

Algemeen

Effecten van het wetsvoorstel

In hoofdstuk zes van de Aanvullingswet bodem (in ontwerp) wordt ingegaan op de effecten van het wetsvoorstel. In dit hoofdstuk staat onder andere geschreven:

1. *“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.”*

Ten gevolge van de decentralisatie tussen provincies en gemeenten krijgen de gemeenten taken erbij met betrekking tot het afhandelen van vergunningen/meldingen rondom bodem. Tevens geldt dat bij de overgang naar een meldingenstelsel het “toezicht” verschuift van preventief naar repressief. **VRAAG 1: hoe is de bovenstaande conclusie tot stand gekomen dat er dan toch sprake is van een afname van de uitvoeringslasten bij gemeenten? Is dit onderzocht of is dit een aanname gebaseerd op alleen de ontwerpwet, waarbij de verschuiving van toezicht niet is meegenomen?**

2. *“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 vrij te stellen van bodemsanering, als bij een activiteit geen sprake is van onaanvaardbare risico's voor de menselijke gezondheid.”*

Indien een gemeente deze afweging maakt, is er vaak sprake van een locatie waarvan de bodemkwaliteit afwijkt van de kwaliteit van de omliggende omgeving. Er hoeft dan wellicht geen sanering plaats te vinden, maar toch zullen er voorschriften worden gesteld met betrekking tot de afvoer van grond die bij deze locatie vrijkomt.

Daarnaast zullen ook de uitvoeringslasten beperkt lager zijn, doordat er in de bestemmingsfase wellicht geen sanering noodzakelijk is maar er in de uitvoeringsfase toch kosten moeten worden gemaakt. Namelijk voor het afhandelen van meldingen voor het graven in verontreinigde grond, maar ook kosten voor het werken in de grond en de afvoer en reiniging hiervan.

3. In de aanvullingswet worden ook geheel nieuwe taken geïntroduceerd zoals onder andere in eerste pijler aangegeven ecologische bodemkwaliteit, fysieke en mechanische aantasting van de bodem. Daarnaast lijkt het in de derde pijler erop dat een instantie als Bodem+ stopt met het verrichten van sommige taken en dat uitvoering hiervan wordt verplaatst naar andere organisaties. **VRAAG 2: verschuiven de benodigde budgetten hiervoor mee?**
4. *“Al met al is het aannemelijk dat de reductie van de structurele kosten binnen afzienbare tijd de initiële kosten zal compenseren.”*

Dit betreft een aanname waar geen cijfermatige onderbouwing voor wordt gegeven. **VRAAG 3: komen deze initiële alsmede structurele kosten voor uitvoeren van deze nieuwe gemeentelijke taken voor rekening van de gemeenten? Aangenomen dat de middelen voor uitvoering van deze taken dan ook naar de gemeenten gaan, hoe gaan de structurele kosten de initiële kosten dan compenseren, waaraan moet dan gedacht worden en hoe dienen de gemeenten deze initiële kosten (voor) te financieren?**

In hoofdstuk zes wordt mogelijk een te positief beeld van de situatie geschetst.

De zorgplicht

Onder het onderwerp zorgplicht staat: *“De zorgplicht is en blijft van toepassing op alle verontreinigingen die zijn ontstaan op of na 1 januari 1987. Er zal -onder voorwaarden en mits mogelijk- ruimte worden gecreëerd voor het bedrijfsleven om de aanpak van bodemverontreiniging die onder de specifieke zorgplicht voor bodem valt meer in te passen binnen de ontwikkelingen en processen van een bedrijf.”*

Deze tekst wekt de indruk dat met de zorgplicht binnen een bedrijfslocatie soepeler omgegaan mag worden dan met de zorgplicht op een perceel in eigendom van een particulier of van de overheid. **VRAAG 4: Is hier dan niet sprake van rechtsongelijkheid?**

Met betrekking tot de zorgplicht voorzag de Wet bodembescherming (Wbb) zogenaamde “nieuwe erfenissen”. Dit houdt in dat verontreinigingen die zijn veroorzaakt op of na 1 januari 1987 en waarbij ten gevolge van slordigheid, onkunde, criminaliteit of financiële/technische problemen niet direct adequate maatregelen zijn genomen, de verontreinigingen onder de saneringsparagraaf van de Wbb konden worden aangepakt.

