

Tekenformulier

Titel : Bestuurlijke consultatie Aanvullingsbesluit Bodem

Opsteller: J.H.M. Berends

Team : VERZ : VNG Verzekeringen

Datum : 12 december 2018

Verzoek:

Ondertekening brief door Edward Stigter, Directeur Beleid

Achtergrond:

.....

Bijlagen:

Ter ondertekening:

- Brief:
VERZ/U201801067
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
drs. P.R. Heij
Postbus 20901
2500 EX 'S-GRAVENHAGE

Ter informatie:

- ...

Brief wordt verzonden in afschrift aan:

(Hiervoor dient een begeleidend schrijven worden bijgevoegd)

Accordering:

Paraaf van :

Paraaf datum :

Paraaf van :

Paraaf datum :





Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
drs. P.R. Heij
Postbus 20901
2500 EX 'S-GRAVENHAGE

Datum
12 december 2018

Ons kenmerk
VERZ
/U201801067
Telefoon
06 57593247

Bijlage(n) -

Onderwerp
Bestuurlijke consultatie Aanvullingsbesluit Bodem

Geachte heer Heij, *beste Peter*

Deze brief bevat onze reactie op de consultatieversie van het Aanvullingsbesluit Bodem. Over de consultatieteksten, die ons ter beschikking zijn gesteld, trekken wij de volgende conclusies:

- De taken ten aanzien van grondwaterkwaliteit berusten bij provincies en waterschappen. Gemeenten krijgen hier in hoge mate mee te maken. Wij hechten er daarom aan dat in de Nota van Toelichting expliciet opgenomen wordt hoe invulling wordt gegeven aan artikel 2.2 van de Omgevingswet.
- Met het nieuwe normenkader krijgen gemeenten meer ruimte om belangen af te wegen. Tegelijk constateren wij ook dat concrete invulling van systeemverantwoordelijkheid van het Rijk nodig blijft, bijvoorbeeld voor nieuwe stoffen.
- Het is gewenst meer duidelijkheid te geven over hoe de uitwerking van de Kader Richtlijn Water zich praktisch gaat verhouden tot de uitvoeringspraktijk van gemeenten, bijvoorbeeld ten aanzien van de aanpak van bronnen en overgangsrecht.
- De proceduretermijnen zijn te kort en een aantal termen onduidelijk. Dit kan tot uitvoeringsproblemen leiden.
- We constateren dat er in tegenstelling tot de beleidsmatige aanname nog een groot aantal risicovolle situaties zal bestaan ten tijde van de inwerkingtreding van de Omgevingswet, bijvoorbeeld met betrekking tot nieuwe stoffen en lood. Aanvullend onderzoek waarbij tevens alternatieve financieringsbronnen zoals baatheffing worden meegenomen, en aanvullende middelen zijn noodzakelijk.

- Op basis van de voorgestelde regelgeving kunnen de gemeenten hun rol in het ketentoezicht onvoldoende invullen.
- Wij hebben behoefte aan nadere toelichting op de knip in bevoegd gezag voor verontreinigde grond en verontreinigd grondwater met het oog op praktische uitvoerbaarheid van projecten.

In de volgende paragrafen geven wij onze reactie op hoofdlijnen.

1. Algemeen
2. Zorgplicht en gelijkwaardig beschermingsniveau
3. Normenkader
4. Ongewenste vrijblijvendheid ten aanzien van bescherming stedelijk grondwater
5. Procedures en terminologie
6. Overgangsrecht
7. Financiering
8. Informatiepositie bodem en grondverzet
- 9 Implementatie.

Bijlage 1 bevat ons antwoord op de door u aan ons gestelde vragen inzake het verbod tot bouwen op verontreinigde grond en de mate van detaillering ten aanzien van milieubelastende activiteiten.

Bij het opstellen van deze brief en de bijlagen hebben wij dankbaar gebruik gemaakt van expertise van een groot aantal bodemexperts van gemeenten en omgevingsdiensten verenigd in de Werkgroep Bodem (WEB).

