

Memo

Aan : Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Van : Projectgroep implementatie Omgevingswet
Onderwerp : Internet consultatie Aanvullingswet bodem Omgevingswet
Datum : 13 mei 2016

Inleiding

Wij hebben kennis genomen van de conceptversie van de Aanvullingswet bodem Omgevingswet die in de internetconsultatie is voorgelegd. Wij kunnen ons vinden in de omschreven hoofdlijnen van het nieuwe beleid. Door middel van deze reactie willen wij echter wel een aantal zorgpunten onder de aandacht brengen.

Opmerkingen n.a.v. publicatie Aanvullingswet bodem Omgevingswet

Vanuit WEB is een gezamenlijke reactie opgesteld namens de gemeenten (zie bijlage). Wij sluiten ons aan bij deze reactie met daarnaast de volgende aanvullingen:

- er zijn geen verplichte specifieke afstemmingsbepalingen tussen overheden opgenomen in de Omgevingswet. Onduidelijk is hoe de overdracht van bestaande verontreinigingsgevallen geregeld wordt;
- aandachtspunt is de samenwerking tussen de gemeente en de Omgevingsdiensten (Uitvoeringsdiensten) bij het opstellen van gemeentelijke omgevingsplannen;
- in de uitvoeringsregeling wordt aangegeven op welke wijze en bij welke grondwerken (anders dan voor bouwactiviteiten met een verblijfsfunctie) bodemonderzoek nodig is. Hoe verhoudt zich dit tot door de gemeenten opgesteld gebiedsspecifiek beleid in het kader van het Besluit bodemkwaliteit (nota bodembeheer;?)
- het streven is om het aantal bodemonderzoeken voor bouwaanvragen te verminderen. De Gemeente moet gebieden aanwijzen waarin onderzoek niet nodig is. Aandachtspunt is in hoeverre dit toereikend is indien op perceelsniveau de verdachtheid op bodemverontreiniging zeer uiteen loopt;
- er wordt gesproken over fysische, biologische, chemische bodemkwaliteit. Welke instrumenten zijn hiervoor beschikbaar en worden hier ook landelijke standaarden referentienormen voor vastgesteld;
- In het wetsvoorstel staat dat risico's op blootstelling aan vervuiling, bijvoorbeeld via gewassen in de tuin of uitdamping, moeten worden voorkomen. Het huidige 6.2.c van de Wabo waarin is geregeld dat de bouwvergunning niet in werking kan treden bij ernstige vervuiling, heeft het alleen over ernstige vervuiling ter plaatse van het bouwwerk. De bouwvergunning kan dus in werking treden als alleen de tuin sterk vervuild is. Wij zijn van mening om vast te leggen dat de buitenruimte die bij het bouwwerk hoort zowel in het onderzoek als in de afstemming met de bouwvergunning wordt betrokken. Dus ook sanerende maatregelen opleggen als alleen de tuin vervuild is (boven de maximale waarde).

Wij hebben kennis genomen van de conceptversie van de Aanvullingswet bodem Omgevingswet die in de internetconsultatie is voorgelegd. Wij kunnen ons vinden in de omschreven hoofdlijnen van het nieuwe beleid. Door middel van deze reactie willen wij echter wel een aantal zorgpunten onder de aandacht brengen.

1. Veranderende uitgangspunten

In de memorie zijn de beginselen en uitgangspunten van de nieuwe regelgeving beschreven. Ons inziens wordt in de tekst onvoldoende duidelijk gemaakt dat voor een aantal basisprincipes sprake is van een significante verandering.

De overheid heeft nu een belangrijke taak in het bewaken van de kwaliteit van de bodem en toepassing van grond. In het nieuwe stelsel krijgt de eigenaar of erfpachter meer ruimte om, binnen wettelijk vastgelegde normenkaders, zelf te bepalen wat een passende kwaliteit is. De vraag is wat dit betekent voor het principe "de vervuiler betaalt". In de memorie is dit nog onvoldoende uitgewerkt. Dit hangt in het bijzonder samen met de verschuiving waarbij een goede bodemkwaliteit onder de eigen verantwoordelijkheid van de eigenaar of erfpachter van een perceel komt te liggen.