Deze categorie van verontreinigingen is in de Aanvullingswet bodem niet meer opgenomen, waardoor de indruk ontstaat dat hier geen sprake is van een beleidsneutrale overgang naar de Omgevingswet. **VRAAG 5: wordt deze omissie alsnog in de definitieve wet opgenomen?**

Gevolgen burgers

De Aanvullingswet bodem gaat uit van het principe dat de burger als eigenaar van een perceel primair verantwoordelijk is voor de kwaliteit van zijn grond (bodem). Indien er sprake is van een situatie waarbij er gezondheidsrisico's voor zichzelf of voor derden optreden is hij verantwoordelijk voor de sanering. Verzuimt de eigenaar dit, dan zal de overheid in zijn plaats en voor zijn kosten de risicobeperkende maatregelen nemen.

Dat er meer verantwoording wordt gelegd bij deze groep grondeigenaren is in lijn met andere wetgeving. **VRAAG 6: is het redelijk om deze verantwoordelijk te stellen voor alle (nu nog niet bekende) zaken/stoffen?**

VRAAG 7: nu de aankoopregeling wordt opgeheven, wat is dan de consequenties wanneer de grondeigenaar deze kosten niet kan dragen?

VRAAG 8: hoe moet dat worden gezien in relatie met de altijd voortschrijdende inzichten over bodemverontreinigingen (nieuwe stoffen / nieuwe normeringen) en wordt hier de positie van de burgers niet verslechterd?

Het streven was om de Wet bodembescherming beleidsneutraal over te laten gaan in de Omgevingswet, maar hier komt toch een extra belasting te liggen bij de grondeigenaren. Daar waar in de Wet bodembescherming nog werd gekeken of er sprake was van een schuld van de eigenaar, lijkt deze toets nu te vervallen.

Het is denkbaar dat in een wijk, een eigenaar een activiteit verricht waarbij sprake is van een toevalsvondst. Indien er sprake blijkt te zijn van spoedeisende gezondheidsrisico's, ***VRAAG 9: kun je dan van eigenaren van andere percelen – waar naar verwachting ook sprake is van spoedeisende risico's, maar waar geen ontwikkelingsactiviteiten plaatsvinden – verlangen dat ze onderzoek doen en zo nodig ook saneren?***

Risicobeoordeling kan ook niet per perceel bepaald worden maar als verontreiniging in zijn geheel. De onderzoeksaanpak is thans al een lastige taak en hooguit mogelijk doordat burgers weten dat het onderzoek en vooral eventuele maatregelen door de overheid worden betaald. Na de wetwijziging zijn deze locaties niet zonder uitgebreide juridische procedures uit te voeren, waarbij de gemeente lijnrecht tegenover zijn burgers komt te staan. Voor dit soort verontreinigingen zouden van rijkswege budgetten moeten blijven bestaan waarop aanspraak gemaakt kan worden voor onderzoek inclusief het wegnemen van de onaanvaardbare risico's. ***VRAAG 10: worden de bestaande budgetten alsnog meegenomen in de definitieve wet?***

Gevolgen gemeenten

Hoe om te gaan met nieuwe inzichten in bodemverontreiniging

Op blz. 13 van de aanvullingswet staat dat naar verwachting er tijdens (bouw)activiteiten per jaar 10 tot 40 locaties zullen worden ontdekt waar nog sprake kan zijn van onaanvaardbare risico's voor de gezondheid. Dit heeft betrekking op zogenaamde toevalsvondsten. De aanvullingswet geeft onvoldoende inzicht over hoe het rijk aankijkt tegen nieuwe inzichten in de bodemverontreiniging. Te denken valt aan (resten van) medicijnen, microplastics en hormonen in het grondwater of (zeer actueel) de discussie over de loodnormering.

VRAAG 11: Indien in de toekomst door middel van nieuwe inzichten blijkt dat er sprake is van (acute) gezondheidsrisico's neemt het rijk dan een verantwoordelijkheid, of ligt dat (financiële) risico ten gevolge van de decentralisatie volledig bij de gemeenten?

