

Op 23 januari 2018 is het wetsvoorstel de Aanvullingswet bodem Omgevingswet ter behandeling ingediend bij de Tweede Kamer.¹ De Memorie van Toelichting² gaat nader in op deze Wet en de voorgenomen beleidsvernieuwing bodem.

Aanvullingswet bodem naar Tweede Kamer

Wilbert Kroon

Trefwoorden:

- Aanvullingswet bodem
- Omgevingswet
- Wet bodembescherming



Mr. W.B. Kroon

Advocaat bij Kroon de Keijzer Advocatuur te Breda (wkroon@kroondekeijzer.nl)
Tel. 076-5310375

Begin jaren '80 van de vorige eeuw werd er in het bodemsaneringsbeleid uitgegaan van een multifunctionele sanering van bodemverontreiniging. Gaandeweg is het besef gekomen dat het een illusie is om de bodem overal volledig te herstellen. Er heeft een omslag plaatsgevonden naar het huidige beleid, de functiegerichte benadering. Het bodemsaneringsbeleid heeft zich volgens de Memorie van Toelichting dan ook in de afgelopen decennia steeds meer ontwikkeld naar bodembeheer.³

Het kabinet gaat ervan uit dat er sinds de start van de bodemsaneringsoperatie in 1980 meer dan 40.000 locaties gesaneerd zijn. De verwachting bestaat dat de meest risicovolle bodemverontreinigingen inmiddels bekend zijn en dat er slechts een beperkt aantal nieuwe gevallen per jaar ontdekt zullen worden waar sprake kan zijn van grote risico's. De Memorie van Toelichting geeft aan dat wordt verwacht dat er circa 10 tot 40 locaties per jaar ontdekt worden, waar alsnog sprake kan zijn van onaanvaardbare risico's als er geen maatregelen worden genomen.

Voor die situaties wordt een zogenaamde beperkte regeling van de "toevalsvondst" als vangnet in de Wet opgenomen.⁴ Dit zullen naar verwachting dus uitzonderingen zijn. Met de afronding van de aanpak van spoedlocaties is het kabinet van plan om een overstap te maken van de gevalsgerichte benadering naar een integrale, meer gebiedsgerichte systematiek van het omgaan met de overgebleven verontreiniging in de bodem.

De Aanvullingswet bodem haakt aan bij de Omgevingswet. Het is dus niet nodig om de mogelijkheden die die Wet biedt ook nog een keer op te nemen in de Aanvullingswet. Dit is dan ook reden dat de Aanvullingswet

relatief beperkt van omvang is. Het bezwaar van dat aanhaken is wel dat voordat de Aanvullingswet in werking kan treden gewacht zal moeten worden op de Omgevingswet waarvan op dit moment wordt voorzien dat die niet voor 2021 van kracht wordt.

Hierna zal ik in hoofdlijnen ingaan op de inhoud en gevolgen van Aanvullingswet waarbij ik ook zijdelings inga op de Omgevingswet omdat de Aanvullingswet daarin zal worden opgenomen. Voor meer informatie over de stand van zaken op dit moment wijs ik op de Memorie van Toelichting die via www.overheid.nl is te raadplegen. Hoewel er gedurende de behandeling nog inhoudelijke wijzigingen kunnen plaatsvinden, lijken de contouren van de Wet en het nieuwe beleid voldoende duidelijk om er nu al aandacht aan te besteden.

WAT IS NIEUW IN DE AANVULLINGSWET BODEM?

In de Aanvullingswet is sprake van een gebiedsbenadering in plaats van de gevalsbenadering uit de Wet bodembescherming en het reguleren van activiteiten in plaats van sanering van het geval.

De bestuurlijke afwegingsruimte voor gemeenten (in de toekomst doorgaans het bevoegde gezag) wordt vergroot. Daarmee wordt verwacht dat de besluitvorming over bouwactiviteiten kan worden versneld. Er zijn minder bodemonderzoeken nodig en er zal zoveel mogelijk worden gewerkt met algemene regels in plaats van beschikkingen.

Het nog in de Uitvoeringsregelgeving op te nemen normenstelsel wordt gebaseerd op het stelsel zoals dat nu onder de Wet bodembescherming geldt. Daar valt dus weinig echt nieuws te verwachten.

Er zullen drie basisvormen van bodemgebruik worden onderscheiden: landbouw/natuur, wonen en industrie. De kaders die de overheid voor deze vormen van gebruik stelt, zijn gebaseerd op de risicogrenswaarden die voor de betreffende gebruiksvormen zijn afgeleid. Deze grenswaarden worden op zowel humane als ecologische risico's bepaald. Bij het bereiken van de "maximale waarde" zijn de risico's onaanvaardbaar en is een activiteit zoals bouwen of toepassen van grond niet toegestaan. Bij de "voorkeurswaarde" is de kwaliteit van de bodem duurzaam geschikt en kan de bodem onbepaald worden gebruikt. In het gebied daartussen zit een afwegingsruimte.⁵

DRIE PIJLERS

De Aanvullingswet bodem is gegrond op drie pijlers. Pijler 1: Het beschermen van de bodem tegen nieuwe verontreinigingen en aantastingen (preventie). Deze pijler vraagt een actieve taak voor de overheid. De overheid stelt daarom kaders op voor activiteiten zoals milieubelastende activiteiten en neemt die op in algemene regels om nadelige beïnvloeding van bodem te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken. Pijler 2: Een evenwichtige toedeling van functies en locaties, rekening houdend met de kwaliteiten van de bodem (integrale afweging). Pijler 3: Het duurzaam en doelmatig beheer van historische bodemverontreiniging. Daarbij wordt als uitgangspunt gehanteerd dat de eigenaar van de grond verantwoordelijk is en blijft voor de kwaliteit van de bodem. De overheid heeft daarbij wel een belangrijke rol, doordat zij voorwaarden stelt aan activiteiten en locatie specifieke maatregelen kan opleggen.

