

Notitie

Aan Ministerie van I&M
Van Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid
Contactpersoon De heer C.J. Bernoster Zaaknummer 291976
Datum 13 mei 2016
Onderwerp Reactie op Internetconsultatie Aanvullingswet bodem (versie 22 maart 2016)

MEMORIE VAN TOELICHTING

Hoofdstuk 1: Algemeen deel

Inleiding

Is/blijft de nieuwe wetgeving wel voldoende toegesneden om de reeds behaalde successen en resultaten op het gebied van bodemsanering en -bescherming te waarborgen? Wordt er, gezien de voorgestelde wijzigingen in de aanpak en omgang met bodem, ruimte gereserveerd voor goede monitoring van de effecten om te kunnen beoordelen of de wijzigingen ook daadwerkelijk datgene brengen wat wordt beoogd. Valt er niemand onbedoeld buiten de boot? Is het om die reden verstandig voorlopig een vangnet-constructie te blijven bieden vanuit de Rijksoverheid?

Van lokale overheden wordt straks veel gevraagd. Er komen weliswaar algemene regels, maar er lijkt veel nadruk te liggen op ruimte voor decentrale afwegingen en lokale verantwoordelijkheid. Dat vraagt om voldoende capaciteit en financiële middelen. Welke afspraken gaat de Rijksoverheid op dit punt met lokale overheden maken en hoe worden zij hier op voorbereid en in ondersteund? Krijgt deze ondersteuning ook een structureel karakter? Hoe strookt dit met het uitgangspunt dat ["...de structurele kosten lager zullen zijn dan in de huidige situatie."]; zeker voor lokale overheden die nu nog geen bevoegd gezagtaken voor bodem uitvoeren?

Daarnaast is de bijbehorende uitvoeringsregelgeving nog niet klaar waardoor het op dit moment niet mogelijk is om de precieze impact van de vele wijzigingen goed te kunnen duiden.

Verdere reacties zijn conform de indeling en volgorde van de Memorie van Toelichting onderstaand weergegeven.

Hoofdstuk 2: Aanleiding en achtergrond

Nog steeds focus op 'klassieke' bodemtaken

De concept Aanvullingswet bodem lijkt vooral nog de focus te leggen op de 'klassieke' bodemtaken (chemische bodemkwaliteit). Andere ondergrondkwaliteiten (waterbergend vermogen, bodemenergie, bodemdichtheid, levende bodem etc.) komen niet tot nauwelijks aan bod. Wat wordt hiervoor geregeld?

Vervuiler betaalt vs. eigenaar betaalt

Onduidelijk is hoe het beginsel van 'de vervuiler betaalt' zich verhoudt tot de verderop beschreven verschuiving naar 'de eigenaar betaalt'. Hoe pakt deze verschuiving uit in de praktijk bij voortschrijdende inzicht in bestaande stoffen/gevallen (bijv. de huidige loodproblematiek bij diffuse verontreinigingen) en bij nieuwe stoffen (bijv. medicijnen)? Indien geen vervuiler (meer) bekend is (bijv. drugsafval), wordt de eigenaar dan verantwoordelijk of valt die verantwoordelijkheid in dat soort gevallen terug naar de overheid? En is dat dan de gemeente of Rijk? Wanneer is iemand eigenaar? Wanneer je de grond bezit, een huis op de grond bezit/pacht/huurt of wanneer je 'eigenaar' bent van een geval? In de nazorgpraktijk is de lokale overheid niet altijd de grondeigenaar maar vaak wel verantwoordelijk voor/eigenaar van de restverontreiniging en bijbehorende nazorg. Welke financiële middelen komen/blijven hiervoor beschikbaar?

Gelijkwaardige bescherming

Hoe verhoudt het uitgangspunt om het beschermingsniveau gelijkwaardig te houden zich tot de bewegingsruimte voor decentrale afwegingen? Bovendien wordt in de Memorie van Toelichting verder vrijwel alleen nog gesproken over humane risico's (Maximale Waarde en Voorkeurswaarde) vanuit de 'klassieke' bodemtaken. Welke beschermingsniveaus gelden straks voor de andere ondergrondkwaliteiten?

Gelijkwaardige rechtsbescherming

Hoe verhoudt het uitgangspunt van het gelijkwaardig blijven van het rechtsbeschermingsniveau zich tot de verschuiving van 'vervuiler betaalt' naar 'eigenaar betaalt'?

