

CONCEPT AANVULLINGSWET BODEM OMGEVINGSWET EN MEMORIE VAN TOELICHTING

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op het beschermen van de bodem, met inbegrip van het grondwater, en het duurzaam en doelmatig gebruik van de bodem (Aanvullingswet bodem Omgevingswet)

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is om de Omgevingswet aan te vullen met regels met het oog op bescherming van de bodem, met inbegrip van het grondwater, en het duurzaam en doelmatig gebruik van de bodem;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

HOOFDSTUK 1 WIJZIGINGEN IN DE OMGEVINGSWET

Artikel 1.1 (Omgevingswet)

De Omgevingswet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2.28 wordt als volgt gewijzigd:

1. De punt aan het slot van onderdeel f wordt vervangen door een komma.

2. Na onderdeel f wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

g. het beschermen van de gezondheid en het milieu, met betrekking tot het beschermen van de bodem of ter voorkoming van ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid vanwege het gebruik van de bodem.

B

Aan artikel 10.3 wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. Een rechthebbende gedooft maatregelen in het kader van het beschermen van de kwaliteit van grondwaterlichamen die berusten op:

- a. een regionaal waterprogramma als bedoeld in artikel 3.7,
- b. een programma van een waterschap als bedoeld in artikel 3.6, of
- c. een programma van het college van burgemeester en wethouders.

C

Na artikel 10.10 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 10.10a (gedoogplicht maatregelen toevalsvondsten in de bodem met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid)

Een rechthebbende gedooft dat maatregelen als bedoeld in artikel 19.9a worden getroffen ter voorkoming van het ontstaan van onaanvaardbare risico's voor de gezondheid vanwege verontreiniging van de bodem.

D

In artikel 10.13 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Onze Minister kan aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor:

a. het verrichten van onderzoek op of in de bodem naar verontreiniging van de bodem naar de doeltreffendheid en effecten van maatregelen ter uitvoering van regels over milieubelastende activiteiten op grond van artikel 4.1 of 4.3, of

b. de uitvoering op grond van artikel 3.1 van de Aanvullingswet bodem Omgevingswet van maatregelen uit een nazorgplan als bedoeld in artikel 39d of 39e van de Wet bodembescherming of van maatregelen in het kader van nazorg krachtens artikel 39b van die wet, zoals die artikelen luiden onmiddellijk voor de datum van inwerkingtreding van artikel 3.1 van de Aanvullingswet bodem Omgevingswet.

E

Na artikel 10.21 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 10.21a (gedoogplicht naleving zorgplicht bodem)

Onze Minister kan voor het voorkomen, beperken of ongedaan maken van een verontreiniging of aantasting van de bodem aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor:

a. het verrichten van onderzoek naar de aard en omvang van die verontreiniging of aantasting, en

b. het treffen van maatregelen door de veroorzaker voor het voorkomen, beperken of ongedaan maken van die verontreiniging of aantasting van de bodem en de directe gevolgen daarvan.

F

Aan het opschrift van afdeling 13.3 wordt toegevoegd: of maatwerkvoorschriften.

G

Aan artikel 13.5 wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op maatwerkvoorschriften.

H

In artikel 16.33, vierde lid, wordt na “een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in artikel 10.19” ingevoegd: of 10.21a.

I

Artikel 16.81 vervalt.

J

Na afdeling 19.2 wordt een afdeling ingevoegd, luidende:

Afdeling 19.2a Toevalsvondst in de bodem met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid

Artikel 19.9a (bevoegdheden bij een toevalsvondst in de bodem met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid)

1. Dit artikel is van toepassing op een toevalsvondst van verontreiniging in de bodem, als naar het oordeel van het college van burgemeester en wethouders:

- a. een redelijk vermoeden bestaat van onaanvaardbare risico's voor de gezondheid vanwege die verontreiniging, en
- b. onmiddellijk maatregelen noodzakelijk zijn.

2. Van onaanvaardbare risico's voor de gezondheid vanwege verontreiniging van de bodem is in ieder geval sprake bij overschrijding van de op grond van artikel 4.3 vastgestelde, ten hoogste toelaatbare volumes en concentraties van de betrokken stoffen in de bodem.

3. De artikelen 19.2, tweede lid, en 19.3 tot en met 19.6 zijn van overeenkomstige toepassing, waarbij:

- a. voor “veroorzaker” telkens wordt gelezen “eigenaar of erfpachter”,
- b. voor “het bevoegd gezag” telkens wordt gelezen “het college van burgemeester en wethouders”,
- c. in artikel 19.4, eerste lid, voor “de nadelige gevolgen van het ongewoon voorval te voorkomen” wordt gelezen “de nadelige gevolgen voor de gezondheid als gevolg van blootstelling aan de verontreiniging zoveel mogelijk voorkomen of beperken”, en
- d. in artikel 19.6, eerste lid, voor “verhaalt het de kosten van die maatregelen” wordt gelezen “kan het de kosten van die maatregelen verhalen”.

K

Na artikel 23.6 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 23.6a (noodregeling bodem)

1. Als een voorziening onmiddellijk is geboden, kunnen met het oog op het beschermen van de bodem, in afwijking van artikel 4.3, bij ministeriële regeling regels worden gesteld over milieubelastende activiteiten.

2. De regeling vervalt zes maanden nadat zij in werking is getreden of, als binnen die termijn een algemene maatregel van bestuur ter vervanging van de regeling in werking is getreden, op laatstbedoeld tijdstip. De termijn kan bij ministeriële regeling eenmaal met ten hoogste zes maanden worden verlengd.

HOOFDSTUK 2 WIJZIGINGEN VAN ANDERE WETTEN¹

Artikel 2.1 (Algemene wet bestuursrecht)

Bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht wordt als volgt gewijzigd:

1. In hoofdstuk 1, artikel 1, vervalt het onderdeel “Wet bodembescherming”.
2. In hoofdstuk 2, artikel 1, vervalt het onderdeel “Wet bodembescherming”.

Artikel 2.2 (Wet bodembescherming)

De Wet bodembescherming wordt ingetrokken.

HOOFDSTUK 3 OVERGANGSRECHT

Artikel 3.1 (eerbiedigend overgangsrecht)

Het recht zoals dat gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet blijft van toepassing op:

- a. saneringen waarvoor voor dat tijdstip besluiten gebaseerd op zowel artikel 29 als artikel 37 van de Wet bodembescherming zijn genomen;
- b. saneringen waarvoor voor dat tijdstip een saneringsplan als bedoeld in artikel 39 van de Wet bodembescherming is ingediend;
- c. saneringen waarvoor voor dat tijdstip een melding is gedaan als bedoeld in artikel 39b, derde lid, van de Wet bodembescherming.

De belangrijkste contouren van het overgangsrecht worden geschetst in afdeling 3.5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel. In artikel 3.1 van het wetsvoorstel is dit nader uitgewerkt voor de (lopende) saneringen die na de inwerkingtreding van deze aanvullingswet onder het regime van de Wet bodembescherming blijven vallen (eerbiedigende werking). De komende tijd zal nader worden gekeken naar de uitwerking van andere onderdelen van het overgangsrecht. Het gaat dan om de maatregelen of beperkingen als bedoeld in artikel 37, vierde lid, Wet bodembescherming, nazorg als bedoeld in artikel 39d Wet bodembescherming, gebiedsgericht grondbeheer als bedoeld in de artikelen 55c tot en met 55i Wet bodembescherming, het verlenen van subsidies op basis van het Besluit financiële bepalingen bodemsanering (AMvB op basis van artikel 76j Wet bodembescherming) en een voorziening in verband met artikel 6.2c Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Daarbij zal ook worden betrokken de eventuele omzetting naar instrumenten van het nieuwe omgevingsrecht. Bij die uitwerking van het overgangsrecht zullen tevens de bevindingen uit de consultatie van dit wetsvoorstel worden betrokken.

¹ Via de Invoeringswet Omgevingswet zullen wetten die opgaan in de Omgevingswet (zoals de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) worden ingetrokken en andere wetten, zoals de Wet milieubeheer, worden aangepast. De wijzigingen in deze Aanvullingswet die voortvloeien uit de inbouw van bodem in het systeem van de Omgevingswet zullen worden afgestemd op de Invoeringswet. De consultatieversie van de Invoeringswet volgt op een later moment. In dit hoofdstuk zijn daarom nu alleen de voornaamste wijzigingen van andere wetten opgenomen.

HOOFDSTUK 4 SLOTBEPALINGEN

Artikel 4.1 (inwerkingtreding)

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel 4.2 (citeertitel)

Deze wet wordt aangehaald als: Aanvullingswet bodem Omgevingswet.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven te

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

Memorie van toelichting bij Aanvullingswet bodem Omgevingswet

Algemeen deel	8
Inleiding	8
1.1 Algemeen	8
1.2 Algemene opzet stelselherziening en aanvullingswetten	9
1.3 Leeswijzer	10
2. Aanleiding en achtergrond	11
2.1 Aanleiding beleidsvernieuwing bodem	11
2.2 Doelen en uitgangspunten nieuw omgevingsrecht	14
2.2.1 Beleidsmatige uitgangspunten Omgevingswet	15
2.2.2 Beleidsdoelstelling bodem	19
2.2.3 Normeringsystematiek	20
2.2.4 Wettechnische uitgangspunten	21
2.3 Rol- en taakverdeling overheid en samenleving	21
2.3.1 Publieke of private verantwoordelijkheid	21
2.3.2 Uitwerking subsidiariteitsbeginsel; verdeling bestuurslagen	23
3. Instrumentarium voor bodembeleid	26
3.1 Instrumenten Omgevingswet voor uitvoering bodembeleid	26
3.2 Ondersteunende instrumenten Omgevingswet voor bodembeleid	30
3.3 Het toepassen van instrumenten bij activiteiten	33
3.3.1 Algemene regels voor alle activiteiten	35
3.3.1.1 Specifieke zorgplicht bodem	35
3.3.1.2 Ongewoon voorval	35
3.3.2 Instrumenten voor specifieke activiteiten	36
3.3.2.1 Bouwen van bouwwerken met een verblijfsfunctie	36
3.3.2.2 Grondwerk, anders dan voor bouwactiviteiten met een verblijfsfunctie	38
3.3.2.3 Toepassen van grond en bagger	39
3.3.2.4 Wateractiviteiten	39
3.3.3 Maatregelen bij een toevalsvondst in de bodem met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid ...	39
3.4 Voormalige stortplaatsen	40
3.5 Overgangsrecht	41
4 Verhouding tot bestaande en voorgenomen regelgeving en beleid	43
4.1 Algemeen	43

4.2 Internationale kaders	43
4.3 Relevante wet- en regelgeving	47
4.4 Verhouding tot privaatrecht	51
4.5 Beleid relevant voor bodem	52
5 Handhaving en uitvoering	55
5.1 Algemeen	55
5.2 Handhaving van bodemregelgeving.....	55
6 Effecten van het wetsvoorstel	57
7 Advisering en consultatie.....	58
7.1 Algemeen	58
7.2 Interbestuurlijke verhoudingen	58
7.3 Consultatie toetsversie wetsvoorstel	58
8 Inwerkingtreding	58
Artikelsgewijs	59
Begrippenlijst	68

Algemeen deel

Inleiding

1.1 Algemeen

Met dit wetsvoorstel wordt een nieuwe, belangrijke stap gezet in onze omgang met de bodem. Met de komst van de Omgevingswet wordt voor bodem als onderdeel van de fysieke leefomgeving een nieuw juridisch fundament geboden. Het nieuwe stelsel van de Omgevingswet gaat uit van een paradigmawisseling: van bescherming van de fysieke leefomgeving door een werende benadering van activiteiten, naar een beleidscyclus waar de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat en ruimte is voor ontwikkeling. Deze paradigmawisseling sluit aan bij de vertrekpunten van de nieuwe bodemregelgeving.

De bodem is een essentieel onderdeel van de fysieke leefomgeving. In het verleden zijn (soms ernstige) bodemverontreinigingen ontstaan door allerlei activiteiten op en in de bodem. Met de Wet bodembescherming zijn grote stappen gezet om deze last uit het verleden terug te brengen. Locaties met onaanvaardbare humane, ecologische en verspreidingsrisico's (de zogenaamde spoedlocaties) zullen naar verwachting na inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn aangepakt of beheerst. Daarmee zijn de grote risico's onder controle gebracht. Tegelijkertijd is het niet realistisch om de bodem overal de best mogelijke kwaliteit te geven; de bodem is niet volledig schoon. Bovendien wordt de bodem steeds intensiever gebruikt. Dit spanningsveld vraagt om een nieuw wettelijk kader dat uitgaat van de bodemkwaliteit zoals die is en dat het mogelijk maakt om binnen deze randvoorwaarde de juiste combinaties te zoeken van functie en kwaliteit. Daarbij is minder behoefte aan een wettelijk instrumentarium gericht op geïsoleerde interventie, zoals de Wet bodembescherming op dit moment biedt.

Het nieuwe wettelijke instrumentarium voor bodem berust op drie pijlers:

- 1) het voorkomen van nieuwe verontreiniging of aantasting (preventie);
- 2) het meewegen van bodemkwaliteit als onderdeel van een brede afweging over de kwaliteit van de leefomgeving in relatie tot functies (toedeling van functies);
- 3) het op duurzame en doelmatige wijze beheren van resterende historische verontreinigingen (beheer van historische bodemverontreinigingen).

De nieuwe regels komen in de plaats van de huidige regels voor het beheer van bodemkwaliteit, zoals de Wet bodembescherming, het Besluit bodemkwaliteit en het Besluit uniforme saneringen.

Met pijler 1 worden nieuwe verontreinigingen en aantasting voorkomen door gebruik van de specifieke zorgplicht voor bodem en algemene regels voor burgers en bedrijven. Het gaat niet alleen om de verontreinigingen door chemische stoffen maar ook om aantasting door het aanbrengen van veranderingen in de geologische opbouw (structuur) van de bodem of in de fysisch-mechanische eigenschappen van de bodem.

Met pijler 2 krijgt de materiële integratie van alle aspecten van de fysieke leefomgeving, waaronder de chemische, fysische en ecologische bodemkwaliteit, vorm in de omgevingsvisie en het omgevingsplan. In die gevallen waarin bijvoorbeeld de bodem of alleen het grondwater niet volledig schoon is, of de fysische kwaliteit van de bodem een rol kan spelen bij de ontwikkeling van een gebied, biedt de visie of het plan de instrumenten om keuzes te maken en om een balans te vinden tussen risico's en maatschappelijk gewenste activiteiten. Voor grondwater wordt hierbij de lijn van de gebiedsgerichte aanpak voortgezet.

In pijler 3 vraagt de bescherming van de gezondheid van mensen, planten en dieren om het verstandig omgaan met resterende historische verontreinigingen. Onder de Wet bodembescherming was de beschikking het belangrijkste instrument bij het omgaan met historische verontreinigingen. Alleen in bepaalde gevallen werd gewerkt met algemene regels, zoals in het Besluit uniforme saneringen. Onder de Omgevingswet wordt dit omgedraaid en zullen in eerste instantie vooral algemene regels van toepassing zijn. Slechts in uitzonderingsgevallen zal behoefte bestaan aan het werken met een vergunningplicht. De verplichtingen uit een

aantal EU-richtlijnen (onder meer de kaderrichtlijn water (2000/60/EG) en de grondwaterrichtlijn (2006/118/EG)) vormen een kader voor de drie pijlers.

Dit wetsvoorstel is beperkt van omvang. Het toepassingsgebied, het instrumentenpakket, het belangenkader en de delegatiegrondslagen van de Omgevingswet zijn in de meeste gevallen breed genoeg om bodem daarin te kunnen betrekken. Er bleek slechts een beperkt aantal aanvullingen op het wettelijke stelsel van de Omgevingswet nodig te zijn om het nieuwe bodembeleid op het niveau van wet en uitvoeringsregelgeving adequaat te kunnen regelen. Die aanvullingen zijn opgenomen in dit wetsvoorstel.

1.2 Algemene opzet stelselherziening en aanvullingswetten

Met het wetsvoorstel voor de Omgevingswet heeft de regering de stelselherziening van het omgevingsrecht in gang gezet. Tegelijk aan de totstandkoming van het wetsvoorstel was een aantal onderdelen van het omgevingsrecht inhoudelijk in beweging. Het was niet wenselijk lopende wetgevingstrajecten stil te leggen in afwachting van integratie in de Omgevingswet. Ook waren beleidstrajecten soms niet ver genoeg om de resultaten mee te nemen bij de aanbieding van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet aan de Afdeling advisering van de Raad van State in juli 2013. Dit leidt ertoe dat een aantal inhoudelijke onderwerpen niet is opgenomen in de Omgevingswet en inbouw daarvan aanvullingswetten vereist. Het gaat om eigenstandige wetstrajecten voor wijziging van de Omgevingswet. Om te voorkomen dat initiatiefnemers en bevoegde instanties tijdens een overgangperiode moeten werken met ‘oud’ en ‘nieuw’ recht, zet de regering er op in om deze aanvullingswetten tegelijk met de Omgevingswet in werking te laten treden. De volgende aanvullingswetten zijn voorzien:

- bodem (Wet bodembescherming);
- geluid (Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer);
- grondeigendom (onteigeningswet, Wet inrichting landelijk gebied, Wet voorkeursrecht gemeenten);
- natuur (Wet natuurbescherming).

Dit wetsvoorstel is dus een onderdeel van de aanvullingswetgeving. Deze stelselherziening omvat daarnaast de volgende onderdelen:

- Het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet, dat de bestaande wetten aanpast aan de Omgevingswet en voorziet in overgangsrecht. De Invoeringswet vervult overigens dezelfde functie als de aanvullingswetten voor een aantal minder omvangrijke delen van het omgevingsrecht die de afgelopen jaren in herziening waren:
 - schade, in verband met de samenloop met de nieuwe regeling van de nadeelcompensatie in de Algemene wet bestuursrecht die voortvloeit uit de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten;
 - organisatie van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) in verband met de samenloop met een wijziging van de Wabo op dit punt²;
 - milieueffectrapportage, in verband met de implementatie van een wijziging van de mer-richtlijn³;
- De totstandkoming van nieuwe uitvoeringsregelgeving:
 - het Omgevingsbesluit, dat nadere algemene en procedurele bepalingen bevat;
 - het Besluit kwaliteit leefomgeving, dat de inhoudelijke normstelling voor bestuurlijk handelen bevat;
 - het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving, die de inhoudelijke algemene, rechtstreeks werkende regels bevatten die op rijksniveau zullen worden gesteld over activiteiten;
 - de verdere uitwerking in ministeriële regelingen.

2 Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) (Kamerstukken 33 872).

3 Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de herziening van het bodembeleid en de verbeterdoelen en uitgangspunten van de stelselherziening van het omgevingsrecht. Ook de rol en taakverdeling tussen overheid en samenleving en de verdeling van de publieke verantwoordelijkheid over bestuurslagen worden beschreven.

Hoofdstuk 3 gaat in op de instrumenten voor uitvoering van het bodembeleid en het overgangsrecht. Hoofdstuk 4 beschrijft de verhouding met bestaande en voorgenomen wetgeving en beleid. Hoofdstuk 5 behandelt de uitvoering, het toezicht en de handhaving. De hoofdstukken 6, 7 en 8 worden later ingevuld. In de bijlage is een begrippenlijst opgenomen.

2. Aanleiding en achtergrond

2.1 Aanleiding beleidsvernieuwing bodem

Onze bodem is van grote waarde. Onder bodem verstaan we het vaste deel van de aarde met de zich daarin bevindende vloeibare en gasvormige bestanddelen en organismen⁴. Bodem omvat dus de vaste bodem en het grondwater, die een samenhangend systeem vormen. De bodem levert diensten en daarmee een belangrijke bijdrage aan het realiseren van maatschappelijke behoeften: de energievoorziening, de drinkwatervoorziening, voedselveiligheid, grondwaterreserves, natuur, klimaatmitigatie en klimaatadaptatie. Een duurzaam, efficiënt beheer en gebruik van onze bodem biedt daarmee een belangrijke bijdrage aan de gezondheid, het welzijn en de welvaart.

Tegelijk wordt het steeds drukker in de ondergrond. Het beheer van de ruimte in de bodem vraagt meer aandacht. Het besef groeit dat elk gebruik van de bodem, dus ook de aanwezigheid van een historische verontreiniging of een ondergrondse energieopslag (WKO), een ander gebruik belemmert. Het is noodzakelijk om goed af te wegen welk gebruik waar en onder welke randvoorwaarden kan worden toegestaan. Daarom heeft de regering het initiatief genomen voor een structuurvisie Ondergrond (STRONG). Gemeenten, provincies, drinkwaterbedrijven en waterbeheerders leggen de risico's voor drinkwaterbronnen in gebiedsdossiers vast. Ook besteden gemeenten en provincies steeds meer aandacht aan de ondergrond⁵ in hun ruimtelijke plannen. Zij willen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid op een innovatieve manier de bodem zo goed mogelijk gebruiken. Daarbij wordt de link gelegd tussen de natuurlijke kwaliteiten van het bodem- en watersysteem en de (beoogde) boven- en ondergrondse functies.

Een integrale kijk op de bodem was al wel mogelijk met bestaande regelgeving op grond van de Wet ruimtelijke ordening en de Waterwet. Met het nieuwe instrumentarium van de Omgevingswet zal dit nog beter worden ondersteund en kan worden ingespeeld op de dynamiek in de fysieke leefomgeving.

⁴ Definitie uit de Omgevingswet, opgenomen in Bijlage A. Begrippen. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3.

⁵ De term 'ondergrond' vloeit voort uit de Wet ruimtelijke ordening. Die wet ziet op het ordenen van de ondergrondse ruimte en op het op elkaar afstemmen van activiteiten in de ondergrond. In dat verband worden ruimtelijke activiteiten in de ondergrond onderscheiden van die in de bovengrond.

Ruimte in Rotterdam

Steden als Rotterdam kennen een hoge dichtheid. Zeker in de centrumgebieden moeten vele functies een plek krijgen en is het ambitieniveau, onder andere op het gebied van ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid en herstellend vermogen, hoog. Hier invulling aan geven is een complexe opgave. Ruimtelijk gezien bieden boven- en ondergrond mogelijkheden om de benodigde functies in te passen. Rotterdam beziet **boven- en ondergrond samen als de totale beschikbare ruimte** om ruimtelijke vraagstukken op te lossen. Ruimte om functies te combineren en te stapelen. Als dat slim gebeurt, kan de ruimtelijke kwaliteit worden verhoogd of de kwaliteit worden behouden met een hogere dichtheid aan functies.

Bijna iedere functie claimt ruimte in boven- en ondergrond. Denk aan het openbaar vervoer met metrolijnen inclusief de bijbehorende stations zowel op als onder het maaiveld, ondergronds parkeren, de ruimte die groen van de ondergrond vraagt en het ondergrondse deel van bouwwerken. Maar ook minder voor de hand liggende claims zijn relevant, zoals draagkracht. Want alle bouwwerken, ook die zonder ondergrondse voorzieningen, claimen onderliggende ruimte om het object te dragen. Iets waar rekening mee moet gehouden bij het inpassen van functies die deze draagkracht negatief kunnen beïnvloeden. Daarnaast kunnen bodemverontreiniging en archeologische waarden soms beperkingen met zich mee brengen waardoor deze ook gezien kunnen worden als ruimtelijke claims.

Om de potenties van de stad goed te benutten en tot een optimaal gebruik van de ruimte in de stad te komen, heeft Rotterdam een visie opgesteld voor het duurzaam gebruik en beheer van de ondergrond. Het als **één ruimte** beschouwen van boven- en ondergrond is een van de uitgangspunten die daarin is vastgelegd en die een belangrijke leidraad vormt bij het formuleren van nieuw beleid. Op basis hiervan streeft Rotterdam naar een integraal beleid voor boven- en ondergrond. Voor de ruimte van Rotterdam.

De bodem is een uniek en traag systeem dat slechts moeilijk herstelt. Verontreinigingen en aantasting van de bodem hebben langdurige effecten en kunnen tot hoge kosten leiden wanneer het gebruik van een locatie verandert. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor niet meer in gebruik zijnde heipalen in de bodem. Daarom is het belangrijk om nieuwe bodemverontreinigingen en –aantastingen te voorkomen en ze zoveel mogelijk ongedaan te maken als ze zich toch voordoen. Het beginsel van ‘de vervuiler betaalt’ is hierbij leidend, zoals vastgelegd in de het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie⁶, in de artikelen 3.3 en 23.6 van het voorstel voor de Omgevingswet⁷ en de richtlijn milieu aansprakelijkheid⁸. De regelgeving in de Wet bodembescherming, gericht op het voorkomen van nieuwe verontreiniging en aantasting, werkt in de praktijk goed. De inhoud van deze regelgeving zal worden opgenomen in de op de Omgevingswet gebaseerde uitvoeringsregelgeving.

Bestaande verontreinigingen ontstaan voor de inwerkingtreding van de Wet bodembescherming op 1 januari 1987, de zogenoemde historische verontreinigingen, blijven aandacht vragen. De huidige kwaliteit van de bodem is de resultante van langdurige natuurlijke en door de mens gecreëerde processen. Daarbij zijn de grootste door de mens veroorzaakte verontreinigingen ontstaan sinds de industriële revolutie.

Bodemsaneringsbeleid is al lang niet meer het aanwijzen van vervuilde plekken en deze vervolgens afgraven. Gaandeweg is het besef gekomen, dat het een illusie is om de bodem ooit weer in de ‘oorspronkelijke’ toestand terug te brengen. En dat hoeft ook niet, zolang we maar verstandig omgaan met de bodem. Zeker als we de kwaliteit bekijken in relatie tot het gebruik, is de bodemkwaliteit op veel plaatsen uitstekend. Het bodemsaneringsbeleid heeft zich de afgelopen decennia dan ook steeds meer ontwikkeld naar bodembeheer. De aanzet voor deze vernieuwing is gegeven in het Nationaal Milieubeleidsplan 4⁹, waarin is aangegeven dat de bodem blijvend moet worden beheerd, omdat immers deze niet overal 100% schoon zal zijn.

In de afgelopen decennia zijn de ergste verontreinigingen aangepakt. Met het Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties¹⁰, het Convenant bodem en ondergrond 2016 – 2020¹¹ en het

⁶ Artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁷ EK 2014/15, 33.962, A.

⁸ Richtlijn/2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade.

⁹ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Een wereld en een wil: werken aan duurzaamheid, Nationaal Milieubeleidsplan 4*, Den Haag 2001.

¹⁰ Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties, Stcrt. 2009, 18077.

Convenant Bodem en Bedrijfsleven 2015¹² worden de zogenaamde spoedlocaties aangepakt. Wanneer deze Convenantafspraken in 2020 zijn uitgevoerd, zijn alle bekende historische bodemverontreinigingen met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid (voorheen: humane risico's) en alle bekende locaties met risico's op verspreiding en ecologische risico's gesaneerd of beheerst. De uitvoering van de Convenantafspraken vindt plaats onder de Wet bodembescherming, waarbij die bestaande regels via het overgangsrecht in dit wetsvoorstel voor lopende gevallen blijven gelden.

In de convenanten zijn over diverse onderwerpen afspraken gemaakt. De afspraken over de aanpak van de spoedlocaties laten zich als volgt samenvatten:

Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties (2010-2015)

- Bevoegde overheden hebben uiterlijk in 2015 alle humane spoedlocaties gesaneerd dan wel de risico's beheerst.

Convenant bodem en ondergrond 2016 – 2020

- Bevoegde overheden hebben alle spoedlocaties met onaanvaardbare verspreidings- of ecologische risico's in 2020 gesaneerd dan wel hebben ten minste de risico's van deze locaties op basis van een geschikt saneringsplan beheerst of er zijn tijdelijke beveiligingsmaatregelen in uitvoering.
- Decentrale overheden hebben uiterlijk in 2020 de hoofdlijnen van een gebiedsgericht beheer van (ernstige) grondwaterverontreinigingen vastgesteld, voor gebieden waarvoor behoefte bestaat aan het gebiedsgericht beheren van (ernstige) verontreinigingen in het grondwater en waarvan geacht wordt dat dit gebiedsgericht beheer ook juridisch, technisch en financieel haalbaar is.
Het kan onder meer gaan om een gebied met (ernstige) grondwaterverontreinigingen die individueel beschouwd geen dusdanige verspreidingsrisico's hebben dat zij spoedig moeten worden gesaneerd, maar die, in samenhang beschouwd, toch een bedreiging voor kwetsbare objecten (kunnen gaan) vormen.
Hiervoor is tenminste het gebied begrensd, de opgave in beeld gebracht, de bestaande en voorziene functies in boven- en ondergrond in beeld gebracht, heeft overleg met belanghebbenden plaatsgevonden en zijn oplossingsrichtingen verkend.