1. Algemeen

De VNG waardeert het gegeven dat de huidige conceptteksten ten opzichte van de pré-consultatie zijn verbeterd. Gemeenten gaan zich voorbereiden op hun nieuwe taken en duidelijke regelgeving helpt daarbij. Op 28 augustus jl. heeft de Werkgroep Bodem (WEB) met ca. 60 gemeenten enkele verkennende botsproeven uitgevoerd met betrekking tot het Aanvullingsbesluit Bodem en op basis daarvan concludeert de WEB dat het nog steeds te moeilijk is om in te schatten wat nodig is aan personeel, budget, instrumenten, informatiesystemen etc. ten gevolge van onduidelijkheid in de regelgeving.

Het begrijpen van de impact wordt mede bemoeilijkt door de samenhang van het besluit met bijvoorbeeld de 'bruidsschat', nieuwe inzichten rondom bekende & onbekende stoffen, onduidelijkheid over hoe de stoffenlijsten (Europese) Kader Richtlijn Water eruit komen te zien en onzekerheid over de financiering. Bovendien constateren we dat veel onderdelen op elkaar ingrijpen, maar dat in deze fase nog niet altijd helder is hoe. Desondanks worden er al wel onomkeerbare keuzes gemaakt, die achteraf mogelijk ongewenste gevolgen blijken te hebben. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan te beperkt overgangsrecht en aan het loslaten van de samenhang tussen grond- en grondwaterverontreiniging.

Wij dringen er daarom bij u op aan dat u een volledige impactanalyse uitvoert en voldoende duidelijkheid voor de gebruikers van de wet realiseert. Die impactanalyse richt zich vanzelfsprekend ook op de financiële gevolgen. We zijn nieuwsgierig naar de inhoud van het SIRA-rapport over de financiële gevolgen. Omdat we het eindresultaat nog niet hebben gezien maken we op dit moment

een voorbehoud ten aanzien van ons oordeel over de financiële gevolgen, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (HUF).

2. Zorgplicht en gelijkwaardig beschermingsniveau

Wij zijn verheugd dat op het gebied van de zorgplicht stappen voorwaarts zijn gezet. Wij doelen hierbij op het voornemen om via de Invoeringswet artikel 1.7a in de Omgevingswet op te nemen, inhoudende een strafrechtelijk en bestuursrechtelijk handhaafbaar verbod om door een activiteit aanzienlijke nadelige gevolgen te veroorzaken. De omvang en de gevallen worden in het Omgevingsbesluit nader ingevuld. We signaleren hierbij wel dat de mogelijkheden tot strafrechtelijke handhaving op basis van artikel 1.7a Omgevingswet beperkter zijn dan op basis van artikel 13 Wet bodembescherming. Zo is er meer bewijslast nodig, bijvoorbeeld door de geïntroduceerde term 'aanzienlijk nadelige gevolgen'.

Onze zorg dat bodembedreigende activiteiten met beperktere gevolgen niet onder een algemene zorgplicht zouden komen te vallen, lijkt weggenomen door uw opmerking dat artikel 1.7 Omgevingswet hiervoor bestuursrechtelijk kan worden ingezet.

Wij hechten waarde aan het principe van "de vervuiler betaalt" en dus ook aan het kunnen aanspreken van een eigenaar van een (bedrijfs)perceel met verontreinigingsbron. Uit de concepttekst van het Aanvullingsbesluit blijkt dat eigenaren alleen voor hun eigen percelen verantwoordelijk zijn en dat grensoverschrijdende verontreinigingen voor rekening van de naastgelegen eigenaren komen. Dit terwijl eigenaren van een perceel waar een verontreiniging is ontstaan ook niet langer verantwoordelijk zijn voor de aanpak van grondwaterverontreinigingen nu dat een taak van de overheid wordt. Gemeenten kunnen in hun omgevingsplan opnemen dat bronnen moeten worden verwijderd, maar onduidelijk is of eigenaren verplicht kunnen worden dit uit te voeren. Kunt u aangeven hoe de hier geschetste problematiek ondervangen wordt?

De 25 m3 ondergrens bij graven haakt ook aan bij dit onderwerp, omdat (keten)toezicht heel lastig wordt als niet alle gemeenten invulling geven aan een lagere grens.

