

Zienswijze Aanvullingswet bodem Omgevingswet

Van Robert Tieman  
Datum vergadering 15 mei 2016  
Locatie Deltalinqs, PortCity II, Rotterdam

Havennymer 2235  
PortCity II, 4<sup>e</sup> etage  
Waalhaven Z.z. 19  
3089 JH Rotterdam  
Postbus 54200  
3008 JE Rotterdam

**T** (010) 40 20 399  
**E** info@deltalinqs.nl  
**I** www.deltalinqs.nl

**KvK** 24316844

Deltalinqs heeft kennis genomen van de concept Aanvullingswet bodem Omgevingswet welke tot 17 mei 2016 ter inzage ligt. 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.

Het bodembeleid zit in een transitiefase, waarbij het accent verschuift van saneren en beheersen naar beheren van de bodemkwaliteit. Deze beleidsvernieuwing maakte een aparte Aanvullingswet noodzakelijk. We hebben er begrip voor dat de regelgeving over bodem via een Aanvullingswet wordt ingevoegd in de Omgevingswet.

De huidige Wet bodembescherming (Wbb) kenmerkt zich door gedetailleerde saneringsregels. Die regels waren nodig om de historische bodemverontreiniging te faciliteren met onder meer een saneringsplan en een saneringsbevel. In het convenant tussen Rijk en bedrijfsleven van mei 2015 is afgesproken de verplichte saneringsopgave in 2020 af te ronden. Na uitvoering van de convenanten blijven niet spoedeisende verontreinigingen over, waardoor in de Omgevingswet de overstap kan worden gemaakt naar algemenere regels. De Wet bodembescherming bevat een saneringsplicht voor de eigenaar of erfpachter van een bedrijfsterrein. Die saneringsplicht blijft na inwerkingtreding van de Omgevingswet alleen bestaan via het overgangsrecht als de Wbb-gevvalsbeschikking is genomen vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet. Initiatief om wel / niet te saneren ligt dan bij ondernemer. Hierbij wordt voortgebouwd op de huidige praktijk van eenvoudige saneringen. Slechts in uitzonderingsgevallen is nog een beschikking nodig, bijvoorbeeld als toch nog een nieuwe, zwaardere historische verontreiniging wordt ontdekt of als innovatieve technieken worden gebruikt die niet door algemene regels worden gedekt. Het is een goede zaak dat hiermee buitenproportionele uitgaven aan bodemsaneringsactiviteiten worden voorkomen. Deltalinqs is positief dat hierdoor voor bedrijven meer afwegingsruimte ontstaat en lagere kosten.

1) De Omgevingswet maakt het mogelijk de Aanvullingswet bodem Omgevingswet bondig te houden. Regels op het gebied van bodem zijn straks te vinden in de omgevingsvisie, programma's, algemene rijksregels, omgevingsplannen, provinciale omgevingsverordeningen, waterschapverordeningen, omgevingsvergunningen en projectbesluiten. Deltalinqs ziet daarin belangrijke voordelen. In de eerste plaats wordt het zoeken naar regels over het benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving eenvoudiger. Een tweede nog belangrijke voordeel is dat de Omgevingswet verplicht tot een integrale kijk op bodem als onderdeel van de fysieke leefomgeving.

2) Er bestaat bij Deltalinqs zorg over de mogelijkheid in het voorontwerp voor het bevoegd gezag om gemotiveerd af te wijken van de landelijke bodemkwaliteitsnormen. Er hoeft daarvoor geen integrale afweging gemaakt te worden. Er is tevens geen garantie ingebouwd tegen al te overhaaste gemeentelijke doelstellingen omdat niet is voorzien in de inzet van omgevingswaarden voor bodem. Het risico bestaat dat gemeenten die beleidsvrijheid invullen en saneringen afdwingen die geen toegevoegde waarde hebben vanuit milieu-hygiënisch of gezondheidsoogpunt. Gemeenten moeten worden gedwongen de meerkosten dan noodzakelijk voor het aanpakken van acute risico's daarvan voor bedrijven te dragen. De verantwoordelijkheid voor de grondwaterkwaliteit lijkt onduidelijk. Vooral de rollen van provincie – waterschap – gemeente – eigenaar, ook ten opzichte van elkaar zijn niet duidelijk. Gelet op de pilot GBB (Gebiedsgericht Grondwater Beheer) is dat m.n. relevant. Wat dat betekent voor de behandeling van meldingen bodemsanering en gebiedsgericht grondwaterbeheer is onduidelijk. De MvT (Memorie van Toelichting) biedt daarvoor onvoldoende inzicht. Er zou een nadere uitwerking van de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende bestuursorganen gewenst zijn voor de onderlinge samenwerking tussen bestuursorganen. Dat bevordert de transparantie, inzichtelijkheid en het gebruiksgemak.