Convenant Bodem en Bedrijfsleven 2015

- Het bedrijfsleven spant zich in om alle bij het bedrijfsleven in gebruik zijnde spoedlocaties uiterlijk op 31 december 2020 te saneren of te beheersen.

Wat overblijft zijn verontreinigingen die kleiner van omvang zijn, die geen risico hebben op verspreiding naar gevoelige gebieden en die geen onaanvaardbare risico's voor de gezondheid vormen. Deze verontreinigingen bevinden zich in de bodem en zijn daardoor niet zichtbaar. Dit betekent dat onverwachts vondsten nooit zijn uit te sluiten. Naar verwachting zullen slechts een beperkt aantal gevallen per jaar worden ontdekt met grotere risico's.

In Nederland zijn mogelijk nog circa 170.000 locaties waar de kans bestaat dat de grond nog dermate verontreinigd kan zijn, dat hiermee bij ruimtelijke gebiedsontwikkeling of locatie ontwikkeling rekening mee moet worden gehouden. Veelal zal onderzoek en indien nodig aanpak van die locaties plaatsvinden op een natuurlijk moment van herontwikkeling.

Sinds de start van de bodemsaneringsoperatie in 1980 zijn meer dan 40.000 locaties gesaneerd.

Verwacht wordt dat circa 10 tot 40 locaties per jaar met name tijdens (bouw)activiteiten "ontdekt" worden, waar nog sprake kan zijn van onaanvaardbare risico's voor de gezondheid als er geen maatregelen worden genomen. Het wegnemen van de risico's vindt plaats bij gelegenheid van een concrete (bouw)activiteit.

(Bron: Eindrapport UP, verwacht voorjaar 2016).

¹² Convenant bodem en bedrijfsleven 2015, Stcrt. 2015, 14097.

Met de afronding van de aanpak van spoedlocaties wordt het tijd om de overstap te maken naar een integrale, meer gebiedsgerichte systematiek van omgaan met de overgebleven verontreinigingen in de bodem. Dit bouwt voort op de keuze die al onder de Wet bodembescherming is gemaakt, om de niet-spoedeisende gevallen pas aan te pakken wanneer sprake is van een activiteit op die locatie. Dit wetsvoorstel zet daarin een volgende stap door een vervuilde locatie niet meer per 'geval van verontreiniging' te beschouwen, maar uit te gaan van de benodigde bodemkwaliteit op de locatie in relatie tot het (gewenste) gebruik. Zo kan de aanpak integreren met de ruimtelijke ontwikkelingen en het beheer van een gebied. Waar de verontreiniging een belemmering vormt voor het gebruik van de bodem, wordt deze op een natuurlijk moment aangepakt in het proces. Zo wordt werk met werk gemaakt. Alleen als onverhoopt onaanvaardbare risico's zichtbaar worden, kan en moet nog steeds actief worden optreden, zodat blootstelling aan deze risico's wordt beperkt.

De Omgevingswet is een uitgelezen kans om deze nieuwe aanpak te realiseren. De integrale benadering van de leefomgeving, eenvoudiger regelgeving en ruimte voor decentrale afwegingen passen uitstekend op de gewenste beleidsherziening voor de bodem. Het wettelijk instrumentarium van de Omgevingswet volstaat op hoofdlijnen, maar wel is daarbij een aantal specifieke accenten aangebracht, zoals bij de regulering van het ongewoon voorval. Bodem is daarmee onderdeel geworden van de samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in het omgevingsrecht.

2.2 Doelen en uitgangspunten nieuw omgevingsrecht

De beleidsvernieuwing bodem is onderdeel van de stelselherziening van het omgevingsrecht. Deze beleidsvernieuwing draagt, voor wat betreft bodem, bij aan het realiseren van de verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht. Bij dit wetsvoorstel zijn voorts de uitgangspunten van die stelselherziening in acht genomen. Deze doelen en uitgangspunten zijn hieronder kort weergegeven.

De maatschappelijke doelen van de Omgevingswet

In artikel 1.3 van de Omgevingswet zijn de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet weergegeven. De Omgevingswet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang: (a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en (b) doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften. Op grond van artikel 2.1, eerste lid, van de wet vormen deze maatschappelijke doelen het oogmerk van taak- en bevoegdheidsuitoefening van overheden, voor zover daarover geen specifieke regels zijn gesteld. De Omgevingswet beoogt een betere balans te brengen tussen beide doelen, door enerzijds meer samenhangende afweging van belangen op gebiedsniveau mogelijk te maken en anderzijds de fysieke leefomgeving te verbeteren wanneer de kwaliteit tekort schiet. De Omgevingswet draagt zo bij aan de versterking van de economie én aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving van ons land. De Omgevingswet dient ruimte te laten voor private en publieke initiatieven en een fysieke leefomgeving te bewerkstelligen die veilig, gezond en prettig is om in te leven.

De verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht

Naast deze maatschappelijk doelen worden ook vier verbeterdoelen onderscheiden. De verbeterdoelen drukken uit wat de regering wil bereiken met de stelselherziening van het omgevingsrecht. Die verbeterdoelen zijn bereikt als de Omgevingswet, inclusief aanvullingswetten en uitvoeringsregelgeving, in werking is. Deze verbeterdoelen spelen dus een rol in het proces van de stelselherziening, terwijl de maatschappelijke doelen vooral een rol hebben

na de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De vier verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht zijn:

- het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

2.2.1 Beleidsmatige uitgangspunten Omgevingswet

De vier verbeterdoelen voor de vernieuwing van het omgevingsrecht vormen de achtergrond voor een aantal vaste beleidsmatige uitgangspunten die gebruikt worden bij de stelselherziening van het omgevingsrecht. Daarnaast zijn enkele algemene uitgangspunten van het regeringsbeleid ook van belang voor het omgevingsrecht, in het bijzonder de keuze voor een gelijkwaardig beschermingsniveau, lastenluwe implementatie van EU-regelgeving, het uitgangspunt ‘decentraal, tenzij’ en het vertrouwensbeginsel. Deze uitgangspunten zijn uitgebreid beschreven in de memorie van toelichting van bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet¹³. In deze memorie van toelichting zijn de uitgangspunten samengevat en wordt de betekenis daarvan voor dit wetsvoorstel toegelicht.

Bij de uitwerking van het wetsvoorstel en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving zal soms blijken dat de hier beschreven beleidsmatige doelen en uitgangspunten in de uitwerking met elkaar botsen. In die gevallen is een politieke keuze nodig. Die keuzes worden van geval tot geval gemaakt, zonder dat op voorhand vast ligt dat één doel of uitgangspunt zwaarder weegt dan een ander.

Verbeterdoel: Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht

Een belangrijke stap om het omgevingsrecht eenvoudiger te maken, is de keuze voor een beperkt palet aan basisinstrumenten, met elk een helder onderscheiden beleidsmatige of juridische functie. De instrumenten zijn dus in beginsel gelijk voor alle domeinen en voor alle bestuurslagen. De Omgevingswet kent een zestal kerninstrumenten: de omgevingsvisie, het programma, decentrale regels, algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Voor de overheidsinterne sturing zijn omgevingswaarden en instructieregels de belangrijkste instrumenten. Daarnaast omvat de Omgevingswet ondersteunende instrumenten die nodig zijn om besluiten te nemen en te effectueren, zoals procedurebepalingen en regelingen voor toezicht en handhaving.

De gebruiker staat centraal in het omgevingsrecht. Daarom wordt voor het merendeel van de activiteiten volstaan met algemene regels als kader voor het handelen. Het voordeel daarvan is dat de initiatiefnemer zonder tussenkomst van de overheid weet welke randvoorwaarden van toepassing zijn voor zijn activiteiten en wat zijn handelingsvrijheid is. Met algemene regels kunnen tijdrovende en verhoudingsgewijs dure vergunningprocedures worden voorkomen.

Waar wel vergunningen nodig zijn geldt als uitgangspunt: één loket, één bevoegd gezag en één besluit. Op dit uitgangspunt is in de Omgevingswet één uitzondering gemaakt, de omgevingsvergunning voor wateractiviteiten is een apart besluit in verband met het functionele bestuur door waterschappen.

Verbeterdoel: Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving

¹³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 30-49.

Centraal in de Omgevingswet staat een samenhangende zorg voor de fysieke leefomgeving. De samenhangende benadering bevordert integrale oplossingen, die bij een sectorale aanpak buiten beeld kunnen blijven. Integraal beleid betekent overigens niet dat er geen sectorale beleidsdoelen meer zullen zijn. Zo zullen er steeds doelen en randvoorwaarden blijven op het gebied van veiligheid, gezondheid, kwaliteit van ecosystemen, beschikbaarheid van hulpbronnen en behoud van cultureel erfgoed. Sterker nog: het is voor een goede integratie juist van belang dat sectorale doelen en randvoorwaarden helder en eenduidig zijn vastgesteld, omdat deze het uitgangspunt vormen voor de integrale zorg voor de fysieke leefomgeving.

Uitgangspunt is dat besluiten op grond van de Omgevingswet zo veel mogelijk integraal zijn, zodat alle belangen die aan de orde zijn in de fysieke leefomgeving worden meegewogen. Toch blijven er ook onder de Omgevingswet besluiten met een beperkter beoordelingskader. Het is namelijk vanuit het oogpunt van rechtszekerheid niet wenselijk als na een integrale afweging op hoofdlijnen opnieuw een brede belangenafweging plaatsvindt bij een meer op de uitvoering gericht besluit. Voor de omgevingsvergunning geldt daarom in het algemeen een beperkt beoordelingskader.

Verbeterdoel: Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving

Bestuursorganen worden bij beleidsvorming en bij besluitvorming over initiatieven en projecten geacht de betrokken belangen een volwaardige plaats te geven. Bij die belangenafweging hebben zij de ruimte keuzen te maken. Die ruimte voor bestuursorganen wordt – uitgaande van hun wettelijke taken en bevoegdheden – bepaald door regels die bij of krachtens de Omgevingswet worden gesteld. In grote delen van het omgevingsrecht stelt de centrale overheid eisen aan de inhoud, toelichting of motivering van besluiten van andere bestuursorganen. Dit soort regels wordt ‘instructieregels’ genoemd. De wijze waarop instructieregels nu zijn vormgegeven leidt er soms toe dat doelen naar de achtergrond verdwijnen en normen voorop komen te staan. De regels laten dan te weinig ruimte voor politieke sturing, eigen verantwoordelijkheid, regionale differentiatie en innovatie. Daardoor komt het maken van een samenhangende belangenafweging over een initiatief soms in het gedrang. Een uitgangspunt is dan ook dat de instructieregels zoveel mogelijk ruimte laten voor een discretionaire afweging door dat andere bestuursorgaan. Toch zullen er altijd gevallen blijven waarmee bij het stellen van regels geen rekening kon worden gehouden. Het nieuwe stelsel kent mogelijkheden om uitzonderingen toe te laten als de reguliere regels leiden tot onredelijke belemmeringen in verband met bijvoorbeeld bijzondere lokale situaties, complexe gebieden of gebiedsoverstijgende belangen.

Die afwegingsruimte gaat niet zover dat een bestuursorgaan afwegingen kan maken over de taken van een ander bestuursorgaan. Uitgangspunt is dat elke overheid sturingsmogelijkheden houdt op activiteiten die zijn taken raken en om die reden betrokken wordt bij de besluitvorming. Hiervoor geldt het adagium ‘bij een taak hoort een bevoegdheid’.

Verbeterdoel: Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving

Voor een activiteit, zoals bedrijfsuitbreiding, of een combinatie van activiteiten kan in beginsel via één toestemming een akkoord van de overheid worden verkregen. In sommige gevallen zijn achter de schermen meerdere overheden betrokken bij het verlenen van die toestemming.

Overigens mag de initiatiefnemer er zelf voor kiezen om de toestemming voor zijn activiteiten in meerdere vergunningaanvragen te splitsen, om zo bijvoorbeeld de meer principiële aanvragen eerst af te wikkelen en de meer technische aanvragen pas te doen als de principetoestemming binnen is. Dit omdat de technische aanvragen investeringen in ontwerp of onderzoek vergen.

De herziening van het omgevingsrecht is ook gericht op doelmatiger onderbouwend onderzoek voor de besluitvoorbereiding. Onderzoek is geen doel op zich, maar een bijdrage aan zorgvuldige besluitvorming. Het is

primair aan het bevoegd gezag om te bepalen of er voldoende onderbouwend onderzoek is gedaan om een besluit te kunnen nemen.

EU-recht en internationaal recht

Een groot deel van het Nederlandse omgevingsrecht, vooral op het gebied van milieu, natuur en water, bestaat uit de implementatie van regelgeving van de Europese Unie, zoals EU-richtlijnen. Uitgangspunt is dat voor wat de EU-richtlijnen regelen, niets anders of méér wordt vastgelegd dan dat wat de EU-richtlijn voorschrijft, tenzij daarvoor na afweging van alle belangen aanleiding is. Uitgangspunt bij de herimplementatie is verder dat steeds de afweging zal worden gemaakt waar ruimte wordt gelaten aan het decentrale niveau en wat op nationaal niveau zal worden vastgelegd, conform het subsidiariteitsbeginsel.

De Omgevingswet volgt een systematiek die is ontleend aan het EU-recht. Deze gaat uit van (objectieveerbare) doelen, monitoring daarvan, en het maken van programma's om de doelen te bereiken. Hoewel de systematiek van het wetsvoorstel is ontleend aan het EU-recht, wordt deze ook ingezet voor nationale doelen. Deze uniforme aanpak past bij de gewenste vereenvoudiging van het instrumentarium. Er zijn geen aparte instrumenten voor EU-doelen versus nationale doelen.

Gelijkwaardige bescherming

Uitgangspunt van de regering is dat het beschermingsniveau van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit onder het nieuwe stelsel gelijkwaardig blijft aan het huidige niveau. Dit uitgangspunt betekent niet dat de bestaande regels op identieke of sterk vergelijkbare wijze zullen worden overgebracht naar het nieuwe stelsel. Een dergelijke aanpak zou niet tegemoet komen aan de verbeterdoelen van de stelselherziening. Wel betekent dit dat het nieuwe stelsel óf op een vergelijkbare wijze óf met een gelijkwaardig effect de eerdergenoemde belangen beschermt.

Onder de Omgevingswet zal bij het stellen van een norm ook worden aangegeven in welke gevallen of onder welke voorwaarden van de standaardnorm kan worden afgeweken. Dit gebeurt steeds in dezelfde wettelijke regeling waar de norm is opgenomen en niet, zoals in het huidige omgevingsrecht, in andere besluiten of wetten.

Het gaat erom dat het totaal van activiteiten binnen de normen blijft. Het beschermen van de gezondheid en het waarborgen van de veiligheid omvatten niet alleen het tegenhouden van nieuwe activiteiten, maar ook het beheer van bestaande activiteiten. De Omgevingswet verplicht de overheid daarom tot het opstellen van een programma als omgevingswaarden zijn overschreden of dreigen overschreden te worden. Soms kan het terugdringen van de gevolgen van bestaande activiteiten ruimte bieden voor nieuwe activiteiten. De actieve rol van de overheid en de ruimte voor derden leiden tot meer dynamiek, maar mogen niet leiden tot een mindere kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Gelijkwaardige rechtsbescherming

De vereenvoudiging van procedures voor initiatiefnemers leidt niet tot inperking van de rechten van andere belanghebbenden. Daarom geldt als uitgangspunt dat het beschermingsniveau van de rechtsbescherming, zoals dat geldt onder de huidige wetgeving op het gebied van het omgevingsrecht, niet lager mag worden.

Een ander uitgangspunt is dat bij keuzes over onderwerpen als de bevoegde bestuursrechter en het eventueel uitsluiten van beroep waar mogelijk wordt aangesloten bij het bestaande wettelijke stelsel. Dit betekent dat waar bestaande beroepsmogelijkheden en procesrechtelijke voorzieningen goed werken, deze bij de Omgevingswet worden voortgezet als deze met de huidige wetgeving vergelijkbare rechtsfiguren kent.

Uitgangspunt voor de rechtsbescherming onder de Omgevingswet is, aansluitend op het stelsel van de Awb (Algemene wet bestuursrecht), de mogelijkheid van beroep in twee instanties. Dit is onder meer van belang vanuit het oogpunt van herkansing, eenheid en controle binnen de bestuursrechtspraak, maar ook wegens decentralisatie van rechtsbescherming. Het is echter gerechtvaardigd om van deze hoofdlijn af te wijken bij besluiten waarvan het vaststellen van de rechtmatigheid een voorwaarde is voor het vaststellen van de rechtmatigheid van andere besluiten.

Flexibiliteit: afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden

De opgaven waarvoor de samenleving staat en de regionale verschillen in Nederland vragen om sturing op maat, zodat zo goed mogelijk rekening wordt gehouden met lokale omstandigheden en ontwikkelingen. Uitgangspunt is dat de wetgeving daartoe mogelijkheden biedt voor decentrale overheden en voor burgers en bedrijven. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de drie hoofdsorten van flexibiliteit: meer ruimte in de regels, gebiedsgericht maatwerk in decentrale regelgeving en individueel maatwerk bij beschikking. De flexibiliteitsmogelijkheden in de regelgeving zijn steeds bedoeld om de doelen van de wet te dienen – dus om de fysieke leefomgeving goed te beschermen en doelmatig te benutten. Ze bieden gelegenheid om betere en meer samenhangende afwegingen te maken. Omwille van de rechtszekerheid vraagt de toepassing van flexibiliteitsmogelijkheden om een heldere procedure en een helder kenbaar resultaat, neergelegd in een besluit met rechtsbescherming voor belanghebbenden.

Uitgangspunt is dat flexibiliteit in ieder geval geboden wordt in de gevallen waarin dat nu ook het geval is. Het wordt in ieder geval niet geboden als daarmee strijd zou ontstaan met internationale verplichtingen, als decentrale overheden daarmee de uitvoering van rijkstaken kunnen bemoeilijken, als dat kan leiden tot substantiële kosten voor andere bestuursorganen, als een basisbeschermingsniveau van gezondheid of veiligheid in het gedrang komt of als de regel al voldoende ruimte biedt, bijvoorbeeld als die een open norm bevat.

Rollen en verantwoordelijkheden

Een belangrijke functie van de Omgevingswet is voorkomen dat activiteiten van enkelen nadelige gevolgen hebben of kunnen hebben voor velen. De geschiedenis leert dat de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven niet zo ver reikt dat zij dergelijke nadelige gevolgen altijd voldoende vermijden. In die gevallen krijgt de overheid de taak om die gevolgen terug te brengen tot een acceptabel niveau. Vanzelfsprekend moet steeds opnieuw de vraag worden gesteld op welke wijze en in welke mate de overheid het handelen van burgers en bedrijven reguleert.

Als er sprake is van een publieke verantwoordelijkheid, dan moet de wet de zorg zo veel mogelijk toedelen aan een specifiek onderdeel van de overheid (gemeente, waterschap, provincie of het Rijk). Het wetsvoorstel brengt geen wijzigingen aan in het beginsel dat de taken voor de fysieke leefomgeving die de overheid moet behartigen in de eerste plaats bij de gemeenten liggen en, waar het gaat om het regionale waterbeheer, bij de waterschappen ('decentraal, tenzij'). Dit beginsel is verankerd in artikel 2.3 van het wetsvoorstel.

De regering heeft ervoor gekozen de ambities voor de herziening van het omgevingsrecht niet beleidsmatig te koppelen aan de ambities voor de vernieuwing van de bestuurlijke inrichting van ons land. Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet sluit zo veel mogelijk aan bij de bestaande taakverdeling, rekening houdend met gemaakte keuzes. Voor bodem wordt uitgegaan van 'decentraal, tenzij' en daarom wordt niet aangesloten bij de bestaande taakverdeling.

Er zijn belangen die vereisen dat de bevoegdheden van decentrale overheden worden ingekaderd of dat inhoudelijk wordt gestuurd op de uitoefening van een taak door een decentrale overheid. Uitgangspunt daarbij is een scheiding van beleid en normstelling. Dat houdt in dat beleidsdocumenten uitsluitend het vaststellend

bestuursorgaan binden. Juridische binding van andere overheden kan alleen worden verkregen door het stellen van zogenoemde instructieregels of instructies.

Vertrouwen

De Omgevingswet is gebaseerd op vertrouwen. De wetgever gaat er van uit dat burgers en bestuursorganen in beginsel bereidwillig zijn om zich bij hun feitelijk en bestuurlijk handelen rekenschap te geven van de doelen van de wet. Waar zij dat niet of onvoldoende doen, moet de wet voorzien in instrumenten om in te grijpen.

Overheden worden geacht in staat te zijn belangen af te wegen, waarbij afstemming en samenwerking met andere overheden vanzelfsprekend is. Dit vertrouwen tussen bestuursorganen komt in het bijzonder tot uitdrukking bij de interbestuurlijke verplichtingen (afstemmingsvereisten) in het stelsel van de Omgevingswet: er zijn minder regels die alleen maar dienen om professioneel gedrag van overheden te verzekeren. Wel wordt onderkend dat bestuursorganen soms verschillende belangen en taken hebben, dat zij rekening moeten houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en dat borging daarvan vereist is.

Het vertrouwensbeginsel speelt ook een rol bij de wijze waarop burgers worden betrokken bij initiatieven van derden. Een burger is niet alleen rationeel bezig met het optimaliseren van zijn eigenbelang. Burgerparticipatie bij de voorbereiding van projecten brengt vanzelfsprekend lokale kennis, ideeën en belangen op tafel. Het primaire belang is echter het betrekken van de burger in het besluitvormingsproces. Dat bevordert dat het vertrouwen van burgers in de rechtvaardigheid van het besluit.

Toezicht en handhaving

Vertrouwen gaat hand in hand met het nemen van verantwoordelijkheid en het elkaar aanspreken op de naleving van wat is afgesproken. Vertrouwen betekent dat burgers en bedrijven en de overheid weten wat ze van elkaar kunnen verwachten. Burgers en bedrijven en de overheid mogen van elkaar verwachten dat zij zich houden aan vastgestelde besluiten en regels. Daar hoort ook bij dat de overheid degenen die de vastgestelde regels niet naleven ter verantwoording kan roepen.

De regering meent dat het instrumentarium dat kan worden ingezet in het kader van de handhaving zoals opgenomen in de Omgevingswet in het algemeen voldoet. Het uitgangspunt is dan ook dat er in het kader van de stelselherziening geen ingrijpende vernieuwing nodig is.

2.2.2 Beleidsdoelstelling bodem

De algemene doelstelling van het nieuwe bodembeleid kan als volgt worden geformuleerd:

Het waarborgen van de gebruikswaarde van de bodem (vaste bodem en grondwater) en het faciliteren van het duurzaam gebruik van de functionele eigenschappen van de bodem, door het in onderlinge samenhang:

- *beschermen van de bodem tegen nieuwe verontreinigingen en aantastingen;*
- *evenwichtige toedelen van functies aan locaties, rekening houdend met de kwaliteiten van de bodem;*
- *duurzaam en doelmatig beheren van de resterende historische verontreinigingen en -aantastingen.*

Deze algemene doelstelling voor bodem wordt niet in de Omgevingswet opgenomen; de Omgevingswet brengt de sectorale doelstellingen samen in artikel 1.3. Bij de toepassing van de Omgevingswet is er oog voor de onderlinge relaties tussen onderdelen van de fysieke leefomgeving, zoals bodem en water.

De beleidsvernieuwing bodem ziet op het verlaten van de sectorale benadering van de bodem en richt zich op waardecreatie door het zoeken van een combinatie met gebiedsontwikkeling of het duurzaam inzetten van bodemdiensten. De instrumenten voor uitvoering van het bodembeleid worden langs deze beleidslijn ontwikkeld. In principe is geen grote koerswijziging voorzien, maar wel een aantal accentverschuivingen.

Beleidsvernieuwing bodem

De beleidsvernieuwing wordt gekenschetst door de volgende verschuivingen:

- Gebiedsaanpak en regulering van activiteiten in plaats van sanering van het geval.
- Omgevingsplan gericht op activiteiten in plaats van het saneren om milieuhygiënische redenen.
- Vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte in plaats van een centraal gereguleerde aanpak.
- Versnellen en verbeteren van de besluitvorming over bouwactiviteiten door onder meer het verminderen van het aantal bodemonderzoeken en het zoveel mogelijk inzetten van algemene regels in plaats van beschikkingen.

2.2.3 Normeringssystematiek

De (gebruiks-)waarde van de bodem wordt grotendeels bepaald door de kwaliteit van de bodem (fysische, biologische en chemische kwaliteit). De kwaliteit van de bodem is beïnvloed door het gebruik van de bodem, nu en in het verleden. De bodem kan door verstandig beheer optimaal worden gebruikt.

De normeringssystematiek voor bodem is gebaseerd op de risico's voor de gezondheid, plant en dier (inclusief ecosystemen). De basis van de normering van de Wet bodembescherming is solide en zal ook in de Omgevingswet worden toegepast. Voor grondwater geldt op dit moment een minder uitgewerkt normenkader. De druk op het gebruik van grondwater en de ondergrond nemen toe. Het is daarom de ambitie om bij de uitwerking in de uitvoeringsregelgeving hier verder vorm aan te geven.

Het huidige of beoogde gebruik van de bodem bepaalt de kaders om de bodemkwaliteit te af te wegen. Er worden drie gebruiksfuncties onderscheiden: landbouw/natuur, wonen en industrie. Per gebruiksfunctie wordt een voorkeurswaarde en een maximale waarde vastgelegd. De voorkeurswaarde geeft de waarde aan waarbij de kwaliteit duurzaam geschikt is voor de functie. De maximale waarde geeft aan waar de risico's onaanvaardbaar zijn in relatie tot de gebruiksfunctie. Tussen deze waarden is ruimte voor een bestuurlijke afweging. Het gebruik kan worden afgestemd op de risico's en bodemkwaliteit zoals deze zich lokaal voordoen. Bij deze bestuurlijke afweging wordt rekening gehouden met het behoud of gewenste verbetering van de kwaliteit van de bodem in het betreffende gebied.

In de huidige systematiek speelt de interventiewaarde een belangrijke rol. De toepassing van de interventiewaarde heeft privaatrechtelijke en publiekrechtelijke consequenties. In de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet zal voor de nieuwe systematiek de naamgeving, consequenties en de toepassing van een dergelijke waarde nader worden uitgewerkt.

De nieuwe terminologie wijkt af van de tot nu toe gebruikte termen in de bodemregelgeving. Mede naar aanleiding het RIVM rapport Omgaan met normen in de Omgevingswet¹⁴ en het daarin opgenomen advies om tot eenduidigheid in de terminologie te komen, is aangesloten bij de termen van het domein geluid. De aanpassing voor het bodembeleid houdt in het kort in dat termen als streefwaarde en spoedgrens vervangen worden door respectievelijk voorkeurswaarde en maximale waarde. De achtergrondwaarde, het maximaal toelaatbaar risico en het ernstig risico (ecologie) blijven een basis voor de nominale waarden van de voorkeurswaarde en maximale waarde.

Dit normeringsstelsel, inclusief volumecriteria, wordt uitgewerkt in het nieuwe stelsel van uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet. In hoofdstuk 3 van deze toelichting is voor specifieke onderwerpen (specifieke zorgplicht voor bodem, bouwen op verontreinigde grond) een schets op hoofdlijnen gegeven.

2.2.4 Wettechnische uitgangspunten

Inbouw van bodem gebeurt in de huidige structuur van de Omgevingswet. Daarom heeft dit wetsvoorstel geen grote gevolgen voor de structuur van de Omgevingswet. Conform de bij de Omgevingswet gekozen lijn om inhoudelijk regels over de fysieke leefomgeving te bundelen op het niveau van algemene maatregel van bestuur, worden algemene rijksregels en instructieregels voor bestuursorganen vastgelegd in algemene maatregelen van bestuur krachtens de Omgevingswet. Wél op wetsniveau zijn taakopdrachten aan de verschillende bestuurslagen te vinden, zoals de opdracht om regels te stellen over een bepaald onderwerp.

De wettechnische uitgangspunten die zijn gehanteerd voor de Omgevingswet blijven onverkort gelden. Het betreft bijvoorbeeld:

- zo min mogelijk afwijken van de Algemene wet bestuursrecht;
- consistente aanpak voor het verdelen van onderwerpen over regelingsniveaus;
- inhoudelijke sturing en duiding zonder te gedetailleerde bepalingen op wetsniveau;
- consistente terminologie;
- beknopt en eenvoudig taalgebruik.

