

Vergaderjaar 2017–2018

34 864

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)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING BIJ AANVULLINGSWET BODEM OMGEVINGSWET

Algemeen deel	2
1 Inleiding	2
1.1 Algemeen	2
1.2 Algemene opzet stelselherziening en aanvullingswetten	3
1.3 Leeswijzer	5
2. Aanleiding en achtergrond	5
2.1 Aanleiding beleidsvernieuwing bodem	5
2.2 Doelen en uitgangspunten nieuw omgevingsrecht	9
2.2.1 Beleidsmatige uitgangspunten Omgevingswet	10
2.2.2 Beleidsdoelstelling bodem	11
2.2.3 Normensystematiek	12
2.2.4 Wettechnische uitgangspunten	13
2.3 Rol- en taakverdeling overheid en samenleving	14
2.3.1 Publieke of private verantwoordelijkheid	14
2.3.2 Uitwerking subsidiariteitsbeginsel; verdeling bestuursla- gen	15
3. Instrumentarium voor bodembeleid	19
3.1 Instrumenten Omgevingswet voor uitvoering bodembe- leid	19
3.2 Ondersteunende instrumenten Omgevingswet voor bodembeleid	26
3.3 Aanvullende instrumenten voor bodembeleid	31
3.3.1 Voorkomen van bodemverontreiniging en bodemaantas- ting	32
3.3.1.1 Zorgplichten	32
3.3.1.2 Ongewoon voorval	34
3.3.2 Beheer historische verontreinigingen	34
3.3.2.1 Eisen aan de bodemkwaliteit bij het bouwen van een gebouw met een verblijfsfunctie	34
3.3.2.2 Graven in de bodem	37
3.3.2.3 Toepassen van grond, baggerspecie en bouwstoffen	37
3.3.2.4 Wateractiviteiten	38
3.3.3 Bevoegdheden en maatregelen bij een toevalsvondst op of in de bodem met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid	38

3.3.3.1	Onverwachte gebeurtenis of vondst in het stelsel van de Omgevingswet	38
3.3.3.2	Onaanvaardbare risico's voor de gezondheid	39
3.3.3.3	Kostenverhaal, rol van de veroorzaker	40
3.4	Voormalige stortplaatsen	41
3.5	Overgangsrecht	42
4	Verhouding tot bestaande en voorgenomen regelgeving en beleid	45
4.1	Algemeen	45
4.2	Internationale kaders	45
4.3	Relevante wet- en regelgeving	50
4.4	Verhouding tot privaatrecht	54
4.5	Beleidsrelevant voor bodem	56
5	Handhaving en uitvoering	58
5.1	Algemeen	58
5.2	Handhaving van bodemregelgeving	59
6	Effecten van het wetsvoorstel	60
7	Advisering en consultatie toetsversie	63
7.1	Informele consultatie	63
7.2	Formele consultatie	63
	Artikelsgewijs	72

Algemeen deel

1. Inleiding

1.1 Algemeen

Met dit wetsvoorstel wordt een belangrijke stap gezet in de omgang met de kwaliteit van onze bodem. Met de komst van de Omgevingswet¹ wordt voor bodem als onderdeel van de fysieke leefomgeving een nieuw juridisch fundament geboden. Het stelsel van de Omgevingswet gaat uit van een paradigmawisseling: van bescherming van de fysieke leefomgeving door een werende benadering van activiteiten, naar een beleids-cyclus waar de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat en ruimte is voor ontwikkeling. De vertrekpunten van de nieuwe bodemregelgeving sluiten aan bij deze paradigmawisseling.

De bodem is een essentieel onderdeel van de fysieke leefomgeving. In het verleden zijn (soms ernstige) bodemverontreinigingen ontstaan door allerlei activiteiten op en in de bodem. Met de Wet bodembescherming zijn grote stappen gezet om deze last uit het verleden te reduceren.

Locaties met onaanvaardbare humane, ecologische en verspreidingsrisico's (de zogeheten spoedlocaties) zullen naar verwachting na inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn aangepakt of beheerst. Daarmee zijn de grote risico's onder controle gebracht.

Tegelijkertijd is het niet realistisch om te denken dat de bodem overal de best mogelijke kwaliteit heeft; de bodem is nooit volledig schoon.