Er zou in ieder geval een aanvullende bepaling moeten komen voor huidige bevoegde gezagen die al een grondwaterbeheergebied hebben aangewezen en een gebiedsplan hebben goedgekeurd. Die bepaling zou er toe moeten leiden dat dergelijke bevoegde gezagen bevoegd gezag blijven voor de uitvoering van gebiedsgericht grondwaterbeheer, dan wel een verplichting inhouden voor de provincies om in dergelijke gevallen de bevoegdheid te delegeren aan het betreffende bevoegd gezag. Gemeenten krijgen een bepaalde mate van beleidsvrijheid op het gebied van normstelling en saneringsdoelstellingen. Het risico is aanwezig dat hierdoor een wirwar aan verschillende beleidsregels ontstaat waarmee een ongelijk speelveld voor burgers en bedrijven wordt gecreëerd.

3) Het is niet uit te sluiten dat in de toekomst toch nog verontreinigen worden aangetroffen van voor 1987 en die mogelijk worden beoordeeld als spoedeisend. Uit het voorontwerp wordt niet duidelijk of dit na 2018 wordt beoordeeld aan de hand van het huidige kader of dat daarvoor een ander kader zal worden ontwikkeld. Deltalinqs vindt het eerste het meest voor de hand liggend.

4) Indien de sanering te lang op zich laat wachten, monitoring bij gebiedsgericht beheer of nazorg wordt gefrustreerd of een zorgplichtsanering te lang duurt kunnen gemeenten besluiten tijdelijke beveiligingsmaatregelen te treffen. Rechthebbenden zijn van rechtswege verplicht dit te gedogen. In de uitvoeringsbesluiten moet worden gezorgd dat dit aan voorwaarden is gebonden. In de huidige wet kan de saneringsplicht worden overgedragen aan een bestuursorgaan voor een financiële vergoeding. De gebiedsbeheerder neemt dan de publiekrechtelijke verplichting over. Omdat de saneringsplicht verdwijnt, zal de behoefte aan afkoop van die saneringsplicht niet meer bestaan. In de nieuwe wet komt wel de mogelijkheid voor een bedrijf om bodemaatregelen uit te besteden aan een zogenaamde ontzorgorganisatie. Die voert al dan niet tegen een vergoeding de publiekrechtelijke verplichtingen uit en is aanspreekpunt voor het bevoegd gezag, ook voor toezicht en handhaving. Een en ander zal in de uitvoeringsregeling nader uitgewerkt worden.

5) Verontreinigingen die zijn ontstaan voor 1987 kennen we als historische verontreinigingen. Onder de Wet bodem bescherming is de systematiek van 'ernst en spoed' van toepassing. Dit komt te vervallen. Deltalinqs mist in hetgeen in het overgangsrecht moet worden geregeld de vraag wat de status zal zijn van de vele beschikkingen 'ernst en spoed'. In het overgangsrecht zou duidelijk moeten worden gesteld dat ook na 2018 sprake is van een ernstige verontreiniging en waarvan de sanering niet spoedeisend is. Zoals de MvT terecht aangeeft is er bij deze locaties sprake van situaties die historisch zijn ontstaan, die in mindere of meerdere mate zijn verontreinigd maar die geen aanpak op afzienbare termijn behoeven en waar bij een toekomstige ontwikkeling een (deel)sanering zou kunnen plaatsvinden in de MvT aangeduid als het op duurzame en doelmatige wijze beheren van resterende historische verontreinigingen. Er wordt niet voorzien in overgangsrecht voor de aanpak van de nieuwe gevallen, van na 1987, op grond van artikel 13 Wet bodembescherming. In art. 3.1 van het voorontwerp wordt summier ingegaan op het overgangsrecht. Genoemd worden alleen het afhandelen van lopende beschikkingen inzake 'ernst en spoed', de afhandeling van BUS-meldingen en beoordeling van saneringen. Daarbij wordt echter ook aangegeven dat er nog veel meer zaken onder het overgangsrecht zullen gaan vallen zoals lopende nazorgverplichtingen, het gebiedsgerichte grondwaterbeheer en de bedrijvenregeling. Deltalinqs is van mening dat ook moet worden geregeld de status van de vele beschikkingen 'ernst en spoed' waarin is besloten dat er sprake is van een ernstige verontreiniging maar waarvan de sanering niet spoedeisend is.

