

Internetconsultatie Concept Aanvullingswet Bodem

17 mei 2016

Hierbij maken de natuur- en milieuorganisaties¹ gebruik van de gelegenheid om te reageren op de concept Aanvullingswet bodem Omgevingswet.

Algemeen

De Aanvullingswet bodem (hierna: Aanvullingswet), een aanvulling op de recent door de Eerste Kamer aangenomen Omgevingswet, vormt het wettelijk kader voor de beleidsvernieuwing Bodem. Daarbij geeft de Memorie van Toelichting alvast een doorkijk naar het nog te publiceren Aanvullingsbesluit, waarin onder meer de materiële normen zullen worden opgenomen.

Het is een 'beperkt' wetsvoorstel, zoals u zelf in de Memorie van Toelichting zegt, waarbij de regeling van essentiële verplichtingen en normen wordt doorgeschoven naar de uitvoeringsregelgeving. Al bij de behandeling van de Omgevingswet hebben wij daartegen bezwaren gemaakt. Onder meer vanwege de kenbaarheid voor burgers en bedrijven en de rol van het parlement als medewetgever, zijn wij van mening dat dergelijke bepalingen op wetsniveau thuishoren. In de Memorie van Toelichting wordt (pagina 57) aangegeven dat 'de mogelijkheden die dit wetsvoorstel scheidt, [...] pas met dat Aanvullingsbesluit voldoende scherp uitgewerkt [zullen] zijn om goed inzichtelijk te kunnen maken welke gevolgen de nieuwe bodemregels onder de Omgevingswet hebben voor decentrale overheden, bedrijven en burgers.' Naast de hiervoor genoemde bezwaren leidt dit ertoe dat wij nu niet kunnen beoordelen in hoeverre deze Aanvullingswet straks daadwerkelijk zal bijdragen aan het bereiken van het doel van de Omgevingswet, een goede omgevingskwaliteit.

Daarbij vragen wij ons af of met een specifieke zorgplicht, het evenwichtig toedelen van functies aan locaties en de verschuiving naar algemene regels, voldoende waarborgen zijn ingebouwd om te voorkomen dat de bodem (verder) wordt aangetast. Ook vragen wij ons af of het instrumentarium voldoende prikkels geeft voor bestuursorganen om de kwaliteit van de bodem op hetzelfde niveau te behouden of waar nodig te verbeteren. Het vaststellen van een omgevingswaarde voor bodemkwaliteit op rijksniveau waarin wordt vastgelegd wat de minimale kwaliteitskenmerken van de bodem zijn ten aanzien van onder meer de aanwezigheid van stoffen die schadelijk zijn voor de gezondheid, grondwater en natuur dient daarom naar onze mening in de Aanvullingswet verplicht te worden gesteld.

We vinden het positief dat u in de Memorie van Toelichting bij de Aanvullingswet (onder meer op pagina 52) benadrukt dat een verbrede, integrale en samenhangende benadering van de bodem essentieel is. Duidelijke definities van termen als bodem, bovengrond, ondergrond, diepe ondergrond zijn desalniettemin wenselijk.

Hieronder lichten wij onze meer specifieke bezwaren en vragen nader toe. Onder elk kopje staat tussen haakjes het kopje uit de Aanvullingswet, zodat duidelijk is naar welk deel van de tekst we verwijzen.

Duidelijkheid over convenant resultaten

(Aanleiding en achtergrond)

Deze wet bouwt voort op de uitvoering van de afspraken uit onder meer het Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties uit 2009. Dit convenant liep tot en met 2015. Het is onduidelijk of alle locaties met een gevaar voor de volksgezondheid gesaneerd zijn en welke locaties nog gesaneerd moeten worden. In de beantwoording van de vragen die zijn gesteld in de voorbereiding op de begrotingsbehandeling van IenM afgelopen najaar (34300-XII nr. 5), staat te lezen dat de End term review van het convenant in februari 2016 werd verwacht. Hierin zou een overzicht komen van de verontreinigingen die uiterlijk in 2020 zijn aangepakt of waarvan de risico's tenminste zijn beheerst.

