

REACTIE OP AMVB's OMGEVINGSWET

16 september 2016

Inleiding

De Werkgroep bodem van de Nederlandse gemeenten (WEB) is een netwerk van circa 200 medewerkers van gemeenten en Omgevingsdiensten. Het betreft beleidsmedewerkers, die de komende jaren verantwoordelijk zijn voor de bodem-bouwsteen in toekomstige gemeentelijke Omgevingsvisies en Omgevingsplannen. Ze zijn daarbij gemotiveerd door een bestuurlijk standpunt van de VNG (7 juli 2016 in de VNG-commissie Milieu, Energie en Mobiliteit) dat het onmogelijk is om een goed onderbouwde Omgevingsvisie te maken als je niet weet hoe het lokale bodem- en watersysteem (als geheel) functioneert of als je onbekend bent met het functioneren van het lokale systeem in het regionale bodem- en watersysteem.

De WEB heeft betrokkenheid getoond bij de werksessies van het ministerie van I&M over de implementatie van de Wet bodembescherming in de Omgevingswet. De inzet is vastgesteld in de VNG-reactie op de Aanvullingswet bodem. Graag maakt de WEB gebruik van de mogelijkheid om te reageren op de teksten van de vier-concept-AMvB's. Deze reactie is hieronder samengevat en verderop in deze tekst toegelicht.

De WEB was en is bereid tot samenwerking om te komen tot een goede inbouw van de Wet bodembescherming in de Omgevingswet. Mocht daar aanleiding toe zijn, dan zijn we graag bereid tot het geven van een toelichting.

Samenvatting reactie

In de reactie op de Aanvullingswet bodem heeft de VNG haar zorgen over het integrale karakter van de wijze waarop bodem en ondergrond in de toekomstige Omgevingswet en onderliggende regelgeving is verankerd. De WEB, het ambtelijk overlegorgaan van de Nederlandse gemeenten en afzender van de onderstaande reactie, constateert dat de teksten van de vier AMvB's deze zorgen bevestigen. De rode lijn in de reactie over de positie en benadering van bodem is gestoeld op drie punten:

- De samenhang binnen het bodem- en watersysteem is in deze teksten buiten beeld.
- Zorgplicht is niet op een werkbare en handhaafbare wijze ingevuld.
- Van de ooit zo gewenste verbreding van het bodembeleid is niet meer terug te vinden; de AMvB's zijn alleen gericht op activiteiten, op chemische bodemkwaliteit en het gevaar voor de volksgezondheid.
- Europese regelgeving wordt onvolledig geïmplementeerd.
- Veel, onoverzichtelijk en vraagtekens over politieke legitimiteit.

De gemeenten zijn van mening dat de Omgevingswet een gebiedsaanpak zou moeten stimuleren, zodat decentrale overheden, bedrijfsleven en samenleving samen aan de slag gaan met wat goed is voor de regio. Als het gaat om het bodem- en watersysteem, een ruimte onder het maaiveld waar alles met elkaar samenhangt en waar een ingreep op de ene plek gevolgen heeft voor een andere plek, ontstaat er op deze wijze een situatie waarin private partijen en individuele burgers vrij eenvoudig hun problemen kunnen afwentelen op de samenleving en de overheid die het meest nabij is: de gemeente. Hieronder is dat voor de hierboven genoemde punten toegelicht.

Samenhang binnen bodem- en watersysteem is buiten beeld

In de wet zien we geen verwijzingen naar integraal beheer van het bodem- en watersysteem. Bij integraal beheer worden bovengrondse en ondergrondse activiteiten ook ten opzichte van elkaar gewogen, wordt er rekening mee gehouden dat grondwater van het ene naar het andere gebied stroomt en is een subtiel samenspel van karakteristieken (bodemopbouw, bodemlagen, bodemvuchtbaarheid) bepalend voor welke activiteiten wel en niet kunnen. Zo zal het waterleidingbedrijf het prettig vinden als gemeenten of bedrijven rekening houden met de bodemkwaliteit, zodat nutriënten, verontreinigingen, meststoffen niet onbelemmerd naar het toekomstige drinkwater verspreiden. Zo zal de burger het prettig vinden dat het waterschap het grondwaterpeil op hoogte houdt, zodat de kans op paalrot afneemt.