De taken ten aanzien van grondwaterkwaliteit berusten bij provincies en waterschappen. Gemeenten krijgen hiermee in hoge mate te maken. Wij hechten er daarom aan dat in de Nota van Toelichting expliciet opgenomen wordt hoe invulling wordt gegeven aan artikel 2.2 van de Omgevingswet.

3. Normenkader

Wij omarmen het gegeven dat er in het kader van de Omgevingswet meer bestuurlijke afwegingsruimte voor gemeenten ontstaat. De harde normen ten aanzien van chemische stoffen die nu nog voor de bodemsector gelden (met uitzondering van gebiedsspecifiek toetsingskader Bbk, waar nu al met een bandbreedte wordt gewerkt), worden kort gezegd vervangen door een normenkader waarbinnen diverse (overige) belangen tegen elkaar kunnen worden afgewogen. Het betreft hier een normenkader ten aanzien van bestaande chemische stoffen.

Gemist wordt nog aandacht voor nieuwe inzichten rondom bestaande stoffen en normen. Te denken valt bijvoorbeeld aan PFOA/PFOS, lood en aan de stoffenlijsten in het kader van de "prevent & limit"-eisen vanuit de Kader Richtlijn Water. Wij verzoeken u om in de Nota van Toelichting duidelijkheid te verschaffen over bestaande stoffen en normen. Door hierover

onduidelijkheid te laten bestaan lijkt u aan te geven dat dit geen verantwoordelijkheid van het Rijk is, terwijl inmiddels wel kan worden geconstateerd dat het bovenregionale problematiek betreft en daarmee tot de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk behoort.

Met een zekere regelmaat wordt bovendien van nieuwe stoffen bekend dat die schadelijke gevolgen kunnen hebben voor mens en milieu. Op welke wijze gaat u invulling geven aan uw systeemverantwoordelijkheid voor nieuwe stoffen die schadelijke gevolgen kunnen hebben voor mens en milieu en waarvan aanwezigheid in bodem en grond stagnerend werkt op ruimtelijke ontwikkelingen? Wij vragen dit omdat de aard van de problematiek bovenlokaal is: zowel het duiden van de schadelijkheid van stoffen alsmede het gebiedsoverstijgend grondverzet.

4. Ongewenste vrijblijvendheid ten aanzien van bescherming stedelijk grondwater

Met het wegvallen van de Wet bodembescherming verdwijnt ook de vanzelfsprekende basis voor juridische verplichting van de bronaanpak door de eigenaren van percelen waar zich de bron bevindt in grond of grondwater. Daarmee vallen kostendragers voor het gebiedsgericht grondwaterbeheer weg. Gemeenten kunnen in hun omgevingsplan weliswaar maatregelen (gebodsbepaling) opleggen aan de eigenaar voor een bronaanpak, maar dragen daarmee in ieder geval ook het financiële risico, bijvoorbeeld in geval de eigenaar om nadeelcompensatie verzoekt. Wij stellen voor om de provincie te voorzien van instrumenten om in het kader van de Kader Richtlijn Water eigenaren van bronpercelen te kunnen aanspreken. Wij ondersteunen de reactie van het IPO in deze.

Voor de juiste inschatting, moet er wat ons betreft eerst meer duidelijkheid komen over hoe de uitwerking van de Kader Richtlijn Water er in de praktijk uit komt te zien en wat dat concreet gaat betekenen voor de uitvoeringspraktijk en instrumentmogelijkheden van gemeenten zoals die in het Aanvullingsbesluit Bodem en de Omgevingswet zijn geregeld. Kunt u nader duiden hoe u uw systeemverantwoordelijkheid ziet toegepast op de aanpak van bronnen? We zien hier ook een verbinding met het elders in de brief genoemde overgangsrecht.

5. Procedures en terminologie

In onze reactie op de preconsultatie hebben we dit eveneens aangegeven en we constateren dat daar niets mee is gedaan. Wij achten de opgenomen termijnen - bijvoorbeeld in artikel 4.1222 (5 dagen) en artikel 4.1232 (4 weken) van het Bal - veelal niet toereikend uit het oogpunt van adequaat toezicht. Dat kan dan niet volwaardig worden uitgevoerd, wat onherstelbare situaties tot gevolg heeft. Wij pleiten voor werkbare termijnen voor saneren en graven (4-5 weken).