Inhoudelijke normen zijn in het stelsel van de Omgevingswet voor een groot deel gebundeld op AMvB-niveau. De belangrijkste redenen daarvoor zijn de toegankelijkheid voor gebruikers (burgers, bedrijven en overheden) en de tijdige omzetting van Europese en internationale regelgeving. Waar de AMvB's belangrijke inhoudelijke normstelling bevatten, is het parlement via een voorhangprocedure betrokken. Wettelijke sturing gebeurt niet alleen door regeling op wetsniveau, maar ook door delegatiegrondslagen inhoudelijk te normeren en begrenzen. Daarom wordt aangegeven met het oog op welk doel of specifiek belangenkader uitvoeringsregels kunnen of moeten worden gesteld. Daarmee wordt de bevoegdheid zowel inhoudelijk genormeerd als begrensd.

2.3 Rol- en taakverdeling overheid en samenleving

2.3.1 Publieke of private verantwoordelijkheid

De Omgevingswet gaat uit de zorg van de overheid voor het belang van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, zoals vastgelegd in artikel 21 van de Grondwet. Dit publieke belang is gericht op de woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. De Omgevingswet maakt een krachtige overheidsrol mogelijk waar het moet en een rol op afstand waar dat kan. De Omgevingswet onderscheidt daarbij twee rollen voor de overheid: het waarborgen van de kwaliteit en het geven van ruimte voor ontwikkeling.

¹⁴ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Omgaan met normen in de Omgevingswet; RIVM rapport 601044002/20013; Roels et al 2013.

Het beschermen van de bodem tegen nieuwe verontreinigingen en aantastingen (pijler 1, preventie) vraagt om een actieve taak voor de overheid. Activiteiten op of in de bodem kunnen de kwaliteit van de bodem negatief beïnvloeden. Daarbij dwingt de onomkeerbaarheid van de meeste vormen van nadelige beïnvloeding van de bodem tot een sterk preventief beleid. Eenmaal opgetreden verontreinigingen en aantastingen zijn vanwege kosten of de beperkte technische mogelijkheden dikwijls niet, of niet goed, ongedaan te maken. De overheid stelt daarom kaders voor activiteiten, zoals voor milieubelastende activiteiten, en neemt die op in algemene regels om nadelige beïnvloeding van de bodem te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken.

Overheidsinterventie bij het toedelen van functies (pijler 2) is evident. Boven en onder de grond speelt al van oudsher een belangenconcurrentie, gezien de diversiteit aan belangen die het gebruik betreffen. Op rijksniveau zijn daarom al in het verleden regels gesteld voor het afwegen en op elkaar afstemmen van alle betrokken belangen. Het betreft de afweging tussen onder meer milieu, natuur, water, economie en wonen. Onder de Omgevingswet komt daarbij ook bodem nadrukkelijker in beeld. Bij een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, zoals dat gebeurt in het omgevingsplan, moet ook rekening worden gehouden met de kwaliteit van de bodem.

De gemeente Zwolle heeft een visie op ondergrondse thema's als drinkwaterwinning, bodem- en grondwatersanering en bodemenergie. En plukt daar straks de vruchten van: sanering van de vervuilde binnenstadbodem kan voor weinig geld meeliften met energiebesparende warmte- en koudeopslag.

Bij het omgaan met historische bodemverontreinigingen (pijler 3) wordt meer verantwoording neergelegd bij de eigenaren van de grond. Deze verschuiving is mogelijk, omdat de verontreinigingen met de meeste risico's zijn aangepakt. Onder de Wet bodembescherming vond sanering plaats op basis van een beschikking. Onder de Omgevingswet zal de eigenaar de aanpak volgens algemene regels uitvoeren. Voor beide geldt dat de aanpak pas plaatsvindt op een natuurlijk moment en op een door hen gekozen wijze, binnen de ruimte die de wet biedt. Niet de overheid, maar de burger als opdrachtgever of eigenaar is daarmee primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van zijn bebouwing en zijn grond. Deze mogen evenwel geen onaanvaardbare veiligheids- en gezondheidsrisico's opleveren voor hemzelf of voor derden¹⁵.

Dit betekent niet dat er geen publiek belang meer is bij historische bodemverontreinigingen. De overheid stelt nog steeds de grenzen vast waarbinnen activiteiten, zoals het bouwen, graven en toepassen van grond, mogen plaatsvinden op of in historisch verontreinigde bodem. De overheid stelt de grens vast, waarboven de bodemkwaliteit onaanvaardbare risico's voor de gezondheid oplevert. Als deze bovengrens wordt overschreden, is de eigenaar verplicht om maatregelen te nemen om de gezondheidsrisico's te beperken. Verzuimt de eigenaar dit te doen, dan zal de overheid in zijn plaats en voor zijn kosten de risicobeperkende maatregelen nemen. De definitieve aanpak van de historische verontreiniging kan wachten op een natuurlijk moment, bijvoorbeeld bij een bouwactiviteit.

Als de bodemkwaliteit niet overeenkomt met de toegedeelde functie, en de functie wordt gerealiseerd, ontstaat er eveneens een publiek belang, omdat bedrijven en particulieren niet altijd uit eigen beweging risicoreducerende maatregelen nemen. Zij moeten kosten maken, waarvan zij niet direct de positieve gevolgen ondervinden of zich daarvan bewust zijn. Daarom is een kader ontwikkeld, waarbij, zoveel mogelijk door het stellen van algemene regels, in ieder geval bij het uitvoeren van een activiteit, zoals het bouwen van een bouwwerk met een verblijfsfunctie op verontreinigde grond, de risico's worden beperkt.

Het grondwater neemt een bijzondere positie in binnen het publieke domein. Het grondwater stroomt, is moeilijk beheersbaar en het betreft een collectief goed (onder andere voor de bereiding van drinkwater). En er is geen

15 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 41.

‘eigenaar’ van het grondwater¹⁶. Nieuwe verontreinigingen moeten worden voorkomen. Europese richtlijnen¹⁷ geven hiervoor een kader (zie paragraaf 4.2). De aanpak van een historische grondwaterverontreiniging per individueel geval is technisch, financieel en/of milieuhygiënisch vaak niet doelmatig. Een gebiedsgericht beheer maakt integratie van waterkwantiteitsbeheer en waterkwaliteitsbeheer mogelijk. Een rol van de overheid bij het grondwater is daarmee onvermijdelijk.

2.3.2 Uitwerking subsidiariteitsbeginsel; verdeling bestuurslagen

Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen zijn alle belast met de zorg voor de fysieke leefomgeving. Onder de Omgevingswet liggen de taken voor de fysieke leefomgeving in beginsel bij de gemeenten en waar het gaat om het waterbeheer, bij de waterschappen, tenzij er dragende argumenten zijn om die taken op een hoger niveau te beleggen (‘decentraal, tenzij’). Dit beginsel is verankerd in artikel 2.3 van de Omgevingswet. Gemeenten zijn de overheidslaag die het dichtst bij de burger staat. De gemeente draagt zorg voor een veilige en leefbare woon- en werkomgeving en is het eerste aanspreekpunt als het gaat om voorzieningen voor de burger. Zij brengt samenhang aan tussen de verschillende beleidsterreinen in de lokale context. Deze decentralisatiegedachte sluit aan bij de beoogde verdeling van de publieke bodemtaken over de bestuurslagen. Met name bij het duurzaam en efficiënt omgaan met historische bodemverontreinigingen geldt een grote mate van beleidsvrijheid voor lagere overheden en de mogelijkheid om rekening te houden met specifieke lokale omstandigheden.

Door de eeuwenlange ophogingen en bedrijvigheid zijn veel oude binnensteden verontreinigd geraakt met zware metalen. Deze bevinden zich veelal in de bovenste meter van de stadsbodem. Dit is de contactzone waar kinderen kunnen spelen en waar gewassen in kunnen worden geteeld. In steden waar van oudsher veel chemische wasserijen aanwezig waren, bevinden zich dikwijls koolwaterstoffen in het grondwater. Beide voorbeelden verlangen een verschillende aanpak en vragen om lokaal maatwerk.

Weer een andere aanpak is nodig bij het omgaan met (voormalige) slootdempingen in het landelijk gebied, waarvan de agrariër hinder kan hebben bij goed landbouwkundig gebruik van zijn perceel. In een jonge en schone gemeente kan de nadruk in het bodembeheer juist weer liggen op preventie en ambitieuze doelstellingen ten aanzien van hergebruik van grond.

De bestuursorganen dienen hun taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet op een doelmatige en doeltreffende wijze uit te oefenen en daarbij rekening te houden met elkaars taken en bevoegdheden, waarbij zo nodig afstemming met andere bestuursorganen plaatsvindt. Dit is erop gericht om onnodige bureaucratie te voorkomen en om bestuursorganen de ruimte te geven voor maatwerkoplossingen. De Omgevingswet bevat, in tegenstelling tot de Wet bodembescherming, geen verplichte specifieke afstemmingsbepalingen tussen overheden. Overheden kunnen de onderlinge afstemming zelf op verschillende manieren vormgeven.

De bevoegdheidsverdeling wordt voor de drie pijlers van het bodembeleid als volgt uitgewerkt.

Eerste pijler: Beschermen van de bodem tegen nieuwe verontreinigingen en aantastingen.

De bescherming van de bodem vindt plaats met behulp van algemene regels gericht op preventie, de specifieke zorgplicht voor bodem. Voorkomen moet worden dat er onomkeerbare schade optreedt waardoor het natuurlijk kapitaal van de bodem vermindert. Voor bodembedreigende activiteiten, zoals de opslag van bulkvloeistoffen (benzine, chemicaliën en dergelijke), is ervoor gekozen om deze preventieve regels te stellen op rijksniveau. Het betreft hier een maatschappelijk vraagstuk van algemeen belang, namelijk de bescherming van de bodemkwaliteit, waarbij het uit het oogpunt van efficiency, eenheid in regelgeving en transparantie gewenst is om dit vraagstuk te

16 Het wordt eigendom van de grondeigenaar zodra het door een bron, put of pomp aan de oppervlakte is gekomen, zie artikel 20 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek.

17 Kaderrichtlijn Water 2000/60/EG en Dochterrichtlijn Grondwater 2006/118/EG.

regelen met landelijk uniforme regels. Bij deze algemene rijksregels over milieubelastende activiteiten wordt wel ruimte gegeven voor aanvullende (of afwijkende) decentrale regels. Dit wordt expliciet in de desbetreffende rijksregels aangegeven.

Gemeente, provincie, waterschap en de rijksoverheid kunnen bevoegd gezag zijn voor een omgevingsvergunning voor activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving, zoals milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten. In de bij algemene maatregel van bestuur uit te werken beoordelingsregels voor die omgevingsvergunningen zullen ook de gevolgen voor de bodem worden meegenomen. Een omgevingsvergunningplicht kan ontstaan uit de Omgevingswet zelf of op grond van een waterschapsverordening, een omgevingsverordening van de provincie of een omgevingsplan van de gemeente.

Tweede pijler: Evenwichtig toedelen van functies aan locaties, rekening houdend met de kwaliteiten van de bodem.

De gemeente is primair aan zet om functies toe te delen aan locaties, rekening houdend met onder meer de kwaliteit van de bodem. In de omgevingsvisie maakt de gemeente een brede afweging van belangen en kunnen ook de ambities voor bodem worden vastgelegd. In het omgevingsplan vindt vervolgens de daadwerkelijke toedeling van functies aan locaties plaats en stelt de gemeente overige regels die daarvoor nodig zijn. Over de inhoud van het omgevingsplan worden in de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet instructieregels gesteld. In dit wetsvoorstel is geregeld dat in ieder geval instructieregels worden gesteld met het oog op de bescherming van de bodem of ter voorkoming van ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid vanwege het gebruik van de bodem. Zo kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat bodembedreigende activiteiten in de nabijheid van kwetsbare gebieden worden gerealiseerd. Daarnaast kan op die manier rekening worden gehouden met historische bodemverontreinigingen, die van invloed zijn op het huidige of het toekomstige gebruik.

Ook provincies stellen een omgevingsvisie vast met de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het provinciale grondgebied en de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid. In haar visie kan de provincie rekening houden met de kwaliteiten van de bodem bij het bepalen van de ambities voor de uitvoering van de taken die aan de provincies zijn toebedeeld, bijvoorbeeld voor kwetsbare gebieden zoals natuurgebieden.

De provincie heeft als taak het beheer van watersystemen die aan haar zijn toegedeeld en het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden, met het oog op de winning van water voor de bereiding van drinkwater. In het regionale waterprogramma stelt de provincie de beleidskaders, de strategische doelen en gekwantificeerde opgaven vast voor watersystemen die niet in het beheer zijn bij het Rijk. Dat waterprogramma bevat ook de maatregelen die door de provincie worden genomen, bijvoorbeeld op grond van de kaderrichtlijn water. Het provinciale waterprogramma werkt door als kader voor het beheer door waterschappen.

De provincie kent uit hoofde van haar taken ook functies toe, zoals grondwaterbeschermingsgebieden. Zij stelt regels ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning in deze grondwaterbeschermingsgebieden. In de keuze van de aard van de regels is de provincie vrij. Dit kunnen instructieregels zijn, algemene regels gericht tot een ieder, een verplichte omgevingsvergunning voor bepaalde activiteiten of een combinatie daarvan.

De verplichting om een omgevingsvisie op te stellen geldt niet voor waterschappen. Waterschappen kunnen wel betrokken worden bij omgevingsvisies die door andere bestuursorganen worden opgesteld. Waterschappen kunnen in hun waterbeheerprogramma aanvullende functies aan watersystemen toekennen, als dit uitdrukkelijk is voorzien in het regionale waterprogramma van de provincie.

Het Rijk stelt de nationale omgevingsvisie vast en betreft daarbij zijn beleidsvoornemen voor de ondergrond. Hierbij wordt gekeken naar de kwaliteiten van de bodem.

Derde pijler: Duurzaam en doelmatig beheren van de resterende historische bodemverontreinigingen en - aantastingen.

De zorg voor de historische verontreinigingen in de bodem, waar deze tot risico's voor de gezondheid leiden, berust bij de gemeente. Dit is conform het uitgangspunt van de Omgevingswet: decentraal, tenzij. Dit betekent tegelijkertijd een wijziging in de bestaande bestuurlijke verhoudingen. De Wet bodembescherming kent het bevoegd gezag nog toe aan de twaalf provincies en 29 grotere gemeenten. Bodemsanering in de kleinere gemeenten werd door of onder het gezag van de provincie uitgevoerd. De reden voor deze situatie was de benodigde mate van deskundigheid die moest worden opgebouwd voor het goed kunnen laten uitvoeren van een bodemsanering. Inmiddels is in deze situatie een aantal dingen veranderd. Praktisch alle bekende locaties met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid, de ecologie en onaanvaardbare verspreidingsrisico's zijn inmiddels aangepakt. De resterende verontreinigingen worden aangepakt onder de Omgevingswet, op het moment dat er op de betrokken locatie een activiteit plaatsvindt. In de aanloop naar de Omgevingswet zijn afspraken¹⁸ gemaakt over een goede en zorgvuldige overgang van taken en verantwoordelijkheden en over het beheren, delen en verder ontwikkelen van kennis. De bestaande informatievoorziening, ondersteuning en vraagbaakfunctie, zoals deze nu door Rijkswaterstaat/Bodem+ wordt verricht, wordt gedurende de implementatieperiode voortgezet. Daarnaast werken de regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) aan gemeenschappelijke kennisopbouw.

De overheid geeft de kwaliteit aan die hoort bij een bepaalde functie. Om die functie, bijvoorbeeld wonen, te kunnen realiseren, moet een initiatiefnemer ervoor zorgen dat de kwaliteit van de bodem overeenkomt met de functie wonen of hij kan maatregelen nemen om blootstelling aan de verontreiniging te voorkomen. Dit systeem wordt in de uitvoeringsregelgeving uitgewerkt. De inhoud van deze algemene regels zal sterk lijken op de huidige regelgeving, bijvoorbeeld de regels voor het toepassen van grond en voor uniforme saneringen. Gemeenten krijgen in het nieuwe stelsel een bepaalde mate van beleidsvrijheid, bijvoorbeeld op het gebied van normstelling en de saneringsdoelstelling. Zij krijgen zo mogelijkheden om rekening te houden met gebiedseigen relevante feiten en omstandigheden en dus integrale afwegingen te maken.

Als onaanvaardbare risico's zich voordoen dan zijn specifieke regels van toepassing. Het Rijk stelt de grens waarboven gesproken wordt van onaanvaardbare risico's voor de gezondheid als gevolg van bodemverontreiniging. Vervolgens geeft het Rijk de gemeente op wettelijk niveau bevoegdheden om op te kunnen treden in deze (bijzondere) omstandigheden.

Het grondwater is onderdeel van de fysieke leefomgeving, waarvoor de zorg in beginsel berust bij de gemeenten. De Wet bodembescherming biedt voor het beheer van de grondwaterkwaliteit een specifieke regeling. Deze specifieke regeling komt met de inbouw van bodem in de Omgevingswet te vervallen, en daarmee wordt het beheer van de grondwaterkwaliteit een integraal onderdeel van het beheer van watersystemen. Hieronder valt, voor zover van belang, ook de aanpak van historische bodemverontreinigingen. De provincie is verantwoordelijk voor een specifiek onderdeel van het beheer van watersystemen, onder andere op grond van de kaderrichtlijn water. Onder dit beheer, thans geregeld in de Waterwet, valt ook het beheer van de grondwaterkwaliteit. Onderdelen van deze beheertaak moet de provincie neerleggen bij de waterschappen. De provincie kan de beheertaak voor regionale wateren ook neerleggen bij een gemeente (in de omgevingsverordening) of zelf houden. Waterschappen zijn onder meer belast met de uitvoering van regionale waterprogramma's.

De historisch gegroeide taakverdeling van het beleidsonderdeel grondwater wordt niet fundamenteel herzien. Wel wordt bezien of de provinciale grondwaterbevoegdheden in de uitvoeringsregelgeving nader kan worden geëxpliciteerd.

¹⁸ Convenant Bodem en Ondergrond 2016-2020, Stcrt. 2015, 14854; artikel 12 en 13.

3. Instrumentarium voor bodembeleid

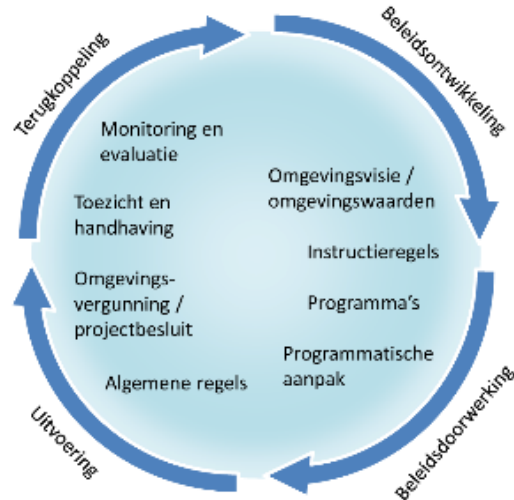
3.1 Instrumenten Omgevingswet voor uitvoering bodembeleid

Voor de uitvoering van het bodembeleid is het reguliere instrumentarium van de Omgevingswet in de meeste gevallen afdoende. Om dit instrumentarium van het nieuwe bodembeleid, inclusief de aanpak van verontreinigde locaties, te beschrijven, kan gebruik worden gemaakt van het bestuurskundige concept van de beleidscyclus, dat ook in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet is beschreven¹⁹. De beleidscyclus duidt aan hoe het beleidsproces in het omgevingsrecht verloopt en in welke fase van beleidsvorming en –uitvoering van welke instrumenten gebruik kan worden gemaakt. Aan de linker zijde van de cyclus, in het gedeelte dat wordt aangeduid met ‘uitvoering’, staan de initiatiefnemers van activiteiten en projecten centraal. Voorop staat de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer voor de kwaliteit van de bodem, die met name tot uitdrukking komt in de specifieke zorgplicht voor bodem (zie paragraaf 3.3.1.1 over de specifieke zorgplicht bodem). Waar inkadering van activiteiten door de overheid nodig is, gebeurt dat zoveel mogelijk door algemene regels (zie paragraaf 3.3.2 over instrumenten voor specifieke activiteiten). Als toestemming van de overheid in specifieke gevallen wel gewenst is, verloopt die primair via een omgevingsvergunning (zie paragraaf 3.3.2.4 over wateractiviteiten).

De zorg van de overheid is er in algemene zin op gericht de fysieke leefomgeving te verbeteren waar deze tekortschiet en kwaliteiten te behouden waar deze goed zijn. De beleidscyclus vormt het algemene denkmodel voor situaties dat overheden een opgave in de fysieke leefomgeving oppakken en daarvoor beleid formuleren. Een strategische, integrale omgevingsvisie voor het gehele grondgebied is nodig om te bepalen hoe de taken van een bestuursorgaan worden ingevuld en om de verdere ambities voor de fysieke leefomgeving te formuleren. In programma's formuleert de overheid de maatregelen die leiden tot de gewenste kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving, een aspect of een gebied (zie deze paragraaf over programma). De zorg van de overheid wordt inhoudelijk ingekleurd en geconcretiseerd met regels die gericht zijn tot bestuursorganen, zogenaamde instructieregels (zie paragraaf 3.3.2.1 over bouwen van bouwwerken met een verblijfsfunctie) en in algemene regels voor burgers en bedrijven. Voor bodem worden de beleidsdoelstellingen waar nodig verwerkt in de instructieregels en de algemene regels zelf; de inzet van omgevingswaarden is vooralsnog niet voorzien. Via monitoring bepaalt de overheid of aan omgevingswaarden wordt voldaan en wat de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving is. De cyclische aanpak is een uiting van een paradigmawisseling: van behoud en bescherming naar een actieve aanpak om voortdurend te werken aan een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

¹⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 22-25.

Figuur 1: De beleidscyclus van de Omgevingswet.



Naast de zes kerninstrumenten (de omgevingsvisie, het programma, decentrale regels (gemeentelijk omgevingsplan, provinciale verordening, waterschapsverordening), algemene rijksregels, omgevingsvergunning en het projectbesluit)²⁰ geeft de Omgevingswet ondersteunende instrumenten, zoals gedoogplichten, regels over grondexploitatie, financiële instrumenten, advisering, bevoegdheden in bijzondere omstandigheden en regels over informatievoorziening. Deze zes kerninstrumenten en de ondersteunende instrumenten kunnen als volgt worden ingezet voor het waarborgen van de gebruikswaarde van de bodem en het duurzaam gebruik van de functionele eigenschappen van de bodem.

Omgevingsvisie

De visievorming op verschillende terreinen wordt in de omgevingsvisie niet alleen samengevoegd, maar ook met elkaar verbonden. In dit verband komt ook aan de orde op welke wijze het bestuursorgaan wil omgaan met de (fysische, ecologische en chemische) kwaliteit van de bodem. De bodem biedt kansen en een goede bodemkwaliteit biedt ruimte voor verantwoord gebruik. In een omgevingsvisie kan een bestuursorgaan bijvoorbeeld de strategische doelen voor klimaat, waterregulatie, biodiversiteit, natuurwaarden en ontwikkelingen van de stad op lange termijn koppelen aan haar ambitie ten aanzien van de kwaliteiten van de bodem. De toenemende drukte in de ondergrond en het bodemgebonden bovengronds gebruik maken een goede afweging van alle kwaliteiten en belangen noodzakelijk.

²⁰ In de memorie van toelichting behorende bij de Omgevingswet worden deze instrumenten uitgebreid beschreven. In deze memorie van toelichting wordt een zeer beknopte beschrijving van de instrumenten gegeven.

Belang van de kwaliteit van de bodem

De bodem is onderdeel van het dynamische grond-water-sediment-systeem. De bodem is opgebouwd uit diverse goed waterdoorlatende lagen, die gescheiden zijn door slecht doorlatende, veelal kleilagen. In het algemeen worden de diepere waterdoorlatende lagen gebruikt voor opslag van (strategische) drinkwatervoorraden en wordt in de ondiepere lagen (de occupatielaag) de ondergrondse infrastructuur aangebracht. Om de kwaliteit van het bodemsysteem met de verschillende bodemlagen en het daarin voorkomende grondwater te borgen, is het van belang om de natuurlijke bodemopbouw zoveel mogelijk in tact te laten. Dit houdt in dat voor een toepassing in de diepere ondergrond die meerdere bodemlagen doorsnijdt, zoals bijvoorbeeld bij bodemenergiesystemen en (drink)waterwinning sprake moet zijn van een duurzaam gebruik van bodem en water. Dit betekent dat de toepassing niet ten koste mag gaan van het belang van de bescherming van bodem en water en dat een zorgvuldige afweging zal moeten worden gemaakt met andere belangrijke functies die de bodem kan vervullen.

Het is ongewenst dat grondwater uit verschillende watervoerende pakketten of grondwater van verschillende kwaliteiten (ook binnen één watervoerend pakket) worden vermengd. Door vermenging van diepere en ondiepere waterlagen kunnen namelijk schone diepere lagen verontreinigd raken. Door het aantrekken van brak of zout grondwater kan verzilting van zoet grondwater optreden. Deze effecten kunnen leiden tot verarming van de diversiteit in grondwaterkwaliteit, met consequenties voor ecosystemen en (toekomstige) gebruiksmogelijkheden.

Programma

Er zijn verplichte en vrijwillige programma's. Een verplicht programma op grond van de kaderrichtlijn water en de grondwaterrichtlijn is het provinciale regionaal waterprogramma en het waterbeheerprogramma van de waterschappen. Deze waterprogramma's, nu vooral gericht op de kwantiteitsaspecten van een grondwaterlichaam, zullen met de intrekking van de specifieke regeling in de Wet bodembescherming ook aandacht gaan besteden aan kwaliteitsaspecten. De kwaliteit van het grondwater in een grondwaterlichaam, waarop een historische verontreiniging van invloed kan zijn, zal een volwaardig onderdeel worden van het beheer van het watersysteem. Waar nodig zullen deze programma's ook maatregelen bevatten die op deze situaties zijn gericht.

Daarnaast kunnen vrijwillige programma's uitvoering geven aan doelen en ambities op kleinere schaal gesteld in de omgevingsvisie, bijvoorbeeld ter bescherming van een waterwinning of voor de ontwikkeling van een andere gewenste gebiedskwaliteit. Ook nieuwe verontreinigingen kunnen aan de orde komen. Daarop zullen weliswaar in principe andere regels, zoals de specifieke zorgplicht bodem, worden toegepast, maar het is niet uitgesloten dat in samenhang daarmee, ook door de beheerder van het grondwater maatregelen worden getroffen.

De gebiedsgerichte aanpak van de verontreiniging van het diepere grondwater blijft mogelijk, nu in de vorm van een programma. De eerder aan de gebiedsgerichte aanpak verbonden beperkingen, zoals die voortkwamen uit de bevoegdheidsverdeling en de reikwijdte van de Wet bodembescherming²¹, komen daardoor te vervallen, wat de inzet van dit meer volwaardig instrument zal bevorderen.

Algemene regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving

²¹ De Wet bodembescherming maakte het niet mogelijk om een integrale afweging in het gebied te maken. Daarnaast kon alleen (met medewerking van) het bevoegd gezag Wet bodembescherming een gebiedsgerichte benadering van het diepere grondwater worden gerealiseerd.

Een belangrijke categorie regels die overheden stellen om aan hun taken op het gebied van de fysieke leefomgeving invulling te geven, vormen de regels over activiteiten die door burgers en bedrijven of overheden in de fysieke leefomgeving worden uitgevoerd. Deze regels kunnen door gemeenten (in een omgevingsplan), waterschappen (in de waterschapsverordening), provincies (in de provinciale omgevingsverordening) en door het Rijk (in een algemene maatregel van bestuur of ministeriele regeling) worden gesteld.

Algemene rijksregels

Voor het beschermen van de bodem zullen direct werkende rijksregels worden gesteld over bodemrelevante activiteiten. Deze regels strekken er toe dat geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt. Daarnaast zullen rijksregels eisen gaan stellen aan activiteiten, wanneer er een (vermoeden van een) historische bodemverontreiniging aan de orde is. Deze regels kunnen betrekking hebben op de normering, de onderzoeksverplichtingen, de uniforme aanpak en worden opgenomen in de uitvoeringsregelgeving, zoals het Besluit activiteiten leefomgeving. Deze regels zullen optimale ruimte bieden voor lokaal maatwerk.