- In april werd de 'Eindrapportage Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties 2010-2015' vastgesteld. Hierin is geen lijst met locaties opgenomen. Wij pleiten ervoor dat dit overzicht zo snel mogelijk beschikbaar is (in ieder geval voor de parlementaire behandeling), zodat voor iedereen duidelijk is welke opgave er nog is en welke financiële middelen nodig en beschikbaar zijn. Daarnaast gaan wij ervan uit dat met uitkomsten van de review rekening wordt gehouden bij de totstandkoming van de Aanvullingswet en uitvoeringsregelgeving. Zo nodig dient met de indiening te worden gewacht.

¹ Milieudefensie, de provinciale natuur- en milieufederaties, LandschappenNL, Soortenbescherming Nederland, Natuurmonumenten en Natuur & Milieu.

Meer duidelijkheid nodig over normen grondwater met onderscheid tussen natuur en landbouw

(2.2.3 Normeringssystematiek)

Het normenkader voor grondwater is nog ontoereikend en wordt verder uitgewerkt in het Aanvullingsbesluit.

- Onduidelijk is of deze normen worden afgestemd op de normen die gelden voor het in te nemen water voor drinkwater. Wij pleiten ervoor dat deze normen op elkaar worden afgestemd.

De regering is voornemens om in de uitvoeringsregelgeving drie gebruiksfuncties te onderscheiden, waarvoor elk een voorkeurswaarde en een maximale waarde wordt vastgesteld. De voorkeurswaarde geeft de waarde aan waarbij de kwaliteit duurzaam geschikt is voor de functie. De maximale waarde geeft aan waar de risico's onaanvaardbaar zijn in relatie tot de gebruiksfunctie. Tussen deze waarden is ruimte voor een bestuurlijke afweging.

Een van die gebruiksfuncties is landbouw/natuur (naast wonen en industrie). Deze combinatie roept bij ons vragen op. Het lijkt ons dat voor de bodem van natuurgebieden een lagere voorkeurswaarde voor bijvoorbeeld bestrijdingsmiddelen moet gelden, dan voor landbouwgronden. Immers, het gebruik van deze middelen hoort niet plaats te vinden in natuurgebieden. Dat wil niet zeggen dat de concentratie van bestrijdingsmiddelen in en op landbouwgronden niet naar beneden moet. Ook voor de agrarische natuur (bijvoorbeeld weidevogels) is dat van belang. De kwaliteit van deze natuur staat al jaren onder druk².

- Bent u voornemens om de normen voor de aanwezigheid van bestrijdingsmiddelen in de bodem en het grondwater voor landbouwgronden te verlagen?
- Is het de bedoeling dat er een concentratienorm komt voor de totale som van de verschillende bestrijdingsmiddelen in de grond en het grondwater? Zo niet, op welke wijze wordt rekening gehouden met de effecten van cumulatie?
- Wij pleiten ervoor om natuur als eigenstandige categorie op te nemen, om ook recht te doen aan de verschillen in de beleidsdoelen en monitoring tussen natuur en landbouw.

Naast waarden voor onder meer metalen, koolwaterstoffen en bestrijdingsmiddelen zijn er andere aspecten waar de Aanvullingswet en het Aanvullingsbesluit aandacht aan zou moeten besteden.

- In hoeverre wordt er geanticipeerd op nieuwe bedreigingen, zoals medicijnresten³?
- Bent u voornemens om in de normeringssystematiek aandacht te besteden aan verzilting? Dit kan grote gevolgen hebben voor de kwaliteit van het grondwater en de bodemvruchtbaarheid en zal naar verwachting door klimaatverandering en zeespiegelstijging een steeds groter probleem worden.
- Wij zijn van mening dat er tevens aandacht voor bodemvruchtbaarheid en bodemleven moet zijn. Bodemvruchtbaarheid ondersteunt verschillende functies ten aanzien van leven in en op de bodem. De bodemvruchtbaarheid en een gezond bodemleven spelen niet alleen een belangrijke rol voor de landbouw, het is ook van belang in de natuur. Daarom pleiten wij voor heldere regels en normen in het Aanvullingsbesluit om de bodemvruchtbaarheid en het (natuurlijke) bodemleven voldoende te beschermen.

Duidelijke regels en toezicht en handhaving borgen

(2.3.1 Publieke of private verantwoordelijkheid)

Net als in de Omgevingswet vindt er ook met deze Aanvullingswet een verschuiving plaats naar meer algemene regels. De grondeigenaar wordt primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van de grond. Als een bovengrens wordt overschreden, moet de eigenaar maatregelen nemen die de gezondheidsrisico's beperken. Maar dit betekent dat de nadruk komt te liggen op handhaving en monitoring.