Werkbaarheid normeringssystematiek

Er komen voorkeurswaarden en maximale waarden. Tussen deze waarden is ruimte voor een bestuurlijke afweging. Voor veel gemeenten betekent de implementatie van de Aanvullingswet bodem een uitbreiding van hun (bodem)taken. **VRAAG 12: Is het redelijk om te verwachten dat deze gemeenten direct een juiste bestuurlijke afweging kunnen maken?**

VRAAG 13: Hoe wordt geborgd dat gemeenten zijn toegerust qua kennis, financiën en capaciteit op deze nieuwe taken.

Aanbevelingen

Het is niet reëel om per definitie een gemeente of burger voor de kosten op te laten draaien. Dit omdat voorheen het inventariseren van potentiële spoedlocaties een project was dat door de provincies werd uitgevoerd (uitgezonderd de 29 bevoegd gezag gemeenten). In sommige gevallen zijn gemeenten hier niet of slechts zijdelings bij betrokken geweest.

Er is behoefte aan een vangnetconstructie (voor de kosten van onderzoek, risicobeperkende maatregelen en sanering) voor spoedeisende gevallen waarvoor de grondeigenaar (met name particuliere woningbezitters) en/of de gemeente redelijkerwijs niet verantwoordelijk kan worden gesteld.

Bovendien is het aan te bevelen, net als bij het Besluit bodemkwaliteit een generiek kader te ontwikkelen welk inzicht geeft op bodemverontreiniging. Mogelijk kan een merendeel van de gemeenten daarmee uit de voeten. Daar waar nodig dient maatwerk (gebiedsspecifiek beleid) moeten worden geleverd. Zoveel mogelijk gebruik maken van een generiek kader zal ook leiden tot een verlichting van de administratieve lasten, omdat dan niet per gemeente een ander normenkader wordt gehanteerd. Daarnaast zal zich bij het ontbreken van een generiek kader ook een lastenverzwaring voordoen in de toezichtstaken. Bv. een omgevingsdienst zal geconfronteerd worden met een woud van normen.

Puntsgewijze opmerkingen aangaande de betreffende ontwerpwet

Blz. 8, hfdst.1.1. , 4 alinea

Binnen de pijlers 1 en 2 worden naast chemische verontreinigingen ook naar bodemstructuur (fysisch-mechanische eigenschappen), ecologische bodemkwaliteit en veranderingen in de geologische opbouw gekeken.

VRAAG 14 in hoeverre zijn deze laatste drie punten (bodemstructuur, ecologische bodemkwaliteit en veranderingen in de geologische opbouw) te kwantificeren en te kwalificeren?

Blz. 9, hfdst.1.1. , 5 alinea

De Omgevingswet met aanvullingswet Bodem betreft een raamwet. De uitvoeringsregels geven pas een invulling aan het nieuwe beleid. Op dit moment is hier geen zicht op. Er

bestaat dus geen duidelijkheid in welke omvang taken en bevoegdheden moeten worden uitgevoerd.

VRAAG 15 hoe gaat het proces bij het vaststellen van de uitvoeringsregelgeving en hoe wordt de inspraak geregeld? Zonder uitvoeringsregelgeving is de impact niet te overzien!

Blz. 13, hfdst.2.1. , 8-9 alinea

“Naar verwachting zullen slechts een beperkt aantal gevallen per jaar worden ontdekt met grotere risico’s”. “Verwacht wordt dat circa 10 tot 40 locaties per jaar tijdens bouwactiviteiten ontdekt worden”.

VRAAG 16 waar zijn deze verwachtingen en aantallen op gebaseerd?

Recente onderzoeken naar de risico’s van bv. lood, PCB’s, arseen en asbest leveren mogelijke nieuwe onaanvaardbare risico’s op voor de volksgezondheid. Daarnaast is ook weinig zicht op de zogenaamde risico’s van nieuwe stoffen, zoals medicijnen en andere exoten.