Omgevingsplan

In het omgevingsplan worden functies aan locaties toebedeeld en wordt aangegeven op welke wijze en onder welke voorwaarden deze functies ter plaatse kunnen worden gerealiseerd en uitgeoefend. De kwaliteit van de bodem is een van de belangen die bij het toedelen van functies wordt meegewogen. Bepaalde nieuwe industriële activiteiten kunnen bijvoorbeeld beter niet op of in de buurt van kwetsbare bodemgebieden worden gesitueerd of bij de toedeling van functies kan al rekening worden gehouden met de bijvoorbeeld de fysieke kwaliteit van de bodem. Daarnaast bevat het omgevingsplan de vertaling van de instructieregels die het rijk en de provincie hebben gesteld, inclusief de invulling van de beleidsruimte die de algemene rijksregels geven, in de vorm van de mogelijkheid van maatwerkregels.

Een initiatiefnemer (burger of bedrijf) zal, als hij een activiteit op of in de bodem wil uitvoeren, eerst het omgevingsplan raadplegen om te zien, welke eisen er gesteld zijn, bijvoorbeeld of een onderzoek noodzakelijk is. Wanneer een onderzoek nodig is en daaruit blijkt dat er een bepaalde norm wordt overschreden, zal de initiatiefnemer maatregelen moeten nemen om de risico's te beperken. De verwachting is dat burgers en bedrijven meer vrijheid zullen ervaren als gevolg van de ontstane mogelijkheid om maatregelen in te passen in de eigen processen.

Provinciale omgevingsverordening

De provinciale omgevingsverordening kan onder meer instructieregels bevatten voor het omgevingsplan van de gemeente en voor de waterschapsverordeningen. Voor bodem kan dit bijvoorbeeld aan de orde zijn bij het beheer van historische grondwaterverontreinigingen.

Waterschapsverordening

In de waterschapsverordening kunnen de gebods- en verbodsbepalingen, die zich richten tot onderhoudsplichtigen en diegenen die handelingen uitvoeren in watersystemen, ook betrekking hebben op de kwaliteiten van de bodem. Regels voor milieubelastende activiteiten kunnen eveneens betrekking hebben op de gevolgen voor historische verontreinigingen in het grondwater.

Omgevingsvergunning

Het beschermen van de bodem is één van de belangen die worden betrokken bij het beoordelen van aanvragen om een omgevingsvergunning, voor bijvoorbeeld een milieubelastende activiteit. Hetzelfde geldt overigens bij het opstellen van direct werkende rijksregels over milieubelastende activiteiten.

Het huidige toetsingkader uit de Nederlandse Richtlijn Bodem (NRB) zal de basis vormen voor de uitwerking van het toetsingkader in de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet. Aan de omgevingsvergunning kan een gemeente maatwerk voor de initiatiefnemer of aanvullende eisen (maatwerkvoorschriften) koppelen, die bijvoorbeeld van toepassing zijn op specifieke (bouw)activiteiten.

Projectbesluit

Een groot project van bovengemeentelijk of nationaal belang kan worden uitgevoerd met een projectbesluit, dat diverse aspecten van de leefomgeving raakt. Bij een projectbesluit kan regelgeving of besluitvorming op het gebied van bodem of grondwater(kwaliteit) in het spel zijn. Bijvoorbeeld in verband met grondverzet, bronbemaling in de buurt van verontreiniging of verbetering van de bodemkwaliteit voor een gevoelige functie.

Het bevoegd gezag voor het projectbesluit kan bepalen dat de met het project geassocieerde uitvoeringsbesluiten gecoördineerd worden voorbereid (zie artikel 5.45 van de Omgevingswet). Het kan bijvoorbeeld gaan om een omgevingsvergunning voor bodemaspecten. Binnen het projectbesluit vindt een integrale afweging plaats waarbij alle geldende normen en beoordelingsregels worden betrokken (waaronder die voor bodem).

Beperkte omvang van dit wetsvoorstel

De Omgevingswet biedt over het geheel genomen al voldoende ruimte om het onderwerp bodem te kunnen regelen en om het instrumentarium van de Omgevingswet ook voor bodem te kunnen inzetten op de wijze zoals in deze memorie van toelichting beschreven. Hierdoor kan dit aanvullingswetsvoorstel beperkt van omvang blijven.

Het toepassingsgebied, het instrumentenpakket, het belangenkader en de delegatiegrondslagen van de Omgevingswet zijn in de meeste gevallen breed genoeg om bodem daarin te kunnen betrekken. De Omgevingswet is van toepassing op de fysieke leefomgeving en op activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (artikel 1.2). Bodem wordt daar expliciet genoemd als onderdeel van de fysieke leefomgeving. De in de Omgevingswet opgenomen grondslagen voor het stellen van instructieregels door het Rijk (hoofdstuk 2) zijn op zich voldoende ruim om ook vanwege het beschermen van de bodem regels te kunnen stellen over bijvoorbeeld de inhoud van een omgevingsplan. Omwille van de duidelijkheid wordt dit nog wel geëxpliciteerd in artikel 2.28 van de Omgevingswet. Ook de grondslagen in hoofdstuk 4 van de Omgevingswet (Algemene regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving) voor het stellen van rechtstreeks werkende decentrale en Rijksregels zijn voldoende ruim. De regels over de omgevingsvergunning in hoofdstuk 5 van de Omgevingswet zijn eveneens voldoende breed voor bodem.

Uiteindelijk bleek daarom slechts een beperkt aantal aanvullingen op het wettelijke stelsel van de Omgevingswet nodig te zijn om het nieuwe bodembeleid adequaat te kunnen instrumenteren op het niveau van wet en uitvoeringsregelgeving. Die aanvullingen zijn opgenomen in dit wetsvoorstel. De meeste aanvullingen hebben betrekking op de ondersteunende instrumenten die hierna in paragraaf 3.2 worden behandeld.

3.2 Ondersteunende instrumenten Omgevingswet voor bodembeleid

Gedoogplichten

Hoofdstuk 10 van de Omgevingswet bevat gedoogplichten die van rechtswege gelden (Afdeling 10.2) en gedoogplichten die bij beschikking moeten worden opgelegd (Afdeling 10.3). Zonder gedoogplicht is het niet mogelijk om een inbreuk te maken op het eigendoms- of zakelijk recht in de gevallen waarin een grondeigenaar of een andere rechthebbende, zoals een pachter of huurder, weigert medewerking te verlenen.

Voor bodem zijn er vier situaties te onderscheiden waarin het noodzakelijk kan zijn een gedoogplicht van rechtswege of bij beschikking op te leggen voor:

1. dulden van grondwaterbeheer;
2. maatregelen bij toevalsvondst in de bodem met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid;
3. naleving zorgplicht bodem;
4. nazorg.

Het inzetten van de gedoogplicht moet zorgvuldig worden afgewogen, aangezien een gedoogplicht een inbreuk is op eigendomsrechten. Het is een ultimum remedium.

Dit wetsvoorstel voegt de bevoegdheid om van rechtswege of bij beschikking in dergelijke gevallen een gedoogplicht op te leggen toe. De artikelsgewijze toelichting gaat dieper in op de specifieke noodzaak van de verschillende gedoogplichten bij bodemverontreiniging.

Publiekrechtelijk kostenverhaal (grondexploitatie)

In hoofdstuk 12 van de Omgevingswet zijn de hoofdlijnen van het wettelijk stelsel van publiekrechtelijke kostenverhaal bij locatie- en gebiedsontwikkeling (grondexploitatie) opgenomen. Bij algemene maatregel van bestuur worden in ieder geval de kosten van bodemsanering aangewezen als verhaalbare kosten.

Financiële bepalingen

Hoofdstuk 13 van de Omgevingswet bevat financiële bepalingen die rechtstreeks betrekking hebben op besluiten. Het gaat om financiële bepalingen over vergunningen, leges en interbestuurlijke financieringsregelingen.

De Wet bodembescherming bevat – sinds 1998 – een legesverbod voor beschikkingen (artikel 86a), omwille van het verlagen van de lasten voor bedrijven en de aannahme dat leges milieu-investeringen zouden afremmen. Voor alle andere onderdelen van wetten die in de Omgevingswet opgaan, is het heffen van leges onder het huidige recht toegestaan.

Continuering van het verbod voor bodem zou betekenen dat binnen één omgevingsvergunning zowel legesplichtige als niet-legesplichtige onderdelen bestaan. Het streven naar integratie en uniformering is aanleiding om de bestaande uitzonderingen op de hoofdregel te schrappen. Met de intrekking van de Wet bodembescherming is het voormalige legesverbod opgeheven. Gemeenten en provincies mogen dan leges heffen voor besluiten die ze nemen op verzoek van burgers en bedrijven. Of ze daarvoor kiezen en zo ja, de hoogte daarvan²² is een keuze op basis van de voor- en nadelen van het heffen van leges.

De Omgevingswet biedt een grondslag om voor enkele specifieke gevallen in een vergunning financiële voorschriften op te nemen. Het gaat hier om het bieden van financiële zekerheid voor het nakomen van verplichtingen die in de vergunning zijn opgenomen of voor de dekking van aansprakelijkheid uit schade. De gevallen worden bij algemene maatregel van bestuur aangewezen. Het voorstel is om dit artikel uit te breiden naar maatwerkvoorschriften. Zo wordt de mogelijkheid gecreëerd voor meer flexibiliteit bij het opruimen van nieuwe verontreinigingen.

De Bedrijvenregeling, juridisch verankerd in het Besluit financiële bepalingen bodemsanering, is een subsidieregeling voor eigenaren en erfpachters van in gebruik zijnde en blijvende bedrijfsterreinen voor de aanpak van historische verontreinigingen. Deze regeling werkt in de praktijk goed. De Omgevingswet biedt geen basis voor subsidieregelingen. De Bedrijvenregeling wordt daarom ingepast in de Kaderwet subsidies I en M²³. Wel is enige inhoudelijke aanpassing van de regeling nodig.

Kostenverhaal is mogelijk bij maatregelen in bijzondere omstandigheden. Wanneer de overheid (gemeente) zelf onderzoek doet en maatregelen treft in het kader van het wegnemen van onaanvaardbare risico's die samenhangen met historische bodemverontreinigingen, worden hiermee kosten gemaakt. Kosten die samenhangen met de bodemkwaliteit van een terrein komen in principe voor rekening van de eigenaar of erfpachter. Met het instrument zoals neergelegd in artikel 19.6 van de Omgevingswet kunnen deze kosten, die gepaard gaan met het nemen van maatregelen, in het geval van onaanvaardbare risico's voor de gezondheid worden verhaald. Voor het verhaalsrecht via het privaatrecht wordt verwezen naar hoofdstuk 4.

De overige financiële instrumenten uit de Wet bodembescherming, veelal gerelateerd aan de saneringsparagraaf, namelijk de verplichte aankoopregeling op grond van de Wet bodembescherming, de Garantieregeling MKB

²² Kader voor de hoogte van leges is dat de optelsom van alle inkomsten uit leges niet hoger mag zijn dan de kosten die de gemeente daadwerkelijk maakt voor het uitvoeren van al die diensten.

²³ Wet van 14 december 2012, houdende regels inzake de verstrekking van subsidies door de Minister van Infrastructuur en Milieu (Kaderwet subsidies I en M).

(BMKB)/Regeling bijzondere financiering (bodemsanering), en het kostenverhaal op grond van artikel 75 van de Wet bodembescherming komen te vervallen.

In dit wetsvoorstel worden geen voorstellen gedaan voor nieuwe financiële instrumenten.

In het Kabinetsstandpunt van 17 maart 2014 naar aanleiding van het OESO rapport

“Water Governance in the Netherlands: Fit for the future?”,²⁴ is aangegeven dat er een nadere verkenning van het bekostigingsvraagstuk van het Nederlandse waterbeheer zal plaatsvinden. Als algemene richting geldt daarbij het principe dat degenen die profijt hebben of ingrepen doen die effect hebben op het waterbeheer (zoals bijvoorbeeld de landbouw en de industrie) ook de daarbij behorende kosten dragen (gebruiker/vervuiler betaalt principe) en om de bekostiging zoveel mogelijk decentraal te beleggen, waar dit efficiënt is.

Digitalisering en informatie

Goed informatiebeheer is essentieel voor een duurzaam beheer en gebruik van de bodem en het toedelen van functies in de ondergrond. Op grond van de Wet bodembescherming heeft informatiebeheer onder andere betrekking op informatie over de inventarisaties van potentiële locaties met bodemverontreiniging, informatie over locaties waar bodemonderzoeken en bodemsaneringen zijn uitgevoerd en het registreren van gevallen van ernstige bodemverontreiniging in het kadaster. Door informatiebeheer kwam er zicht op en inzicht in de omvang van de bodemverontreiniging in Nederland en de voortgang van de saneringsoperatie.

Ook in de toekomst is een goed informatiebeheer essentieel. Bodem- en ondergrondgegevens worden namelijk binnen de gehele overheid en in uiteenlopende sectoren, ook door bedrijven en burgers, gebruikt. Voorbeelden zijn de gegevens van grondwateronttrekking, de aanwezigheid van verontreiniging, de aanwezigheid van bodemenergiesystemen en de mogelijke kans op een bodemverontreiniging.

Feitelijke informatie over de fysieke leefomgeving is een belangrijke basis voor beleidsontwikkeling en besluitvorming. Daarnaast hebben initiatiefnemers behoefte aan duidelijke, online toegankelijke informatie over geldend beleid en gestelde regels. De Omgevingswet zorgt voor beschikbaarheid van gegevens over de fysieke leefomgeving en voor het op een doelmatige manier voldoen aan (Europese en nationale) rapportageplichten. Het gebruik van die gegevens kan ook leiden tot verbreding van kennis en vermindering van onderzoekslasten.

Bodeminformatie kan betrekking hebben op:

- de toestand (fysische, biologische en chemische kwaliteit) van de bodem (onderzoek, landsdekkend beeld etc.) onder andere ter voorbereiding van een vergunningaanvraag;
- de aanvaarbaarheid van risico's (onderzoek);
- de gevolgen van activiteiten voor de bodem (verontreiniging, aantasting) ter voorbereiding van een vergunningaanvraag;
- het toepassen van grond (geschiktheid kwaliteit, Bodemkwaliteitskaart);
- het gebruik en de functie van de bodem (omgevingsplan).

Deze informatie kan noodzakelijk zijn om een integrale afweging te kunnen maken. In de Omgevingswet is dan ook aangegeven dat informatie goed ontsloten dient te zijn en, wanneer mogelijk, ook herbruikbaar ter voorkoming van dubbel onderzoek (hergebruik van gegevens). Het digitaal stelsel van informatievoorziening over de fysieke leefomgeving voorziet in het gecoördineerd verzamelen van omgevingsdocumenten en andere gegevens over de fysieke leefomgeving. Doel hiervan is het op een toegankelijke manier ontsluiten van gegevens of informatie over de fysieke leefomgeving, het verminderen van onderzoekslasten en het ondersteunen van bestuursorganen bij de uitoefening van hun taken op grond van de Omgevingswet. Ook bij de Wet Basis

²⁴ Kamerstukken II, 2013-2014, 28 966, nr. 27.

Registratie Ondergrond (WBRO) is het uitgangspunt dat in de toekomst alle relevante bodem- en ondergrondgegevens op een centraal punt beheerd en beschikbaar gesteld worden (zie hoofdstuk 4).

Hoofdstuk 16 van de Omgevingswet biedt specifieke procedurele bepalingen voor elektronisch verkeer rond besluitvorming over de fysieke leefomgeving. Het betreft onder meer regels over het elektronisch indienen van een aanvraag of een melding, de landelijke voorziening waar deze indiening plaatsvindt en eisen aan omgevingsdocumenten. Hoofdstuk 20 van de Omgevingswet regelt het gegevensbeheer en de toegang tot gegevens, waaronder omgevingsdocumenten. Bodeminformatie is onderdeel van de gegevens over de fysieke leefomgeving.

Adviseurs

Hoofdstuk 17 van de Omgevingswet bevat regels over adviesorganen en adviseurs. In de nieuwe regelgeving voor bodem komt de rol van de Technische Commissie Bodem (TCB) als vaste adviescommissie te vervallen. Het betrokken onderdeel van de Wet bodembescherming keert daarom niet terug in de nieuwe wetgeving. De commissie heeft haar diensten bewezen bij alle veranderingen in het bodembeleid van de afgelopen jaren. In de brede context en integrale benadering van de fysieke leefomgeving passen de werkzaamheden van een sectorale commissie echter niet langer. Dit is ook in lijn met het kabinetsbeleid²⁵ om nieuwe vaste adviesraden en -commissies op rijksniveau te bezien op hun nut en noodzaak. Daarom is besloten om de werkzaamheden van de commissie in 2016 te beëindigen²⁶. Omdat kennis een belangrijk element is in het bodembeleid, wordt gezocht naar een flexibeler model voor technisch-wetenschappelijke kennis die afhankelijk van de maatschappelijke opgave kan worden ingezet voor onderzoek en advisering. De TCB is gevraagd hierover mee te denken en te adviseren. Ook de andere overheden worden hierbij betrokken.

Bijzondere omstandigheden

Bijzondere omstandigheden vergen bijzondere bevoegdheden. Deze zijn neergelegd in hoofdstuk 19 van de Omgevingswet. Deze verplichtingen en bevoegdheden hebben vooral betrekking op 'ongewone voorvallen'. Dat zijn gebeurtenissen die afwijken van het normale verloop van activiteiten en die significante nadelige gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving. Deze regels gaan over het (laten) nemen van maatregelen en het inwinnen van nadere informatie. Voor bodem zijn twee bijzondere omstandigheden te onderscheiden, die vragen om bijzondere bevoegdheden:

- een bodemverontreiniging als gevolg van een ongewoon voorval (zie paragraaf 3.3.1.2);
- een toevalsvondst in de bodem met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid (zie paragraaf 3.3.3).

Monitoring

Monitoring van nazorgverplichtingen bij de vaste bodem, bijvoorbeeld van het in stand houden van een leeflaag, wordt uitgevoerd door de eigenaar of de saneerder. De verplichting tot monitoring wordt, wanneer aan de orde, opgelegd in algemene regels of in vergunningvoorschriften. De huidige monitoringverplichtingen van grondwater door de overheid uit het Besluit kwaliteitseisen monitoring water 2009, ter implementatie van de kaderrichtlijn water en de grondwaterrichtlijn, blijven bestaan en worden opgenomen in de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet. Voor de monitoring van de grondwaterkwaliteit wordt gebruikt gemaakt van het landelijk meetnet grondwaterkwaliteit van het RIVM en de provinciale meetnetten grondwaterkwaliteit.

3.3 Het toepassen van instrumenten bij activiteiten

In onderstaand schema wordt op hoofdlijnen aangegeven hoe wordt omgegaan met de risico's ontstaan door een bodemverontreiniging.

²⁵ Wet van 3 juli 1996, houdende algemene regels over de advisering in zaken van algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk (Kaderwet adviescolleges).

²⁶ Kamerstukken II, 2015/16, 28663, nr. 64.

Bodemverontreinigingen					
Na 1987 (nieuwe verontreinigingen)	Ontstaan voor 1987 (historische verontreinigingen)				
Voorkomen van nieuwe verontreinigingen	Onaanvaardbaar risico voor de gezondheid		Overige risico's		
Zorgplicht Preventieve Bepalingen Maatregel in bijzondere omstandigheden (ongewoon voorval)	Maatregel door burger of bedrijf	Maatregel door overheid	Maatregel door burger of bedrijf		Maatregel door overheid
	Bij toevalsvondst in de bodem met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid wegnemen	Optreden als burger of bedrijf niet handelt	Gekoppeld aan activiteiten - Bouwen - Toepassen grond - wateractiviteiten		Programma (visie)
Verontreiniging of aantasting voorkomen en directe gevolgen beperken en zoveel mogelijk ongedaan maken	Risico's voor de gezondheid wegnemen		Risicoreducerende maatregelen		

3.3.1 Algemene regels voor alle activiteiten

Ter bescherming van de bodem is op alle activiteiten de specifieke zorgplicht voor bodem van toepassen en afhankelijk van de activiteit zelf, de zogenaamde preventieve bepalingen die betrekking hebben op het verrichten van deze activiteit op of in de bodem. De inhoud van deze regelgeving wordt in beginsel zonder inhoudelijke wijzigingen verwerkt in de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet.

Wanneer er zich een bijzondere omstandigheid voordoet, kunnen de bevoegdheden van afdeling 19.1 van de Omgevingswet over het ongewoon voorval worden ingezet.

3.3.1.1 Specifieke zorgplicht bodem

De zorgplicht is in de Wet bodembescherming een belangrijk instrument voor het voorkomen en herstellen van nieuwe bodemverontreinigingen. Kort gezegd komt het erop neer dat een ieder ervoor moet zorgen dat nieuwe bodemverontreinigingen en bodemaantastingen worden voorkomen. Doet zo'n verontreiniging of aantasting zich toch voor, dan is de veroorzaker verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd om de verontreiniging of aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken.

De zorgplicht is van toepassing op alle verontreinigingen die zijn ontstaan na 1987, de zogenaamde nieuwe verontreinigingen.

In de Omgevingswet is een algemene zorgplicht opgenomen. Voor bodem wordt de specifieke zorgplicht van artikel 13 Wet bodembescherming zonder beleidsinhoudelijke aanpassingen opgenomen in de uitvoeringsregelgeving²⁷. De grondslag hiervoor is artikel 4.3 Omgevingswet. De sturingsbevoegdheid, die onder de Wet bodembescherming lag bij het bevoegd gezag (provincies en grote gemeenten) gaat onder de Omgevingswet over naar alle gemeenten. Vanwege de rechtsgelijkheid en het principe de vervuiler betaalt blijft de grens tussen historische bodemverontreinigingen en nieuwe bodemverontreinigingen 1 januari 1987.

Er zal – onder voorwaarden en wanneer mogelijk - ruimte worden gecreëerd voor het bedrijfsleven om de aanpak van bodemverontreinigingen die onder de specifieke zorgplicht voor bodem vallen meer in te passen binnen de ontwikkelingen en processen van een bedrijf. De insteek blijft dat het verplicht is om bodemverontreiniging te voorkomen dan wel te beperken of ongedaan te maken, om zo een duurzaam gebruik van de bodem mogelijk te maken. Hierop zal in de toelichting bij de uitvoeringsregelgeving worden teruggekomen. De specifieke zorgplicht voor bodem onder de Omgevingswet omvat ook strafrechtelijke handhaving.

3.3.1.2 Ongewoon voorval

Een ongewoon voorval betreft een actuele gebeurtenis die noopt tot snel ingrijpen, zonder eerst de verschillende fasen te doorlopen, die normaal aan het tegengaan van verontreinigingen voorafgaan. Door op korte termijn maatregelen te nemen, kan immers worden voorkomen dat de dreigende verontreiniging daadwerkelijk plaatsvindt of dat de al optredende verontreiniging ernstiger vormen aanneemt.

De regeling voor ongewone voorvallen is te vinden in hoofdstuk 19 van de Omgevingswet, (Bevoegdheden in bijzondere omstandigheden). Een ongewone voorval, die een verontreiniging of aantasting van de bodem tot gevolg heeft, valt onder het begrip ongewoon voorval zoals dat onder de Omgevingswet is gedefinieerd²⁸. De regeling uit afdeling 19.1 van de Omgevingswet is daarmee van toepassing.

²⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 63.

²⁸ Ongewoon voorval: gebeurtenis, ongeacht de oorzaak daarvan, die afwijkt van het normale verloop van een activiteit, zoals een storing, ongeluk, calamiteit, waardoor significante nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving ontstaan of dreigen te ontstaan, waaronder: a. een geval van

Net als bij de specifieke zorgplicht voor bodem, komt de sturingsbevoegdheid te liggen bij de gemeenten. Daarnaast is in het nieuwe stelsel geen rol meer weggelegd voor de commissaris van de Koning. Dit strookt met het uitgangspunt van de Omgevingswet dat slechts één bestuurslaag verantwoordelijk is. De gemeente – als bevoegd gezag – verplicht de veroorzaker tot het treffen van maatregelen die redelijkerwijs van hem kunnen worden verlangd en beoordeelt daarbij welke maatregelen nodig zijn. Daarnaast kan de gemeente aanwijzingen geven. Wanneer nodig kan de gemeente zelf overgaan tot het treffen van maatregelen en vervolgens de kosten verhalen op de veroorzaker.

3.3.2 Instrumenten voor specifieke activiteiten

In het omgaan met historische verontreinigingen staat in het toekomstige stelsel niet meer ‘het geval’ centraal, maar wordt naar de kwaliteit van de bodem gekeken wanneer daar een natuurlijke aanleiding voor is, namelijk bij (voorgenomen) activiteiten in de fysieke leefomgeving. Onder de Wet bodembescherming wordt voor het omgaan met historische verontreinigingen en het doen van onderzoek het geval als uitgangspunt genomen. In het nieuwe systeem bepaalt de activiteit de benodigde bodemkwaliteit en het gebied dat moet worden onderzocht.

Vanuit het perspectief van de bodem is een aantal specifieke activiteiten gereguleerd. Het betreft het bouwen van bouwwerken met een verblijfsfunctie (paragraaf 3.3.2.1), grondwerk (paragraaf 3.3.2.2), het toepassen van grond en bagger (paragraaf 3.3.2.3), en sommige wateractiviteiten, zoals wateronttrekkingsactiviteiten (te weten het onttrekken van water en het in de bodem brengen van water (paragraaf 3.3.2.4 over wateractiviteiten).

3.3.2.1 Bouwen van bouwwerken met een verblijfsfunctie

De belangrijkste categorie activiteiten in relatie tot bodemkwaliteit die moet worden geregeld, betreft het bouwen van bouwwerken met een verblijfsfunctie. Deze activiteiten leveren potentieel risico's voor de gezondheid op wanneer er sprake is van een zekere mate van bodemverontreinigingen. Dat komt omdat risico's voor de gezondheid voortkomen uit blootstelling aan bodemverontreiniging, bijvoorbeeld via gewassen in de tuin, huisstof of uitdamping. Het stellen van regels over deze bouwactiviteiten is noodzakelijk om te voorkomen dat er wordt gebouwd op een bodem die kan leiden tot risico's voor de gezondheid.

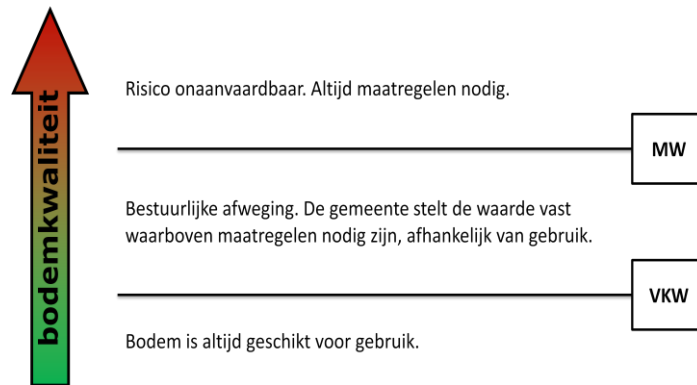
Bij het ontwerpen van deze regels, die vooral in de uitvoeringsregelgeving op grond van de Omgevingswet gestalte zullen krijgen, is een aantal uitgangspunten gehanteerd. Zo is voorzien in het hergebruiken van normen en regelingen die nu succesvol worden toegepast en wordt zoveel mogelijk aangesloten op de normensystematiek van geluid.²⁹ De normering van de Wet bodembescherming is solide en wordt daarom in dit wetsvoorstel en de uitvoeringsregelgeving gecontinueerd. Verder zal de normeringssystematiek meer worden gebaseerd op het gebruik van de bodem en de risico's voor de gezondheid. Dit nieuwe stelsel wordt hieronder nader beschreven.

Normenkader bouwen van bouwwerken met een verblijfsfunctie

Het beoogde stelsel voor het bouwen van bouwwerken met een verblijfsfunctie is gebaseerd op het gebruik van de bodem en de risico's voor de gezondheid. Naar analogie van het beoogde stelsel voor geluid zijn bij bodemkwaliteit twee waarden van belang: de maximale waarde (MW) en de voorkeurswaarde (VKW) (zie figuur). Boven de maximale waarde is sprake van onaanvaardbare risico's voor de gezondheid. Deze grens is gelijk aan het huidige criterium voor spoedeisende saneringen. De maximale waarde is gebaseerd op het wetenschappelijk onderbouwde Maximaal Toelaatbaar Risico (MTR; de concentratie van een stof in water, sediment, bodem of lucht waar beneden geen negatief effect is te verwachten). Hiermee wordt het bestaande beschermingsniveau in hoofdlijnen gecontinueerd.

een inbreuk op vergunningvoorwaarden als bedoeld in artikel 8 van de richtlijn industriële emissies, of b. een zwaar ongeval als bedoeld in artikel 3, onderdeel 13, van de Seveso-richtlijn.