Ook zien we het uitgangspunt dat in de Aanvullingswet een gelijkwaardig beschermingsniveau ten opzichte van de Wet bodembescherming wordt geboden, niet terug komen. Daar waar de huidige wet zich richt op mens en natuur, focust de Aanvullingswet zich op risico's voor de mens. Hiermee verdwijnen het belang van een goede bodemkwaliteit voor onze drinkwatervoorziening en de voorwaarden voor een rijke natuur met een grote biodiversiteit teveel uit het zicht. Daarnaast lijkt de focus op humane risico's op gespannen voet te staan met het voornemen om in afwegingen ook andere kwaliteiten van de bodem mee te nemen, zoals fysische kenmerken. Het begrip 'bodemaantasting' is ruim gedefinieerd, maar de Aanvullingswet lijkt zich toch vooral te richten op de chemische bodemkwaliteit. Dit strookt niet met het integrale karakter van de Omgevingswet, het gewenste ecosysteemdenken en het streven naar een circulaire economie.

Een uitgangspunt van de Omgevingswet is het verminderen van onderzoekslasten voor burgers en bedrijven. Dit wordt in de Aanvullingswet bodem uitgewerkt door minder beschikkingsmomenten en het vervallen van de noodzaak een geval van verontreiniging te onderzoeken. Bodemonderzoek blijft echter wel nodig vanuit andere kaders, zoals de arbo-regelgeving op grond waarvan de bodemkwaliteit in beeld moet worden gebracht voor werken in verontreinigde grond. Zonder een harmonisatieslag met andere regelgeving zoals arbo, zal in de praktijk hooguit zeer beperkt sprake zijn van vermindering van onderzoekslasten.

2. Decentralisatie

De beleidsherziening gaat uit van een verdere decentralisatie van de bodemtaken. De vergroting van de beleidsvrijheid voor gemeenten wordt door ons als een gunstige ontwikkeling gezien. Er komt echter nogal wat op de gemeenten af, met name op de gemeenten die momenteel geen bevoegd gezag Wet bodembescherming zijn. Wij vragen uw hulp bij de implementatie van de nieuwe regelgeving.

Een zorgpunt is de beschikbare capaciteit die voor de implementatie van de Aanvullingswet bodem nodig is. De meeste niet-rechtstreekse gemeenten (niet bevoegd gezag Wet bodembescherming) beschikken slechts over een beperkte capaciteit op het werkveld bodem. Het gaat daarbij niet alleen om technisch inhoudelijke kennis van bodemverontreiniging, maar ook om beleidsmatige en financieel juridische capaciteit die nodig is om bodem op een adequate manier in de integrale omgevingsvisie en het omgevingsplan op te nemen. Met het oog op het belang van digitalisering in de Omgevingswet, moet hierbij tevens gedacht worden aan capaciteit ten aanzien van het bodeminformatiebeheer.

Bij de implementatie zal ook de financiering van deze taakuitbreiding vorm moeten krijgen. Tijdens de looptijd van het huidige convenant bodem en ondergrond zal dat moeten gebeuren door een verschuiving van middelen van provincies naar de nieuwe bevoegd gezag gemeentes, na 2020 door voortzetting van Rijksfinanciering.

Om in de praktijk ervoor te zorgen dat op termijn de lasten voor de samenleving door verkeerde toepassing van grond in bouw-, groen- en infraprojecten toeneemt zijn goed toezicht en goede handhaving noodzakelijk. Dat betekent enerzijds intensivering van toezicht en handhaving door de capaciteit te vergroten, anderzijds door de nadruk op administratieve handhaving te verleggen naar controles in het veld. Concreet betekent dit meer controle op het daadwerkelijke grondverzet en –transport.