Bovendien wordt de bodem steeds intensiever gebruikt. Dit spanningsveld tussen gebruik en kwaliteit vraagt om een nieuw wettelijk kader dat uitgaat van de bodemkwaliteit zoals die is en dat het mogelijk maakt om binnen deze randvoorwaarde de juiste combinaties te zoeken van functie en kwaliteit. In die context is nu minder behoefte aan een wettelijk instrumentarium gericht op geïsoleerde interventie, zoals de Wet bodembescherming op dit moment biedt.

Het nieuwe wettelijke instrumentarium voor bodem berust op drie pijlers:

¹ Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) (Stb. 2016, 156).

- 1) het voorkomen van nieuwe verontreiniging of aantasting (preventie);
- 2) het meewegen van bodemkwaliteit als onderdeel van een brede afweging van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in relatie tot functies (toedeling van functies);
- 3) het op duurzame en doelmatige wijze beheren van resterende historische verontreinigingen (beheer van historische bodemverontreinigingen).

De nieuwe regels komen in de plaats van de huidige regels voor het beheer van bodemkwaliteit, zoals de Wet bodembescherming, het Besluit bodemkwaliteit en het Besluit uniforme saneringen. De verplichtingen uit een aantal EU-richtlijnen (onder meer de kaderrichtlijn water (2000/60/EG) en de grondwaterrichtlijn (2006/118/EG)) vormen een kader voor de drie pijlers.

Met pijler 1 worden nieuwe verontreinigingen en aantasting voorkomen door gebruik van de zorgplichten en (algemene) regels voor burgers en bedrijven. Het gaat niet alleen om de verontreinigingen door chemische stoffen maar ook om aantasting door het aanbrengen van veranderingen in de geologische opbouw (structuur) van de bodem of in de fysisch-mechanische eigenschappen van de bodem.

Met pijler 2 krijgt de integrale benadering van de fysieke leefomgeving, waarbij ook aspecten als de chemische, fysische en ecologische bodemkwaliteit worden betrokken, vorm in de omgevingsvisie en het omgevingsplan. In die gevallen waarin bijvoorbeeld de bodem of alleen het grondwater niet volledig schoon is, of de fysische kwaliteit van de bodem een rol kan spelen bij de ontwikkeling van een gebied, biedt de omgevingsvisie en het omgevingsplan de mogelijkheid om keuzes te maken en om een balans te vinden tussen risico's en maatschappelijk gewenste activiteiten. Voor grondwater wordt hierbij de lijn van de gebiedsgerichte aanpak voortgezet.

In pijler 3 vraagt de bescherming van de gezondheid en het milieu, waaronder planten en dieren, om het verstandig omgaan met resterende historische verontreinigingen. Onder de Wet bodembescherming was de beschikking een belangrijk instrument bij het omgaan met historische verontreinigingen. Alleen in bepaalde gevallen werd gewerkt met algemene regels, zoals in het Besluit uniforme saneringen. Onder de Omgevingswet wordt dit omgedraaid en zullen in eerste instantie vooral algemene regels van toepassing zijn. Slechts in uitzonderingsgevallen zal behoefte bestaan aan het werken met een vergunningplicht.

Dit wetsvoorstel is beperkt van omvang. Het toepassingsgebied, het instrumentenpakket, het belangenkader en de delegatiegrondslagen van de Omgevingswet zijn in de meeste gevallen breed genoeg om bodem daarin te kunnen betrekken. Er bleek slechts een beperkt aantal aanvullingen op het wettelijke stelsel van de Omgevingswet nodig te zijn om het nieuwe bodembeleid op het niveau van wet en uitvoeringsregelgeving adequaat te kunnen regelen. Die aanvullingen zijn opgenomen in dit wetsvoorstel.

1.2 Algemene opzet stelselherziening en aanvullingswetten

Met de Omgevingswet heeft de regering de stelselherziening van het omgevingsrecht in gang gezet. Tegelijk met de totstandkoming van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet was een aantal onderdelen van het omgevingsrecht inhoudelijk in beweging. Het was niet wenselijk lopende wetgevingstrajecten stil te leggen in afwachting van integratie in de Omgevingswet. Ook waren beleidstrajecten soms niet ver genoeg om de

resultaten mee te nemen bij de aanbidding van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet aan de Afdeling advisering van de Raad van State in juli 2013. Dit leidt ertoe dat een aantal inhoudelijke onderwerpen niet is opgenomen in de Omgevingswet en inbouw daarvan aanvullingswetten vereist. Het gaat om eigenstandige wetstrajecten voor wijziging van de Omgevingswet. Om te voorkomen dat initiatiefnemers en bevoegde instanties tijdens een overgangsperiode moeten werken met «oud» en «nieuw» recht, zet de regering erop in om deze aanvullingswetten tegelijk met de Omgevingswet in werking te laten treden. De volgende aanvullingswetten zijn voorzien:

- bodem (Wet bodembescherming);
- geluid (Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer);
- grondeigendom (onteigeningswet, Wet inrichting landelijk gebied, Wet voorkeursrecht gemeenten);
- natuur (Wet natuurbescherming).

