

De Aanvullingswet bodem Omgevingswet Dubbele bodem?

De Concept aanvullingswet bodem Omgevingswet is gepubliceerd. Als ervaringsdeskundige op het gebied van de huidige regelgeving zal ik de nieuwe lijn op de huidige werkwijze projecteren en daarover mijn mening geven. De Memorie van Toelichting behandelt een scala aan onderwerpen. Soms hink ik daar doorheen, omdat ik mij gemankeerd voel vanwege te weinig informatie. Ik zet stappen waar ik mij comfortabel voel. En omdat de ruimte ontbreekt om alle onderdelen te bespreken, neem ik af en toe een sprong.

Door: Theo Edelman

Ir. T. Edelman is directeur van Bodemkundig Adviesbureau Edelman bv



Een prachtig voorbeeld van de ontwikkeling van geel zand naar een podzolprofiel. De Memorie van Toelichting bij de Aanvullingswet bodem Omgevingswet doelt waarschijnlijk op andere ontwikkelingen. Aquarel van Ria Klompaker - Troost. Zie voor meer informatie www.watercolorwageningen.nl.

Dubbele integraal

Begin jaren tachtig van de vorige eeuw kwam de bodemsanering in Nederland op gang. Het was een volledig sectorale aanpak. De verontreiniging verdween weleens in de lucht of in het oppervlaktewater. Ook moesten bouwwerkzaamheden of productieprocessen in een fabriek het weleens ontgelden. Maar de bodem werd weer schoon. De Memorie van Toelichting kenschetst deze aanpak als 'geïsoleerde interventie'. De werkwijze van destijds is goed verklaarbaar. Een sectorale aanpak van de bodemverontreiniging was al moeilijk genoeg. Integratie met de rest van het milieu moest nog volgen. Functiegericht saneren was een eerste stap naar de integratie met ruimtelijke ordening. Met de Omgevingswet wordt deze integratie wettelijk verankerd. Een dubbele integraal dus.

Kerninstrumenten

De Omgevingswet kent zes kerninstrumenten: (1) de omgevingsvisie, (2) het programma, (3) decentrale regels, (4) algemene rijksregels, (5) de omgevingsvergunning en (6) het projectbesluit. De bedenkers van de Aanvullingswet bodem vinden dat de Omgevingswet voldoende ruimte biedt om het onderwerp bodem goed aan te pakken. De Aanvullingswet kan daarom beperkt van omvang zijn, met vooral ruimte voor ondersteunende instrumenten.

Het is naar mijn oordeel heel effectief en efficiënt om voor de verschillende onderdelen van het fysieke milieu dezelfde kerninstrumenten te hanteren. Deze onderdelen kunnen zo gemakkelijker tegelijkertijd worden behandeld.

Accentverschuivingen

De bedenkers voorzien in principe geen grote koerswijzigingen. Zij rekenen wel met een aantal accentverschuivingen:

1. Gebiedsaanpak en regulering van activiteiten in plaats van sanering van het geval.
2. Omgevingsplan gericht op activiteiten in plaats van het saneren om milieuhygiënische redenen.
3. Vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte in plaats van een centraal gereguleerde aanpak.
4. 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.

Beoordeling

De eerste accentverschuiving vind ik onduidelijk geformuleerd. Een gebiedsgerichte aanpak ligt voor de hand. Ik ken diverse goede voorbeelden daarvan. Regulering van activiteiten is ook prima. Maar hoe nu te duiden 'in plaats van sanering van het geval'? Wordt hier bedoeld dat bodemsanering niet nodig is als je maar gebiedsgericht aan de slag gaat en de activiteiten reguleert? Of wordt met reguleren van activiteiten bedoeld op bijvoorbeeld het aanbrengen van een folie voordat je gaat bouwen? Maar dat noemen we toch ook bodemsanering?

Ook de tweede accentverschuiving vind ik onduidelijk geformuleerd. Komt het plan in plaats van saneren om milieuhygiënische redenen? Of komen de activiteiten in plaats van saneren? Van beide mogelijkheden ontgaat mij de logica.

De derde accentverschuiving vind ik wel duidelijk. Vanaf de voorloper van de Interimwet bodemsanering is al gepleit voor decentralisatie. Dat proces zal nu eindelijk voltooid worden, behalve jammer genoeg voor verontreinigd grondwater. De lokale afwegingsruimte is welkom.

De vierde accentverschuiving roept bij mij vragen op. Prima om de besluitvorming over bouwactiviteiten te versnellen en te verbeteren. Maar bodemonderzoeken waren toch bedoeld om goede besluitvorming op te baseren? Het tweede deel van deze verschuiving vind ik wel duidelijk. Er zijn goede ervaringen opgedaan met het Besluit Uniforme Saneringen, waar met een melding kan worden volstaan en dus geen beschikking nodig is.

