



Notitie

Contactpersoon Mark in 't Veld

Datum 13 mei 2016

Kenmerk N001-1237152MIV-jbv-V01-NL

Reactie internetconsultatie aanvullingswet Bodem & Omgevingswet

Vooraf

Met de aanvullingswet Bodem en de memorie van toelicht wordt koers gezet naar een eenvoudiger beleidskader dat qua terminologie en werkwijze beter aansluit bij andere beleidsvelden. Dit zien wij als een zeer positieve ontwikkeling. Dat gezegd hebbende merken wij op dat het op basis van de concept aanvullingswet Bodem lastig is om een concreet beeld te vormen van de toekomstige uitvoeringspraktijk onder de Omgevingswet. In de aanvullingswet staan immers alleen de artikelen die in de Omgevingswet worden gewijzigd, terwijl veel van de huidige regelgeving op gebied van bodem wordt opgenomen in de uitvoeringsregelingen en niet in de wet zelf. In de memorie van toelichting wordt wel enige toelichting gegeven op wat er in de uitvoeringsbesluiten zal worden opgenomen en wat de lijn is die daarbij wordt aangehouden. Het blijft echter lastig om na te gaan welke artikelen uit en uitvoeringsregelingen onder de Wbb nu wel of niet in de Omgevingswet terugkomen en in welke vorm.

Kern van de reactie

Er wordt een grote ongelijkheid gecreëerd met betrekking tot de wijze van afhandeling van historische bodemverontreiniging tussen probleemhebbers die vallen onder het overgangsrecht en probleemhebbers die niet onder het overgangsrecht vallen. Probleemhebbers die de aanpak van de (inmiddels historische) bodemverontreiniging die zij hebben veroorzaakt altijd hebben weten uit te stellen, worden hiervoor feitelijk beloond, onder andere doordat niet langer de veroorzaker, maar de terreineigenaar/erfpachter op de verontreiniging wordt aangesproken. Wij zijn van mening dat voor alle gevallen van bodemverontreiniging waarbij sprake is van 'onacceptabele risico's voor mens en milieu' - dus waar conform de huidige systematiek een spoedige sanering noodzakelijk is vanwege onaanvaardbare risico's voor de mens, en/of verspreiding en/of de ecologie - het overgangsrecht en dus het oude regiem van de Wbb zou moeten blijven gelden. Onafhankelijk van het moment waarop deze verontreinigingen aan het licht komen.

Onderstaand is onze reactie nader uitgewerkt.

Regiem aanpak historische verontreiniging

Uit de memorie van toelichting blijkt dat onder het regiem onder de Omgevingswet nog steeds onderscheid wordt gemaakt tussen nieuwe en historische verontreiniging (par 3.3.1.1. MvT).

Voor nieuwe verontreiniging (ontstaan na 1-1-1987) geldt nog steeds het principe van 'de vervuiler betaalt' en blijft het regiem op hoofdlijnen ongewijzigd (par 3.3.1.1 MvT).

Voor historische verontreinigen (ontstaan voor 1-1-1987) wordt een onderscheid gemaakt tussen:

- Situaties die onder het overgangsrecht (hoofdstuk 3, art 3.1) vallen en waarvoor het regiem van de Wbb blijft gelden (zonder vaste einddatum) en
- Historische verontreinigingen die niet onder het overgangsrecht vallen en waarvoor het regiem van de Wbb niet meer van toepassing is maar ook niet het regiem voor de nieuwe verontreinigingen. Als wij het goed hebben begrepen zijn op deze laatste categorie de artikelen van toepassing met betrekking tot 'toevalsvondsten in de bodem met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid' (hoofdstuk 1 art 10.10a, art 19.9a).

Wij constateren dat voor deze categorie de saneringsplicht vervalt en het principe van de 'vervuiler betaalt' feitelijk wordt verlaten.

Onze reactie 1

Er wordt een grote ongelijkheid gecreëerd tussen probleemhebbers die vallen onder het overgangsrecht (wel saneringsplicht voor het beschikte geval) en probleemhebbers die niet onder het overgangsrecht vallen (geen saneringsplicht voor het beschikte geval). Dit verschil hoeft niet te berusten op verschillen in de bodemverontreinigingssituatie maar kan zeker ook voortvloeien uit de voortvarendheid en tempo waarin de bodemverontreiniging in het verleden is aangepakt en gehandhaafd. Probleemhebbers die de aanpak van de bodemverontreiniging die zij hebben veroorzaakt altijd hebben weten uit te stellen, worden hiervoor feitelijk beloond.

In de gevolgde redenering lijkt er vanuit gegaan te worden dat de afspraken zoals die zijn vastgelegd in het Bodemconvenant ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd als de aanvullingswet in werking treedt. In dat gunstige geval zou de aanpak van alle historische verontreinigingen waar sprake is van onaanvaardbare risico's reeds zijn geregeld en dus onder het overgangsrecht vallen. Er is echter geen enkele garantie dat de afspraken uit het Bodemconvenant ook daadwerkelijk worden gehaald. Door het opnemen van specifieke artikelen voor 'toevalsvondsten' lijkt de wetgever er zelf ook al vanuit te gaan dat niet alle 'spoedlocaties' al voldoende gereguleerd zijn.