De AMvB's regelen alleen het hoogstnoodzakelijke, uitsluitend gezien vanuit gezondheid voor de mens en veiligheid. Indirecte effecten op de gezondheid van de mens, bijvoorbeeld via voedsel of drinkwater, worden niet geborgd. De wet zou tenminste een beroep moeten doen op de verantwoordelijkheid van bedrijven (vervuilers én gebruikers), decentrale overheden en samenleving om samen te komen tot een gebiedsaanpak. We vinden de teksten hiertoe niet uitnodigend genoeg, sterker: de teksten lijken aan te moedigen tot een focus van derden op alleen de eigen activiteit, daar is namelijk direct gewin te halen. We verwachten dan ook dat dit uitpakt tot postzegelbenaderingen (louter gerelateerd aan de activiteit, geen oog voor de omgeving). En we verwachten een solistische benadering waaruit vooral blijkt dat de aan zet zijnde overheid (vaak de gemeente) niet bij machte zal zijn, door het ontbreken van wettelijke instrumenten en financiën, om samenhangende problemen en belangenconflicten te reguleren.

We vragen hier aandacht voor. De samenhang van alles wat in de bodem is, vraagt om een gezamenlijke gebiedsaanpak voor de fysieke leefomgeving, waar iedereen een steentje aan bijdraagt. De kracht van de Omgevingswet zou juist moeten zijn dat dat partijen (meer dan nu) gezamenlijk komen tot een op de regio afgestemde ambities ten aanzien van de fysieke leefomgeving. De regelgeving zou in de ogen van de gemeenten moeten voorzien in stimulering, beloning voor meewerkend gedrag en arbitrage voor het aanspreken van free riders.

Zorgplicht is niet op een werkbare en handhaafbare wijze ingevuld

Van gemeenten en andere decentrale overheden wordt in de Omgevingswet een proactieve houding verwacht. In de AMvB wordt zorgplicht vertaald naar een 'onderhandeling' tussen bedrijf en gemeente over een nieuwe verontreiniging. Nog niet zo heel lang geleden is de DCMR door Inspectie en de Raad van de Leefomgeving op de vingers getikt vanwege een dergelijke praktijk bij het bedrijf Odfjell in Rotterdam. De Inspectie wijst 'onderhandelingstoezicht' af, omdat dit leidt tot niet handhaafbare situaties en een neerwaartse spiraal in wat we belangrijk vinden in het vasthouden van de huidige milieu (i.c. bodem)kwaliteit.

We hebben moeite met de invulling van de definities met betrekking tot de zorgplicht. Naast het gebruikelijke begrip 'redelijkerwijs' leiden woorden als 'significant' tot onduidelijkheid en door de focus op gezondheidseffecten lijkt erop dat de wetgever het onbelangrijk vindt dat verontreinigingen in de natuur of in het grondwater terecht komen. Signalen vanuit het bedrijfsleven (geen zorgplicht, als beschermende maatregelen zijn getroffen), versterken deze zorg.

Verbreding bodembeleid afwezig

De Omgevingswet regelt alleen legale 'activiteiten'. Dat vinden wij een te smalle basis. Bij de omgang met de bodem hebben we ook te maken met illegale activiteiten (dumpen drugsafval, ontbreken bodembeschermende voorzieningen), met incidenten (lekkende vrachtwagen, brand) en achterstallig onderhoud (lekkende riolen). Hoe worden deze niet-legale activiteiten gereguleerd, wie regelt en financiert noodzakelijke maatregelen? We verwachten dat dit wordt afgewenteld op de gemeente en dus op de samenleving.