De Wet bodembescherming haakt aan bij de in de Omgevingswet opgenomen instrumenten. De instrumenten die in de Omgevingswet zijn opgenomen zijn in de meeste gevallen breed genoeg om de bodem daarin te kunnen betrekken. Zo kan een gemeente bijvoorbeeld in een Omgevingsplan met het oog op de bodem regels stellen aan activiteiten. Voorts is in hoofdstuk 9 van de Omgevingswet een aantal gedoogplichten opgenomen die van rechtswege gelden en gedoogplichten die bij beschikking moet worden opgelegd.

In de Aanvullingswet bodem is in aanvulling daarop een aantal instrumenten opgenomen die specifiek zien op de bodem. Zo zijn er specifieke gedoogplichten in opgenomen om de uitvoering van bodemonderzoek en het nemen van maatregelen in de praktijk te kunnen uitvoeren. Daarbij gaat het om het dulden van grondwaterbeheer, het dulden van maatregelen als gevolg van

een toevalsvondst⁶, het uitvoeren van nazorg of als er sprake is van een zorgplicht dan wel een ongewoon voorval.

De uitwerking van de regels op het gebied van bodem wordt voor een groot deel geregeld in het Aanvullingsbesluit bodem. De inhoud van de eerst versie van dat besluit wordt naar verwachting op zeer korte termijn openbaar gemaakt.

Verder is nog vermeldingswaardig dat de Bedrijvenregeling die is opgenomen in het Besluit financiële bepalingen bodemsanering en de Regeling financiële bepalingen bodemsanering 2005 van de subsidieregeling voor eigenaren en erfpachters van in gebruik zijnde en blijvende bedrijfsterrein, blijft bestaan maar wordt ingepast in en onder de Kaderwet subsidies I en M.⁷

BIJZONDERE OMSTANDIGHEDEN

Indien er sprake is van bijzondere omstandigheden is er ook sprake van bijzondere bevoegdheden. In hoofdstuk 19 van de Omgevingswet wordt er zogenaamde ongewone voorvallen. Voor de bodem zijn er echter twee bijzondere omstandigheden te onderscheiden die aanvullend daarop, om bijzondere bevoegdheden vragen. Dat betreft een bodemverontreiniging als gevolg van een ongewoon voorval en de zogenaamde toevalsvondst in de bodem met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid.

Tenslotte wordt met het wetsvoorstel een "noodregeling bodem" ingevoegd in hoofdstuk 23 van de Omgevingswet. Die is bedoeld voor bijzondere omstandigheden waarin het volgen van de wettelijke procedure voor een algemene maatregel van bestuur te veel tijd zou kosten. Deze regeling vervangt het huidige artikel 20 van de Wet bodembescherming.

GEVOLGEN VOOR GEMEENTEN

Het uitgangspunt van de Omgevingswet is dat gemeenten (de colleges van burgemeester en wethouders) de taken en bevoegdheden krijgen die verband houden met de fysieke leefomgeving. De bodem maakt daar deel van uit. De gemeenten krijgen de bevoegdheid om aanvullende regels te stellen aan het gebruik van de bodem. De gemeenten kunnen alle aspecten van bodemkwaliteit opnemen in Omgevingsvisies en het Omgevingsplan.

Dit betekent nogal wat voor gemeenten en met name voor kleinere gemeenten die tot op dat moment nog geen bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming waren. Er wordt naar verwachting voor de

nieuwe planperiode (na 2020) daarvoor budget ter beschikking gesteld. Het lijkt voor de hand te liggen dat de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) daarbij ook een (service) rol kunnen gaan spelen.

AFSLUITING

De Aanvullingswet bodem en het Aanvullingsbesluit bodem hebben nog een weg te gaan. Ten eerste volgt nog de verdere parlementaire behandeling in de Tweede en de Eerste Kamer en daarnaast zal naar verwachting de inwerkingtreding aansluiten bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. Deze wordt op dit moment niet voor 2021 voorzien. De komende jaren zullen we het dus nog met de Wet bodembescherming moeten doen.

Het vorenstaande neemt niet weg dat de Aanvullingswet bodem en het nog te publiceren Aanvullingsbesluit bodem hun schaduw vooruit zullen werpen. Met name zullen gemeenten, die veelal al druk bezig zijn met de voorbereiden van de komst van de Omgevingswet, zich ook op de komst van Aanvullingswet moeten voorbereiden.

NOTEN

1. *Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op het beschermen van de bodem, met inbegrip van het grondwater, en het duurzaam en doelmatig gebruik van de bodem (Aanvullingswet bodem Omgevingswet). Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34864.*
2. *Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34864, nr.3.*
3. *Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34864, nr.3, bladzijde 7.*
4. *Zie artikel 19.9 a tot en met d. van de Wet. Er moeten dan tijdelijke beschermingsmaatregelen gericht op gezondheidsrisico's worden getroffen maar de Wet zelf kent in die gevallen geen saneringsverplichting.*
5. *Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34864, nr.3, bladzijde 12.*
6. *Zie voetnoot 4.*
7. *Tweede kamer vergaderjaar 2017-2018, 34864, nr. 3, blz. 29.*