- Hoe wordt voorkomen dat er onaanvaardbare veiligheids- en gezondheidsrisico's optreden is onduidelijk. De Omgevingswet creëert mogelijkheden om globale functies aan locaties toe te delen en regels daaraan te stellen in het omgevingsplan. De vraag is hoe voor iedereen duidelijk is welke bovengrens er voor de bodem geldt en hoe een individuele burger of rechtspersoon erachter moet komen welke maatregelen hij/zij moet nemen wanneer die grens wordt overschreden?

De definitieve aanpak van overschrijding van de bovengrens voor onaanvaardbare risico's mag bovendien wachten op een 'natuurlijk moment', bijvoorbeeld bij een bouwactiviteit.

- Er zijn reeds signalen⁴ dat de zogenoemde 'geschikte momenten' niet gebruikt worden om te

² Zie de inleiding van de Kamerbrief 33576-56 van staatssecretaris Van Dam van 1 december 2015

³ Eindrapportage Geschikt voor gebruik. De bodem duurzaam gebruiken voor maatschappelijke opgaven. Convenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties 2010-2015, blz. 6

⁴ VNG, Bodemconvenant uitslag ledenraadpleging (maart 2015) <https://vng.nl/onderwerpenindex/milieu-en-mobiliteit/bodem-en-ondergrond/nieuws/bodemconvenant-uitslag-ledenraadpleging>

saneren, maar dat met goedvinden van bevoegd gezag op de verontreinigde grond gebouwd wordt. Hierdoor lijkt het probleem van een historische verontreiniging niet te worden aangepakt. Wij pleiten voor *checks and balances* in de uitvoeringsregels om te voorkomen dat uitstel afstel wordt.

- Wij verzoeken u om in de uitvoeringsregelgeving prikkels op te nemen om ten minste te voorkomen dat de kwaliteit van het grondwater wordt bedreigd.

Gemeenten moeten de juiste informatie (kunnen) krijgen

(2.3.2 Uitwerking subsidiariteitsbeginsel; verdeling bestuurslagen)

Met de Aanvullingswet die de 'decentraal, tenzij' benadering van de Omgevingswet volgt krijgen gemeenten meer bevoegdheden en taken ten aanzien van het bodembeleid. Zo worden gemeenten straks het bevoegde gezag voor de aanpak van historische bodemverontreinigingen.

- Wij vragen ons af of het de bedoeling is dat het aanpakken van de locaties die op het overzicht staan van de End Term Review (locaties waarbij sanering nog aan de orde is) een taak blijft voor provincies en bevoegde gemeenten onder de Wet bodembescherming? Zijn zij vervolgens verantwoordelijk voor de financiering van het toezicht hierop? Wij pleiten ervoor dat dit zo snel mogelijk voor iedereen helder wordt.
- Daarbij is ook onduidelijk op welke wijze provincies de betreffende gemeenten op de hoogte (moeten) houden van die gevallen van bodemverontreiniging die onder de Wet bodemverontreiniging vallen en die nog onder toezicht staan of niet gesaneerd zijn. Welke afspraken gaan er gelden bij de overgang van bevoegdheden?

Uit de Eindevaluatie gebiedsdossiers drinkwaterwinningen van het RIVM⁵ blijkt dat gemeenten behoefte hebben aan concrete handvatten om het beschermingsbeleid op het gebied van grondwater lokaal invulling te geven bij planvorming, vergunningverlening en handhaving. Met deze Aanvullingswet krijgen gemeenten meer taken en verantwoordelijkheden. Waarbij men een complexe afweging tussen bodemkwaliteit en kosten, tussen milieu en economie, moet gaan maken. Er zijn vele aspecten aan bodemkwaliteit en kosten kunnen op uiteenlopende wijze berekend worden. Op andere terreinen van de omgevingswetgeving, waaronder in de Nederlandse Emissierichtlijn Lucht, zijn reeds maatstaven voor kosteneffectiviteit in gebruik. Net als in de praktijk bij rechterlijke toetsing.

- Wij pleiten ervoor om decentrale overheden via een ministeriële regeling of een beleidsregel een kader te geven voor de wijze waarop deze afweging plaatsvindt.
- Hoe kunnen vooral de kleine en middelgrote gemeenten beschikken over de juiste deskundigheid om met spoedsaneringslocaties om te gaan?
- Klopt het dat omgevingsdiensten maar ten dele deze vraag kunnen opvangen, omdat hun taak vooral op het handhavingvlak ligt? Wij pleiten ervoor dat er nu actief wordt nagedacht om te voorkomen dat de bodemkennis bij provincies en gemeenten verder 'verdamp't'⁶.