²⁹ Zie de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Aanvullingswet geluid Omgevingswet. PM



Bouwen op een bodemkwaliteit boven de maximale waarde is alleen mogelijk nadat maatregelen zijn genomen om blootstelling aan onaanvaardbare risico's voor de gezondheid te voorkomen. Onder de voorkeurswaarde is ieder bodemgebruik mogelijk. Beide grenzen worden door het Rijk vastgesteld. De verdere uitwerking vindt plaats in de uitvoeringsregelgeving.

Tussen de maximale waarde en de voorkeurswaarde krijgt de gemeente de beleidsvrijheid om gebiedsgericht af te wegen welke eisen zij stelt aan de bodemkwaliteit bij ontwikkelingen, zo nodig onder (gebruiks)voorwaarden. Het voorgenomen type bodemgebruik en de gewenste gebiedskwaliteit spelen in de afweging een rol. Gemeenten krijgen de mogelijkheid om in hun omgevingsplan per gebied de grens vast te stellen waarboven niet kan worden gebouwd zonder dat de initiatiefnemer aanvullende maatregelen neemt. Deze grens moet wel beneden de door het Rijk vastgestelde maximale waarde liggen (zie figuur hierboven).

Bij de keuze van de waarde kan de gemeente bijvoorbeeld het gebruik van de grond in het specifieke gebied of het belang van de ecologie meewegen. Zo kunnen gemeenten met hoge ecologieambities strenge eisen stellen en gemeenten met dichtbebouwde binnensteden lagere ambities.

Met deze regels wordt de basis gelegd van de regulering van bouwen op verontreinigde grond. De keuze voor een nationale maximale waarde houdt verband met het belang van het voorkomen van onaanvaardbare risico's voor de gezondheid. Het uitgangspunt 'nee, tenzij' in geval van risico's voor de gezondheid in relatie tot het (voorgenomen) gebruik van de bodem zal nader worden vormgegeven in de uitvoeringsregelgeving.

Aandachtsgebieden in verband met verplicht bodemonderzoek

Om te bepalen of op een bepaalde locatie sprake is van een bodemverontreiniging die risico's oplevert, is bodeminformatie en bodemonderzoek nodig. Dat is nu in de bouwverordening en in de landelijke bodemregelgeving vastgelegd. Via een instructieregel, op te nemen in de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet, zullen gemeenten worden verplicht in het omgevingsplan aandachtsgebieden aan te wijzen waar een gerede kans bestaat dat de voorgenomen functie kan leiden tot risico's voor de gezondheid en waar derhalve een bodemonderzoek aan de orde is. Om gemeenten te stimuleren het aantal verplichte bodemonderzoeken (en daarmee de onderzoekslasten van de nieuwe regelgeving) terug te dringen, zal gemeenten worden voorgeschreven gebieden aan te wijzen waar bodemonderzoek nodig is. De gemeente zal zelf vooraf per gebied de afweging moeten maken of de beschikbare bodeminformatie, of juist de afwezigheid daarvan, een verplicht bodemonderzoek rechtvaardigt.

Over het algemeen is op basis van de onderzoeken uit het verleden goed bekend waar er mogelijk sprake is van bodemverontreinigingen. Daarom kan gericht worden aangegeven waar de kans op een nog niet ontdekte bodemverontreiniging dusdanig groot is dat het gerechtvaardigd is dat de gemeente een initiatiefnemer verplicht een bodemonderzoek te doen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een gevoelig gebruik in diffuus verontreinigde gebieden (historische binnensteden) of, op locaties waar in het verleden bodembedreigende activiteiten zijn uitgevoerd. Het is dus niet meer nodig om voor iedere bouwactiviteit eerst een (kostbaar)

bodemonderzoek te doen. Door deze meer gerichte benadering is de verwachting dat het aantal onderzoeken kan worden beperkt.

De onderzoeksplicht zal worden gekoppeld aan activiteiten van enige omvang. Voor bouwwerken met een verblijfsfunctie gaat het om bouwwerken die de grond raken, waar langdurig mensen verblijven.

Eisen aan bodemonderzoek

Uit het oogpunt van efficiency worden landelijke, uniforme regels gesteld voor de uitvoering van bodemonderzoek, gebaseerd op de nu al door iedere gemeente toegepaste NEN-normen. Voor bodemonderzoek wordt nu in zowel de nationale regels als de lokale regels gebruik gemaakt van NEN-normen. Deze normen werken naar ieders tevredenheid en geven duidelijkheid aan alle betrokkenen over de wijze waarop bodemonderzoek moet worden uitgevoerd. Dit is ook voor het hergebruik van grond en in relatie tot ARBO-wetgeving (daar worden dezelfde bodemonderzoeken gebruikt) van belang. Met landelijke, uniforme regels wordt voorkomen dat iedere gemeente uitvoerige, technische regelgeving in het omgevingsplan moet opnemen die naar verwachting in iedere gemeente gelijk zal zijn. In de huidige uitvoeringspraktijk is gebleken dat hierbij weinig behoefte is aan lokaal maatwerk. Uniforme regelgeving is ook van belang voor de voorspelbaarheid en een efficiënte uitvoering door aannemers en adviesbureaus.

Risicoreducerende maatregelen

Als bij een specifieke bouwactiviteit blijkt dat de aan de betrokken verblijfsfunctie gekoppelde norm voor bodemkwaliteit wordt overschreden, kan het bouwen alleen doorgang vinden nadat de initiatiefnemer maatregelen heeft genomen om de risico's te reduceren, zoals het verbeteren van de bodemkwaliteit, het aanbrengen van een afdeklaag of het aanpassen van het bouwplan. De Wet bodembescherming kent al (sinds 10 jaar) algemene regels voor bodemsanering in standaardsituaties (het Besluit uniforme saneringen). Dit besluit bevat verschillende aanpakken zoals het ontgraven tot de terugsaneerwaarde en het aanbrengen van een isolatielaag. Deze regels worden in de uitvoeringspraktijk breed ervaren als positief. Omwille van een gelijkwaardig beschermingsniveau en uit een oogpunt van efficiency zullen deze regels op rijksniveau worden vastgelegd met mogelijkheden voor lokaal maatwerk waar dat nodig is. Bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving wordt bezien of de regels op basis van de ervaringen tot nu toe verder kunnen worden vereenvoudigd, op meer situaties kunnen worden toegepast en of in uitzonderlijke gevallen een vergunningplicht wenselijk is.

Onderdeel van risicoreducerende maatregelen kunnen nazorgverplichtingen en gebruikbeperkingen zijn. Deze verplichten of beperkingen worden geregistreerd en kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de aangebrachte isolatielaag, het in stand houden van een leeflaag of verhardingslaag of het naleven van een beperking dat er niet gegraven mag worden in de resterende verontreiniging op grotere diepte.

Het registreren van dit type maatregelen is en blijft nodig. Onder de Wet bodembescherming werden deze geregistreerd in de gemeentelijke beperkingen registratie en in het kadaster, al dan niet verplicht op grond van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen. Hoe om te gaan met de registratie onder de Omgevingswet is een onderwerp dat nog in ontwikkeling is en zal verder vormgegeven worden in de uitvoeringsregelgeving.

3.3.2.2 Grondwerk, anders dan voor bouwactiviteiten met een verblijfsfunctie

Naast de bouw van verblijfruimtes zijn er veel andere activiteiten waarbij grondwerk plaatsvindt. Daarbij moet gedacht worden aan de bouw van andere gebouwen en infrastructuur, landschapsinrichting, het leggen en verleggen van kabels en leidingen of andere ondergrondse infrastructuur en het inrichten van de openbare ruimte met verharding, straatmeubilair en groen.

Het is wenselijk om grondwerk ook in de Omgevingswet te reguleren om milieufraude, ongewenste verspreiding van verontreinigingen en daaruit volgende mogelijke risico's, functieverlies en waardevermindering te voorkomen. Bij de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet zal worden bezien op welke wijze en bij welke activiteiten bodemonderzoek aan de orde is.

In de uitvoeringsregelgeving zullen regels worden gesteld aan het grondverzet. De regels kunnen betrekking hebben op de mogelijkheden voor het tijdelijk uitplaatsen van de grond, het gescheiden ontgraven van verschillende kwaliteiten, het afvoeren van de grond naar een verwerker, het eventueel daarbij benodigde onderzoek en kwaliteitsborging.

Overtollige grond die moet worden afgevoerd wordt, ongeacht de verontreinigingsgraad, beschouwd als afvalstof. Hergebruik moet worden gezien als een ontheffing van het stortverbod.

3.3.2.3 Toepassen van grond en bagger

Voor het toepassen van grond en bagger gelden op dit moment regels. Deze zijn met name opgenomen in het Besluit bodemkwaliteit. Van belang is een goede balans tussen bescherming van de bodemkwaliteit enerzijds en het bieden van voldoende afzetmogelijkheden voor grond en baggerspecie anderzijds. Dit verruimt de mogelijkheden om maatschappelijke ontwikkelingen zoals woningbouw en de baggeropgave doorgang te laten vinden. De regels uit het Besluit bodemkwaliteit bieden hiervoor een toereikend kader. Het voornemen is om de inhoud van deze regels grotendeels te verwerken in de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet, met enkele verbeterpunten die in de evaluatie van 2011³⁰ zijn benoemd. De grondslagen in hoofdstuk 4 van de Omgevingswet over rijksregels over milieubelastende activiteiten bieden hiervoor voldoende basis.

3.3.2.4 Wateractiviteiten

Als gevolg van wateractiviteiten, zoals een grondwateronttrekking, kunnen historische grondwaterverontreinigingen worden beïnvloed (verminderd of verplaatst). Daarnaast kan door infiltratie de kwaliteit van het grondwater worden beïnvloed als het ingebrachte water een behoorlijke volume betreft met een hoge concentratie aan stoffen. Dit is meestal niet het geval omdat vaak redelijk schoon oppervlaktewater of elders onttrokken grondwater of hemelwater in de bodem wordt geïnfilteerd dan wel geloosd.

In het systeem van de Omgevingswet worden deze activiteiten - het onttrekken van grondwater door een daartoe bestemde voorziening, en het in de bodem brengen van water, ter aanvulling van het grondwater, in samenhang met het onttrekken van grondwater door een daartoe bestemde voorziening – aangeduid als wateronttrekkingsactiviteiten. Over deze activiteiten kunnen op grond van hoofdstuk 4 van de Omgevingswet algemene regels worden gesteld. Deze activiteiten kunnen ook, in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, worden onderworpen aan een vergunningplicht. Het voornemen bestaat om in de uitvoeringsregelgeving in ieder geval regels te stellen over wateractiviteiten die een historische grondwaterverontreiniging kunnen beïnvloeden.

Bij wateractiviteiten kan, net als bij het bouwen van bouwwerken met een verblijfsfunctie en bij grondwerk, onderzoek naar de bodemkwaliteit aan de orde zijn.

3.3.3 Maatregelen bij een toevalsvondst in de bodem met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid

Ondanks het hierboven geschetste systeem en alle kennis die is verzameld over de bodemkwaliteit, is het niet volledig uitgesloten dat er sporadisch nog situaties kunnen voorkomen waar sprake blijkt te zijn van onaanvaardbare risico's voor de gezondheid. De instrumenten die de Wet bodembescherming biedt voor een

³⁰ Bijlage bij brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu inzake de 'Voortgang bodemsanering'; Kamerstukken II, 2010-2011, 30 015, nr. 44.

dergelijke toevalsvondst zijn straks niet meer beschikbaar. De in dit wetsvoorstel opgenomen afdeling 19.2a biedt een vangnet voorziening vanwege het publieke belang van bescherming van de volksgezondheid.

In het nieuwe bodembeleid staat de verantwoordelijkheid van de eigenaar voorop voor zijn eigendom, zijn gezondheid en de gezondheid van anderen, waaronder ook huurders. Het ligt voor de hand dat een eigenaar die bij toeval, bijvoorbeeld bij werkzaamheden, een historische verontreiniging ontdekt, zelf de nodige maatregelen neemt om gevaarstelling te voorkomen. Het kan soms gaan om een bodemverontreiniging met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid.

Wanneer de eigenaar niet onmiddellijk handelt of daartoe niet tijdig in staat is, krijgt de overheid de taak (als vangnet) de samenleving te beschermen tegen blootstelling aan die onaanvaardbare risico's voor de gezondheid. Er is voor gekozen om aan te sluiten bij het instrument ongewoon voorval in de Omgevingswet, zoals geregeld in afdeling 19.1. Dat is een bestaand en bekend instrument uit de Wet bodembescherming en de Wet milieubeheer om te kunnen ingrijpen bij incidenten. Het voorkomt de introductie van een nieuw instrument in de Omgevingswet naast de kerninstrumenten, voor situaties die naar verwachting slechts in beperkte mate voorkomen in heel Nederland. Ook inhoudelijk is er een duidelijke verwantschap: in beide situaties is sprake van een plotselinge, onverwachte of pas ontdekte situatie die spoedig optreden vergt. Toch zijn er wezenlijke verschillen.

Anders dan bij een ongewoon voorval, is er hier geen sprake van een gebeurtenis die afwijkt van het normale verloop van een activiteit, zoals een calamiteit. De bijzondere omstandigheid waar het hier om gaat is het vermoeden van een bodemverontreiniging met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid. Een dergelijke onverwachte vondst, is meer vergelijkbaar met een archeologische toevalsvondst: (spoedig) optreden is noodzakelijk vanuit een publiek belang, maar men mag aannemen dat het niet gaat om iets dat door de huidige eigenaar in de bodem is gebracht. Daarom is na afdeling 19.2 van de Omgevingswet een afzonderlijke nieuwe afdeling 19.2a "toevalsvondst in de bodem met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid" ingevoegd. De kern van dit instrument is de eigen verantwoordelijkheid van de eigenaar of erfpachter, en niet die van de veroorzaker. Als gevolg daarvan gaat het hier om het nemen van maatregelen louter ter voorkoming van blootstelling van mensen aan onaanvaardbare risico's voor de gezondheid en niet om een saneringsplicht zoals onder de Wet bodembescherming, waarbij het totale geval van verontreiniging gesaneerd moet worden. Als de eigenaar of erfpachter nalaat risicobeperkende maatregelen te nemen, heeft de overheid de mogelijkheid om op te treden. De regeling voorziet daarbij in de mogelijkheid van kostenverhaal.

3.4 Voormalige stortplaatsen

Voor voormalige stortplaatsen is op dit moment geen specifiek juridisch kader beschikbaar. Het Stortbesluit bodembescherming is alleen van toepassing op stortplaatsen, waar na 1995 nog is gestort. Vaak wordt voor het aanpakken van bodemverontreinigingen als gevolg van deze voormalige stortplaatsen, het verplaatsen of herschikken van de stort, het saneren van stoffen boven de interventiewaarde en bij eventuele herontwikkeling van het gebied, de saneringparagraaf van de Wet bodembescherming gebruikt. Van de voormalige stortplaatsen zijn veelal de risico's bekend³¹. Meestal zijn er beschikkingen genomen over de ernst en spoedeisendheid en in voorkomende gevallen zijn beheersmaatregelen genomen.

Het instrumentarium van de Wet bodembescherming is evenwel niet meer beschikbaar.

Het beheer van deze voormalige stortplaatsen zal plaatsvinden met het instrumentarium van de Omgevingswet. De gemeente kan bij herinrichting van een gebied een daarin gelegen voormalige stortplaats in haar omgevingsvisie betrekken en indien nodig, in het omgevingsplan hierover nadere regels stellen. Bij onaanvaardbare risico's voor de gezondheid kunnen de instrumenten – van de in dit wetsvoorstel opgenomen –

³¹ De uitkomsten van het NAVOS-onderzoek hebben geleid tot een nadere nuancering van de stortplaatsenproblematiek. Zie ook het Advies Nazorg Voormalige Stortplaatsen (NAVOS), april 2005 en het Rapport Achtergronden bij het advies Nazorg Voormalige Stortplaatsen (NAVOS), april 2005 en de brief aan de Tweede Kamer (TK 2008-2009, 30015, nr. 29, blz. 4 en 5).

nieuwe afdeling 19.2a worden gebruikt. Bezien wordt of het nodig is om aanvullende regels te stellen in de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet.

3.5 Overgangsrecht

Het overgangsrecht is een belangrijk onderdeel van dit wetsvoorstel. Ook voor de uitvoeringspraktijk is het overgangsrecht van grote betekenis. Dit komt omdat bodemsaneringen vaak veel tijd nodig hebben; inclusief voorbereidingen en nazorg is een periode van 10 jaar zeker niet ongevoelbaar. De bodemsaneringsoperatie is nu nog in volle gang. Dat zal ook op het beoogde tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet het geval zijn.

Volgens het bodemconvenant³² hebben de decentrale overheden nog tot 1 januari 2021 de tijd om de afgesproken locaties aan te pakken. Tot ver in de jaren '20 zal daarom nog worden gewerkt aan bodemsaneringen. Het is van belang dat deze saneringen nog met het instrumentarium van de huidige Wet bodembescherming kunnen worden uitgevoerd. Halverwege overstappen naar een nieuwe wet geeft vertraging en kent bezwaren onder andere uit een oogpunt van rechtszekerheid. Bovendien zal de Omgevingswet, juist vanwege de in hoofdstuk 2 van deze memorie van toelichting beschreven beleidsvernieuwing voor bodem, niet voorzien in het saneringsinstrumentarium dat de Wet bodembescherming nu kent. Het overgangsrecht voorziet erin dat alle gevallen van bodemverontreiniging die op het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet al in procedure zijn onder de Wet bodembescherming, op basis van het oude recht kunnen worden afgerond (eerbiedigende werking, artikel 3.1). Onder het overgangsrecht kan het volledige instrumentarium van de Wet bodembescherming worden toegepast. Dit geeft invulling aan het uitgangspunt van een betrouwbare overheid.

Voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is het verder van belang dat de Omgevingswet en dit wetsvoorstel leiden tot een andere taakverdeling over decentrale overheden dan de Wet bodembescherming. Waar onder de Wet bodembescherming de twaalf provincies en 29 gemeenten bevoegd gezag zijn, valt de bodemtaak onder de Omgevingswet aan alle gemeenten toe. Alleen voor de grondwaterkwaliteit heeft de provincie een rol die raakt aan bodemkwaliteit. Deze veranderingen maken dat de overgang van de Wet bodembescherming naar de Omgevingswet zorgvuldig moet gebeuren.

Bij het opstellen en de verdere vormgeving van het overgangsrecht voor bodem zijn de algemene uitgangspunten voor het overgangsrecht bij de Omgevingswet in acht genomen. Belangrijke juridische randvoorwaarden zijn: het borgen van rechtszekerheid (duidelijk moet zijn welke regels in welk geval gelden), het streven naar een eenvoudig en uitvoerbaar overgangsrecht (bij voorkeur een zo strak mogelijk overgangsregime, met zo beperkt mogelijke differentiatie) en uniformiteit (overgangsrecht is uniform, tenzij er goede redenen zijn om te kiezen voor differentiatie per bestuursorgaan of per rechtsfiguur).

Toepassing van deze algemene uitgangspunten heeft geleid tot de volgende hoofdlijnen voor het overgangsrecht voor dit wetsvoorstel.

a. Voortzetting sanering onder Wet bodembescherming

Als criterium voor de toepasselijkheid van het overgangsrecht (eerbiedigende werking) geldt dat wanneer dit wetsvoorstel in werking treedt er een beschikking 'geval van ernstige bodemverontreiniging' is genomen en dat spoedige sanering noodzakelijk is. Met deze beschikking is een duidelijk rechtsfeit gecreëerd dat voor zowel het bevoegd gezag als betrokkenen van belang is. Om onder het overgangsrecht van dit wetsvoorstel te vallen, hoeft de beschikking ten tijde van inwerkingtreding van de Omgevingswet niet onherroepelijk te zijn. Eventueel bezwaar en beroep wordt op grond van het overgangsrecht conform het oude recht afgewikkeld. Dit overgangsrecht geldt ook voor saneringen waarvoor een saneringsplan als bedoeld in artikel 39 Wet bodembescherming is ingediend of waarvoor een melding is gedaan als bedoeld in artikel 39b, derde lid Wetbodembescherming. In de artikelsgewijze toelichting wordt hier nader op ingegaan

³² Convenant bodem en ondergrond 2016-2020, Stcrt. 2015, 14854.

b. Geen vaste einddatum

Omdat bodemsaneringen vaak lang duren, zeker als de nazorg na de eigenlijke sanering wordt meegerekend, is het lastig om een vaste einddatum te kiezen voor het overgangsrecht. Voor gevallen die op deze einddatum niet zijn afgerond, zou dan toch weer een specifieke voorziening moeten worden getroffen zodat er een aparte regeling blijft bestaan naast de Omgevingswet. Dat creëert een onoverzichtelijk geheel van differentiatie binnen het overgangsrecht. Daarom kent dit wetsvoorstel geen vaste einddatum voor het overgangsrecht.

c. Bevoegd gezag status

De huidige bevoegd gezag status is geregeld in de Wet bodembescherming. De bevoegde overheden kennen de locaties die moeten worden aangepakt en zijn daar nu ook al mee bezig. Het is daarom het meest praktisch dat de betreffende bestuursorganen de begeleiding van de gehele sanering afronden. Dat is het geval bij eerbiedigend overgangsrecht.

Uiteraard vraagt dit goede samenwerking tussen een provincie die bevoegd gezag is onder de Wet bodembescherming en de betreffende gemeente die onder de Omgevingswet verantwoordelijk wordt. Omdat het voorstelbaar is dat de provincie deze taak op een gegeven moment wil beëindigen bestaat de delegatie van die taak aan de gemeente. Immers op basis van de Provincie wet (artikel 107, eerste lid) kunnen provinciale bevoegdheden worden gelegeerd voor zover de aard en de schaal van die bevoegdheden zich daartoe lenen. In het uitvoeringsprogramma van het bodemconvenant tussen overheden worden nadere afspraken gemaakt om de delegatie praktisch in te vullen.

Waterbodems

Met de inwerkingtreding van de Waterwet is de regeling van de Wet bodembescherming voor waterbodems komen te vervallen. Via overgangsrecht in de Invoeringswet Waterwet is toen aan bepaalde besluiten eerbiedigende werking toegekend. Voor gevallen van verontreiniging die vóór inwerkingtreding van de Waterwet bij beschikking zijn aangemerkt als ernstig en spoedeisend, is het regiem van de Wet bodembescherming overeind gehouden. Nadat zo'n geval van ernstige, spoedeisende verontreiniging is gesaneerd, wordt de Waterwet alsnog volledig van toepassing. Het moment waarop de Wet bodembescherming zijn gelding voor deze gevallen verliest, is het moment dat het bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming instemt met het evaluatieverslag van de sanering. Eveneens zijn toen de voor 2006 genomen beschikkingen op urgentie, gelijkgeschakeld met beschikkingen op spoedeisendheid. Dit wetsvoorstel brengt in dit overgangsrecht in de Invoeringswet Waterwet geen wijzigingen aan.

4 Verhouding tot bestaande en voorgenomen regelgeving en beleid

4.1 Algemeen

Dit hoofdstuk besteedt om te beginnen in paragraaf 4.2 aandacht aan de meest relevante Europese en internationale kaders. In de Aanvullingswet bodem Omgevingswet vindt in beginsel geen (her)implementatie van EU-richtlijnen plaats. Als de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet al aandacht heeft besteed aan een EU-richtlijn wordt volstaan met een korte beschrijving van inhoud en relatie tot bodem, met een verwijzing naar de relevante paragraaf in die memorie.

Naast regels en instrumenten die specifiek zijn gericht op de bescherming van de kwaliteit van de bodem, blijven ook andere wetten relevant. Het betreft hier delen van de Wet milieubeheer en andere wetten die bepaalde aspecten van de fysieke leefomgeving reguleren of specifieke belangen borgen, en die niet (of nog niet) worden geïntegreerd in de Omgevingswet. Voorbeelden hiervan zijn de Meststoffenwet en de Kernenergiewet. In paragraaf 4.3 van dit hoofdstuk wordt ingegaan op deze andere wetten. De Omgevingswet treedt terug als een specifieke wet voorziet in een uitputtende regeling. Dit is expliciet gemaakt in artikel 1.4, dat de lex-specialis-regel vastlegt. In de toelichting bij het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet zal nader worden ingegaan op de relatie tussen de Omgevingswet en wetten die gedeeltelijk opgaan in de Omgevingswet of naar deze wet zullen verwijzen. Naast het publiekrecht is ook een rol weggelegd voor het privaatrecht, onder andere bij grondtransacties en via toepassing van de regels van het Burgerlijk Wetboek inzake de onrechtmatige daad. Daarop wordt in paragraaf 4.4 van dit hoofdstuk ook ingegaan.

Tot slot wordt de beleidsmatige context van dit wetsvoorstel geschetst in paragraaf 4.5. De Aanvullingswet bodem Omgevingswet met het toekomstige bodembeleid wordt geplaatst in de bredere context van kabinetsbeleid op het gebied van water, drinkwater, ondergrond en klimaat.

4.2 Internationale kaders

*Kaderrichtlijn water en grondwaterrichtlijn*³³

De Kaderrichtlijn water (KRW) vereist dat grondwaterlichamen in een goede grondwatertoestand worden gebracht en gehouden. Onder goede grondwatertoestand wordt verstaan: een goede chemische toestand en een goede kwantitatieve toestand. Voor grondwaterlichamen vereist de KRW verder dat de inbreng van verontreinigende stoffen in het grondwater wordt voorkomen of beperkt, de achteruitgang van de toestand van alle grondwaterlichamen wordt voorkomen en grondwaterverontreiniging geleidelijk wordt verminderd door elke significante en aanhoudende stijgende tendens van de concentratie van een verontreinigende stof als gevolg van menselijke activiteiten om te buigen.

De grondwaterrichtlijn (GWR) richt zich op specifieke maatregelen ter voorkoming en beheersing van grondwaterverontreiniging. De lidstaten moeten maatregelen vaststellen en uitvoeren om een goede grondwaterkwaliteit te behouden en bereiken en om de inbreng van stoffen in het grondwater te voorkomen. Bij het voorkomen van verontreinigingen gaat het zowel om lozingen (direct of indirect) als om het voorkomen van onbedoelde inbreng door lekkage of een incident. Behalve preventieve wettelijke kaders zoals bijvoorbeeld een vergunningstelsel voor lozingen, zijn soms ook feitelijke maatregelen nodig, bijvoorbeeld beheersmaatregelen tegen verspreiding (ingeval van het beheer van aanwezige historische verontreiniging).

Een inbreng kan namelijk ook afkomstig zijn uit historische verontreinigingsbronnen. Het “guidance document” (richtsnoer) van de Europese Commissie voor de toepassing van de GWR³⁴ gaat in op inbreng vanuit bronnen van

³³ Slechts datgene wat relevant is in het kader van dit wetsvoorstel is hier opgenomen. Het beoogt geen uitputtend beeld te schetsen van alle Europese verplichtingen ten aanzien van (verontreinigd) grondwater.

historische verontreiniging in de landbodem, waaruit verontreiniging ‘lekt’ in het grondwater. Het guidance document maakt expliciet duidelijk dat maatregelen voor het voorkomen en beperken van inbreng van verontreiniging in het grondwater ook verplicht zijn voor de inbreng en verspreiding van mobiele historische verontreiniging in het grondwater. De GWR maakt (in artikel 6) onderscheid tussen gevaarlijke stoffen en verontreinigende stoffen: de inbreng van gevaarlijke stoffen moet worden voorkomen, de inbreng van verontreinigende stoffen moet worden beperkt³⁵. Daaruit volgt als het ware een soort van ‘prioritering’ tussen de ernst van verschillende soorten verontreinigingen van het grondwater en de maatregelen die daarvoor moeten worden genomen.

Implementatie van de genoemde richtlijnen heeft vooral plaatsgevonden in de Waterwet en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving zoals het Waterbesluit, en in hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving, zoals het Besluit kwaliteitseisen monitoring water 2009 (Bkmw). De Waterwet is al geïntegreerd in de hoofdstukken 2, 3 en 4 van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet³⁶ en ook de bijbehorende uitvoeringsregelgeving wordt geïntegreerd in de uitvoeringsbesluiten onder de Omgevingswet. De herimplementatie van de KRW en GWR is daarmee in beginsel compleet (ook zonder de Aanvullingswet bodem Omgevingswet).