VRAAG 17 welke mogelijke consequenties heeft dit voor de Omgevingswet, aanvullingsbesluit en indirect voor de (niet rechtstreekse) gemeenten?

Blz. 17, hfdst.2.2.1. , gelijkwaardige bescherming, 3 alinea

“De Omgevingswet verplicht de overheid daarom tot het opstellen van een programma als omgevingswaarden zijn overschreden of dreigen overschreden te worden”.

VRAAG 18 betreft het een nieuwe taak voor de gemeenten en wordt deze (financieel) gefaciliteerd?

Blz. 18, hfdst.2.2.1. , rollen en verantwoordelijkheden, 1 alinea

Overheid krijgt taak om de gevolgen terug te brengen tot een acceptabel niveau als burgers en bedrijven de eigen verantwoordelijkheid niet nemen.

VRAAG 19: betreft dit een nieuwe taak voor de gemeenten en wordt deze (financieel) gefaciliteerd?

Blz. 20, hfdst.2.2.3. , 1 alinea

“De gebruikswaarde van de bodem wordt grotendeels bepaald door de kwaliteit van de bodem (fysische-, biologische- en chemische kwaliteit)”.

VRAAG 20: hoe wordt of is deze waarde bepaald voor de fysische- en biologische kwaliteit van de bodem?

Blz. 20, hfdst.2.2.3. , 2, 4 en 6 alinea

In deze alinea’s wordt gesteld dat verdere uitwerking zal plaatsvinden in de uitvoeringsregelgeving. Op dit moment is hier geen zicht op.

Er bestaat dus geen duidelijkheid in welke omvang taken en bevoegdheden moeten worden uitgevoerd.

Blz. 20, hfdst.2.2.3. , 3 alinea

Bestuurlijke afweging kan leiden tot een ongewenst normenkader, waarbij een woud aan regels en mogelijk “rechtsongelijkheid” ontstaat.

Noodzaak is een generiek kader, waarbij het merendeel van de gemeenten mee uit de voeten kan en daar waar nodig gebiedsspecifiek beleid.

Blz. 22, hfdst.2.3.1. , 6 alinea

“Verzuimt de eigenaar dit te doen, dan zal de overheid in zijn plaats en voor zijn kosten de risicobeperkende maatregelen nemen”.

Blz. 22, hfdst.2.3.1. , 7 alinea

“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”.

VRAAG 21: wat zijn deze regels?

Blz. 25, hfdst.2.3.2. , derde pijler: duurzaam en doelmatig beheren van de resterende historische bodemverontreinigingen en –aantastingen, 1 alinea

“In de aanloop naar de Omgevingswet zijn afspraken gemaakt over een goede en zorgvuldige overgang van taken en verantwoordelijkheden en over het beheren, delen en verder ontwikkelen van kennis”.

VRAAG 22: hoe goed en zorgvuldig dient deze plaats te vinden?

“De bestaande informatievoorziening, ondersteuning en vraagbaakfunctie door Rijkswaterstaat/Bodem+ wordt gedurende het implementatietraject voortgezet”.

VRAAG 23: hoe lang is dit traject en wat gebeurt er hierna?

Blz. 25, hfdst.2.3.2. , derde pijler: duurzaam en doelmatig beheren van de resterende historische bodemverontreinigingen en –aantastingen, 2 alinea

“Gemeenten krijgen in het nieuwe stelsel een bepaalde mate van beleidsvrijheid, bijvoorbeeld op het gebied van normstelling en de saneringsdoelstelling”. Deze beleidsvrijheid kan leiden tot een ongewenst normenkader, waarbij een woud aan regels en “rechtsongelijkheid” ontstaat. Noodzaak is een generiek kader, waarbij het merendeel van de gemeenten mee uit de voeten kan en daar waar nodig gebiedsspecifiek beleid.

Blz. 25, hfdst.2.3.2. , derde pijler: duurzaam en doelmatig beheren van de resterende historische bodemverontreinigingen en –aantastingen, 3 alinea

“Vervolgens geeft het Rijk de gemeente op wettelijk niveau bevoegdheden om op te kunnen treden in deze (bijzondere) omstandigheden”.