Bodemsanering

Rond de invoeringsdatum van de Aanvullingswet zullen de zwaardere gevallen van bodemverontreiniging zijn aangepakt. De resterende gevallen van bodemverontreiniging zijn naar verwachting vooral licht van aard. Het huidige instrumentarium zou voor het omgaan daarmee te zwaar zijn. Daarom vinden de bedenkers een andere aanpak op zijn plaats.

Men verwacht jaarlijks per provincie 1 – 3 zwaardere gevallen te ontdekken. Ik vind dat een lage schatting. Als dit het geval zal zijn, zullen gemeenten en omgevingsdiensten nauwelijks ervaring kunnen opbouwen met de aanpak van deze zwaardere gevallen. Dat zou - dwars tegen alle gedachten over decentralisatie in – pleiten voor een centrale aanpak van deze zwaardere gevallen.

Gezondheid

Bij het onverwacht aantreffen van bodemverontreiniging is een ernstig risico voor de gezondheid reden om in te grijpen. Het is niet duidelijk of het begrip gezondheid alleen op mensen slaat of ook een ecologische component heeft. Verder mis ik de risico's van verspreiding van verontreinigende stoffen. In artikel 2.28 van de Aanvullingswet wordt gerefereerd aan gezondheid, zonder te specificeren of dat de gezondheid van de mens is, of ook die van plant en dier. Op enkele plaatsen in de Memorie van Toelichting wordt de gezondheid van mensen, planten en dieren bij het omgaan met historische verontreiniging expliciet vermeld. Op andere plaatsen gaat het uitsluitend om de gezondheid van mensen.

Hier moet duidelijkheid over komen. Mijn advies daarbij is de gezondheid van mens, plant en dier gelijkwaardig te behandelen. Verder adviseer ik om ook de risico's van het verspreiden van stoffen hierbij te betrekken, in lijn met de Wet bodembescherming. De regering gaat immers uit van een bescherming die gelijkwaardig is aan die van het huidige niveau.

Gemeente en provincie

De gemeenten worden bevoegd voor de aanpak van verontreiniging in de vaste bodem. De provincies blijven het bevoegde gezag voor de kwaliteit van grondwater 'in den brede'. Dat geldt ook voor de gevolgen van historische verontreiniging die invloed heeft op de kwaliteit van het grondwater. Bij de aanpak van een historische verontreiniging zijn dus twee bevoegde overheden betrokken. Dit bedenkstel zal het voor burgers en bedrijven met plannen voor bodemsanering niet eenvoudig maken om desgewenst snel te acteren. Naar mijn oordeel is dit een weeffout die hersteld moet worden.

Landbouw en natuur

Bouwen wordt de belangrijkste activiteit genoemd in relatie tot bodemverontreiniging en gezondheid. In lijn daarmee hebben de voorbeelden in de Memorie van Toelichting vooral betrekking op bouwactiviteiten. Landbouw en natuur komen er bekaaid af.

Het wekt verbazing dat men landbouw en natuur in één gebruiksfunctie wil onderbrengen. De bodems van landbouwgebieden en natuurgebieden verschillen enorm van elkaar. In landbouwgebieden wordt de grond regelmatig bewerkt en bemest, worden bestrijdingsmiddelen gebruikt en wordt geoogst. In natuurgebieden wordt de bodem over het algemeen met rust gelaten. Grote kans dat een goede grond voor landbouw een verkeerde grond voor natuur is.

Als je een historische verontreiniging in een natuurgebied tegenkomt, hoef je als eigenaar niets te doen. De aanpak van historische verontreiniging is immers gericht op het voorkomen van blootstelling van mensen aan verontreinigende stoffen. Blootstelling van planten en dieren en verspreiding van verontreinigende stoffen blijven onbenoemd.

Voor de landbouw wordt verwezen naar de Meststoffenwet. Die blijft bestaan. Nergens lees ik iets over de relatie tussen de kwaliteit van de bodem en die van het gewas of over het verhogen van het percentage organische stof als maatregel om koolstof in de bodem vast te leggen en tegelijkertijd de bodemvruchtbaarheid te verhogen.

Met het onderwerp natuur is de Memorie van Toelichting snel klaar. Verwezen wordt naar de Wet natuurbescherming die ook zal opgaan in de Omgevingswet. Naar mijn oordeel een gemiste kans om alvast iets te melden over biodiversiteit en het belang van een ecologische hoofdstructuur.

Digitalisering en informatie

De Memorie van Toelichting besteedt gelukkig aandacht aan digitalisering en informatie.

Waarschijnlijk zullen vele dossiers moeten worden overgedragen van provincies aan gemeenten. Een mooie kans om dat gelijk goed te doen en waar mogelijk digitaal te werken.

Een speciaal punt van aandacht vind ik het overdragen van kennis over locaties waar gesaneerd is volgens de methode Isoleren, Beheersen en Controleren. Hier is vaak eeuwigdurende nazorg nodig.