De afname van het aantal beschikkingen en omgevingsvergunningen en de doelstelling dat voorkomen moet worden dat activiteiten van enkelen nadelige gevolgen hebben voor velen, onderstreept het belang van het uitvoeren van toezicht. Naleving van de bodemregelgeving kan pas goed in beeld worden gebracht als er overal adequaat toezicht wordt gehouden. In de uitvoeringspraktijk vangen wij signalen op dat er momenteel niet in alle gebieden sprake is van toezicht. Om te kunnen zorgen voor voldoende capaciteit bij de decentrale overheden, zijn financiële middelen nodig. De memorie gaat hier niet nader op in en heeft daarom aanvulling.

Daarnaast dient er met het oog op de verdere decentralisatie aandacht te zijn voor de overdracht van dossiers en taken van de provincies aan de gemeenten. In het convenant bodem en ondergrond zijn afspraken gemaakt over een 'warme overdracht'. Wij verzoeken u om de warme overdracht een onderdeel te laten zijn van de implementatie van de Aanvullingswet bodem.

Wij wijzen voorts op de constatering dat de regionale uitvoeringsdiensten en omgevingsdiensten op verschillende wijzen georganiseerd zijn en dat het niet zonder meer vanzelfsprekend is dat deze diensten een rol kunnen spelen bij de implementatie en toepassing van de nieuwe bodemregelgeving.

3. Grondwater

Er heeft al veelvuldig overleg plaatsgevonden tussen het ministerie en de koepels over de vraag welke taken iedere overheid heeft met betrekking tot het grondwater. Hoewel de memorie daar uitvoering op in gaat, vrezen wij toch dat er ongewenste situaties kunnen ontstaan omdat de overheden hun taken (en die van de andere bestuurslagen) verschillend interpreteren. Hiervan zou bijvoorbeeld sprake kunnen zijn als de gemeente vreest dat de verspreiding van een grondwaterverontreiniging leidt tot negatieve effecten in de toekomst en ingrijpen nodig vindt, terwijl de provincie oordeelt dat er vanwege het schaalniveau geen sprake is van beïnvloeding van het grondwaterlichaam en de beschikbare middelen op grond van haar watertaken niet toepasbaar acht. Mochten zulke situaties zich voordoen, dan is een centraal-decentraal "schakel" structuur in de keten onontbeerlijk. Wij verzoeken het rijk om een dergelijke "schakelstructuur" ook na afloop van dit convenant te organiseren en te ondersteunen.

We vragen ook uw aandacht voor de wijze waarop het gebiedsgericht grondwaterbeheer in de Omgevingswet een plaats zal krijgen.

4. Zorgplicht

In de memorie is beschreven dat de zorgplicht die in de Wet bodembescherming is opgenomen, beleidsneutraal wordt overgezet naar de uitvoeringsregelgeving. U beschrijft hierbij de bodem als een uniek en traag systeem dat moeilijk herstelt. Deze kenmerken van de bodem maken een specifieke zorgplicht voor bodem naast de algemene zorgplicht uit de Omgevingswet noodzakelijk. Dit is voor ons een belangrijk punt. De zorgplicht is een van de belangrijkste middelen waarin wij preventief een goede drinkwaterkwaliteit borgen. Wij waarderen daarom de bevestiging van dit eerder ambtelijk verwoorde standpunt in de memorie van toelichting. Desalniettemin zijn wij bezorgd over de daadwerkelijke invulling van deze zorgplicht in de uitvoeringsregelgeving, omdat wij signalen ontvangen dat de specifieke zorgplicht voor bodem mogelijk niet goed past binnen de f van de Omgevingswet (focus op activiteiten). Instandhouding van de specifieke zorgplicht voor bodem is onontbeerlijk voor uitvoering van het principe "de vervuiler betaalt".