In de huidige Nederlandse context moeten de provincies de noodzakelijke maatregelen als bedoeld in de GWR en in de KRW opnemen in de regionale waterplannen (artikel 4.11 Waterbesluit). Ook de Minister van Infrastructuur en Milieu moet in het nationaal waterplan de maatregelen als bedoeld in de GWR en de KRW opnemen (artikel 4.6 van het Waterbesluit). Met deze plannen wordt uitvoering gegeven aan de wettelijke verplichting (zie artikel 4.1, 4.4 en 4.6 Waterwet) om een maatregelenprogramma op te stellen als bedoeld in artikel 11 van de KRW. De maatregelen uit de GWR zijn daarvan een nadere uitwerking. Paragraaf 8.6 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet³⁷ gaat nader in op de implementatie in de Omgevingswet.

Ook het instrumentarium van de Wet bodembescherming wordt benut bij de uitvoering van de KRW en GWR, maar de KRW en de GWR zijn niet geïmplementeerd in de Wet bodembescherming³⁸. Veelal verwijzen regionale waterplannen voor wat betreft maatregelen voor de aanpak van grondwaterkwaliteit naar het benutten van het saneringsinstrument van de Wet bodembescherming. Het bevoegd gezag voor deze wet voert de maatregelen dan uit, of ziet er op toe dat de veroorzaker of eigenaar de maatregelen uitvoert. Het belangrijkste verschil met het instrumentarium van de Waterwet is dat de Wet bodembescherming een instrument geeft om de noodzakelijke maatregelen geheel of gedeeltelijk neer te leggen bij de eigenaar. Die mogelijkheid blijft na inwerkingtreding van de Omgevingswet wel bestaan via het overgangsrecht, mits de gevalsbeschikking is genomen vóór inwerkingtreding (zie paragraaf 3.5 van deze toelichting).

De grondwaterrichtlijn geeft in artikel 6, derde lid, enkele uitzonderingen die de lidstaat kan toepassen bij het vaststellen van maatregelen. Afhankelijk van verschillende factoren zoals locatie, omvang, stoffen, effecten, kosten, enzovoorts, kan een locatiespecifieke beoordeling soms rechtvaardigen dat gemotiveerd wordt afgezien van maatregelen. Die beoordeling kan ook van invloed zijn op de keuze of de termijn van maatregelen die moeten worden uitgevoerd. Wel zal per locatie moet worden gemotiveerd waarom die uitzondering van toepassing is als rechtvaardiging om af te zien van het nemen van maatregelen op die locatie. Uit het voorgaande blijkt dat op de vraag of het Europees verplicht is om bronnen in de landbodem aan te pakken geen algemeen, eenduidig antwoord te geven is. De provincies zullen – net als nu – een locatiespecifieke beoordeling moeten maken,

³⁴ WFD CIS Guidance Document No. 17. Guidance on preventing or limiting direct and indirect inputs. in the context of the Groundwater directive 2006/118/EC.

³⁵ De Circulaire bodemsanering per 1 juli 2013, Stc. 2013, 16675, dient niet ter implementatie van de grondwaterrichtlijn. Het genoemde onderscheid is niet zo goed zichtbaar. Het is wenselijk om het onderscheid duidelijker te maken in de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet.

³⁶ Kamerstukken I 2014/15, 33 962, A.

³⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3.

³⁸ Zie ook de transponeringstabellen in de toelichting bij het Waterbesluit (Stb. 2009, 548).

onderbouwd aan de hand van de toetsingskaders die zijn geïmplementeerd in nationale wetgeving. De uitkomst van die beoordeling wordt vastgelegd in de regionale waterprogramma's.

Kaderrichtlijn bodem

De Europese Commissie heeft het voorstel voor een kaderrichtlijn bodem³⁹ teruggetrokken in het kader van het evaluatieprogramma REFIT⁴⁰. Op dit moment⁴¹ is er geen nieuw richtlijnvoorstel bekend en overlegt de Commissie met de lidstaten over de opportuniteit daarvan.

Stortrichtlijn

De stortrichtlijn⁴² stelt beperkingen aan het type en de hoeveelheid afval die mag worden gestort en de wijze waarop een stortplaats moet worden beheerd. De richtlijn stelt ook eisen aan de nazorg voor gesloten stortplaatsen.

De richtlijn is geïmplementeerd in de Wet milieubeheer (artikelen 8.47 tot en met 8.41 en 15.42 tot en met 15.49) en de uitvoeringsregelgeving (Stortbesluit en Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen)⁴³. De provincies zijn bevoegd gezag en financieren deze taak door middel van een heffing.

Richtlijn milieuaansprakelijkheid

De richtlijn milieuaansprakelijkheid (2004/35/EG) verplicht lidstaten om milieuschade te voorkomen of te herstellen op kosten van de veroorzaker. De richtlijn is geïmplementeerd in titel 17.2 van de Wet milieubeheer en blijft voorlopig in die wet.⁴⁴ Bij de implementatie van de richtlijn is de Wet bodembescherming ongewijzigd gebleven.

De reikwijdte van de richtlijn is beperkt tot aansprakelijkheid bij (dreigende) gevaren voor de volksgezondheid. Voor diffuse, wijdverbreide verontreinigingen is de richtlijn alleen van toepassing als de milieuschade nog op enige manier te herleiden is tot de veroorzaker.⁴⁵

De Richtlijn is niet van toepassing op schade die is veroorzaakt door een emissie, gebeurtenis of incident die/dat heeft plaatsgevonden:

- voor 30 april 2007 (de dag waarop de Richtlijn in nationaal recht moet zijn omgezet);
- na 30 april 2007, als de schade het gevolg is van een activiteit van voor die datum;
- meer dan 30 jaar geleden.

Richtlijn industriële emissies

Deze richtlijn beoogt milieuvuiling door industrie te voorkomen of beperken.⁴⁶ De richtlijn kent een integrale aanpak ter bescherming van diverse milieucompartmenten en water. Het gaat om technische eisen (BBT, Beste Beschikbare Technieken) maar ook om voldoende toezicht en monitoring. De richtlijn levert daarmee een

³⁹ COM(2006)232.

⁴⁰ Regulatory Fitness and Performance (REFIT): Results and Next Steps, bijlage bij communicatie van 2 oktober 2013, COM (2013) 685, p. 9.

⁴¹ stand van zaken oktober 2015.

⁴² Richtlijn 1999/31/EG betreffende het storten van afvalstoffen (PbEU 1999, L 182).

⁴³ Stb 1997, 532 (Kamerstukken 24321) en Stb. 2001, 336.

⁴⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 246. De nota naar aanleiding van het verslag meldt dat bij de invoeringswet wordt gezien of afdeling 17.2 kan opgaan in de Omgevingswet (Kamerstukken II 2014/15, 33 962 nr. 12, p. 234).

⁴⁵ Artikel 4, vijfde lid, en punt 13 van de considerans van richtlijn 2004/35/EG.

⁴⁶ Voorheen bekend als IPPC-installaties, naar de afkorting van de voorloper van de richtlijn industriële emissies.

bijdrage aan de preventieve kant van bodembescherming. Paragraaf 8.11 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet⁴⁷ gaat nader in op de implementatie in de Omgevingswet.

Verdrag van Aarhus

Dit Verdrag waarborgt openbaarheid van milieu-informatie en publieksparticipatie bij besluitvorming over het milieu en is vertaald naar diverse EU-richtlijnen. De voornaamste richtlijn over dit onderwerp is geïmplementeerd in de Wet openbaarheid van bestuur, de Wet milieubeheer en de openbare voorbereidingsprocedure in de Algemene wet bestuursrecht.

Paragraaf 8.18 en 8.20 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet⁴⁸ gaan nader in op de implementatie in de Omgevingswet.

Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en fundamentele vrijheden

Voor het stellen van verboden en geboden voor perceeleigenaren is het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en vooral artikel 1 van het Eerste Protocol, dat het eigendomsrecht beschermt, van belang. Dat geldt zowel bij regels op rijksniveau als decentraal, vooral het omgevingsplan. Een eventuele inmenging moet een gerechtvaardigd algemeen belang dienen, waarbij er een goed evenwicht moet zijn tussen het algemene belang dat met de maatregel wordt gediend en de belangen van de betrokken perceeleigenaren. Pagina 143 en 144 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet⁴⁹ illustreren dat evenwicht met enkele voorbeelden.

Mededinging en staatssteun

Uitgangspunt van de Omgevingswet is om niets meer of anders te regelen dan EU-richtlijnen voorschrijven⁵⁰. Verdere nationale maatregelen zijn toegestaan onder het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie⁵¹, mits die voldoen aan de verdragsbepalingen over vrij verkeer en mededinging. Dit geldt uiteraard alleen als er bestaande EU-richtlijnen zijn, wat voor bodemkwaliteit alleen voor het grondwater geldt maar niet voor de vaste bodem.

Er geldt op grond van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie een verbod op staatssteun. Regelgeving of besluiten (op rijksniveau of decentraal) mogen dat verbod niet overtreden. Het verbod betreft iedere vorm van steun aan ondernemingen bekostigd met overheidsmiddelen, waardoor de mededinging op de Europese interne markt wordt vervalst of dit dreigt te gebeuren en het handelsverkeer nadelig wordt beïnvloed. Steun is niet altijd een herkenbare subsidie of gift, maar iedere maatregel die feitelijk dat gevolg heeft (bijvoorbeeld een lening tegen veel lagere rente dan marktrente, of het kopen van goederen, diensten of aandelen tegen een hogere prijs dan de marktwaarde). Staatssteun moet worden gemeld bij de Europese Commissie en kan onder bepaalde voorwaarden toch toelaatbaar zijn⁵².

⁴⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3.

⁴⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3.

⁴⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3.

⁵⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 35.

⁵¹ Het op 25 maart 1957 te Rome tot stand gekomen Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 193 (geconsolideerde versie, Trb. 2008, 51).

⁵² De Europese Commissie kan de Staatssteun goedkeuren door middel van een beschikking. Er gelden ook een aantal generieke vrijstellingen, waaronder voor bodemsanering onder bepaalde voorwaarden, zoals vastgelegd in artikel 45 van de nieuwe Algemene Groepsvrijstelling (Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard, PbEU L187, 26 juni 2014).

BES-eilanden

Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat sinds 2010 uit vier landen: Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De Nederlandse Antillen bestaan niet meer. Nederland bestaat uit een Europees deel (Nederland) en een Caribisch deel: Bonaire, St. Eustatius en Saba zijn samen de BES-eilanden. Op de BES-eilanden geldt niet de Omgevingswet maar de Wet VROM BES, die grondslagen bevat om verschillende milieuonderwerpen voor die eilanden afzonderlijk te regelen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, waaronder bodembescherming⁵³.

4.3 Relevante wet- en regelgeving

Mijnbouw, waaronder de winning van schaliegas

De Mijnbouwwet ziet alleen op mijnbouwspecifieke zaken; overige aspecten van de leefomgeving worden geregeld in de Omgevingswet. Het huidige Besluit algemene regels mijnbouw wordt ondergebracht in het Besluit activiteiten leefomgeving. Onder de Omgevingswet zullen diverse milieubelastende activiteiten in het kader van de mijnbouw worden aangewezen als omgevingsvergunningplichtige activiteit als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onder b, van de Omgevingswet. Bij de beoordeling van de aanvraag om een vergunning zal ook de kwaliteit van de bodem in de beschouwing worden betrokken.

De afbakening tussen bodem- en mijnbouwregelgeving zal verder vorm krijgen in de uitvoeringsregelgeving.

Ontgrondingen

De Ontgrondingenwet wordt geïntegreerd in de Omgevingswet. Zowel een vergunningplicht als algemene regels zijn mogelijk. Net als onder de huidige Ontgrondingenwet maakt de kwaliteit van de bodem onder de Omgevingswet onderdeel uit van het afwegingskader bij de beoordeling van een ontgroning (artikel 5.22, eerste lid, van de Omgevingswet). Het gaat niet alleen om de chemische kwaliteit, maar ook om een beoordeling van de aantasting van de kwaliteit van de bodem in fysisch en biologisch opzicht. De regels over ontgroning gelden niet bij toepassing van de specifieke zorgplicht voor bodem of bij uitvoering van een sanering (via het overgangsrecht van de Aanvullingswet bodem), mits de ontgroning niet verder gaat dan noodzakelijk is voor de technische realisering van een werk ter plaatse van de ontgroning.

Archeologie

In Nederland wordt de zorg voor het cultureel erfgoed gezien als een verantwoordelijkheid van overheden en particulieren samen. Archeologie gaat over overblijfselen, voorwerpen en andere sporen van menselijke aanwezigheid uit het verleden in zowel in de bodem als onder water. Het overheidsbeleid is gericht op het behoud, duurzaam beheer en verbetering van de toegankelijkheid van zowel de overblijfselen zelf, als de informatie die daarover beschikbaar is. De beginselen van het Europees Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed⁵⁴ van 16 januari 1992 zijn in diverse Nederlandse wetten, in het bijzonder de Erfgoedwet en , voor wat betreft de omgang met cultureel erfgoed in de ruimtelijke ordening, de Omgevingswet.

⁵³ Wet van 22 december 2011, houdende regels inzake de volkshuisvesting, de ruimtelijke ordening en het milieubeheer in de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES), Kamerstukken II 2011/12, 32 473.

⁵⁴ Verdrag van de Raad van Europa van 16-01-1992, ook wel Verdrag van Valletta of Conventie van Malta genoemd.

Kernenergie

De regels die bij of krachtens de Kernenergiewet zijn gesteld, hebben ook betekenis voor de kwaliteit van de bodem. Daarbij gaat het onder meer om de verlening van vergunning voor de opslag van radioactieve afvalstoffen. De Kernenergiewet zal als afzonderlijke wet blijven bestaan. Deze wet stelt uitputtend regels ter bevordering van een goede ontwikkeling op het gebied van de vrijmaking van kernenergie, de aanwending van radioactieve stoffen en ioniserende stralen uitzendende toestellen, en regels ter bescherming tegen de hieraan verbonden gevaren.

Onontpofte explosieven

Op het opruimen van niet ontpofte explosieven is de Wet bodembescherming niet van toepassing. Ook de nieuwe bodemregels zullen hierop niet van toepassing zijn. Het bepalende uitgangspunt is hier de openbare orde en veiligheid. Op grond van de Gemeentewet (artikel 172) is de burgemeester belast met de handhaving hiervan.

Natuur

De nieuwe Wet natuurbescherming⁵⁵ vervangt het huidige wettelijke stelsel voor de natuurbescherming, zoals neergelegd in de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet. Het voorstel regelt allereerst de taken en bevoegdheden ten behoeve van de bescherming van natuurgebieden en planten- en diersoorten. Daarnaast bevat het voorstel onder meer bepalingen over de jacht en over houtopstanden. Het voorgestelde nieuwe stelsel neemt de Europese regelgeving als uitgangspunt.

De taken en verantwoordelijkheden worden in het wetsvoorstel zoveel mogelijk bij de provincies neergelegd, overeenkomstig het uitgangspunt 'decentraal tenzij'.

Te zijner tijd zal de Wet natuurbescherming worden opgenomen in de Omgevingswet. De reikwijdte van de Omgevingswet is zo ruim dat alle instrumenten van deze wet probleemloos kunnen worden ingezet voor natuur en landschap in de breedste betekenis. Dat geldt eveneens voor de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater. Voorts zal de zorgplicht bodem ook in natuurgebieden van toepassing zijn.

Drinkwater

De Drinkwaterwet is primair gericht op de levering van drinkwater en bevat hoofdzakelijk bepalingen over de taken van drinkwaterbedrijven, de kwaliteit van drinkwater, de leveringszekerheid en continuïteit, de doelmatigheid van de drinkwatersector en de tarieven. De bepalingen richten zich vooral op de drinkwaterbedrijven (sectorwetgeving). Naar hun aard vallen deze bepalingen buiten de reikwijdte van de Omgevingswet. Van belang is wel de ruim geformuleerde bepaling in artikel 2 van de Drinkwaterwet die alle bestuursorganen opdracht geeft om zorg te dragen voor de “duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening” (eerste lid). Deze bepaling raakt dus alle bestuursorganen die een bevoegdheid hebben die relevant kan zijn voor de drinkwatervoorziening.

Voor de openbare drinkwatervoorziening zijn wel verschillende omgevingsgerichte onderwerpen van belang, zoals bescherming van de bronnen voor de productie van drinkwater, vergunningverlening voor de onttrekking van grondwater en de aanleg van watervoorzieningswerken. Ook het beheer van de kwaliteit van het grondwater kan hier worden genoemd. Wetgeving die hierop betrekking heeft, vormt geen onderdeel van de Drinkwaterwet, maar is opgenomen in andere wetten, zoals de Wet milieubeheer, de Waterwet en de Wabo, met eventuele doorwerking in provinciale verordeningen. Via de opname van deze wetten in de Omgevingswet vindt integratie van deze aspecten plaats.

⁵⁵ Wetsvoorstel Regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming) (EK 33.348, A).

Meststoffen

Bij en krachtens de Meststoffenwet zijn regels gegeven over de bescherming van de bodem als gevolg van het gebruik van meststoffen. De bepalingen omvatten het verhandelen, de afvoer en heffingen op het overschot van meststoffen. Deze wet zal als afzonderlijke wet blijven bestaan.

Gewasbeschermingsmiddelen en biociden

De Wet Gewasbeschermingsmiddelen en biociden regelt de toelating, het op de markt brengen en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Op grond van deze wet worden bij de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden de daarvoor geldende voorwaarden in acht genomen. Deze voorschriften hebben ook betrekking op risico's voor het milieu, waaronder alle vormen van blootstellingsroutes via ieder medium (zoals water, bodem, lucht) voor mensen, dieren en planten horen. Regels gesteld bij en krachtens De Wet Gewasbeschermingsmiddelen en biociden, voorrang hebben boven andere wetten, zoals de Omgevingswet⁵⁶.

Daarnaast geeft het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling voorschriften voor het aanmaken of transporteren via vaste leidingen of apparatuur van gewasbeschermingsmiddelen, biociden of bladmeststoffen. Deze voorschriften hebben ook betrekking op de bescherming van de bodem tegen verontreiniging door deze middelen. Deze voorschriften worden onder de Omgevingswet opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving.

Afvalstoffen

De regels over het beheer van afvalstoffen betreffen onder meer de afgifte en de ontvangst van bedrijfs- en gevaarlijke afvalstoffen, de opslag en de stort van afvalstoffen, en aspecten van het vervoer van afvalstoffen. Een afvalstof is alle stoffen, preparaten of voorwerpen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen (artikel 1.1 van de Wet milieubeheer). In het licht van wetgeving en jurisprudentie moet ervan uit worden gegaan dat grond, zeker verontreinigde grond, na het ontgraven als afvalstof moet worden beschouwd. Er zijn twee vormen van zich ontdoen van afvalstoffen, te weten "verwijdering" en "nuttige toepassing". Het streven van het afvalbeleid is altijd geweest om definitieve verwijdering (lozing, verbranding, storten) zoveel mogelijk te voorkomen en maximale nuttige toepassing en hergebruik te stimuleren. Dit streven is terug te zien in het Besluit bodemkwaliteit, dat hergebruik van grond zoveel mogelijk stimuleert, binnen de randvoorwaarde van bescherming van de bodemkwaliteit.

Riolering

Tot de zorg van de overheid voor de fysieke leefomgeving behoort ook de zorg voor collectieve voorzieningen in de fysieke leefomgeving, waaronder riolering. Ook gelet op artikel 1.3 van de Omgevingswet speelt daarbij de leefomgevingskwaliteit een rol. Onderdeel daarvan is aandacht voor de bescherming van de kwaliteit van de bodem. Immers, een riolering of een stelsel van rioleringen dat niet aan de eisen voldoet, kan een bron zijn van verontreiniging van de bodem, inclusief het grondwater.

De gemeentelijke zorgplicht voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater gaat over naar art. 2.16 van de Omgevingswet.

Bovengronds vervoer van gevaarlijke stoffen

De Wet vervoer gevaarlijke stoffen is het wettelijk kader voor regels over het vervoer van gevaarlijke stoffen in en door Nederland. De wet heeft niet alleen betrekking op het vervoeren van gevaarlijke stoffen, maar ook op

⁵⁶ Zie artikel 4 van de Omgevingswet; EK 2014/15, 33.962, A.

daarmee samenhangende activiteiten, zoals het vullen van tanks en het laden en lossen van gevaarlijke stoffen. De bij en krachtens deze wet gestelde regels hebben onder meer betrekking op de aanduiding en verpakking van gevaarlijke stoffen, de vervoermiddelen en wijze van vervoer en op de deskundigheid van de vervoerder. Zij dragen ook bij aan het voorkomen van verontreiniging van de bodem.

Ondergronds vervoer van gevaarlijke stoffen (buisleidingen)

De algemene zorgplicht van de Omgevingswet, de zorgplicht van hoofdstuk 9 van de Wet milieubeheer en de specifieke zorgplicht bodem hebben alle betekenis voor het transport van stoffen door buisleidingen. Het Besluit externe veiligheid buisleidingen verduidelijkt dat de bestaande zorgplichten voor de exploitanten van buisleidingen de plicht inhouden om alles te doen wat redelijkerwijs verwacht mag worden om lekkages en ongevallen als gevolg daarvan te voorkomen⁵⁷. De specifieke zorgplicht bodem biedt het kader voor het voorkomen van verontreinigingen in de bodem. Als de lekkage van een buisleiding toch bodemverontreiniging veroorzaakt, is de eigenaar van de buisleiding verantwoordelijk voor het ongedaan maken van de verontreiniging.

Bij het toewijzen van functies moeten de gevolgen voor de bodemkwaliteit worden betrokken. Dit geldt ook voor het aanleggen en onderhoud van ondergrondse buisleidingen. Hierbij spelen, naast chemische aspecten, ook fysische (zoals temperatuur van het grondwater), biologische (zoals het aanwezige bodemleven) en mechanische (zoals seismische gevoeligheid) een rol.

Kwaliteitsborging (Kwalibo)

Hoofdstuk 11A van de Wet milieubeheer biedt onder meer een basis om regels te stellen aan de kwaliteit van werkzaamheden en de integriteit van degenen die deze werkzaamheden uitvoeren. Hiervan is gebruik gemaakt in het Besluit bodemkwaliteit (kwaliteitsborging in het bodembeheer) en het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen. Het beleidsveld afvalstoffen (Hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer) gaat vooralsnog op een later tijdstip over naar de Omgevingswet, evenals hoofdstuk 11A van de Wet milieubeheer. De regels die over kwaliteitsborging zijn opgenomen in het Besluit bodemkwaliteit, blijven gebaseerd op hoofdstuk 11A van de Wet milieubeheer.

Arbeidsomstandigheden

Het onderwerp arbeidsomstandigheden behoort niet tot de reikwijdte van de Omgevingswet. Wel is de regelgeving voor de arbeidsomstandigheden relevant voor het omgaan met bodemverontreiniging. Zo wordt onderzoek naar asbest in de bodem niet alleen uitgevoerd op basis van de Wet bodembescherming maar ook op basis van de arbeidsomstandighedenregelgeving.

Basisregistratie ondergrond

De Wet basisregistratie ondergrond regelt de oprichting van een basisregistratie ondergrond (BRO) met gegevens over de bodem en ondergrond. Het betrokken wetsvoorstel is op 29 september 2015 aangenomen door de Eerste Kamer⁵⁸. De BRO zal gegevens bevatten over de bodemkundige opbouw van de ondergrond, over constructies in de ondergrond en over gebruiksrechten met betrekking tot de ondergrond. Het gaat deels om gegevens over de fysieke werkelijkheid, onder meer afkomstig uit boringen en verkenningen, deels om administratief-juridische gegevens over vergunningen en meldingen die recht geven om delfstoffen of aardwarmte te winnen of stoffen op te slaan. Bestuursorganen die een gegeven ontvangen dat is aangewezen om in de BRO te worden opgenomen, zijn verplicht om dat gegeven aan de BRO te leveren. Wanneer bestuursorganen gegevens over de bodem en ondergrond nodig hebben, zijn zij verplicht om de BRO te gebruiken. Ook derden kunnen de BRO kosteloos

⁵⁷ Zie Nota van toelichting bij Besluit externe veiligheid buisleidingen, Stb. 210, 686, blz. 12

⁵⁸ Kamerstukken I 2014/15, 33 839, A.

raadplegen. Naar verwachting zal de wet in 2017 in werking treden, waarna de BRO in fases zal worden gerealiseerd.

4.4 Verhouding tot privaatrecht

Eigendom grondwater

Hiervoor (zie paragraaf 2.3.1) is al aangegeven dat er geen ‘eigenaar’ is van het grondwater. Grondwater is in juridische zin aan te merken als een “res nullius”. Een “res nullius” is een roerende zaak die aan niemand toebehoort, maar vatbaar is voor toe-eigening. Grondwater wordt pas eigendom van degene die het grondwater heeft onttrokken op het moment dat het door een bron, put of pomp aan de oppervlakte is gekomen (artikel 5:20 lid 1 onder c van het Burgerlijk Wetboek).

Verhaalsrecht via privaatrecht

De eigenaar van een perceel waarin sprake is van verontreinigd grondwater kan aansprakelijk zijn jegens anderen, bijvoorbeeld de eigenaar van een buurperceel. Mede bepalend voor aansprakelijkheid is of het verontreinigde grondwater het buurperceel bereikt en de eigenaar van het buurperceel als gevolg van de verontreiniging de ruimte onder de oppervlakte in het grondwater – niet meer vrijelijk kan gebruiken.⁵⁹ Laatstbedoelde eigenaar kan op grond van de Wet bodembescherming het bevoegd gezag verzoeken de nodige bestuursrechtelijke instrumenten in te zetten (nu en zolang het overgangsrecht van de Aanvullingswet bodem van toepassing is). De in het wetsvoorstel voorziene wijzigingen brengen mee dat die publiekrechtelijke instrumenten verdwijnen. Het vervallen van het instrumentarium van de Wet bodembescherming neemt niet weg dat, volgens de huidige stand van wetgeving en jurisprudentie, de gedupeerde eigenaar gebruik zal kunnen maken van het privaatrecht om op basis daarvan een vordering in te stellen tegen de eigenaar van het perceel waarvandaan de verontreiniging komt. Grondslag van de vordering kan zijn artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek (onrechtmatige daad bestaande uit het maken van inbreuk op een eigendomsrecht) al dan niet gecombineerd met een vordering ter zake van het toebrengen van onrechtmatige hinder in de zin van artikel 5:37 van het Burgerlijk Wetboek. Of de vordering slaagt, is sterk afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval. Volgens de laatste stand van zaken in de jurisprudentie is het enkele feit dat verontreiniging in het grondwater naar een buurperceel stroomt vanaf een naastgelegen terrein op zichzelf niet voldoende om een schadevordering toe te wijzen. Schade en causaal verband zijn niet snel aan te tonen; verontreiniging van het grondwater heeft bijvoorbeeld minder effect op de gebruiksfunctie dan verontreiniging van de vaste bodem. Bovendien is vaak onbekend waar de pluim zich op welk moment in de tijd bevond, dus ook of bepaalde maatregelen op een bepaald moment effectief hadden kunnen zijn om die (eventuele) schade te voorkomen⁶⁰.

Overeenkomsten (afkoop)

De huidige Wet bodembescherming kent het instrument gebiedsgericht grondwaterbeheer (artikel 55c en verder). Dat instrument is ontworpen als oplossing voor de vermenging van meerdere pluimen in het grondwater, die moeilijk te herleiden zijn tot een individuele bron. Het instrument houdt in dat enerzijds de saneringsplichtigen in een gebied de bron van grondwaterverontreiniging op hun terrein saneren, terwijl anderzijds een bestuursorgaan het beheer van de pluimen in het grondwater op zich neemt. De saneringsplichtigen betalen gezamenlijk de kosten van dat – meestal zeer langdurige – beheer.

De gebiedsbeheerder kan een privaatrechtelijke overeenkomst sluiten met de saneringsplichtigen. De overeenkomst gaat vooral over de financiële vergoeding die de saneringsplichtige betaalt (afkoop). Die saneringsplichtigen zijn dan van rechtswege een publiekrechtelijke verplichting kwijt. Omdat de saneringsplicht in de toekomst (na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel) niet meer zal bestaan, ontbreekt alsdan een behoefte voor het sluiten van bedoelde afkoopovereenkomsten. Het streven is wel om ook in de toekomst te faciliteren dat een bedrijf dat bodemaatregelen gaat nemen die volledig kan uitbesteden aan een zogenoemde

⁵⁹ De meest recente uitspraak betreft het arrest van 28 juli 2015 van het Gerechtshof Den Haag, ECLI:NL:GDHA:2015:2047.