Wij zijn van mening dat voor alle gevallen van bodemverontreiniging waarbij sprake is van 'onacceptabele risico's voor mens en milieu', het overgangsrecht en dus het oude regiem van de Wbb zou moeten blijven gelden. Onafhankelijk van het moment waarop deze aan het licht komen.

Risico beoordeling, alleen gezondheidsrisico's

In de artikelen 2.28, 10.10a en 19.9a van hoofdstuk 1 wordt alleen gesproken van nadelige gevolgen/ onaanvaardbare risico's voor de gezondheid. Risico's/spoed met betrekking tot ecologie/bodemecosysteem diensten en verspreiding lijkt hiermee te zijn vervallen.

In de MvT wordt dit ook niet verder onderbouwd of toegelicht. Ecologische risico's van bodemverontreiniging en bodemecosysteemdiensten worden ook niet genoemd onder bodemkwaliteit in brede zin in de omgevingsvisie/omgevingsplan.

Onze reactie 2

Naar onze mening valt het brede begrip 'ecologie/ bodemecosysteemdiensten' onder de definitie van 'leefomgevingskwaliteit' zoals dat in de Omgevingswet wordt gehanteerd en is er voldoende basis om hierover in de Omgevingswet een regeling op te nemen.

Op z'n minst zou in de MvT moeten worden toegelicht waarom hierover in de Omgevingswet geen regeling is opgenomen en welke wetgeving van toepassing is om deze problematiek aan te pakken.

Met betrekking tot verspreidingsrisico's, zie onze reactie hieronder met betrekking tot de relatie met de grondwaterrichtlijn.

Wij zijn van mening dat de artikelen met betrekking tot een 'toevalsvondst' ook betrekking zou moeten hebben op ecologische risico's .

Daarnaast zou moeten worden toegelicht hoe de wetgever aankijkt tegen het ecosysteemdiensten als onderdeel van bodemkwaliteit in brede zin.

Verspreidingsrisico's, relatie met de grondwaterrichtlijn

In de MvT is toegelicht dat grondwaterkwaliteit onderdeel kan zijn van omgevingsvisie/ omgevingsplan (opnemen ambities). Gebiedsgerichte aanpak van grondwaterkwaliteit kan terugkomen als programma onder de Ow. Ook de monitoringsverplichtingen vanuit KRW blijven bestaan. De aanpak van de grondwaterproblematiek richt zich echter primair op de overheid.

Echter lijkt er op basis van de MvT geen sprake meer te zijn van instrumenten die de veroorzakers verplicht om een historische grondwaterverontreiniging aan te pakken als deze tot risico's leidt (anders dan onder het overgangsrecht, zie reactie 1). In de toekomstige situatie wordt het risico gelopen dat de aanpak van historische grondwaterverontreiniging alleen gedaan wordt indien de provinciale omgevingsverordening dusdanige instructieregels bevat voor het omgevingsplan van de gemeente en voor de waterschapsverordening.

Onze reactie 3

Naar onze mening staat de situatie dat geen verplichting kan worden opgelegd op z'n minst op gespannen voet met de Grondwatterrichtlijn. Ernstige of spoedeisende gevallen van grondwaterverontreiniging vallen binnen de werkingssfeer van de KRW en GWR.

Bij de monitoring en verbetering van de KRW-toestand van het grondwaterlichaam speelt de (sanering van) grondwaterverontreinigingen geen rol, omdat de relevante stoffen niet worden getoetst.

Bij de toestandbepaling gaat het om drempelwaarden, maar dat zijn niet de stoffen die voor bodemsanering van belang zijn.

In de KRW is ook als eis opgenomen 'voorkomen dan wel beperken van de inbreng' waarbij ook verontreiniging uit het verleden als 'inbreng' moet worden gezien. Op basis daarvan moet verspreiding van verontreiniging, als dit risico's met zich meebrengt, worden voorkomen of beperkt.

In de MVT wordt hieraan ook gerefereerd in paragraaf 4.2 maar daar wordt gesteld dat ook zonder de verplichtingen en instrumenten uit de Wbb, de KRW en GWR voldoende zijn geïmplementeerd in de Waterwet en de uitvoeringsregelingen en in de wet milieubeheer (die overigens elders al in de Omgevingswet worden opgenomen). In deze regeling zijn geen directe verplichtingen opgenomen voor een aanpak door de veroorzaker. Dat betekent ons inziens dat als vanuit de KRW/GWR maatregelen op gevalsniveau zouden moeten worden genomen, deze voor rekening komen van de overheid. Dit wordt dus alleen ondervangen wanneer in de provinciale omgevingsverordeningen aandacht besteed wordt aan ernstige of spoedeisende gevallen van grondwaterverontreiniging die vallen binnen de werkingssfeer van de KRW en GWR.

Door het vervallen van de saneringsverplichtingen voor de aanpak van ernstige grondwaterverontreiniging vervalt bovendien een belangrijke financieringsgrondslag (afkoop) voor gebiedsgericht grondwaterbeheer.

Wij zijn van mening dat voor alle gevallen van bodemverontreiniging waarbij sprake is van 'onacceptabele verspreidingsrisico's' in relatie tot de KRW/GWR, het overgangsrecht en dus het oude regiem van de Wbb zou moeten blijven gelden of ten minste aandacht voor moet zijn in de provinciale omgevingsverordeningen. Onafhankelijk van het moment waarop deze aan het licht komen