2.2.2 Beleidsdoelstellingen bodem

De beleidsvernieuwing bodem wordt onder meer gekenschetst door ["gebiedsaanpak en regulering van activiteiten..."]. Hiervoor is het noodzakelijk dat bodem en ondergrond tijdig en integraal worden meegenomen in de planvorming/planproces. Onduidelijk is echter hoe de Aanvullingswet hieraan bijdraagt?

Een andere manier waarop de beleidsvernieuwing wordt gekenschetst is door het ["...verminderen van het aantal bodemonderzoeken.."]. Mogelijk heeft de Aanvullingswet hier op het gebied van de 'klassieke bodemtaken' (chemische bodemkwaliteit) een positief effect, maar veel onderzoek gebeurt in de praktijk ook om civieltechnische dan wel Arbo-technische redenen. Hoe zorgt de Aanvullingswet voor afstemming met deze beleidsvelden om daadwerkelijk tot vermindering te komen?

2.2.3 Normeringsystematiek

De aanpassingen in terminologie ervaren wij als positief met het oog op eenduidigheid met andere beleidsvelden en de mogelijke beladenheid van huidige termen als 'humaan spoed' en 'ernstig'.

2.3.2 Uitwerking subsidiariteitsbeginsel; verdeling bestuurslagen

Tweede pijler: Evenwichtig toedelen van functies aan locaties

De inhoud van het Omgevingsplan wordt in de uitvoeringsregelgeving middels instructieregels vastgesteld. Die zijn op dit moment echter (nog) niet beschikbaar dus is het niet mogelijk de concrete impact van de beleidswijzigingen in te schatten en te beoordelen.

Derde pijler: duurzaam en doelmatig beheren

Gesteld wordt dat regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) aan gemeenschappelijke kennisopbouw werken. Onduidelijk is echter of de beleidsvernieuwingen ook doorgevoerd dienen te worden in de afspraken over de basistaken voor RUD's? Op welke wijze wordt hun rol in de toekomstige taakverdeling en dynamiek rondom bodem/ondergrond concreet geregeld en hoe wordt dit gefinancierd?

["De historisch gegroeide taakverdeling van het beleidsonderdeel grondwater wordt niet fundamenteel herzien."] De huidige taakverdeling en eigenaarschap van grondwater maakt het tot één van de complexere onderdelen van de fysieke leefomgeving. Ook hier is de uitvoeringsregelgeving nog niet uitgewerkt en is de concrete impact van eventuele veranderingen dus nog niet goed te overzien. Onduidelijk is wie straks verantwoordelijk is voor het aanpakken van historische en nieuwe grondwaterverontreinigingen.

Hoofdstuk 3: Instrumentarium voor bodembeleid

3.1 Instrumenten Omgevingswet voor uitvoering bodembeleid

Omgevingsvisie

["In een omgevingsvisie kan een bestuursorgaan bijvoorbeeld de strategische doelen voor klimaat, waterregulatie..."]. Ook hier is de uitvoeringsregelgeving nog niet bekend dus het is nog onduidelijk welke instructieregels straks gelden voor de inhoud van een omgevingsvisie. Wordt het maken van een Omgevingsvisie verplicht gesteld? En wordt het integraal en tijdig meewegen van bodem/ondergrond daarin ook verplicht gesteld (bijv. naar analogie van de watertoets)?

3.2 Ondersteunende instrumenten Omgevingswet voor bodembeleid

Financiële bepalingen

Welke ideeën heeft het Rijk over de mogelijkheid om leges te heffen? Zullen deze in de praktijk in verhouding staan t.o.v. de betreffende projecten/ingrepen? Er moet veel lokaal worden afgewogen en beleidsmatig worden geregeld en onze verwachting is dat, mede daardoor, het bevoegd gezagwerk niet veel minder zal worden. Bovendien is onduidelijk of lokale overheden hun apparaatskosten bodem volledig uit deze leges moeten bekostigen of dat er toch een structurele Rijksbijdrage bodem blijft bestaan.

