norm een fundamentele wijziging wordt door gevoerd in de bepalingsmethode (monstervoorbehandeling) dienen de (lange termijn) consequenties voor de uitvoeringspraktijk en het normenstelsel als geheel goed op een rijtje te worden gezet en te worden afgewogen.

Dat geldt met name wanneer de gedachte leeft om de wijziging bij de normen voor diepe plassen als opstapje te zien om gaandeweg het hele normenstelsel (zoals dat in de afgelopen decennia vorm heeft gekregen) hierop aan te passen.

Feitelijk suggereert artikel 30 van het nieuwe Besluit bodemkwaliteit al dat hetzelfde monster (in geval van diepe plassen) standaard op twee manieren wordt geanalyseerd:

- Volgens dat artikel bevat een milieuverklaring sowieso de toetsing aan bepaalde kwaliteitseisen die in lid 2 en 3 worden opgenoemd (en met de oude monsterbehandeling zijn bepaald)
- En verder kán de milieuverklaring vermelden of aan de normering voor diepe plassen wordt voldaan (waarvoor dus laboratoriumanalyses met de nieuwe Aqua Nitrosa monsterbehandeling worden uitgevoerd)

⁶ Informatie gebaseerd op een presentatie tijdens symposium Bodembreed., 29 november 2016

⁷ Idem

Omgekeerd: als je op voorhand weet dat de bestemming van de bagger een diepe plas is zou je naar de letter der wet (artikel 30 nieuw Bbk) toch de bagger volgens beide analysemethoden moeten laten analyseren.

De laatste tijd verschijnen krantenberichten over het toepassen van buitenlandse grond in diepe plassen. Het lijkt erop dat in de huidige situatie de normstelling voor diepe plassen een aanzuigende werking heeft op buitenlandse grond.

Dat laatste mag wat mij betreft in de normstelling worden tegengegaan, terwijl tegelijk wel voldoende mogelijkheid moet blijven bestaan voor de afzet van (in huidige terminologie) klasse B-bagger.

Wellicht helpt een relatief strenge generieke norm (voor grond die van heinde en verre komt) om met maatwerk wel voldoende ruimte te bieden aan regionale grond en bagger (rekening houdend met bijv. baggerafzet van nabijgelegen waterschappen)?

3.6 De afbakening van functionele toepassingen kan soms scherper

In het huidige Besluit bodemkwaliteit staat, dat een grootschalige bodemtoepassing “duidelijk begrensd en blijvend beheerd” moet zijn.

In het Aanvullingsbesluit komt deze formulering (bewust of onbewust) niet meer terug.

Ik stel voor om de voorwaarde van “duidelijk begrensd en blijvend beheerd” te behouden.

Begrip functionele hoeveelheid (artikel 4.1257 en 4.1267):

Het is niet wenselijk dat dit begrip door een maatwerkregel / maatwerkvoorschrift kan worden ondermijnd.

Ik vermoed dat dit al volgt uit Europese regelgeving (Afwalstoffenrichtlijn), maar dan is het handig om dit ook even in de toelichting te vermelden.

Bij functionele hoeveelheid wordt een geluidswal als voorbeeld gebruikt (paragraaf 11.2 beleidskeuzes, blz. 132).

Maar hoe zit het met golfbanen en recreatieve bulten “omwille van het uitzicht”. Hoe beoordeel je daar of de hoeveelheid functioneel is?

4 REDACTIONELE PUNTEN

4.1 Enkele potentiële onduidelijkheden

Artikel 3.48h / § 4.120 Bodemsanering

Wat is de afbakening met de activiteit graven (waar eindigt 'graven' en begint 'saneren')?

- Is dat als het (in huidige terminologie) humaan spoedeisend is (oftewel de blootstelling de waarden uit bijlage XXIII BKL overschrijdt)?
- Of is dat als er gegraven (en grond afgedekt / afgevoerd) wordt met gehalten boven lokale saneringsnormen die zijn opgenomen in het omgevingsplan op grond van artikel 5.85b BKL (die in theorie ónder de interventiewaarde kunnen liggen, maar in de buurgemeente op het huidige saneringscriterium van spoedeisendheid)?

Artikel 3.48h spreekt van het beperken of ongedaan maken van de blootstelling, maar is dat (in huidige terminologie) als de humane risico-index > 1 volgens de risicotoolbox (waarmee "de duurzame geschiktheid" wordt getoetst) of als de risico-index > 1 volgens Sanscrit (toetsing spoedeisendheid)? Met een hek plaatsen met een bordje 'pas op' beperk je de blootstelling ook. Val je door het plaatsen van dat hek ook al onder de activiteit 'bodemsanering'?

Saneren om het saneren zal niet zo veel meer voorkomen, er zal in het algemeen een projectmatige aanleiding van een ontwikkeling zijn. De toelichting bij artikel 3.48h spreekt over het geschikt maken voor het (toekomstige) gebruik, maar onder geschikt (bouwrijp) maken valt bijvoorbeeld ook het aanleggen van drainage.

Het lijkt er in deze toelichting op dat elke gemeente in het omgevingsplan bepaalt waar graven eindigt en saneren begint.

Artikel 4.1265

Dit artikel bepaalt dat de gegevens en bescheiden tot vijf jaar na afloop worden bewaard (= de gegevens en bescheiden die conform artikel 4.1263 voor aanvang van de activiteit 'toepassen van grond of baggerspecie' aan het bevoegd gezag worden verstrekt).

Onduidelijk is, tot wie die bewaarplicht is gericht:

- is dit een instructie aan het bevoegd gezag dat de gegevens en bescheiden heeft ontvangen, of
- moet degene die de activiteit heeft uitgevoerd die gegevens en bescheiden vijf jaar bewaren

Artikel 5.85c, 3^e lid

Er wordt gesteld dat de waarde (bedoeld in het tweede lid) per locatie wordt berekend volgens in een ministeriële regeling gestelde regels.

