

Op 1 juli 2015 heeft de Tweede Kamer gestemd over de Omgevingswet. De wet is met een grote meerderheid aangenomen. Het wetsvoorstel waarvoor veel amendementen zijn ingediend, gaat nu door naar de Eerste Kamer voor behandeling. Tot nu toe lijkt het wetsvoorstel op schema te liggen zodat het nog steeds, zoals beoogd, in 2018 wet kan worden.

# Waar gaat het juridisch naar toe met de Bodem?

Wilbert Kroon

## Trefwoorden:

- Omgevingswet
- Bodem
- Beleidsvernieuwing



Mr. W.B. Kroon

Advocaat bij Kroon en de Keijzer Advocaten te Breda (wkroon@kroon-dekeijzer.nl)  
Tel. 076-5310375

De Omgevingswet heeft als doel de regeling op het gebied van het omgevingsrecht te bundelen en te vereenvoudigen waardoor er meer samenhang in het beleid ontstaat. De Wet bodembescherming zal komen te vervallen en opgaan in de Omgevingswet. Dat gebeurt echter niet onmiddellijk. De voorziene beleidsvernieuwing voor het thema bodem en overigens ook voor het thema geluid krijgen vooralsnog eerst vorm in aparte Aanvullingswetten waarvan het de bedoeling is dat deze gelijktijdig in werking treden met de Omgevingswet.

## BELEIDSONTWIKKELING BODEM

Op 7 oktober 2015 heeft (inmiddels oud-) staatssecretaris Wilma Mansveld van het ministerie van Infrastructuur en Milieu de Tweede Kamer via een brief geïnformeerd over beleidsontwikkelingen op het gebied van bodem, geluid, ammoniak en veehouderij.<sup>1</sup>

In dit artikel ga ik nader in op de beleidsontwikkelingen op het gebied van bodem zoals de staatssecretaris die in deze brief voorziet en daarbij zal ik ook ingaan op de mogelijke gevolgen voor de praktijk.

## WIJZIGING WET- EN REGELGEVING

Voor het thema bodem geeft de brief aan welke kant het nieuwe beleid zal opgaan onder de Omgevingswet en wordt herhaald dat een afzonderlijk wetsvoorstel in voorbereiding is (de Aanvullingswet Bodem).

Daarnaast kondigt de staatssecretaris aan dat essentiële eisen worden opgenomen in

de normdocumenten, waarop de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) zich gaat richten.

Het doel daarvan is een betere balans te vinden tussen het publiekrechtelijke toezicht en privaatrechtelijke controle. Het bedrijfsleven zal bij die veranderingen worden betrokken. Uit de brief van de staatssecretaris blijkt overigens niet op welke wijze die betrokkenheid zal worden vormgegeven.

Zoals ik al een keer eerder in dit tijdschrift heb aangegeven<sup>2</sup> is er als gevolg van de uitleg door de rechter van de betekenis van normdocumenten in de praktijk, de nodige onrust ontstaan<sup>3</sup> en zou een betere balans tussen publiekrechtelijk toezicht en privaatrechtelijke controle meer duidelijkheid en dus rust kunnen brengen. Of dat ook daadwerkelijk het resultaat zal zijn van de voorgenomen veranderingen, zal moeten worden afgewacht.

## UITGANGSPUNTEN

Volgens de staatssecretaris blijft het uitgangspunt van het Nederlandse bodembeleid dat er een goede bodemkwaliteit wordt bereikt door het voorkomen van nieuwe verontreinigingen en het opruimen van verontreiniging waar deze toch in de bodem is gekomen. De preventieve algemene regels die gelden voor activiteiten worden dan ook overgenomen in de uitvoeringsregeling van de Omgevingswet.

Vervolgens wijst de staatssecretaris op de recent afgesproken bodemconvenanten tussen de overheden en met het bedrijfsleven waarin afspraken zijn gemaakt over de aanpak van historische verontreinigingen.<sup>4</sup>

Historische verontreinigingen kunnen risico's vormen in bestaande situaties of invloed hebben op nieuwe ontwikkelingen. De staatssecretaris geeft aan dat de gezamenlijke overheden in de afgelopen jaren al grote stappen hebben gezet in de aanpak van oude saneringsgevallen. Volgens haar zijn de gevallen met hoge, humane risico's vrijwel allemaal aangepakt of zijn er beheersmaatregelen getroffen.