Ten aanzien van bodem wordt alleen de chemische bodemkwaliteit geregeld. De wet regelt niets over andere noodzakelijke bodemkwaliteiten, zoals draagvermogen, bodemvruchtbaarheid en

waterdoorlatend vermogen. Bovendien wordt alleen gekeken naar gezondheidsaspecten. Met andere woorden: een bedrijf die een verontreiniging veroorzaakt kan het verwijderen van de verontreiniging ontlopen als er geen mensen op de locatie wonen of verblijven. De aangebrachte schade aan het ecosysteem en het grondwater is dan voor rekening van de samenleving? De onduidelijkheid wordt versterkt door wisselende definities van ‘de locatie’ in de AMvB’s.

In de AMvB’s zitten punten die inhoudelijk gezien niet goed zijn opgenomen. Een voorbeeld is het vervangen van een nul-onderzoek door een bodemkwaliteitskaart. Dat leidt tot niet-handhaafbare situaties, omdat een bodemkwaliteitskaart een grove indicatie is voor de huidige diffuse bodemkwaliteit is en geen informatie geeft over bedrijfsspecifieke, veelal puntbronverontreiniging. Een bodemkwaliteitskaart is gemaakt om het grondverzet te reguleren en daar prima geschikt voor, maar is ongeschikt om het nulonderzoek te vervangen.

Verder staat het naleven van lokale ambities (die verder gaan dan het basisbeschermingsniveau) op losse schroeven omdat de gemeente geen invloed heeft op activiteiten waar andere overheden verantwoordelijk voor zijn. In dit verband is bijvoorbeeld het opmerkelijk dat de Mijnbouwwet een veel centralistische karakter lijkt te gaan krijgen en de wettelijke beïnvloedingsmogelijkheden voor andere overheden nog minder worden dan ze al zijn.

Europese regelgeving wordt onvolledig geïmplementeerd

Europa regelt veel via richtlijnen, die de lidstaten moeten implementeren via nationale wet- en regelgeving. Via de gepresenteerde concept-AMvB’s vindt de implementatie van de Kaderrichtlijn Water onvolledig plaats, met name op het punt van ‘prevent and limit’. De Kaderrichtlijn regelt ook dat er geen verslechtering van het watersysteem mag plaatsvinden en dat drinkwater met eenvoudige biologische zuiveringstechnieken moet kunnen worden geproduceerd. Eerder hebben we als gemeenten gepleit voor het behoud van de mogelijkheid om veroorzakers van grondwaterverontreinigingen te kunnen aanspreken op sanerende activiteiten (aanpak van de verontreinigingsbron).

De Aansprakelijkheidsrichtlijn is nauwelijks terug te vinden in de AMvB’s. De zorgplicht is onvoldoende ingevuld en de aansprakelijkheid van veroorzakers of terreineigenaren voor sanering van terreinen, waar sprake is van historische ernstige bodemverontreiniging is in de besluitteksten niet opgenomen. Slechts wanneer gebouwd gaat worden voor menselijk verblijf, zal een saneringsplicht gaan gelden (zie Nota van Toelichting bij de concept-aanvullingswet bodem).

Veel, onoverzichtelijk en vraagtekens over politieke legitimiteit

De AMvB’s bevatten erg veel tekst, zijn onoverzichtelijk en wijzigen behoorlijk wat paradigma’s. We vragen ons af of over de vaak fundamentele uitgangspunten, principes en paradigma’s een politieke discussie is gevoerd en hoe bedrijfsleven (inclusief waterleidingbedrijven) hierin staat.

In de diverse AMvB’s zijn verschillende definities opgenomen voor ‘locatie’ met als gevolg dat de begrenzing willekeurig lijkt en definities elkaar tegenspreken. Dat heeft een effect, als voorbeeld: iemand die een huis wil bouwen moet de bodemkwaliteit van het gebouw in orde brengen, maar er zijn geen regels voor de bodemkwaliteit in de aanpalende tuin ondanks de aanwezigheid van risicovolle grondverontreinigingen.

Ons voorstel is om de stap naar een nieuwe wet voor bodem en een nieuwe praktijk veel minder groot te maken. Deze stap kan ook in meerdere kleine stappen worden gezet.