⁶⁰ Zie het hiervoor genoemde arrest van 28 juli 2015.

ontzorgorganisatie⁶¹. Het bedrijf dat bodemaatregelen wil (laten) nemen zal dan een overeenkomst van opdracht en vertegenwoordiging sluiten met een ontzorgorganisatie. Doel van de overeenkomst is het laten uitvoeren van publiekrechtelijke verplichtingen. De bedoeling is dat ontzorgorganisatie het aanspreekpunt is voor het bevoegd gezag, ook voor toezicht en handhaving. In de uitvoeringsregelgeving zal de verhouding tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke bevoegdheden aan de orde moeten komen, opdat duidelijkheid bestaat over het vraagstuk van de tweewegenleer en onaanvaardbare doorkruising.

Privaatrechtelijke vergoeding voor gebruik van gemeentelijke eigendom (ook ondergronds)

Er zijn gemeenten die een exploitant van bijvoorbeeld een bodemenergiesysteem een vergoeding laten betalen voor het gebruik van gemeentelijk eigendom. Voor het (ondergrondse) gebruik wordt veelal een recht van opstal gevestigd. Ook andere privaatrechtelijke overeenkomsten (denk onder andere aan verhuur) zijn mogelijk. Elk instrument zal uitgaan van een privaatrechtelijke overeenkomst waarvan de genoemde vergoeding onderdeel is. Hiervoor hoeft dus geen speciale wettelijke regeling in het leven te worden geroepen; er is geen publiekrechtelijke bevoegdheid in het spel, zodat er geen sprake is van onaanvaardbare doorkruising daarvan. De geschetste casus verschilt niet wezenlijk van het tegen betaling ter beschikking stellen (ongeacht de precieze juridische vorm) van grond door een gemeente voor bijvoorbeeld de realisatie van een ondergrondse parkeergarage (waarbij vanzelfsprekend de nodige publiekrechtelijke bouwvoorschriften in aanmerking genomen moeten worden). De overheid handelt op dat moment uitsluitend als privaatrechtelijk rechtssubject, zoals iedere burger zou kunnen.

4.5 Beleid relevant voor bodem

Structuurvisie Ondergrond (STRONG)

Binnen het STRONG Programma Bodem en Ondergrond werkt het Rijk samen met decentrale overheden aan een gezamenlijke visie op het veilig, duurzaam en efficiënt gebruik van bodem en ondergrond en een gezamenlijke afwegingssystematiek. Beiden dienen als inspiratiebron voor alle overheden bij het maken van eigen producten. Het Rijk past deze toe bij het opstellen van de Structuurvisie Ondergrond. De Structuurvisie Ondergrond gaat over ruimtelijke activiteiten die voor Nederland van nationaal belang zijn. De structuurvisie is een bouwsteen voor de toekomstige nationale omgevingsvisie op basis van de Omgevingswet. Wanneer nodig voor het borgen van nationale belangen vindt doorwerking van ruimtelijke afwegingen naar decentrale overheden plaats via de uitvoeringsregelgeving. Daarnaast vormt de Structuurvisie het kader voor besluitvorming over Mijnbouwactiviteiten waarvoor het Rijk (de minister van Economische Zaken) bevoegd gezag is. Met deze structuurvisie kan het Rijk bijvoorbeeld aardwarmtewinning en gasopslag afwegen tegen andere functies in een gebied, zodat de bodem en ondergrond zo efficiënt mogelijk, duurzaam en toekomstbestendig wordt gebruikt. Bij die afweging kunnen ook aspecten als bodemverontreiniging, de drinkwatervoorziening en de problematiek rondom kabels en leidingen worden betrokken. Provincies en gemeenten stellen eigen omgevingsvisies op en houden daarbij waar nodig rekening met de Structuurvisie Ondergrond. Zowel op provinciaal als lokaal gemeentelijk niveau is een verbrede, integrale en samenhangende benadering essentieel. Deze verbreding is van belang, alleen al vanwege het grondwater. Veel ondergrondse en bovengrondse activiteiten hebben effect op het grondwater, zowel op de kwantiteit als op de kwaliteit.

Beleidsnota Drinkwater

In de Beleidsnota Drinkwater wordt het belang van drinkwater en de bescherming van drinkwaterbronnen benadrukt. Een goede kwaliteit van de bodem en het daarin aanwezige grondwater is een belangrijke randvoorwaarde voor de productie van drinkwater uit grondwater (een groot deel van de Nederlandse drinkwaterproductie). Een van de aandachtspunten zijn historische bodemverontreinigingen die drinkwaterwinningen in potentie kunnen bedreigen. Aanpak van historische bodemverontreinigingen is ingericht

⁶¹ Bodemcentrum is nu zo'n ontzorgorganisatie voor bodemsanering en ook Bosatex (voor bedrijven in de textielreinigingbranche) vervult die rol.

via twee sporen, namelijk het Convenant Bodem en Ondergrond 2016-2020 en de specifieke gebiedsgerichte aanpak.

Het Convenant Bodem en Ondergrond bevat afspraken over het gebiedsgerichte beheer van grondwaterverontreinigingen, die een bedreiging kunnen gaan vormen voor bijvoorbeeld drinkwaterwinningen. De specifieke gebiedsgerichte aanpak ziet op overige bodemverontreinigingen, die een mogelijke bedreiging vormen voor drinkwaterwinningen. Deze bodemverontreinigingen worden meegenomen via de gebiedsdossiers voor drinkwaterwinningen. De provincies brengen deze verontreinigingen nader in beeld en bezien in samenspraak met relevante partijen of en zo ja welke maatregelen genomen moeten worden. Het rijk houdt hierbij de vinger aan de pols.

Structuurvisie buisleidingen

De Structuurvisie Buisleidingen is een visie van het Rijk waarmee het Rijk voor de komende 20 tot 30 jaar ruimte wil reserveren in Nederland voor toekomstige buisleidingen van nationaal belang voor gevaarlijke stoffen. Het gaat daarbij met name om ondergrondse buisleidingen voor het transport van aardgas, olieproducten en chemicaliën, die provinciegrens- en vaak ook landgrensoverschrijdend zijn. In de Structuurvisie wordt een hoofdstructuur van verbindingen aangegeven waarlangs ruimte moet worden vrijgehouden, om ook in de toekomst een ongehinderde doorgang van buisleidingtransport mogelijk te maken.

Bestuursakkoord water

In mei 2011 hebben het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW) en de Vereniging van waterbedrijven in Nederland (Vewin) het Bestuursakkoord Water ondertekend. Het Bestuursakkoord heeft een looptijd tot 2020.

Doel van het Bestuursakkoord Water is te blijven zorgen voor De veiligheid tegen overstromingen, een goede kwaliteit water en voldoende zoet water. De vijf partners willen dit bereiken door doelmatiger te werken, dat wil zeggen:

goede kwaliteit tegen lagere kosten en minder bestuurlijke drukte. Noodzakelijke investeringen leiden daardoor niet tot sterke stijging van de lokale lasten voor burgers en bedrijven. De partners streven daarnaast ook naar doelmatigheid, door met minder kosten en minder bestuurlijke drukte de werkzaamheden te verrichten.

Nationaal Waterplan 2015

Het Nationaal Waterplan vormt het kader voor de regionale waterplannen en de beheerplannen. Er is geen formele hiërarchie tussen deze plannen, maar op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zoals het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel) kan bij het vaststellen van een regionaal waterplan of een beheerplan niet zo maar worden afgeweken van het Nationaal Waterplan.

De looptijd van het huidige Nationaal waterplan is tot 22 december 2015 en zal (evenals alle andere plannen op grond van de Waterwet) voor zes jaar worden herzien. De uitvoering van het bodemconvenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties is een belangrijke voorwaarde voor het bereiken van de doelen van het Nationaal Waterplan.

Klimaatbeleid

De Klimaatagenda schetst het kabinetsbeleid over klimaatverandering. Daarbij gaat het om het voorkomen van klimaatverandering (mitigatie) en het aanpassen aan klimaatverandering (adaptatie). Het klimaatbeleid van Nederland richt zich op maatregelen om de gevolgen van klimaatverandering op te vangen (adaptatie). Het gaat bijvoorbeeld om maatregelen voor waterveiligheid, zoetwatervoorziening, landbouw, natuur en gezondheid. Daarnaast ziet het beleid op de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, zodat het klimaat niet zo snel en

sterk verandert (mitigatie). Denk aan overstappen van fossiele brandstoffen op duurzame energiebronnen en bijvoorbeeld aan Warmte Koude Opslag.

5 Handhaving en uitvoering

5.1 Algemeen

Hoofdstuk 18 van de Omgevingswet bevat regels over de handhaving van de bij of krachtens de wet gestelde bepalingen. Dat hoofdstuk deelt handhavingstaken toe aan bestuursorganen en regelt in aanvulling op de Algemene wet bestuursrecht een aantal handhavings- en toezichtbevoegdheden. Ook bevat het bepalingen over het aanwijzen van toezichthoudende ambtenaren.

Zoals in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet is aangegeven⁶² zullen met de Invoeringswet Omgevingswet in de Omgevingswet regels worden opgenomen die gericht zijn op het bevorderen van de kwaliteit van de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving en op de samenwerking bij de handhaving: het zogenoemde VTH-stelsel. Het wetsvoorstel over VTH is op 22 september 2015 door de Tweede Kamer aangenomen en ligt momenteel ter behandeling in de Eerste Kamer⁶³.

De bepalingen van hoofdstuk 18 van de Omgevingswet hebben ook betrekking op activiteiten in of op de bodem en bieden voldoende grondslag om er in de uitvoeringsregelgeving verder uitwerking aan te geven. Daarom bevat dit wetsvoorstel op dit vlak geen aanvullende regels en wordt op deze plaats verwezen naar paragraaf 4.18.1 van de memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Hieronder, in de paragrafen 5.2 en 5.3, wordt ingegaan op enkele aspecten van handhaving die voor bodem specifiek relevant zijn.

5.2 Handhaving van bodemregelgeving

Bij activiteiten in of op de bodem zijn veel partijen betrokken. Bij bodemsanering zijn de opdrachtgever, het onderzoeksbureau, de aannemer, de transporteur, de bodemintermediair, het bevoegd gezag en de eindverwerker allemaal schakels in de keten. Er kunnen potentieel dingen mis gaan, er is veel geld mee gemoeid en de gevolgen van onzorgvuldig of niet juist handelen zijn vaak onomkeerbaar. Een goed toezicht en adequate handhaving is daarom van groot belang, zeker bij lopende saneringen die onder het overgangsrecht van dit wetsvoorstel vallen en nog onder het regime van de Wet bodembescherming worden afgehandeld. Omdat bij de bovengenoemde keten verschillende handhavingspartijen zijn betrokken, is samenwerking tussen deze partijen van essentieel belang.

De bestuursrechtelijke handhavingstaak berust onder de Omgevingswet bij het bevoegd gezag, dat daarvoor bij of krachtens die wet is aangewezen. Voor het taakveld bodem zal dat bevoegd gezag in veel gevallen het college van burgemeester en wethouders zijn, waar die bevoegdheid thans nog berust bij de twaalf provincies en 29 grotere gemeenten.

Op dit moment worden de meeste overtredingen van de bodemregelgeving bestuursrechtelijk aangepakt met gebruikmaking van herstelsancties zoals bestuursdwang en last onder dwangsom. Daarnaast bestaat sinds enige jaren de mogelijkheid van een bestuurlijke strafbeschikking. Zoals in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet is aangegeven,⁶⁴ acht de regering het wenselijk om in het kader van de stelselherziening van het omgevingsrecht te komen tot een eenduidige, overzichtelijke en efficiënte opzet en inrichting van de punitieve handhaving. De uitkomsten van deze afweging zullen landen in de Invoeringswet Omgevingswet. Een van de vragen die in dat kader moet worden beantwoord, is die naar de verhouding tussen de bestuurlijke boete en de strafrechtelijke handhaving. De uiteindelijke keuze wordt eveneens gebaseerd op de uitkomsten van een onlangs afgerond onderzoek naar de gewenste opzet en inrichting van de punitieve handhaving van de Omgevingswet,

⁶² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 238 e.v.

⁶³ EK 2014/15, 33 872, A.

⁶⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 243-244.

waartoe het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (in overeenstemming met het Ministerie van Veiligheid en Justitie) opdracht heeft gegeven.

HUF toets ILT
PM

6 Effecten van het wetsvoorstel

Via de Aanvullingswet bodem worden de bodemregels opgenomen in het stelsel van de Omgevingswet. Deze aanvullingswet regelt o.a. de verschuiving van het bevoegd gezag en introduceert een activiteitgerichte benadering. De verdere uitwerking zal vorm krijgen in het Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet. De mogelijkheden die dit wetsvoorstel scheidt, zullen pas met dat Aanvullingsbesluit voldoende scherp uitgewerkt zijn om goed inzichtelijk te kunnen maken welke gevolgen de nieuwe bodemregels onder de Omgevingswet hebben voor decentrale overheden, bedrijven en burgers.

De effecten van de Aanvullingswet bodem zijn nader beschreven door SIRA Consulting. Kwalitatief kan al worden aangegeven dat de nieuwe regelgeving zal leiden tot initiële kosten voor de betrokken overheden, maar dat daar tegenover staat dat de structurele kosten lager zullen zijn dan in de huidige situatie.

Een groter aantal activiteiten zal onder algemene regels gaan vallen, waardoor het aantal meldingen zal toenemen en het aantal vergunningen zal afnemen. Hierdoor nemen de uitvoeringslasten van gemeenten af. Bij de uitwerking van deze aanvullingswet in het aanvullingsbesluit bodem zal duidelijk worden welk deel van de vergunningen wordt omgezet in een melding. Bij het aanvullingsbesluit zullen berekeningen worden gemaakt van de afname van de uitvoeringslasten.

Uitgangspunt van het overgangsrecht is dat op saneringen die zijn aangevangen vóór de inwerkingtreding van deze wet en op de beschikte spoedlocaties, het huidige recht (de Wet bodembescherming en de daarop gebaseerde regelgeving) van toepassing blijft. De aanvullingswet heeft voor deze locaties geen gevolgen. Voor deze locaties heeft dit wetsvoorstel dus ook geen financiële of maatschappelijke effecten.

Door het nieuwe systeem waarbij niet langer sprake is van een gevalsgerichte aanpak, maar van een activiteitgerichte aanpak, zal niet meer in alle gevallen bodemsanering nodig zijn. Gemeenten kunnen de afweging maken om een initiatiefnemer geen bodemsanering te laten uitvoeren, als bij een activiteit geen sprake is van onaanvaardbare risico's voor de menselijke gezondheid. Dit wordt verder uitgewerkt in het aanvullingsbesluit. Bij het aanvullingsbesluit zal een inschatting worden gemaakt welk deel van de bodemsaneringen zou kunnen vervallen. Uit onderzoek t.b.v. dit wetsvoorstel is gebleken dat gemeenten er, ter voorkoming van eventuele ongewenste situaties in de toekomst, toch de voorkeur aan geven om te saneren. De afname van het aantal saneringen zal, als gevolg van de beleidsvrijheid van gemeenten, naar verwachting beperkt zijn.

Naar aanleiding van de evaluatie van het Besluit bodemkwaliteit is het voornemen om deze aanpassingen door te voeren in de kwaliteitseisen aan de toepassing van bouwstoffen, grond en baggerspecie. Deze wijzigingen worden opgenomen in het Aanvullingsbesluit. Daarbij zal het o.a. gaan om het verduidelijken van begrippen, het verduidelijken van de toetsingskaders, veranderingen in de meldverplichtingen en de borging van historisch onderzoek. Bij het aanvullingsbesluit zullen de financiële effecten van deze aanpassingen worden gekwantificeerd.

Bovendien zal de verdergaande digitalisering van het omgevingsrecht in het kader van de Omgevingswet leiden tot een daling van de structurele kosten voor de decentrale overheden. Al met al is aannemelijk dat de reductie van de structurele kosten binnen afzienbare tijd de initiële kosten zal compenseren.

7 Advisering en consultatie

7.1 Algemeen

PM

7.2 Interbestuurlijke verhoudingen

PM

7.3 Consultatie toetsversie wetsvoorstel

PM

8 Inwerkingtreding

PM

Artikelsgewijs

HOOFDSTUK 1 WIJZIGINGEN IN DE OMGEVINGSWET

onderdeel A

Artikel 2.28 (verplichte instructieregels Rijk omgevingsplan en projectbesluit)

Met deze aanvulling van artikel 2.28 wordt verzekerd dat op grond van artikel 2.24 door het Rijk in ieder geval instructieregels worden gesteld over omgevingsplannen en projectbesluiten met het oog op het beschermen van de gezondheid en het milieu, met betrekking tot het beschermen van de bodem en ter voorkoming van onaanvaardbare gezondheidsrisico's in verband met het gebruik van de bodem. Hiermee wordt de facultatieve delegatiegrondslag van artikel 2.24 gekleurd en wordt richting gegeven aan de uitvoeringsregelgeving waarmee bodem wordt ingebouwd in het stelsel van het nieuwe omgevingsrecht.

Onderdeel B (gedoogplicht dulden van grondwaterbeheer)

Artikel 10.3, vijfde lid (nieuw)

Artikel 10.3 (gedoogplichten waterbeheer) wordt aangevuld met een gedoogplicht voor grondwaterkwaliteit.

Grondwaterverontreiniging wordt in toenemende mate gebiedsgericht beheerd in plaats van per locatie. De aanpak verschilt per gebied, mede afhankelijk van factoren als het type verontreiniging, type activiteiten in het gebied, grondwaterstromen, enzovoorts.

Het grondwater is een zogenaemde *res nullius* (eigendom van niemand) en wordt daarom beheerd door de overheid. Dat neemt niet weg dat het grondwater verbonden en in contact is met de vaste bodem erboven, die wel in eigendom is. Onderdeel van het grondwaterbeheer kan bijvoorbeeld zijn dat verontreinigd grondwater op een bepaalde manier wordt verplaatst en vervolgens gefilterd. Dat maakt niet noodzakelijkerwijs inbreuk op het eigendomsrecht van de rechthebbende van de vaste bodem, omdat het normale gebruik daarmee nog niet wordt beperkt. De maatregelen kunnen zowel dienen ter bescherming als verbetering van de kwaliteit van het grondwater, omdat de term "beschermen" in de Omgevingswet beide aspecten omvat (zie de definitie in bijlage A bij de Omgevingswet).

Het algemene belang van een doeltreffend grondwaterbeheer is groot, bijvoorbeeld vanwege het belang voor de winning van drinkwater of duurzame energievoorziening (bodemenergiesystemen). Het is daarom niet wenselijk dat een discussie met een individuele eigenaar, die toch voor inbreuk op zijn eigendomsrecht vreest, het grondwaterbeheer van het gehele gebied bedreigt. Mocht er al sprake zijn van beperking van het genot van eigendom als gevolg van grondwaterbeheer, bijvoorbeeld omdat het oppompen van grondwater niet mogelijk is, dan moet de rechthebbende dat dulden op grond van deze gedoogplicht.

Overigens is vaker sprake van een gebiedsgerichte aanpak van grondwaterbeheer in stedelijk gebied (omdat vooral daar historisch gezien grondwaterverontreiniging is ontstaan), terwijl juist in stedelijk gebied minder sprake is van het gebruik van grondwater voor besproeiing van gewassen en vergelijkbare toepassingen.

Voorgesteld wordt om deze gedoogplicht van rechtswege op te leggen, met als belangrijkste redenen:

- het gaat doorgaans om een geringe inbreuk die het normale gebruik nauwelijks beperkt,
- in samenhang met het feit dat het in veel gevallen gaat om een gebiedsgerichte aanpak die het moeilijk maakt om voor elke individuele eigenaar een beschikking te slaan.

Om een goede afweging van de noodzaak en de betrokken belangen te waarborgen, even als de participatie en rechtsbescherming van de betrokken rechthebbenden, moeten de maatregelen wel zijn voorzien in het regionale waterprogramma. Een gemeentelijk programma of het omgevingsplan kan ook de basis vormen voor de

maatregelen, bijvoorbeeld als de gemeente zelf initiatieven onderneemt om de grondwaterkwaliteit te verbeteren om ontwikkelingen te faciliteren. In voorkomende gevallen kan het zelfs zo zijn dat de provincie een deel van het grondwaterbeheer heeft toegewezen aan een gemeente in de provinciale omgevingsverordening (artikel 2.18, tweede lid van de Omgevingswet).

Onderdeel C

Artikel 10.10a (gedoogplicht maatregelen bij toevalsvondst in de bodem met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid)

Het voorgestelde artikel bevat een gedoogplicht ter ondersteuning van het wettelijk instrumentarium in artikel 19.9a bij een toevalsvondst in de bodem met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid; het instrument ongewoon voorval (afdeling 19.1 van de Omgevingswet) is dan van overeenkomstige toepassing.

Artikel 19.5 geeft het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid om maatregelen te nemen. Als de rechthebbende om welke reden dan ook niet meewerkt aan de uitvoering van die maatregelen of geen toegang verleent, is doorzettingmacht nodig vanwege de onaanvaardbaar hoge risico's voor de gezondheid. Artikel 5:27 van de Algemene wet bestuursrecht, dat toegang geeft tot plaatsen ten behoeve van de uitoefening van bestuursdwang, volstaat dan ook niet: in artikel 19.5 is wel sprake van doorzettingmacht maar geen bestuursdwang als sanctie bij een overtreding. Daarom wordt een aanvullende wettelijke regeling noodzakelijk geacht.

Vanwege de vereiste spoed in samenhang met de hoge mate van risico's voor de gezondheid wordt een gedoogplicht van rechtswege voorgesteld. In voorkomende gevallen is een rechthebbende op grond van dit artikel verplicht om de noodzakelijke maatregelen te dulden die de gemeente treft om de risico's voor de gezondheid terug te brengen tot een aanvaardbaar niveau. Het gaat daarbij niet zozeer om het wegnemen van de verontreiniging als wel om het voorkomen dat mensen risico lopen doordat ze met de verontreiniging in aanraking komen. Het kan bijvoorbeeld gaan om plaatsing van een hek om (het betreffende deel van) de locatie af te sluiten of het aanbrengen van waarschuwendende tekens.

Onderdeel D

Artikel 10.20b (gedoogplicht nazorg)

Deze gedoogplicht ondersteunt maatregelen die moeten worden getroffen na afloop van maatregelen ten aanzien van de bodemkwaliteit. Het gaat vaak om monitoring van de effectiviteit van de maatregelen, maar ook onbedoelde effecten kunnen zo worden gesignaleerd.

Onderdeel E

Artikel 10.21a (gedoogplicht naleving zorgplicht bodem)

Een ieder die handelingen uitvoert op of in de bodem is op grond van de specifieke zorgplicht voor bodem (thans artikel 13 van de Wet bodembescherming, in de toekomst in het Besluit activiteiten leefomgeving) verplicht om een verontreiniging van de bodem of het grondwater te voorkomen of, als dat niet mogelijk is, die verontreiniging ongedaan te maken.

Het is denkbaar dat de verontreiniging zich uitstrekt tot een perceel (of het grondwater onder dat perceel) waarvan een derde de rechthebbende is, waardoor de veroorzaker diens medewerking nodig heeft. De rechthebbende heeft er in beginsel zelf ook alle belang bij dat de veroorzaker de verontreiniging opruimt, maar de opruimwerkzaamheden kunnen schade veroorzaken. Het kan bijvoorbeeld gaan om schade aan een siertuin,

schade aan een verharding op een bedrijfsterrein, of eventueel ook gedeelde omzet van het naastgelegen bedrijf als de opruimwerkzaamheden een normale bedrijfsvoering belemmeren.

Het is denkbaar dat het niet lukt om tijdig overeenstemming te bereiken over de voorwaarden voor toestemming, waaronder eventuele schadevergoeding voor de opruimwerkzaamheden. In dat geval zou de veroorzaker de noodzakelijke maatregelen niet mogen uitvoeren. Dat is onwenselijk gelet op het belang van de bescherming van het milieu en het grondwater (eventuele drinkwatervoorraden in het grondwater) tegen verontreiniging. Bovendien is het onwenselijk dat een derde het feitelijk onmogelijk kan maken voor een welwillende veroorzaker om een wettelijk voorschrift ter bescherming van de leefomgeving na te leven.

Het college van burgemeester en wethouders kan indien nodig een gedoogplicht opleggen aan de rechthebbende van het perceel waar de milieuschade (of onmiddellijke dreiging daarvan) zich voordoet, om daar preventieve en herstelmaatregelen te dulden (onderdeel b). De gedoogplicht kan ook onderzoek omvatten om de aard en omvang van de verontreiniging of aantasting vast te stellen, om de juiste aanpak te bepalen (onderdeel a).

Het is gebruikelijk om bij het voorbereiden van een gedoogplichtbeschikking de openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Awb) te volgen. De maatregelen om verontreiniging te voorkomen of ongedaan te maken, moeten echter 'onverwijld' (huidige artikel 13 juncto 30 van de Wet bodembescherming) worden genomen om de milieuschade zoveel mogelijk te beperken. De Omgevingswet voorziet (in artikel 16.33, vierde lid) al in de mogelijkheid om afdeling 3.4 van de Awb buiten toepassing te verklaren bij de voorbereiding van gedoogbeschikking vanwege de spoedeisendheid van maatregelen (o.a. bij archeologische toevalsvondsten).

Onderdeel F, G (financiële zekerheid)

Het instrument financiële zekerheid kan worden ingezet bij het vooruitzicht dat maatregelen op termijn getroffen zullen worden omdat het bevoegd gezag de garantie wil hebben dat de veroorzaker te zijner tijd in staat zal zijn om de schadelast te dragen.

De specifieke zorgplicht voor bodem, die van toepassing is op het veroorzaken van nieuwe verontreinigingen, verplicht tot het direct nemen van maatregelen om de aantasting of verontreiniging en de direct gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken. Indien er sprake is van een ongewoon voorval moeten die maatregelen onverwijld worden genomen.

Deze maatregelen kunnen ingrijpend zijn en kostbaar, bijvoorbeeld als het slopen van een bedrijfsgebouw noodzakelijk is om de verontreiniging ongedaan te maken. Indien in de nabije toekomst al werkzaamheden zijn gepland, is het niet altijd doelmatig om te verplichten dat de maatregelen direct worden genomen, zeker als de milieu- en gezondheidsrisico's niet onaantvaardbaar zijn. Het is dan denkbaar dat de veroorzaker en de gemeente afspraken maken over een geschikt moment om de maatregelen uit te voeren.

Onder het huidige artikel 13 van de Wet bodembescherming bestaat in de uitvoeringspraktijk onzekerheid over de mogelijkheid om tot een afweging te komen over het moment van het treffen van maatregelen. Bovendien heeft het bevoegd gezag onvoldoende zekerheid dat van uitstel geen afstel komt. Daarom wordt voorgesteld om deze mogelijkheid in de Omgevingswet expliciet te regelen, met de nodige waarborgen.

Het is aan het bevoegd gezag om te beoordelen of uitstel met financiële zekerheidstelling aan de orde is, bijvoorbeeld op basis van de voorgestelde maatregelen, de eventuele milieu- en gezondheidsrisico's, de kosten in verhouding tot die risico's (doelmatigheid), de belangen van derden en de redelijkheid van de voorgestelde termijn. Een dergelijke afspraak kan worden vastgelegd in een maatwerkvoorschrift, zodat het betreffende bedrijf rechtszekerheid krijgt en belanghebbenden rechtsbescherming.

Het bevoegd gezag kan op deze wijze waarborgen dat de betaling van de kosten gewaarborgd blijft en deze kosten niet uiteindelijk voor rekening van de samenleving komen. Hiervoor wordt het artikel over financiële zekerheidsstelling (artikel 13.4 van de Omgevingswet) uitgebreid naar maatwerkvoorschriften.

Onderdeel H ((toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht bij gedoogplicht voor uitvoering zorgplicht bodem)

De Omgevingswet regelt dat voor een gedoogplichtbeschikking de openbare voorbereidingsprocedure (3.4 Awb) van toepassing is, met een proceduretijd van zes maanden. Voor deze bijzondere categorie situaties wordt voorgesteld om die procedure buiten toepassing te laten, omdat de maatregelen vaak onmiddellijk moeten worden uitgevoerd om zinvol te zijn. Zo kan een balans worden getroffen tussen de behoefte aan een toetsmoment en de spoedeisendheid. De Omgevingswet biedt die mogelijkheid al (in artikel 16.33, vierde lid) voor gedoogplichten bij beschikking als de maatregelen spoedeisend zijn (o.a. bij archeologische toevalsvondsten).