In de periode tot 2020 wordt voorzien dat de resterende ernstige gevallen, met een saneringsnoodzaak als gevolg van het verspreidingsrisico naar het grondwater, drinkwatervoorzieningen of natuurgebieden, worden aangepakt. De komende periode (tot 2020) is er geld beschikbaar om de spoedeisende grondwatersaneringen aan te pakken. Als daarmee die saneringen daadwerkelijk worden uitgevoerd zou dat een mooi resultaat zijn.

Er resteren dan "alleen nog" de ernstige, niet spoedeisende gevallen van verontreiniging en de niet ernstige gevallen van verontreiniging. Daarnaast zijn er uiteraard nog de zogenaamde "nieuwe gevallen van verontreinigingen" die nu nog onder de zorgplicht van artikel 13 van de Wet bodembescherming vallen. De staatssecretaris gaat ervan uit dat na de uitvoering van de convenanten, dus na 2020, behoudens uitzonderingen, alleen de eenvoudiger gevallen van verontreiniging overblijven. Dit maakt het volgens haar mogelijk om de overstap te maken naar algemene regels, waarbij zal worden voortgebouwd op de praktijk voor eenvoudige saneringen. Ik neem aan dat hiermee aan de BUS-saneringen wordt gerefereerd.<sup>5</sup>

#### HISTORISCHE SPOEDEISENDE GEVALLEN VAN ERNSTIGE VERONTREINIGING

Ik verwacht dat er na 2020 nog wel, nu nog niet ontdekte, ernstige spoedeisende gevallen van bodemverontreiniging zullen worden aangetroffen omdat eenvoudigweg niet alles wat er in de bodem is gebeurd bekend is en de praktijk nu al vaak verrassingen oplevert. Het zullen naar mate de tijd vordert, waarschijnlijk wel meer en meer uitzonderingen gaan betreffen.

De staatssecretaris houdt er echter (gelukkig) ook wel rekening mee dat er "slechts in uitzonderingsgevallen" behoefte zal blijven bestaan aan een vergunning, bijvoorbeeld als er toch een nieuwe, zwaardere historische verontreiniging wordt ontdekt of als er innovatieve technieken worden gebruikt die niet door algemene regels worden gedekt. Het is afwachten hoe die "vergunning (plicht)" vorm zal gaan krijgen en hoe een aanvraag van een vergunning eventueel kan worden afgedwongen.

Het lijkt er dan ook op dat de "bodemsaneringspraktijk" het in de toekomst steeds meer moet hebben van het saneren van ernstige en niet-ernstige historische gevallen van verontreiniging zonder saneringsnoodzaak en sanering van "nieuwe" gevallen van verontreiniging. Sanering van historische gevallen van verontreiniging zal, behoudens verrassingen, dan waarschijnlijk alleen nog plaatsvinden als de ontwikkeling van een gebied of locatie sanering wenselijk of noodzakelijk maakt.

Bij de invoering van algemene regels wordt ook voorzien dat het bevoegde gezag bij gemeenten komt te liggen en dus niet alleen maar bij grote gemeenten en provincies, zoals dat nu het geval is. Dat vereist ook van kleinere gemeente een inspanning om kennis op te bouwen rondom sanering en bodembeheer. Het idee is dat de bodem een volwaardig onderdeel gaat vormen van "de brede afweging over de gewenste ontwikkeling van de fysieke leefomgeving".

#### GEMEENTEN BEVOEGD GEZAG

Het beschermen van de grondwaterkwaliteit "in den brede" blijft de taak van de provincies. De staatssecretaris voorziet de noodzaak tot afstemming tussen de provincies, gemeente en waterschappen waarbij de mogelijkheid open moet blijven voor gemeente om effectief actief grondwaterbeheer als beheersmaatregel voor bodemverontreiniging voort te zetten. Dit zal in de Aanvullingswet bodem worden vastgelegd.