VRAAG 24: krijgen gemeenten hiervoor ook financiële middelen?

Blz. 25, hfdst.2.3.2. , derde pijler: duurzaam en doelmatig beheren van de resterende historische bodemverontreinigingen en –aantastingen, 4 alinea

“Het grondwater is onderdeel van de fysieke leefomgeving, waarvoor de zorg in beginsel berust bij gemeenten”. Provincie is verantwoordelijk voor het watersysteem, o.a. de kaderrichtlijn water.

VRAAG 25: Wie is nu concreet verantwoordelijk voor de grondwaterkwaliteit en met name historische grondwaterverontreinigingen?

Blz. 29, hfdst.3.1 , provinciale omgevingsverordening

Provinciale omgevingsverordening kan instructieregels bevatten voor het omgevingsplan, o.a. beheer van historische grondwaterverontreinigingen.

VRAAG 26: ligt het beheer dan bij gemeenten en zo ja, worden hiervoor (financiële) middelen beschikbaar gesteld?

Blz. 33, hfdst.3.2 , digitalisering en informatie, 6 alinea

“Hoofdstuk 20 van de Omgevingswet regelt het gegevensbeheer en toegang tot gegevens”.

VRAAG 27: wat is hier geregeld, met name over gegevens afkomstig van het oude bevoegde gezag Wet bodembescherming?

Blz. 35, hfdst.3.3.1.1 , specifieke zorgplicht bodem, 3 alinea

Voor specifieke zorgplicht bij het bedrijfsleven wordt ruimte gecreëerd voor inpassing binnen ontwikkelingen en processen van een bedrijf.

Mogelijk kan dit leiden tot rechtsongelijkheid tussen het bedrijfsleven en overige partijen, zoals de burger. Indruk wordt gewekt dat hier gemeten wordt met twee maten.

Blz. 36, hfdst.3.3.1.2 , ongewoon voorval, 3 alinea

Sturingsbevoegdheid bij een ongewoon voorval komt te liggen bij gemeenten.

VRAAG 28: geldt dit ook voor (grond)water?

Blz. 37, hfdst.3.3.2.1 , normenkader bouwen van bouwwerken met een verblijfsfunctie, 2 en 4 alinea

Nadere invulling van het normenkader vindt plaats in de uitvoeringsregelgeving.

Invulling van het normenkader is van significant belang en daarom noodzakelijk om nu al inzichtelijk te hebben. Er bestaat dus geen duidelijkheid in welke omvang taken en bevoegdheden moeten worden uitgevoerd.

Focus ligt alleen op humane risico's van bouwwerken met een verblijfsfuncties.

VRAAG 29: hoe om te gaan met humane risico's bij overig gebruik zoals tuin?

VRAAG 30: hoe om te gaan bij ecologische- en/of verspreidingsrisico's?

Blz. 38, hfdst.3.3.2.1 , eisen aan bodemonderzoek, 1 alinea

“Uit het oogpunt van efficiency worden landelijke, uniforme regels gesteld voor de uitvoering van bodemonderzoek”. Gemeenten kunnen, hetgeen nu ook al het geval is, in hun bodembeleid de afweging maken om wel of geen bodemonderzoek voor te schrijven en de bodemkwaliteitskaart als bewijsmiddel hanteren. Niet altijd wordt dit door partijen, zoals de ARBO, gerespecteerd en dient alsnog bodemonderzoek plaats te vinden. Dit is een ongewenste situatie.

Regelen dat ARBO-wetgeving wordt afgestemd op Omgevingswet. ***VRAAG 31: als gemeente geen onderzoek eist bij hergebruik of activiteiten in de bodem dient de ARBO-dienst dit dan te accepteren?***

Blz. 38, hfdst.3.3.2.1 , risico reducerende maatregelen, 3 alinea

Registratie van nazorgverplichtingen en gebruiksbepalingen zijn nog in ontwikkeling en zal verder vormgegeven worden in de uitvoeringsregelgeving.

Invulling van de registratie is van significant belang en daarom noodzakelijk om nu al inzichtelijk te hebben. Er bestaat dus geen duidelijkheid in welke omvang taken en bevoegdheden moeten worden uitgevoerd.