5. Overgangsrecht

Op een aantal punten in de conceptversie spreken de voorgestelde wetsartikelen en de memorie elkaar tegen. Een belangrijk onderdeel hiervan vormt het overgangsrecht. Hetgeen verwoord is in artikel 3.1 komt niet overeen met de tekst uit paragraaf 3.5 en de artikelsgewijze toelichting. Het overgangsrecht is een belangrijk onderdeel van de herziening van de bodemregelgeving. Het is voor de gemeenten belangrijk om te weten welke verontreinigde locaties onder het overgangsrecht zullen vallen om in te kunnen schatten welke gevolgen de implementatie van de Aanvullingswet bodem heeft. Het is ons thans niet duidelijk of een overgangsregime zal gelden voor verontreinigde locaties waarvan in een beschikking is vastgesteld dat er sprake is van een ernstig, niet-spoedeisend geval van bodemverontreiniging. De locaties waarvoor zo'n beschikking is afgegeven zijn zeer divers; hieronder vallen ook omvangrijke verontreinigingen die nét niet aan het spoedcriterium voldoen. Aanpak van deze verontreinigingen kan vanuit verschillende perspectieven wenselijk zijn, ook als er op de betreffende locatie zijn activiteit of herontwikkeling is gepland. Wanneer deze verontreinigingen niet onder de reikwijdte van het overgangsrecht vallen, ontbreekt een mogelijkheid om hiervoor een saneringsplichtige aan te wijzen en vervalt de aanpak van deze verontreinigingen aan de overheid.

Daarnaast wordt onvoldoende duidelijk gemaakt hoe de uitvoering van nazorgmaatregelen geborgd zal worden. Nazorg is ons inziens een onlosmakelijk onderdeel van een bodemsanering. U wilt een 'knip' leggen en stelt dat een restverontreiniging na instemming met het evaluatieverslag onder het regime van de Omgevingswet valt. Wij verzoeken u aan te geven op welke wijze actieve en passieve nazorgmaatregelen in de uitvoeringsregelgeving terecht zullen komen.

6. Effecten van de wet

In de memorie worden de effecten van de wet slechts beperkt beschreven. In het betreffende hoofdstuk wordt bijvoorbeeld niet ingegaan op de benodigde capaciteit van de gemeenten die momenteel geen bevoegd gezag Wet bodembescherming zijn. Bovendien zullen verschillende onderdelen van de herziene regelgeving nog moeten worden uitgewerkt in de uitvoeringsregelgeving. Dit maakt het met name voor deze niet-rechtstreekse gemeenten moeilijk om de nieuwe bodemtaken in beeld te brengen en daarop te kunnen reageren.

Wij verzoeken u tevens om nader in te gaan op de onderwerpen waarover in het convenant bodem en ondergrond afspraken zijn gemaakt, zoals het voorkomen van diffuse verontreinigingen en voormalige stortplaatsen.

7. Totstandkoming uitvoeringsregelgeving

Wij verzoeken u bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving onder meer rekening te houden met:

- De relatie en afstemming met de geldende arbo-regelgeving;
- De beschrijving van asbest in het normenstelsel;
- De bestaande zorgplicht ten aanzien van asbestverontreiniging die geldt vanaf 1993;
- Het aanpassen van de geldende protocollen;
- Het belang van goed historisch onderzoek op locatie-niveau, de beschikbaarheid van (bodem)informatie die hiervoor nodig is en de verantwoordelijkheid hiervoor;
- Voormalige stortplaatsen. De memorie gaat er aan voorbij dat voor veel voormalige stortplaatsen niet mogelijk is over te gaan tot de vaststelling en aanpak van eventuele risico's, omdat deze stortplaatsen niet vallen onder de reikwijdte van zowel de Wet bodembescherming als de Wet milieubeheer.
- Mogelijke reparaties van onduidelijkheden in de huidige regelgeving, zoals een betere afstemming tussen de wijze waarop bodemnormen in het kader van saneringsnoodzaak, hergebruik van grond en arbo-regelgeving worden gehanteerd. Hierbij zou in het bijzonder aandacht moeten worden besteed aan de uitlegbaarheid van het beleid aan de maatschappij.
- In vaste jurisprudentie op grond van de Wet bodembescherming liggen verschillende uitgangspunten voor de uitvoering van de bodemtaken vast, zoals de verantwoordelijkheid voor verontreiniging veroorzaakt voor 1975 en de definitie van 'bodem' als er sprake is van minder dan 50 procent bodemvreemd materiaal. Mogelijk kunnen waardevolle uitspraken worden verwerkt in de uitvoeringsregelgeving.