Het beschermen van de grondwaterkwaliteit "in den brede" blijft de taak van de provincies. De staatssecretaris voorziet de noodzaak tot afstemming tussen de provincies, gemeente en waterschappen waarbij de mogelijkheid open moet blijven voor gemeente om effectief actief grondwaterbeheer als beheersmaatregel voor bodemverontreiniging voort te zetten. Dit zal in de Aanvullingswet bodem worden vastgelegd.

#### BESTAANDE NORMERINGEN GEHANDHAAFD

Het lijkt er op dat in de Aanvullingswet de bestaande normeringen worden gehandhaafd. Volgens de staatssecretaris zal in de bij de uitvoeringsbesluiten bij de Aanvullingswet bodem aandacht aan deze normering worden besteed waarbij het voornemen is de normeringssystematiek bij het bouwen van woningen meer te baseren op het gebruik van de bodem en de risico's voor de mens. Daarnaast zullen er twee waarden van belang worden: de maximale waarde (MW) en de voorkeurswaarde (VKW). De MW is gelijk aan het huidige criterium voor spoedeisende saneringen en onder de VKW is ieder bodemgebruik mogelijk. Bij het bouwen op een bodemkwaliteit boven de MW moeten maatregelen worden genomen die blootstelling aan onaanvaardbare humane gezondheidsrisico's voorkomen en tussen de MW en de VKW in krijgen de

gemeentes beleidsruimte voor gebiedspecifiek beleid.

Voorts komt de Technische Commissie Bodem (TCB) als vaste adviescommissie te vervallen en komt er een flexibel netwerk van wetenschappers die "afhankelijk van de maatschappelijke opgave" om advies kunnen worden gevraagd.

#### AFSLUITING

Vanaf Lekkerkerk in de jaren '80 van de vorige eeuw tot nu toe is er veel gebeurd in de wereld van bodemverontreiniging en sanering. Hoewel ik zelf niet geloof dat in 2020 alle ernstige spoedeisende historische bodemverontreinigingen zullen zijn gesaneerd of in kaart zullen zijn gebracht, lijkt het er wel op dat na het uitvoeren van de afspraken in de huidige bodemconvenanten met het bedrijfsleven, het aantreffen van een ernstige historische bodemverontreiniging met een saneringsnoodzaak tot de uitzonderingen zal gaan behoren. Volgens de staatssecretaris zijn die ontwikkelingen voldoende reden om de wet- en regelgeving op de nieuwe realiteit aan te passen. In de beleidsbrief van 7 oktober 2015 worden de contouren van die nieuwe wet- en regelgeving zichtbaar. Dit gaat gepaard met vereenvoudiging van de bestaande regels, verplaatsing van het bevoegd gezag naar de gemeenten en een streven naar een betere balans tussen het publieke en private toezicht.

Hoewel nog onduidelijk is hoe de Aanvullingswet bodem er uit komt te zien, lijkt het er wel op dat naast de beoogde vereenvoudiging daarin verschillende uitgangspunten van de Wet bodembescherming zullen worden gehandhaafd. Voor kleinere gemeenten zullen de wijzigingen wel inhouden dat zij er weer een taak bij krijgen. Hoe die taak er precies uit zal gaan zien en wat de gevolgen daarvan in de praktijk zullen zijn zal de (nabije) toekomst moeten leren.

#### NOTEN

1. *Brief ministerie infrastructuur en milieu, 7 oktober 2015, kenmerk IENM/BSK-2015/199696.*
2. *Zie: Kwaliteitsborging door certificering doorgesloten? W.B. Kroon Tijdschrift Bodem 2014, nr. 6, blz. 42-43.*
3. *Kamerstukken II, 2014/15, 29304, nr. 5.*
4. *Zie: Convenant Bodem en Ondergrond, klaar voor de toekomst? W.B. Kroon Tijdschrift Bodem, nr. 2, april 2015, blz. 38-39.*
5. *Besluit uniforme saneringen, 1 februari 2006, Stb. 2006, 54.*