De verantwoordelijkheid tot het nemen van maatregelen ligt in eerste instantie bij de eigenaar. ["Wanneer de eigenaar niet onmiddellijk handelt of daartoe niet tijdig in staat is, krijgt de overheid de taak (als vangnet) de samenleving te beschermen..."]. Zorgt de Rijksoverheid ook voor een vangnet voor lokale overheden wanneer de problematiek te omvangrijk is en/of een bovenlokaal karakter kent? ["De regeling voorziet daarbij in de mogelijkheid van kostenverhaal."]. Geldt dit voor alle kosten (incl. apparaatskosten)? En hoe werkt dit in de praktijk wanneer er geen eigenaar (meer) bekend is (bijv. bij drugsafval)? De mogelijkheid van kostenverhaal blijkt onder de huidige wetgeving erg complex en weerbarstig. Welke wijzigingen worden aangebracht in de nieuwe wetgeving om dit eenvoudiger te maken voor de lokale overheid?

Adviseurs

De TCB verdwijnt en gemeenten krijgen de zorg over de bodem toegewezen. Welke mogelijkheden regelt het Rijk voor lokale overheden om toegang te hebben tot bovenlokale kennis en kennisinstututen (Alterra, RIVM etc.) en waar wordt dit uit gefinancierd? Wie voert straks regie op bovenlokale kennisvragen?

3.3.2 Instrumenten voor specifieke activiteiten

Normenkader bouwen van bouwwerken

Onduidelijk is waar straks de Maximale Waarden en Voorkeurswaarden op worden gebaseerd? Is dat de huidige I-waarde? Bovendien lijkt op dit vlak alleen nog aandacht te bestaan voor gezondheidsrisico's en niet voor ecologie of andere ondergrondkwaliteiten.

Aandachtsgebieden in verband met verplicht bodemonderzoek

De verplichting voor gemeenten om ["...in het Omgevingsplan aandachtsgebieden aan te wijzen waar een gerede kans bestaat dat de voorgenomen functie kan leiden tot risico's voor de gezondheid en waar derhalve een bodemonderzoek aan de orde is."] lijkt ons in de praktijk onhaalbaar. Het is in de praktijk (ervaring bodemkwaliteitskaarten) onmogelijk gebleken om volledig onverdachte zones aan te wijzen. Bovendien is de vraag hoe dit zich verhoudt tot civieltechnische en/of Arbo-technische argumenten om bodemonderzoek uit te voeren. In de huidige praktijk rondom bodemkwaliteitskaarten blijken deze bijv. door de Arbeidsinspectie vaak niet als wettig bewijsmiddel te worden gezien.

Risicoreducerende maatregelen

Worden in de nieuwe wetgeving alleen eisen tot het nemen van maatregelen binnen het bouwvak verplicht of vallen tuinen e.d. daar ook onder?

De registratie van maatregelen, nazorgverplichtingen en gebruiksbeperkingen is nog niet geregeld in de nieuwe wetgeving. De concrete impact van eventuele wijzigingen is hierdoor nog niet in te schatten. Registratie is echter van groot belang voor o.a. rechtsbescherming van eigenaren en de informatievoorziening. Wij vragen hier nadrukkelijk aandacht voor.

3.3.2.2 Grondwerk, anders dan voor bouwactiviteiten

Hoe verhoudt de wens voor strenge regulering van grondwerk zich tot het eerdere uitgangspunt van vertrouwen? Ook hier is de uitvoeringsregelgeving nog niet klaar dus een inschatting of beoordeling van de precieze impact is nog niet te maken. Het voornemen om alle overtollige grond die moet worden afgevoerd, ongeacht de verontreinigingsgraad, te beschouwen als afvalstof, lijkt ons te rigide en zal bovendien juist voor een toename van de structurele lasten zorgen. Moet bij hergebruik per geval een ontheffing worden geregeld, dan zullen de administratieve werkzaamheden en lasten voor lokale overheden zeker stijgen. Of regelt de Rijksoverheid een algemene, eenmalige ontheffing voor bijv. hergebruik van schone grond?

3.4 Voormalige stortplaatsen

["Voor voormalige stortplaatsen is op dit moment geen specifiek juridisch kader beschikbaar."] Er wordt nog bezien of het nodig is om hier in de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet aanvullende regels over te stellen. In de praktijk blijkt dat het beheer van dergelijke stortplaatsen in combinatie met overige historische verontreinigingen

de nodige kosten en inzet met zich mee kan brengen voor lokale overheden omdat daar vaak geen schuldig eigenaar/veroorzaker (meer) is aan te wijzen. Hoe wordt omgegaan met de financiering van dit beheer?