Voorts verzoeken wij u een aantal in het Aanvullingsbesluit Bodem gebruikte termen aan te scherpen. Het gaat zowel over de termen zelf als over het consequent gebruik ervan (interventiewaarde) in het conceptbesluit en de toelichting. Termen zoals 'onaanvaardbare' en 'significante' risico's en 'herbruikbaar onder voorwaarden' verdienen onderbouwing, bijvoorbeeld om aanknopingspunten te bieden voor handhavers. Ook is onduidelijk wanneer de bodemcorrectie moet worden toegepast. Verder leidt de term 'verontreinigd' als kwaliteitsklasse aanduiding tot verwarring. Zeker omdat er naast de klasse niet verontreinigd en verontreinigd nog 3 andere klassen zijn. Er is tevens behoefte aan aanscherping van de uitzonderingen voor de natuurlijke persoon (zie uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 7 maart 2018, nr. 201700482/1/A1).

6. Overgangsrecht

Daar waar nog duidelijkheid moet komen ten aanzien van bijvoorbeeld de uitwerking van de Kader Richtlijn Water verzoeken wij u de consequenties daarvan te adresseren in het overgangsrecht. Wij verzoeken u met name het niet in het overgangsrecht opnemen van beschikkingen ernst, geen spoed (behoudens beheermaatregelen), te heroverwegen in geval die betrekking hebben op stoffen uit de nog op te stellen stoffenlijsten voor de KRW.

Wij verzoeken u bovendien te overwegen in de bruidsschat dan wel het overgangsrecht een regeling op te nemen, voor het geval provincies hun Regionale waterprogramma's niet klaar hebben op het moment dat de Wet bodembescherming vervalt.

7. Financiering

Het SIRA-onderzoek naar de financiële consequentie is nog niet afgerond. Het bij de consultatie gevoegde document geeft wel al voorlopige conclusies. Het gaat niet in op verschuivingen van kosten van privaat naar publiek of van de ene bestuurslaag naar de andere. Wij zien bijvoorbeeld dat de overheid een grotere (grondwater-)rol op zich gaat nemen. Tegelijkertijd constateren wij echter dat er minder in Rijksregels is uitgewerkt en, anders dan onder de Wbb, verorzakers/eigenaren bronpercelen voor verontreinigingen buiten hun perceel niet meer verantwoordelijk zijn. Dit is zorgelijk omdat dat kan betekenen dat naast de al gesignaleerde verschuiving van kosten richting initiatiefnemers, ook provincies in dat verband de financiële consequenties dragen voor eventuele instructieregels en gemeenten opdraaien voor kosten uit geformuleerde ambities in omgevingsvisies. Wij wijzen u hier op uw intentie van het opstellen van een grondwaterambitiebrief die juist gericht is tegen een dergelijke vergrijzing van het eerste watervoerend pakket waarin zich dit afspeelt. Om te voorkomen dat het stedelijk grondwater ten gevolge van de nieuwe regels het kind van de rekening wordt, verzoeken we u om de decentrale overheden een afdoende KRW-tegemoetkoming te geven en/of kosten voor bronaanpak in grond én grondwater bij eigenaren te houden (privaat).

Gezien het feit dat het gaat om verontreinigingen uit het verleden die in de Bodemsaneringsoperatie niet zijn aangepakt (en behoudens beschikte spoedgevallen en beheermaatregelen niet onder het overgangsrecht vallen), zijn wij van mening dat deze kosten door het Rijk gedragen moeten worden of in ieder geval niet op gemeentelijk niveau moeten komen te liggen (overgangsrecht).

In het SIRA-rapport over de financiële effecten van het Aanvullingsbesluit lijkt over veel van deze onderwerpen niets opgenomen te worden. Dit komt mede doordat de financiële gevolgen al zijn doorgerekend op een moment dat de doorwerking van het Aanvullingsbesluit nog onduidelijk was.

Wij verzoeken u aanvullend onderzoek naar de financiële effecten van het Aanvullingsbesluit Bodem te verrichten. Daarbij moeten wat ons betreft ook alternatieve financieringsbronnen in beschouwing worden genomen, bijvoorbeeld baatheffingen voor gebruik van de ondergrond.