Daarbij is kennis over de ligging van ondergrondse voorzieningen en over het gewenste beheer onontbeerlijk. Er zijn bedrijven die apps hebben ontwikkeld zodat je op de smartphone kunt zien waar kabels en leidingen liggen. Ik denk dat deze apps moeten worden uitgebreid met alle ondergrondse attributen waar je voorzichtig mee moet omgaan.

Toezicht en handhaving

De laatste jaren bestond er forse spanning tussen het private en het publieke toezicht op de bodemsanering. Adviesbureaus die de kwaliteit van hun werk serieus namen, publiceerden gezamenlijk vele richtlijnen voor de wijze van onderzoek. Later zijn deze richtlijnen overgedragen aan de Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodemonderzoek. Nog later kregen zij onbedoeld en onverwachts een wettelijke status. Bepalingen die opgenomen waren om het onderzoek goed te laten verlopen, werden daarmee afdwingbaar, overtredingen werden strafbaar. Dit heeft geleid tot een zeer koele relatie tussen de Inspectie Leefomgeving en Transport en de adviesbureaus. Daaraan is onlangs

gelukkig een einde gekomen door het selecteren van de essentiële eisen uit de verschillende documenten. De Inspectie gaat voortaan alleen daarop controleren. Als uitgangspunt voor de bodembescherming geldt de Nederlandse Richtlijn Bodembescherming. Ook deze richtlijn is opgesteld door bedrijven. Het is de bedoeling dat deze richtlijn een integraal onderdeel wordt van het Besluit Activiteiten Leefomgeving. Het lijkt mij raadzaam om ook hier een aantal essentiële eisen voor de handhaving te gaan selecteren.

Klare taal?

In de Memorie van Toelichting worden de wetstechnische uitgangspunten besproken. Als voorbeelden daarvan worden genoemd beknopt en eenvoudig taalgebruik en eenduidige terminologie.

In de eerste alinea van de Memorie van Toelichting stuit ik op het woord paradigmawisseling. Dat is naar mijn oordeel geen eenvoudig taalgebruik. Het gaat hier om een koerswijziging die als volgt wordt weergegeven: “van bescherming van de fysieke leefomgeving door een werende houding van activiteiten, naar een beleidscyclus waar de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat en ruimte is voor ontwikkeling”. Ik vind dat verhullend taalgebruik. Wat wordt hier nu precies bedoeld: dat er gebouwd mag worden aan de kust, als alles maar goed in rapporten staat? Of wordt met ontwikkeling bedoeld op het ontstaan van een prachtig podzolprofiel? De Memorie van Toelichting bedient zich af en toe van het Latijn. Ook dat zou ik geen eenvoudig taalgebruik willen noemen.

Het woord ‘saneren’ wordt niet altijd juist gebruikt, bijvoorbeeld ‘het saneren van stoffen’ en ‘het saneren van een geval’. Saneren betekent immers gezond maken en de patiënt is de bodem.

Wat de terminologie betreft vraag ik de begrippen bodem, bovengrond, ondergrond, diepe ondergrond en dieper grondwater goed en in samenhang met elkaar te definiëren en te hanteren. Het begrip bodem is wettelijk gedefinieerd. Het begrip bovengrond wordt af en toe gebruikt in de zin van bovengronds, terwijl het in de begrippenlijst als de bodem globaal tot 1,0 meter beneden het maaiveld wordt omschreven. De ondergrond wordt niet gedefinieerd. Enkele malen wordt de combinatie ‘bodem en ondergrond’ gebruikt. Dat zou dan het vaste deel van de aardkorst zijn, vermeerderd met de bodem globaal beneden 1,0 meter beneden het maaiveld. Een dubbele bodem, op globaal de bovenste meter na!

Tot slot

De Memorie van Toelichting heeft geen goede indruk op mij gemaakt. Ik mis compassie met de bodem. Ik mis vooruitstrevende denkrichtingen voor de verschillende vormen van bodemgebruik, in relatie tot voeding, drinkwater, klimaat, biodiversiteit, recreëren en wonen. De focus ligt sterk op de ‘rode ruimte’. Deze neemt nog geen vijftien procent van onze oppervlakte in.

Het ontbreekt zeker niet aan instrumenten die in elk geval zorgen voor veel bedrukt papier. Veel maatregelen moeten nog worden uitgewerkt in algemene maatregelen van bestuur. Het tij kan dus nog keren. Maar het is mij absoluut niet duidelijk geworden hoe de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving vorm gaat krijgen en hoe die zich gaat verhouden tot de ruimte voor ontwikkeling.

De Memorie van Toelichting telt enkele passages in het Latijn. Ik kan het daarom niet laten om dit artikel in het Latijn te beëindigen. Res non verba!