Onderdeel I (bouwen op verontreinigde grond)

Artikel 16.81 van de Omgevingswet bevat een aanvullende inwerkingtredebepaling in verband met bodemverontreiniging. Het gaat om een regeling voor latere inwerkingtreding van de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, indien tevens sprake is van een saneringssituatie op grond van de Wet bodembescherming. Deze regeling is overgenomen uit artikel 6.2c van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Artikel 16.81 was zekerheidshalve opgenomen in het wetsvoorstel Omgevingswet omdat ten tijde van het opstellen van dat wetsvoorstel nog onvoldoende zicht bestond op de inhoud van de nieuwe bodemregelgeving. Zoals elders in deze memorie van toelichting is aangegeven, bestaat er bij de inbouw van bodem in het stelsel van de Omgevingswet geen behoefte meer aan een specifiek op sanering gericht instrumentarium. Hiermee is de behoefte aan een inwerkingtredebepaling zoals in artikel 16.81 is opgenomen, komen te vervallen. Deze regeling was overigens op wetsniveau opgenomen omdat het gaat om een materie die in generieke zin op formeel wetsniveau is geregeld (in de Algemene wet bestuursrecht). Ook onder de nieuwe bodemregelgeving kan sprake zijn van voornemens tot bouwen op verontreinigde grond. Dan is een koppeling tussen de omgevingsvergunning voor die bouwactiviteit en bodemonderzoek aan de orde. Bouwactiviteiten en onderzoeksplichten worden verder uitgewerkt in de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet. Naar huidig inzicht bieden de bestaande grondslagen in de Omgevingswet voldoende basis om die koppeling op een adequate wijze te regelen. Een beschrijving van de voorgenomen wijze van uitwerking van het onderwerp bouwen van bouwwerken met een verblijfsfunctie is opgenomen in paragraaf 3.3.2.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Op wetsniveau is een specifieke bepaling over inwerkingtreding daarom niet langer noodzakelijk.

Onderdeel J

Artikel 19.9a (ongewoon voorval bij toevalsvondst in de bodem met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid)

Eerste lid

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente oefent primair de taken en bevoegdheid uit op het gebied van bodem. Het college is daarom ook het bevoegd gezag voor het uitoefenen van de bevoegdheden bij een toevalsvondst in de bodem met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid. Deze bevoegdheidstoedeling sluit aan op de centrale rol van het gemeentebestuur op het terrein van de fysieke leefomgeving. Dat sluit ook goed aan bij de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur om bij de toedeling van functies rekening te houden met de bodemkwaliteit.

Het artikel is van toepassing vanaf het moment dat een redelijk vermoeden bestaat van onaanvaardbare risico's voor de gezondheid. Soms is immers pas na bodem- of ander onderzoek vast te stellen of daarvan werkelijk sprake is. Als de eigenaar dat onderzoek nalaat, kan overheidsoptreden noodzakelijk zijn. Na uitvoering van het

bodemonderzoek blijkt pas of het gaat om een geval dat onder de zorgplicht valt dan wel historische verontreiniging; maar de aanleiding tot het bodemonderzoek ligt meestal in andere omstandigheden, zoals stankoverlast, verkleuringen in de bodem enzovoorts.

Tweede lid

De normeringssystematiek is beschreven in paragraaf 2.2.3 en 3.3.2.1 van het algemeen deel.

Derde lid

Het bevoegd gezag kan daarvoor gebruik maken van een aantal bevoegdheden uit afdeling 19.1 om onaanvaardbare risico's voor de gezondheid tegen te gaan.

Artikel 19.3 regelt dat het bevoegd gezag dat een melding ontvangt ook andere betrokken bestuursorganen informeert. Bijvoorbeeld provincie en waterschap als er een relatie is met het grondwater. Het kan ook zijn dat de melding is binnengekomen bij een ander bestuursorgaan dan het college van burgemeester en wethouders.

Een telefoontje van een bezorgde burger kan al een melding zijn in de zin van artikel 19.3. Volgens de memorie van toelichting bij de Omgevingswet kan het bevoegd gezag op wat voor manier dan ook op de hoogte raken van een ongewoon voorval en dan is het aan bevoegd gezag om door te vragen om te bepalen of actie moet worden ondernomen. Het tweede lid van 19.3 voorziet daarom in de bevoegdheid om aanvullende informatie op te vragen, omdat de initiële melding vaak summier zal zijn.

Artikel 19.4 maakt duidelijk dat de eigenaar of erfpachter eerstverantwoordelijk is om op te treden en daarbij eventuele aanwijzingen van het bevoegd gezag moet opvolgen. Dat is een voortzetting ten opzichte van de huidige Wet bodembescherming; bepalend is degene die het in zijn macht heeft.

Ook is het mogelijk om een activiteit die op dat moment plaatsvindt stil te leggen om blootstelling aan onaanvaardbare risico's voor de gezondheid te voorkomen.

De eigenaar of erfpachter is verantwoordelijk voor de bodemkwaliteit van zijn perceel en de daaruit vervloeiende (gezondheids)risico's. Dat geldt ook als sprake is van onaanvaardbaar hoge gezondheidsrisico's als gevolg van verontreiniging van de bodem. Het is de verantwoordelijkheid van de eigenaar om diens eigendom, gezinsleden of andere medebewoners of huurders te beschermen door de nodige maatregelen te nemen. Dat is expliciet wettelijk vastgelegd in artikel 19.4. Hierna is bij artikel 19.5 een nadere toelichting opgenomen op die maatregelen.

Zoals beschreven in paragraaf 3.3.3 van het algemeen deel, is het in sommige gevallen noodzakelijk dat de overheid die maatregelen neemt, als de eigenaar dat nalaat of op dat moment niet in staat is om zelf op te treden. Het publieke belang van bescherming van de gezondheid van mensen weegt dan zwaarder.

Artikel 19.5 regelt de bevoegdheid voor het gemeentebestuur om zo nodig op te treden.

“Niet in alle omstandigheden zal onmiddellijk duidelijk zijn (en soms wellicht nooit duidelijk worden) door wie of door welke activiteit het ongewoon voorval is veroorzaakt. In die omstandigheden, wanneer (nog) geen eigenaar of erfpachter kan worden aangesproken, moet het bevoegd gezag afwegen of het, gelet op de aard en omvang van de nadelige gevolgen van het voorval en het beschermen van de in artikel 2.1, derde lid, genoemde belangen, zelf preventieve, beheers- of herstelmaatregelen treft of laat treffen om erger te voorkomen. Als het bevoegd gezag daartoe besluit, dient deze beslissing op schrift te worden gesteld. Ook dient van die beschikking een publieke kennisgeving te worden gedaan, zodat belanghebbenden hiervan kennis kunnen nemen. De grondslag voor deze kennisgeving is opgenomen in artikel 16.86. Zo kan de eigenaar of erfpachter van het perceel zich melden en verweren, wanneer hij het niet eens is met de voorgenomen maatregelen of deze bijvoorbeeld niet proportioneel vindt. Van de beschikking wordt voorts een kennisgeving gedaan aan de bestuursorganen en

instanties waarbij het voorval op grond van artikel 19.3, eerste lid, is gemeld, zodat zij langs die weg geïnformeerd worden over de maatregelen die het bevoegd gezag treft. Zodra het bevoegd gezag ervan op de hoogte raakt wie de eigenaar of erfpachter van het voorval is of is geweest, wordt deze beschikking aan de eigenaar of erfpachter toegezonden en kan het bevoegd gezag toepassing geven aan de artikelen 19.3, tweede lid (het de eigenaar of erfpachter verplichten tot het verstrekken van nadere informatie over het voorval), 19.4 (het de eigenaar of erfpachter verplichten tot het treffen van maatregelen) en 19.6 (kostenverhaal van al getroffen maatregelen).⁶⁵

Artikel 19.6 regelt kostenverhaal van door het bevoegd gezag genomen maatregelen. Uit de toelichting op artikel 19.6 is die regeling bewust dwingend en niet facultatief, vanuit het oogpunt van “de vervuiler betaalt” en ook vanwege de richtlijn milieuaansprakelijkheid⁶⁶. In artikel 19.9a, tweede lid, sub d, wordt een afwijking van die dwingende regeling voorgesteld voor onaanvaardbare risico’s voor de gezondheid. Omdat het doorgaans gaat om historische bodemverontreiniging is de keuze aan de gemeente, zowel uit oogpunt van redelijkheid (de huidige eigenaar is doorgaans niet de veroorzaker) als doelmatigheid (bijvoorbeeld als zeer eenvoudige maatregelen bleken te volstaan, zodat de kosten van invordering niet in verhouding staan tot de kosten van de maatregelen). Weliswaar lijkt artikel 5:25 van de Algemene wet bestuursrecht (van overeenkomstige toepassing via artikel 19.6, tweede lid) enige afwegingsruimte te creëren door de formulering “tenzij deze kosten redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoren te komen”. In dit geval wordt meer expliciete bestuurlijke afwegingsruimte wenselijk geacht.

Artikel 19.17 gaat over het onderzoeken van een incident om herhaling te voorkomen. Aangezien het veroorzaken van de verontreiniging in het (soms verre) verleden heeft plaatsgevonden, is dat niet aan de orde bij deze categorie situaties.

Wat de “nodige maatregelen” zijn, is niet in algemene zin aan te geven. Het doel van dit instrument is uitsluitend dat mensen niet worden blootgesteld aan onaanvaardbare risico’s. Dat geeft wel richting aan het type maatregelen; het gaat in principe alleen om onderzoek en maatregelen om mens en risico van elkaar te scheiden. Dat betekent dat die maatregelen niet zo ver hoeven te gaan dat de gehele verontreiniging moet worden verwijderd. Maar elke verontreiniging is anders en vraagt om een ander soort maatregelen, ook in relatie tot de situatie ter plekke. Het gaat dus bij uitstek om maatwerk, waarbij soms wellicht ook enige improvisatie nodig is voordat meer bestendige maatregelen mogelijk zijn.

Onderdeel K

Artikel 23.6a (noodregeling bodem)

Deze bevoegdheid om een noodregeling te treffen strekt ter vervanging van het huidige artikel 20 van de Wet bodembescherming. De bevoegdheid is bedoeld voor bijzondere omstandigheden, waarin het volgen van de normale wettelijke procedure voor het vaststellen van een algemene maatregel van bestuur te veel tijd zou kosten. Te denken valt aan gevallen waarin plotseling op de markt stoffen verschijnen waarvan het gebruik of de toepassing een ernstige bodemverontreinigende werking blijkt te hebben. Ook is het mogelijk dat men tot de ontdekking komt dat een al bestaande en toegepaste techniek of stof veel schadelijker is voor de bodem dan tot dat moment werd verondersteld. Een voorbeeld hiervan is de stof MTBE die aan brandstof wordt toegevoegd als loodvervanger. Pas in de uitvoeringspraktijk bleek deze stof te kunnen doordringen in de bodem door vloeistofdichte vloeren, terwijl wetenschappelijke inzichten daarover op dat moment nog ontbraken. Een voordeel van een generieke regeling op grond van dit artikel is niet alleen de publicatie en kenbaarheid voor gebruikers en de brede werking, maar ook de gelegenheid om een brede afweging te kunnen maken op basis van zowel beleidsmatige als wetenschappelijke inzichten als een dergelijke situatie zich voordoet. Een ministeriële regeling

⁶⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3.

⁶⁶ Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (PbEU L 143, 30 april 2004).

die met toepassing van artikel 23.6a is vastgesteld, moet uiteraard zo spoedig mogelijk (maar uiterlijk binnen één jaar) worden vervangen door een algemene maatregel van bestuur.

Het is overigens niet uit te sluiten dat wetenschappelijke inzichten in eerste instantie voldoende aanleiding geven om een noodregeling te treffen, met het voorzorgsbeginsel in gedachten, maar dat snel voortschrijdende wetenschappelijke inzichten ertoe leiden dat die afwijkende regeling niet meer noodzakelijk of gerechtvaardigd wordt geacht voordat de genoemde periode van maximaal een jaar is verstreken. Dan is het niet alleen mogelijk maar zelfs wenselijk dat die tijdelijke noodregeling eerder wordt ingetrokken (dan kan weer worden teruggevallen op de regelgeving zoals die gold voordat de noodregeling in werking trad).

HOOFDSTUK 2 WIJZIGINGEN IN ANDERE WETTEN

Via de Invoeringwet Omgevingswet zullen wetten die opgaan in de Omgevingswet (zoals de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) worden ingetrokken en andere wetten, zoals de Wet milieubeheer, worden aangepast. De wijzigingen in deze Aanvullingswet zullen daarop worden afgestemd. De consultatieversie van de Invoeringwet volgt op een later moment. In dit hoofdstuk zijn daarom nu alleen de voornaamste wijzigingen van andere wetten opgenomen.

HOOFDSTUK 3 OVERGANGSRECHT

Artikel 3.1 (eerbiedigend overgangsrecht)

Zoals in het algemeen deel van deze memorie van toelichting is toegelicht, blijven na het afronden van de spoedoperaties nog lichtere en kleine bodemverontreinigingen over. Omdat het nieuwe bodembeleid erop is toegesneden om juist die verontreinigingen aan te pakken met meer eenvoudige procedures, is in beginsel onmiddellijke werking van de nieuwe bodemregels voortvloeiend uit de Omgevingswet mogelijk.

Toch zijn er enkele bijzondere categorieën saneringen of situaties waarvoor eerbiedigend overgangsrecht wenselijk is. Het gaat vooral om saneringen of maatregelen die onder de huidige Wet bodembescherming zijn of worden voorbereid, waarvan het in het belang van het milieu of soms ook in het belang van de eigenaar wenselijk is om die keuzes te blijven respecteren.

Uitgangspunt van het overgangsrecht is dat op saneringen die zijn aangevangen vóór de inwerkingtreding van deze wet, het huidige recht (de Wet bodembescherming en de daarop gebaseerde regelgeving) van toepassing blijft als deze saneringen in een bepaalde fase zijn geraakt op het tijdstip waarop deze wet in werking treedt. In het algemeen haakt het overgangsrecht aan bij een objectief vast te stellen aanknopingspunt in het saneringstraject, zoals het indienen van een saneringsplan of een op grond van de Wet bodembescherming genomen besluit.

Het voorgestelde artikel 3.1 regelt dat het thans geldende recht van toepassing blijft op vastgestelde ernstige gevallen van verontreinigingen waarbij een spoedige sanering noodzakelijk is en op ingediende saneringsplannen en aangemelde saneringen volgens algemene regels in het Besluit uniforme saneringen. Een en ander betekent ook dat de Wet bodembescherming van toepassing blijft totdat het besluit onherroepelijk is geworden. Eventuele bezwaren en beroepen die zijn ingediend voor de inwerkingtreding van deze wet worden afgewikkeld conform de Wet bodembescherming.

Onderdeel a (vastgestelde ernstige verontreinigingen spoed)

In aansluiting op de gemaakte afspraken in het Convenant Bodem en Ondergrond zal, indien een besluit is genomen met betrekking tot een geval van ernstige verontreiniging dat spoedig moet worden gesaneerd, de uitvoering van de sanering plaatsvinden volgens de bepalingen van de Wet bodembescherming. Deze gevallen

vallen onder het overgangsrecht. Het is wenselijk dat voor de uitvoering van de sanering van deze spoedlocaties vervolgens ook het wettelijke instrumentarium van de Wet bodembescherming beschikbaar blijft, omdat de Omgevingswet niet voorziet in vergelijkbare instrumenten. De Wet bodembescherming blijft daarom van toepassing tot en met de (formele) afronding van de sanering, dat wil zeggen tot en met onherroepelijke goedkeuring van het evaluatieverslag. Nadat is ingestemd met het evaluatieverslag, is er niet langer sprake van een geval van ernstige verontreiniging dat spoedig gesaneerd moet worden en is het overgangsrecht en de Wet bodembescherming feitelijk uitgewerkt. Op verdere activiteiten op die locatie daarna zijn de Omgevingswet en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving van toepassing.

Onderdeel b (saneringsplan ingediend)

Op het moment dat een saneringsplan, als bedoeld in artikel 39 Wet bodembescherming, is ingediend, is al veel tijd en geld geïnvesteerd in de voorbereiding en/of uitvoering van een saneringsaanpak die voldoet aan de wettelijke eisen die uit de Wet bodembescherming voortvloeien. Dit geschiedt meestal in nauw overleg met het bevoegd gezag Wet bodembescherming. Als intussen nieuwe wetgeving in werking is getreden, zou dat betekenen dat al het bodemonderzoek dat al is uitgevoerd, de voorbereiding van de saneringsaanpak en de toetsing door het bevoegd gezag overeenkomstig het huidige recht niet gebruikt zouden kunnen worden voor de sanering. Het is wenselijk dat de Wet bodembescherming van toepassing blijft op de categorie saneringen die door het indienen van een saneringsplan reeds in gang zijn gezet op het moment dat deze wet in werking treedt. Dat betekent dat de Wet bodembescherming van toepassing blijft totdat de hele sanering is afgerond, tot en met onherroepelijke goedkeuring van het evaluatieverslag.

Als ten tijde van de inwerkingtreding van deze wet geen saneringsplan is ingediend zal de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving die daarbij hoort het toetsingskader zijn voor de betreffende activiteit en de wijze van aanpak.

Om de sanering af te ronden, dient de saneerder een evaluatieverslag in bij het bevoegd gezag Wet bodembescherming, waarop instemming nodig is (artikel 39c Wet bodembescherming). In het evaluatieverslag wordt het bereikte saneringsresultaat beschreven in vergelijking met het saneringsplan. Als niet beschikt is op het evaluatieverslag, bijvoorbeeld omdat er geen stabiele eindsituatie kan worden bereikt, dan kan de sanering formeel niet worden afgerond. Op deze saneringsaanpak blijft de Wet bodembescherming van toepassing.

Onderdeel c (BUS-melding)

Artikel 39b van de Wet bodembescherming biedt een grondslag voor het stellen van algemene regels voor categorieën eenvoudige gelijksoortige saneringen van korte duur, het Besluit uniforme saneringen. Die algemene regels kunnen – na een daartoe strekkende melding – worden toegepast in plaats van een beschikking op grond van artikel 29 Wet bodembescherming. Vanwege de praktische uitvoerbaarheid is er voor gekozen om deze wijze van saneren, indien tijdig een melding (39b, derde lid Wet bodembescherming) is gedaan voor de inwerkingtreding van deze wet, te laten plaats vinden onder de Wet bodembescherming.

Op grond van het Besluit uniforme saneringen kan met de sanering worden begonnen na vijf dagen na de melding op grond van artikel 39b van de Wet bodembescherming. Om onder de regels van het Besluit uniforme saneringen te kunnen saneren moet met de sanering binnen 12 maanden nadat de melding is gedaan, gestart worden, anders vervalt de melding (artikel 8 Besluit uniforme saneringen). Als de melding vervalt, betekent dat het overgangsrecht en de Wet bodembescherming niet langer van toepassing zijn. Vanaf dat moment wordt de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving die daarbij hoort het toetsingskader voor de betreffende activiteit, de noodzakelijke bodemkwaliteit en de wijze van aanpak.

Een sanering onder Besluit uniforme saneringen eindigt (na instemmen) met het evaluatieverslag, op grond van artikel 39b lid 6 van de Wet bodembescherming. Daarna is de Wet bodembescherming niet meer van toepassing.

HOOFDSTUK 4 SLOTBEPALINGEN

Artikel 4.1 (Inwerkingtreding)

De regering streeft ernaar dat dit wetsvoorstel gelijktijdig in werking treedt met de Omgevingswet zelf vanwege de sterke inhoudelijke samenhang.

Artikel 4.2 (citeertitel)

De regering heeft diverse wetsvoorstellen tot aanvulling van de Omgevingswet in voorbereiding of al ingediend. Omwille van consistentie en de herkenbaarheid zijn de diverse aanvullingswetsvoorstellen allemaal voorzien van een citeertitel volgens hetzelfde model.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

Begrippenlijst

Onderstaande woorden en termen komen in deze memorie van toelichting voor. Wanneer voor een term een definitie in de Omgevingswet is opgenomen, wordt dit als zodanig weergegeven.

Algemene regel

Voor een ieder geldende regel (algemeen verbindend voorschrift dat niet slechts gericht is tot bestuursorganen) (uit Begrippenlijst memorie van toelichting Omgevingswet).

Beheer van de bodem

Bodembeheer betreft het faciliteren van activiteiten in en op de bodem, het voorkomen van verontreinigingen en het omgaan met bestaande verontreinigingen vanwege een duurzaam en doelmatig gebruik van de bodem. Onderdeel hiervan is het grondwaterbeheer.

Beheer van watersystemen

Samenstel van aan watersystemen verbonden taken, gericht op het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van die watersystemen en de vervulling van de op grond van deze wet aan die watersystemen toegekende maatschappelijke functies (definitie uit Omgevingswet).

Belang van de bescherming van de bodem

Het belang van het voorkomen, beperken of ongedaan maken van veranderingen van hoedanigheden van de bodem, die een vermindering of bedreiging betekenen van de functionele eigenschappen die de bodem voor mens, plant of dier heeft.

Beschermen

Behouden of verbeteren van de staat of kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving (definitie uit Omgevingswet).

Bodem

Het vaste deel van de aarde met de zich daarin bevindende vloeibare en gasvormige bestanddelen en organismen (definitie uit Omgevingswet).

Bodemaantasting

Bodemaantasting is de term die wordt gebruikt voor het aanbrengen van veranderingen in de geologische opbouw (structuur) van de bodem of in de fysisch-mechanische eigenschappen van de bodem. Het betreft:

- zettingen, verzakkingen en maaiveld dalingen als gevolg van het uitvoeren van grondwerken of winning van delfstoffen (grondmechanische veranderingen),
- aantasting van paalfunderingen, droogvallen van sloten, vennen, beken enz., als gevolg van het onttrekken van water aan de bodem (hydrologische veranderingen),
- aantasting van de bodemstructuur, verlies aan bodemvruchtbaarheid, vermindering van de natuurlijke weerstand van de bodem tegen erosie door erosiebevorderende handelingen (bodemkundige veranderingen),
- optreden van zoute kwel, verzilting van grond- en oppervlaktewater als gevolg van het perforeren van waterafsluitende lagen (geohydrologische veranderingen).

Bodemverontreiniging

Bodemverontreiniging is de term die wordt gebruikt wanneer er door toedoen van de mens stoffen of materialen in de bodem of het grondwater terecht zijn gekomen die schadelijk zijn of kunnen zijn voor de fysieke leefomgeving (bodem en water).

Bouwen

Plaatsen, geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen, veranderen of vergroten (definitie uit de Omgevingswet).

Bouwactiviteit

Activiteit inhoudende het bouwen van een bouwwerk (definitie uit de Omgevingswet).

Bouwwerk

Constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij of direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren, met inbegrip van de daarvan deel uitmakende bouwwerkgebonden installaties (definitie uit de Omgevingswet).

Bouwwerk met een verblijfsfunctie

Bouwwerk van enige omvang, dat de grond raakt en waarin voortdurend of nagenoeg voortdurend mensen verblijven.

Bovengrond

Toplaag van de bodem (globaal tot 1,0 m beneden het maaiveld).

Duurzame ontwikkeling

Ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden voor toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen (definitie uit Omgevingswet).

Fysiske leefomgeving

Omvat onderdelen als bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed (artikel 1.2 Omgevingswet) (uit Begrippenlijst memorie van toelichting Omgevingswet).

Gebiedsgericht, plaatsgebonden

Betrekking hebbend op activiteiten die zich afspelen binnen een gebied of op een vaste plaats (en daarmee niet op activiteiten die zich vrij over het grondgebied verplaatsen zoals voertuigen en producten) (uit Begrippenlijst memorie van toelichting Omgevingswet).

Gebruik

Benutting van de fysische leefomgeving door de mens (uit Begrippenlijst memorie van toelichting Omgevingswet).

Gesloten stortplaats

Gesloten stortplaats als bedoeld in artikel 8.47, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer (definitie uit Omgevingswet).

Grondwater

Al het water dat zich onder het bodemoppervlak in de verzadigde zone bevindt en dat in direct contact met de bodem of ondergrond staat (definitie uit Omgevingswet).

Grondwaterlichaam

Afzonderlijke grondwatermassa in een of meer watervoerende lagen (definitie uit Omgevingswet).

Grondwerk

Het ontgraven en verzetten van grond van enige omvang ter voorbereiding van de grond, weg- en waterbouw. De term grondwerk wordt gebruikt voor het aanduiden van het bouwen van bouwwerken anders dan met een verblijfsfunctie.

Locatie

Een door geometrische plaatsbepaling begrensd deel van het grondgebied van een gemeente, waterschap, provincie of van Nederland (uit Begrippenlijst memorie van toelichting Omgevingswet).

Maatwerkregels

Algemene regels van een gemeente, waterschap of provincie, aanvullend op of afwijkend van de algemene regels van een provincie of het Rijk (artikel 4.6 Omgevingswet) (uit Begrippenlijst memorie van toelichting Omgevingswet).

Maatwerkvoorschriften

Beschikking waarmee het bevoegd gezag de plicht oplegt te voldoen aan voorschriften in aanvulling op of afwijking van geldende algemene regels (artikel 4.5 Omgevingswet) (uit Begrippenlijst memorie van toelichting Omgevingswet).

Milieu

De fysische leefomgeving, gezien vanuit het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen, de bescherming en verbetering van de kwaliteit van water, bodem en lucht, de beheersing van het klimaat, een doelmatig beheer van afvalstoffen en afvalwater en een zuinig gebruik van energie en grondstoffen (uit Begrippenlijst memorie van toelichting Omgevingswet).

Milieubelastende activiteit

Activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit (definitie uit Omgevingswet).

Omgevingsplan

Plan met de door het gemeentebestuur gestelde regels over de fysieke leefomgeving. In ieder geval bevat het voor het gehele grondgebied van de gemeente een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en de regels die met het oog daarop nodig zijn (artikelen 2.4 en 4.2 van de Omgevingswet) (uit Begrippenlijst memorie van toelichting Omgevingswet).

Omgevingsvergunning

Toestemming op aanvraag tot het uitvoeren van één of meer activiteiten in de fysieke leefomgeving (afdeling 5.1 van de Omgevingswet) (uit Begrippenlijst memorie van toelichting Omgevingswet).

Omgevingsverordening

Een verordening van de provincie die de regels bevat over de fysieke leefomgeving (artikel 2.6 van de Omgevingswet) (uit Begrippenlijst memorie van toelichting Omgevingswet).

Omgevingsvisie

Een beleidsdocument met de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, de bescherming, het beheer en het behoud van het grondgebied van een bestuursorgaan en de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid (artikel 3.2 van de Omgevingswet) (uit Begrippenlijst memorie van toelichting Omgevingswet).

Programma

Een uitwerking van het te voeren beleid of de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud, of maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken, voor een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving (artikel 3.4 van de Omgevingswet) (uit Begrippenlijst memorie van toelichting Omgevingswet).

Projectbesluit

Besluit van het Rijk, een provincie of een waterschap voor het uitvoeren van een project en het in werking hebben of in stand houden daarvan (artikel 5.42 van de Omgevingswet) (uit Begrippenlijst memorie van toelichting Omgevingswet).

Regionale wateren

Watersystemen of onderdelen daarvan die niet in beheer zijn bij het Rijk (definitie uit Omgevingswet).

Subsidiariteitsbeginsel

Uitgangspunt voor de wijze waarop de taakverdeling tussen 'hogere' en 'lagere' openbare overheden wordt vormgegeven. Het houdt in algemene zin in dat hogere instanties niet iets moeten doen wat door lagere instanties kan worden behartigd (uit Begrippenlijst memorie van toelichting Omgevingswet).

Toetsingskader

Het geheel aan wettelijke regels en beleidsregels dat geldt voor een bestuursorgaan bij het nemen van een besluit behartigd (uit Begrippenlijst memorie van toelichting Omgevingswet).

Uitvoeringsregelgeving

Bij of krachtens de Omgevingswet vastgestelde algemene maatregelen van bestuur en ministeriele regelingen (uit Begrippenlijst memorie van toelichting Omgevingswet).

Vaste bodem

Het vaste deel van de aarde zonder het grondwater.

Verontreinigende stof

Een stof of groep van stoffen die, vanwege zijn eigenschappen en de introductie ervan in het milieu, schadelijk kan zijn voor het milieu of de menselijke gezondheid (definitie uit Omgevingswet)

Waterschapsverordening

Een verordening van het waterschap die de regels bevat over de fysieke leefomgeving (artikel 2.5 van de Omgevingswet) (uit Begrippenlijst memorie van toelichting Omgevingswet).

Watersysteem

Samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken (definitie uit Omgevingswet).