Verder constateren wij dat u er in het Aanvullingsspoor bodem van uitgaat dat er ten gevolge van bodemverontreiniging niet of nauwelijks meer risicovolle situaties zullen bestaan ten tijde van de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Voor stoffen die nu schadelijker blijken te zijn dan voorheen werd gedacht, zoals lood, of schadelijke stoffen die opeens op grote schaal in de bodem blijken voor te komen zoals PFOA en PFOS, gaat deze aanname naar onze mening niet op. Het is

derhalve te vroeg om te concluderen dat er zuiver sprake zal zijn van bodembeheer onder de Omgevingswet en niet meer van veelvuldige sanering van milieu en risicovolle situaties voor de gezondheid. De toevalsvondst is voor uitzonderingssituaties geschreven en beperkt zich tot gezondheid; vanuit de meer recente inzichten betwijfelen wij echter of vanaf 2021 slechts sporadisch sprake zal zijn van een risicovolle situatie, die maatregelen behoeft. Dit zal uiteraard ook financiële gevolgen hebben voor de gemeenten. Kostenverhaal bij een toevalsvondst zal immers niet altijd redelijk of mogelijk zijn, met name bij particulieren. Een toevalsvondst kan daardoor voor onverwachte en hoge kosten zorgen voor een gemeente. Daarnaast kunnen er ook verontreinigingen zijn die niet onder het regime van toevalsvondst vallen (want geen humane risico's), maar wel vanuit andere risico's acties vergen.

8. Informatiepositie bodem en grondverzet

Wij constateren dat als gevolg van het Aanvullingsbesluit/Bal gemeenten dusdanig incomplete informatie over bodem en grondverzet krijgen dat zij hun rol in het ketentoezicht onvoldoende kunnen invullen. We vragen in de Nota van Toelichting een uitwerking te geven van het gezamenlijke ketentoezicht.

9. Implementatie

U heeft de VNG gevraagd het concept Aanvullingsbesluit Bodem te beoordelen. Naar aanleiding daarvan hebben we in deze brief hebben een aantal zorg- en aandachtspunten geformuleerd. We verzoeken u ook goed notie te nemen van de door een aantal van onze leden ingediende opmerkingen in de consultatie. Dit omdat we veel van de daarin gemaakte opmerkingen onderschrijven en ook hebben opgehaald in de genoemde consultatiesessie. Bovendien zien we logischerwijs veel (inhoudelijke) samenhang met de nu door ons aangedragen input. Een zorg die bij de leden leeft is hoe de knip in bevoegdheid voor verontreinigde grond en verontreinigd grondwater in de praktijk uitwerkt voor een project waarbij zowel in grond als grondwater werkzaamheden plaatsvinden.

We hechten eraan daarbij aan te geven dat in de praktijk tot nu toe de bodem en de ondergrond een gezamenlijke zorg is van alle regionaal/landelijk aanwezige publieke organisaties en kennisinstituten. In deze gezamenlijke zorg is het bieden van een goed functionerend bodem- en watersysteem essentieel, om maatschappelijke opgaven ten aanzien van drinkwater, voedsel, klimaatadaptatie, hernieuwbare energie te kunnen faciliteren. De implementatie van de regels over bodem vraagt grote inspanningen van gemeenten, zowel op visie-, plan- als uitvoeringsniveau. De uitwerking daarvan in de praktijk zal het nodige van gemeenten vergen bij de integrale belangenafweging van en ten behoeve van maatschappelijke opgaves waarin het bodemsysteem een cruciale rol speelt. Modellen, staalkaart omgevingsplan, handreikingen en richtlijnen zullen daarbij nodig zijn. Specifiek voor het beheer van het binnen- en buitenstedelijk grondwater achten wij nog een goed overleg en eventuele botsproef noodzakelijk, waarvan de uitkomsten in Bestuurlijk Overleg bespreking behoeven.

Het omgevingsplan wordt als oplossing gepresenteerd voor alles wat niet via andere instrumenten is gereguleerd. De beoogde vangnetwerking van het omgevingsplan maakt een integrale bodemaanpak lastig. Wij vinden het van belang vanuit gezamenlijk eigenaarschap dat de betrokken

koepels en Rijk gezamenlijke afspraken verder vormgeven, die invulling geven aan het waarborgen van duurzaam en adequaat bodembeheer.