Ik kan dit niet goed plaatsen.

Er lijkt te staan dat uitputtend voor elk plekje in de gemeente een Sanscritbeoordeling moet worden uitgevoerd om in het omgevingsplan gebiedsdekkend vast te leggen wat de saneringsnormen zijn voor eventuele bouwactiviteiten op een bodemgevoelige locatie.

4.2 Kleine redactionele opmerkingen (zonder beleidsmatige impact)

onderdeel	pagina	opmerking
Algemeen		Nalopen op eenduidige terminologie, soms staat er nog oud jargon. Bij. blz 174 bovenaan: (sterk) verontreinigd, pagina 78 halverwege: "aangrenzend perceel"
§ 3.2.19 Graven › Interventiewaarde	3	Suggestie om te verduidelijken dat hier graafvolume › 25 m ³ wordt bedoeld, ook als hoeveelheid grond boven interventiewaarde ‹ 25 m ³ bedraagt (althans ik interpreteer na enig puzzelen op de tekst dat het zo bedoeld is)
Graven › Interventiewaarde	3 en 14	Twee artikelen met "gegevens en bescheiden": artikel 3.48g en artikel 4.1223 → bundelen in 1 artikel
Verwijzing naar § 4.49 (art. 3.48m)	4	In definitief BAL Staatsblad 31-08-2018 gaat § 4.49 over 'zuiveringstechnisch werk'. Verwijzing klopt niet meer, § 4.49 uit concept-AmvB is nu § 4.50
art. 4.1217	13	Spreekt over apart houden grond BOVEN interventiewaarde, maar het artikel gaat over graven in grond BENEDEN interventiewaarde (en zo bevat artikel nog een paar items die er in dit geval niet toe doen)
art. 4.1217 (idem 4.1229)	13	Er staat "uitsluitend verontreinigd met organische verbindingen apart houden", maar wat is in dit verband "verontreinigd": › Achtergrondwaarde of › Maximale waarde voor industrie? "Verontreinigde grond" wordt namelijk elders als kwaliteitsklasse gedefinieerd als › klasse industrie (en ‹ interventiewaarde, want boven interventiewaarde is "zwaar verontreinigd")
Artikel 4.1271, lid 3	26	Schrijft over zwaar verontreinigde grond of baggerspecie, maar artikel gaat over verspreiden van baggerspecie (en dus niet over grond)
Bijlage VI BAL	38	Toelichting op de voetnoten ontbreekt
Bijlage VI BAL, toelichting: bodemtypecorrectie	263	Bodemtypecorrectie wordt wel genoemd in de toelichting, maar de daarvoor geldende formules / parameters staan niet in BAL (zouden daar wel horen omdat ze onderdeel zijn van de interventiewaarden)
Bijlage XXII en XXIII BKL	44-48	Verschillende schrijfwijzen voor dezelfde stof in de ene bijlage t.o.v. de andere bijlage → uniformeren
Bijlage XXIII BKL	47	Tegenstrijdigheid bij DDD/DDE/DDT: lagere waarde bij de som (0,5) dan de afzonderlijke waarde voor DDE resp. DDT (20). Hetzelfde geldt voor de drins (endrin).
Bbk, art. 1 definities	50	Definitie van 'kwaliteitsklasse' is gewijzigd ten opzichte van huidig Bbk, maar onduidelijk waarom. De oude definitie lijkt beter en is ook in het verleden goed toegelicht in MVT van Bbk
Bbk, art. 1 definities	50	Check definities 'bodenvreemd materiaal' en 'grond': deze lijken tegenstrijdig (bij grond staat dat het voor maximaal 20% uit bodenvreemd materiaal bestaat en bij bodenvreemd materiaal staat 'materiaal niet zijnde grond of baggerspecie')
Bbk, art. 1 definities	50	Ook tegenstrijdig dat bij definitie baggerspecie 'bodenvreemd materiaal' niet wordt genoemd en bij definitie grond wel
Bijlage XV, overgangsrecht bodemkwaliteitskaarten	57	Verwijst bij overgangsrecht alleen naar artikel 57, lid 2 van het Besluit bodemkwaliteit, maar het Besluit bodemkwaliteit benoemt de bodemkwaliteitskaart op 2 plekken (namelijk 1x als gebruikt in generiek beleid, art. 57 en 1x als gebruikt in gebiedsspecifiek beleid, art. 47). Overigens zijn het in de praktijk niet twee verschillende dingen: dezelfde bodemkwaliteitskaart wordt voor het ene deel van het gebied gebruikt in generiek beleid en in het andere deel van het gebied in gebiedsspecifiek beleid.

3.3 Normenkader	78	Halverwege pagina 78 spreekt de tekst nog over 'aangrenzende percelen'
Hoofdstuk 7	106	In de tekst in paragraaf 7.1 (blz 106) staat dat de gemeente de interventiewaarden vastlegt in het Omgevingsplan. Elders in het Aanvullingsbesluit wordt echter gesteld dat de Interventiewaarden niet aangepast kunnen worden middels maatwerk
Paragraaf 9.3 Zorgplicht voor stuiven	121	"Grond is niet heel stuifgevoelig" nuanceren. (Fijn) zand kan goed stuiven (zo worden immers duinen gevormd)
toelichting art. 4.1258	219, onderaan	Tegenstrijdige formulering: "volgens Bouwstoffenbesluit geldt geen terugnameverplichting": die gold juist wel onder het Bouwstoffenbesluit, en zin verder "feitelijk terugnameplicht voor alle bouwstoffen die na 1-1-1999 zijn toegepast"