Monitoring

(3.1 Instrumenten Omgevingswet voor uitvoering bodembeleid)

Ten aanzien van de monitoring is op pagina 33 van het voorliggende ontwerp te lezen dat "De huidige monitoringverplichtingen van grondwater door de overheid uit het Besluit kwaliteitseisen monitoring water 2009, ter implementatie van de kaderrichtlijn water en de grondwaterrichtlijn, blijven bestaan en worden opgenomen in de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet." Eerder is gesteld dat het normenkader voor grondwater nog aangepast moet gaan worden.

- Wij verzoeken u om die aangepaste normen straks te monitoren en op deze wijze te voorzien in een kwaliteitsslag van de huidige monitoringsverplichtingen.

Openbaarheid en toegankelijkheid garanderen

3.3.1.1 Specifieke zorgplicht bodem

Er wordt aangekondigd dat in de uitvoeringsregels ruimte zal worden gecreëerd voor het bedrijfsleven om de aanpak van bodemverontreiniging, die valt onder de specifieke zorgplicht voor bodem, in te passen in de ontwikkelingen en processen van het bedrijf.

- Op welke wijze wordt de omgeving hiervan op de hoogte gesteld en bij betrokken?
- Wij pleiten ervoor dat dit op basis van het Verdrag van Aarhus in de openbaarheid moet worden gedaan en dat er mogelijkheden moeten zijn voor belanghebbend publiek om naleving af te dwingen.

⁵ RIVM-rapport 270005001/2014

⁶ Eindrapportage Geschikt voor gebruik. De bodem duurzaam gebruiken voor maatschappelijke opgaven. Convenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties 2010-2015, blz. 33

3.3.2.1 Risico reducerende maatregelen

Risico reducerende maatregelen (waaronder nazorgverplichtingen en gebruiksbeperkingen) die moeten worden genomen bij een specifieke bouwactiviteit indien blijkt dat de aan de betreffende verblijfsfunctie gekoppelde bodemkwaliteitsnorm wordt overschreden zullen geregistreerd blijven worden. Dit wordt verder vormgegeven in de uitvoeringsregelgeving.

- Wij verzoeken u om de registratie van dit soort maatregelen voor iedereen gemakkelijk en digitaal toegankelijk te maken, bijvoorbeeld via de Laan voor de Leefomgeving.

Afstemming met waterwingebieden en inname punten

3.3.2.4 Wateractiviteiten

Het is de vraag of het voornemen om in de uitvoeringsregelgeving regels te stellen over wateractiviteiten die een historische grondwaterverontreiniging kunnen beïnvloeden ook andersom werkt.

- Komen er regels ten aanzien van (historische) verontreinigingen rondom de inname punten voor oppervlaktewater?
- Uit het eerdergenoemde RIVM-rapport blijkt dat de implementatie van deze beschermingszones veelal ontbreken in het provinciale en lokale omgevingsbeleid. Wij pleiten ervoor om in het Aanvullingsbesluit heldere instructieregels hierover op te nemen.

Duidelijkheid samenschakeling Mijnbouwwet, Meststoffenwet en Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden

4.3 Relevante wet- en regelgeving

De samenhang met de Mijnbouwwet wordt pas in het Aanvullingsbesluit inzichtelijk. In de Memorie van Toelichting staat dat bij de beoordeling van een vergunning voor een mijnbouwactiviteit de kwaliteit van de bodem in beschouwing wordt genomen. Hoe dit daadwerkelijk vorm gaat krijgen is de vraag.

- Wij pleiten ervoor dat bescherming van bodemkwaliteit een harde waarde wordt die niet uitgewisseld kan worden voor bijvoorbeeld een lagere geluidsbelasting.

Op pagina 24 van de Memorie van Toelichting staat te lezen dat ter uitvoering van de pijler *Beschermen van de bodem tegen nieuwe verontreinigingen en aantastingen* op rijksniveau preventieve regels worden gesteld voor bodembedreigende activiteiten, zoals de opslag van bulkvloeistoffen.