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

E. Stigter
Directeur Beleid

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'E' followed by 'Stigter'.

1. Het verbod tot bouwen op verontreinigde grond is vormgegeven door middel van een instructieregel. Deze regel is van toepassing op het toelaten van bodemgevoelige locaties. Biedt deze instructieregel voldoende waarborgen om ongewenste situaties te voorkomen?

Instructieregel wel of niet van toepassing op vergunningvrije bouwwerken.
p. 107 NvT: 'De werking van dit systeem is geborgd doordat de realisatie van deze bodemgevoelige gebouwen vergunningplichtig zijn.'

Dit lijkt erop te wijzen dat bouwen op een bodemgevoelige locatie ervoor zorgt dat het bouwen vergunningplichtig is.

Echter verderop op p. 107 NvT staat: 'De regels zijn alleen van toepassing op vergunningplichtige gebouwen op grond van het Besluit bouwwerken leefomgeving. De opgenomen vergunningsvrije bouwwerken in het Besluit bouwwerken leefomgeving vallen niet onder de regels voor bouwen van een bodemgevoelig gebouw op verontreinigde bodem.'

Uit de voorgestelde artikelen in het BKL kunnen wij dit echter niet afleiden.

Een bijbehorend bouwwerk is niet vergunningplichtig op grond van het Bbl. Zou dat betekenen dat een bijbehorend bouwwerk, bijvoorbeeld een mantelzorg-woning, zonder sanerende maatregelen mag worden gebouwd op verontreinigde grond, ook al worden de door de gemeente in het omgevingsplan opgenomen waarden voor bouwen op verontreinigde grond overschreden?

Het lijkt ons dat de hiervoor geschetste situatie niet de bedoeling is. Graag verduidelijking van de reikwijdte van de bodemtoets bij bouwen in de Nota van Toelichting en de betreffende artikelen.

Als de bodemtoets niet bij vergunningvrije bouwwerken van toepassing is, betekent dit dat een flink aantal potentieel risicovolle situaties buiten de werking van de instructieregel valt. Er kunnen immers grote bouwwerken met verblijfsfunctie vergunningvrij worden gebouwd (zoals een mantelzorg-woning).

Nadere duiding aandachtsgebieden voor bodemonderzoek

Op p.127 van de NvT wordt gesproken over 'kaart met aandachtsgebieden voor bodemonderzoek uit het omgevingsplan eventueel aangevuld met een historisch onderzoek (vooronderzoek NEN 5725)'. Het is ons niet helemaal duidelijk wat hiermee bedoeld wordt. Wij zouden graag met u willen verkennen hoe dit juridisch en in de praktijk uitwerkt.

Toetsing gezondheidsrisico's

Onduidelijk is hoe de relatie wordt gelegd tussen de in het omgevingsplan opgenomen waarden waarboven sanerende maatregelen nodig zijn en de daadwerkelijk blootstelling van mensen. En hoe zich dit verhoudt tot de feitelijke inrichting van een perceel. In een tuin is een overschrijding van lood bijvoorbeeld heel relevant, maar als er een gebouw op komt niet (behalve voor zover grond wordt afgevoerd).

En wat als de door de gemeenten opgenomen waarden niet worden overschreden (zijn primair op grond gericht) maar er sprake is van gezondheidsrisico's door uitdamping vanuit het grondwater. Hoe en door wie wordt dit getoetst?

2. Zijn de kaders zoals gesteld in dit Aanvullingsbesluit voor de milieubelastende activiteiten graven en toepassen van bouwstoffen, grond en baggerspecie voldoende uitgewerkt of zijn de regels te gedetailleerd?

De regels voor het gescheiden houden van grondstromen bij de MBA graven worden door de meeste gemeenten als te gedetailleerd ervaren. De gedachte erachter is begrijpelijk, maar het lijkt niet werkbaar in de praktijk. Dit zou ook tot extra onderzoek leiden om alle deelpartijen te kunnen onderscheiden, wat niet aansluit bij het uitgangspunt dat er juist minder onderzoek gaat plaatsvinden.