3.5. *Overgangsrecht*

["Het overgangsrecht voorziet erin dat alle gevallen van bodemverontreiniging die op het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet al in procedure zijn onder de Wbb, op basis van het oude recht kunnen worden afgerond....kan het volledige instrumentarium van de Wbb worden toegepast."] In de praktijk komt het er dus op neer dat zowel het huidige instrumentarium als het nieuwe instrumentarium door lokale overheden moet worden toegepast. Dit vraagt om extra inspanningen vanuit de aanwezige capaciteit en deskundigheid. Beide instrumentaria moeten immers bekend zijn/blijven en de organisatorische processen moeten hierop ingeregeld zijn. Hoe wordt eventuele ondersteuning (financieel en qua deskundigheid) hierin geregeld?

c. *Bevoegd gezag status*

[..."Het is daarom het meest praktisch dat de betreffende bestuursorganen de begeleiding van de gehele sanering afronden."] Heeft dit ook betrekking op (eeuwigdurende) nazorg?

Hoofdstuk 5: Handhaving en uitvoering

5.2 *Handhaving van de bodemregelgeving*

["...goed toezicht en adequate handhaving is daarom van groot belang, zeker bij lopende saneringen die onder het overgangsrecht van dit wetsvoorstel vallen en nog onder het regime van de Wbb worden afgehandeld."] Ook dit vraagt om het hanteren van beide instrumentaria (Wbb en Ow) door lokale overheden en hun regionale uitvoeringsdiensten. Welke regelingen treft het Rijk om eventuele extra kosten hiervoor te dekken?

Omdat de uitvoeringsregelgeving nog ontbreekt, is onduidelijk hoe de toekomstige rol van gemeenten als bevoegd gezag er uit komt te zien. Instrumenten als de Omgevingsvisie, -plan, -vergunningen bevinden zich vooraan in de planontwikkeling en planprocessen, maar welke mogelijkheden heeft het bevoegd gezag straks om achteraf te kunnen controleren? Bestaan bijv. evaluatieverslagen straks nog?

Hoofdstuk 6: Effecten van het wetsvoorstel

["Kwalitatief kan al worden aangegeven dat de nieuwe regelgeving zal leiden tot initiële kosten voor de betrokken overheden, maar dat daar tegenover staat dat de structurele kosten lager zullen zijn dan in de huidige situatie."] ["Al met al is aannemelijk dat de reductie van de structurele kosten binnen afzienbare tijd de initiële kosten zal compenseren"]

Zoals aangegeven, betwijfelen wij de waarheid van deze bewering. Gezien de voorgestelde wijzigingen in de Aanvullingswet, zijn wij van mening dat de structurele kosten voor lokale overheden niet zullen afnemen, onder meer vanwege de volgende redenen:

- de meeste tijd (± 85%) zit op dit moment al in het afhandelen van gevallen volgens algemene regels (BUS-meldingen en grondverzet) en niet in de complexe(re) bodemsaneringen (± 15%), aangezien deze vrijwel allemaal al zijn gesaneerd dan wel beheerst;
- meer verantwoordelijkheden voor lokale overheden m.b.t. beleid, vraagt om meer lokale afweging en maatwerk. Dat kost meer tijd en vraagt daarom mogelijk ook meer capaciteit, deskundigheid en financiële middelen;

- beheer van complexe(re) historische verontreinigingen blijft bestaan onder het regime van de Wbb en kost dus nog steeds tijd;
- het nemen van maatregelen om de bodem geschikt te maken voor de gewenste functie(s) blijft bestaan. Dit is in feite ook nu al de belangrijkste aanleiding om met de bodem aan de slag te gaan (onderzoek, grondverzet, sanering);
- het hanteren van beide instrumentaria (Wbb en Ow) kost meer tijd en vraagt daarom mogelijk ook meer capaciteit, deskundigheid en financiële middelen.

Daarnaast zijn nog veel zaken onduidelijk wegens het ontbreken van de uitvoeringsregelgeving. Daardoor is een goede inschatting van de concrete impact moeilijk te maken. Indien bijv. alle overtollige grond die moet worden afgevoerd, ongeacht de verontreinigingsgraad, inderdaad beschouwd moet worden als afvalstof, dan zorgt dat naar verwachting voor meer administratieve handelingen en dus meerwerk.

Voor gemeenten die onder de huidige wetgeving geen bevoegd gezag bodem zijn, is sowieso natuurlijk sprake van een toename in de structurele kosten.

Op welke wijze wordt zorg gedragen voor structurele financiële en, indien nodig, inhoudelijke ondersteuning van de lokale overheden in de uitvoering van de nieuwe wetgeving?