- Op pagina 49 is te lezen dat de Meststoffenwet regels stelt over de bescherming van de bodem als gevolg van het gebruik van meststoffen. Die bepalingen omvatten het verhandelen, de afvoer en heffingen op het overschot van meststoffen. Onduidelijk is of de regels ter bescherming van de bodem tegen de negatieve effecten van mestverwerking, bijvoorbeeld mestvergisting, volledig via de Meststoffenwet worden geregeld of dat dit ten dele onder deze Aanvullingswet valt.

De regels in de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden hebben voorrang boven de Omgevingswet. Artikel 80a van Wet gewasbeschermingsmiddelen stelt dat ter bescherming van milieu en gezondheid regels gesteld kunnen worden via of krachtens een algemene maatregel van bestuur, die in specifieke gebieden het gebruik van deze middelen verminderen of verbieden. Een veilige en gezonde leefomgeving is het maatschappelijk doel van de Omgevingswet, waarbij behoud en bescherming van de huidige kwaliteit het uitgangspunt is. Verschillende taken en bevoegdheden worden met de Omgevingswet naar decentrale bestuursorganen gedecentraliseerd.

- Wij vragen ons af wat de verhouding is tussen de Omgevingswet (de Aanvullingswet) en de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen of biociden betekent dat de bodem ter plaatse verontreinigd kan worden en deze middelen door af- en uitspoeling ook verder in het milieu terecht kunnen komen. Als een bestuursorgaan in een specifiek gebied vanwege milieu of de volksgezondheid het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen wil verminderen, kan een bestuursorgaan dan bijvoorbeeld een verzoek doen bij de Rijksoverheid om op basis van artikel 80a van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden aanvullende regels te stellen voor een deel van zijn grondgebied?

Onderzoeksplichten

Artikelsgewijze toelichting Onderdeel I (bouwen op verontreinigde grond)

Op pagina 62 van de Memorie van Toelichting wordt gesteld dat in de uitvoeringsregels de koppeling tussen bouwactiviteiten en onderzoeksplichten wordt geregeld.

- Bent u voornemens om de huidige regels die gesteld zijn aan de bouwactiviteiten en de onderzoeksplichten beleidsneutraal in de uitvoeringsregelgeving op te nemen?

Overig

Wanneer wordt voldaan aan de afspraken in de verschillende convenanten komt het bodemsaneringsbeleid in 2020 in de beheerfase. Dat betekent dat resterende verontreinigde locaties nog gesaneerd moeten worden, maar dit betekent ook een voortzetting van de nazorg en beheersmaatregelen voor zowel gesaneerde locaties, verontreinigde gebieden als het grondwater.⁷

- We vinden dat u met deze Aanvullingswet dient te anticiperen op deze overgang, ook voor wat betreft organisatie en financiering.

Een ander punt zijn de aardkundige waarden. Nederland is een bijna vlak land en daarom uniek in zijn reliëf. Als sedimentatiegebied zijn de natuurlijke reliëfvormen heel subtiel en daarom ook kwetsbaar. Als onderdeel van de opbouw van ons landschap zijn dergelijke aardkundige waarden cruciaal. Ze zijn kwetsbaar omdat ze per definitie onvervangbaar zijn. Het gaat hierbij om bijzondere geomorfologische verschijnselen zoals donken, inversieruggen, dekzandkopjes, pingoruïnes, oeverwallen en steilranden. In de natuurgebieden van de Terrein Beherende Organisaties zijn ze beschermd, maar wettelijk is er daarbuiten geen beschermingsregime.

- Erkenning van de bijzondere status van deze aardkundige waarden is een eerste stap. Verdere uitwerking op provinciaal niveau is een volgende. Verschillende provincies voeren beleid hierop in de vorm van aardkundige monumenten. Wij pleiten daarom voor erkenning van het belang van aardkundige waarden en het opnemen van instructieregels hierover in het Aanvullingsbesluit.

Wij hopen dat u het voorstel voor de Aanvullingswet bodem Omgevingswet en de Memorie van Toelichting zult willen aanpassen, zodat de aangevulde Omgevingswet borgt dat de kwaliteit van de leefomgeving op het aspect bodem zal verbeteren.

Tot een nadere toelichting zijn wij vanzelfsprekend graag bereid, onze contactpersoon is Marga Robesin (m.robessin@natuurenmilieu.nl).

⁷ Eindrapportage Geschikt voor gebruik. De bodem duurzaam gebruiken voor maatschappelijke opgaven. Convenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties 2010-2015, blz. 6