6) In de MvT staat: "De Nederlandse Richtlijn Bodem (NRB) zal de basis gaan vormen voor de uitwerking van het toetsingskader 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." De NRBD geeft geen goede beoordelingen van alternatieven voor herstel voorzieningen en maatregelen dan wel de

preventieve voorzieningen en maatregelen. Maatwerk wordt volgens ons ook een probleem. Het opstellen van een alternatief waarbij ook naar de preventieve opties wordt gekeken is nagenoeg niet meer een optie. Hiermee wordt innovatie significant afgeremd. Het bedrijfsleven zal verder beperkt worden om zich tegen onterechte additionele maatwerkeisen vanuit bevoegd gezag te verzetten omdat het aan een kader ontbreekt dat bepaald wanneer er sprake is van een onaanvaardbaar bodemrisico.

7) De ontheffing op leges voor bodemsanering worden opgeheven. Voorkomen moet worden dat dit leidt tot te grote administratieve lasten door te zorgen dat er wel grenzen worden gesteld.

8) Het opnemen van financiële voorschriften voor het nakomen van verplichtingen in de vergunning en voor dekking van aansprakelijkheden uit schade wordt uitgebreid tot maatwerkvoorschriften ook voor het opruimen van nieuwe verontreinigingen. De MvT is op dit punt volstrekt onduidelijk en draagt op deze wijze niet bij aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet inzake vergroten van inzichtelijkheid. Dit specifieke punt kan echter verstrekkende gevolgen hebben.

9) Bij bodemkwaliteit zijn twee waarden van belang: de maximale waarde (MW) en de voorkeurswaarde (VKW). De maximale waarde is de grenswaarde voor spoedeisende saneringen. Bij bouwen op een bodemkwaliteit boven deze grenswaarde moeten maatregelen worden genomen, die blootstelling aan onaanvaardbare humane gezondheidsrisico's voorkomen. Het risico dient leidend te zijn, niet de waarden zijnde de en gehalten. Minder vergunningen/beschikkingen, meer algemene regels, BUS meldingen. Om de onderzoeksinspanning te kunnen verminderen, is het ook noodzakelijk om het parallelle traject van onderzoeksnormen te beschouwen dat vanuit het Besluit bodemkwaliteit wordt gestuurd. In de Omgevingsplannen moet worden vastgelegd voor welke gebieden binnen het gemeentelijk grondgebied vrijstelling geldt voor de onderzoeksplicht in het kader van beheer, bouwen of andere RO plannen. Voor klein grondverzet en/of het tijdelijk uitplaatsen van grond t.b.v. kabelaanleg en/of leidingonderhoud is indicatief bodemonderzoek en bepaling van de veiligheidsklasse toereikend. Tussen de voorkeurs- en de maximale waarden krijgen gemeentes beleidsruimte (hierdoor zullen dus verschillen tussen gemeentes kunnen en gaan ontstaan). De memorie van toelichting spreekt van maximale waarden en voorkeurswaarden. Het is onduidelijk welke waarden dit zijn. Wat is de link met de huidige achtergrondwaarden, maximale waarden, zoals opgenomen in de Regeling bodemkwaliteit, en de interventie-waarden bodemsanering? Blijven deze nog bestaan? En hoe wordt de normering van het grondwater geregeld?

De MvT geeft aan dat: "De zorg voor de historische verontreinigingen in de bodem, waar deze tot risico's voor de gezondheid leiden, berust bij de gemeente." Tegelijk wordt gesteld dat "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.

10) Bodeminformatie wordt op 1 punt centraal toegankelijk gemaakt. Onduidelijk voor ons is tot welk niveau de informatie toegankelijk wordt gemaakt.

11) Gemeentes worden verplicht gebieden aan te wijzen waar bodemonderzoek nodig is en waar niet. De verwachting is dat voor nieuwbouw minder bodemonderzoek nodig zal zijn. Deltalinqs zou graag het ministerie willen vragen dit punt te blijven coördineren omdat het risico bestaat dat dit in de meeste gevallen toch nodig blijken. E.e.a. omdat de gemeente het voor de zekerheid zal blijven eisen. Deltalinqs juicht toe dat de bedrijvenregeling gehandhaafd blijft en onderdeel wordt van de Kaderwet subsidie I&M.

Onduidelijk blijft hoe de handhaving eruit gaat zien. Met name de relatie tussen bestuurs- en strafrechtelijke handhaving wordt nader bekeken.

RT