Blz. 39, hfdst.3.3.2.2 , grondwerk, anders dan voor bouwactiviteiten met een verblijfsfunctie, 2 alinea

“Het is wenselijk om grondwerk ook in de Omgevingswet te reguleren”. Er zal worden gezien op welke wijze en bij welke activiteiten bodemonderzoek aan de orde is.

Invulling op welke wijze en bij welke activiteiten bodemonderzoek aan de orde is bij grondwerk van significant belang en daarom noodzakelijk om nu al inzichtelijk te hebben. Er bestaat dus geen duidelijkheid in welke omvang taken en bevoegdheden moeten worden uitgevoerd.

Blz. 39, hfdst.3.3.2.4 , wateractiviteiten, 2 alinea

“Het voornemen bestaat om in de uitvoeringsregelgeving in ieder geval regels te stellen over wateractiviteiten die een historische grondwaterverontreiniging kunnen beïnvloeden”.

Invulling op welke wijze en bij welke activiteiten deze regels worden gesteld is van significant belang en daarom noodzakelijk om nu al inzichtelijk te hebben. Er bestaat dus geen duidelijkheid in welke omvang taken en bevoegdheden moeten worden uitgevoerd.

Blz. 40, hfdst.3.3.3 , maatregelen bij een toevalsvondst in de bodem met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid, 3 en 4 alinea

Overheid krijgt taak, als vangnet, om samenleving te beschermen tegen onaanvaardbare risico's.

VRAAG 32: betreft het hier nieuwe taken voor de gemeenten en hoe worden deze (financieel) gefaciliteerd?

VRAAG 33 geldt dit ook voor grondwaterverontreinigingen en zo ja, wie wordt hiervoor bevoegd gezag?

Blz. 41, hfdst.3.5 , overgangsrecht, 3 alinea

“Alleen voor de grondwaterkwaliteit heeft de provincie een rol die raakt aan bodemkwaliteit”. Naast de provincie zijn ook Waterschappen, drinkwaterbedrijven, Rijkswaterstaat en gemeenten verantwoordelijk voor water.

Het is niet duidelijk welke taken en bevoegdheden er liggen ten aanzien van water.

Blz. 41, hfdst.3.5 , overgangsrecht, voortzetting sanering onder Wbb, 1 alinea

Beschikkingen die genomen zijn waarbij sprake is van een geval van ernstige bodemverontreiniging en spoedige sanering noodzakelijk is vallen onder het overgangsrecht.

VRAAG 34: vallen oude beschikkingen op basis van ernst en urgentie en de zogenaamde pro forma beschikkingen ook onder het overgangsrecht?

VRAAG 35: beschikkingen waarvan bepaald is dat geen sprake is van spoed of urgentie, waar vallen die onder?

Blz. 42, hfdst.3.5 , overgangsrecht, bevoegd gezag status, 1 alinea

Het overgangsrecht beëindigt bij vaststellen van het evaluatieverslag. Er kunnen gebruiksbeperkingen en of nazorgverplichtingen zijn opgenomen.

VRAAG 36: ligt het beheer dan bij gemeenten en zo ja, worden hiervoor (financiële) middelen beschikbaar gesteld?

Blz. 57, hfdst.6 , effecten van het wetsvoorstel, 1 en 2 alinea

Uit rapport SIRA Consulting blijkt dat structurele kosten lager zullen zijn dan in de huidige situatie. Implementatie van nieuwe taken en bevoegdheden kosten tijd en dus geld. ***VRAAG 37: worden hiervoor (financiële) middelen beschikbaar gesteld?***

“Hierdoor nemen de uitvoeringslasten van gemeenten af”.

Dit geldt niet voor niet rechtstreekse gemeenten. Zij hebben immers nu geen taken in het kader van de Wet bodembescherming. Voor niet rechtstreekse gemeenten nemen de uitvoeringslasten a

Als iets niet duidelijk is in dit schrijven, vraag dan om uitleg bij René Denis, tel. 06-51157917, of stuur een e-mail naar rfa.denis@rudzl.nl, o.v.v. het onderwerp/kenmerk.