Dit wetsvoorstel is een onderdeel van de aanvullingswetgeving. Deze stelselherziening omvat daarnaast de volgende onderdelen:

- Het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet. De Invoeringswet voorziet in overgangsrecht en in aanpassingen van andere wetten aan de Omgevingswet. Het wetsvoorstel omvat ook wijzigingen van de Omgevingswet, onder meer naar aanleiding van inzichten die zijn opgedaan bij de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving of naar aanleiding van recente wetswijzigingen². De Invoeringswet vervult daarnaast op onderdelen dezelfde functie als de aanvullingswetten: het wetsvoorstel vult de Omgevingswet aan met een regeling voor schade en met de grondslagen voor het Digitaal stelsel Omgevingswet.
- De totstandkoming van nieuwe uitvoeringsregelgeving:
 - het Omgevingsbesluit, dat nadere algemene en procedurele bepalingen bevat;
 - het Besluit kwaliteit leefomgeving, dat de inhoudelijke normstelling voor bestuurlijk handelen bevat;
 - het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving, die de inhoudelijke algemene, rechtstreeks werkende regels bevatten die op rijksniveau zullen worden gesteld over activiteiten;
 - het Invoeringsbesluit Omgevingswet, dat naast de uitwerking van de Invoeringswet ook een aantal inhoudelijke onderwerpen omvat die niet in de vier bovengenoemde basisbesluiten konden worden meegenomen;
 - aanvullingsbesluiten bij de genoemde aanvullingswetten;
 - de verdere uitwerking in ministeriële regelingen.

Afstemming op andere wijzigingen van de Omgevingswet

Dit wetsvoorstel wijzigt de Omgevingswet zoals die is gepubliceerd in Stb. 2016, 156. De Omgevingswet zal verder nog worden gewijzigd door de Invoeringswet Omgevingswet en de andere voorziene Aanvullingswetten

² Wet van 17 december 2014 tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten in verband met de afschaffing van de plusregio's (Stb. 2014, 557); Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) (Stb. 2015, 521); Rijkswet van 14 april 2016, houdende goedkeuring van het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Trb. 2007, 169 en Trb. 2014, 113) (Stb. 2016, 182); Wet van 2 november 2016 tot wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (nieuwe normering primaire waterkeringen) (Stb. 2016, 431); Wet van 25 januari 2017 tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet in verband met de uitvoering van Richtlijn 2014/52/EU van het Europees parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124) (implementatie herziening mer-richtlijn), (Stb. 2017, 30).

(geluid, natuur en grondeigendom). In dit wetsontwerp is nog geen rekening gehouden met die andere wijzigingsvoorstellen. Het kan daardoor voorkomen dat nieuw in te voegen artikelen of onderdelen hetzelfde nummer krijgen. Op dit moment valt de volgorde van totstandkoming van de verschillende wetsvoorstellen nog niet te bepalen. In een latere fase zullen in de wetsvoorstellen wetstechnisch op elkaar worden afgestemd. Ook zullen daarin zo nodig samenloopbepalingen worden opgenomen om ervoor te zorgen dat de wijzigingen op een correcte manier in de Omgevingswet worden opgenomen.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de herziening van het bodembeleid en de verbeterdoelen en uitgangspunten van de stelselherziening van het omgevingsrecht. Ook de rol en taakverdeling tussen overheid en samenleving en de verdeling van de publieke verantwoordelijkheid over bestuurslagen worden beschreven.

Hoofdstuk 3 gaat in op de instrumenten voor uitvoering van het bodembeleid en het overgangsrecht. Hoofdstuk 4 beschrijft de verhouding met bestaande en voorgenomen wetgeving en beleid. Hoofdstuk 5 behandelt de uitvoering, het toezicht en de handhaving.

Hoofdstuk 6 beschrijft de effecten van het wetsvoorstel voor burgers, bedrijven en openbaar bestuur. Hoofdstuk 7 bevat een samenvatting van de adviezen over het wetsvoorstel en de reacties van maatschappelijke actoren tijdens de consultatie.

2. Aanleiding en achtergrond

2.1 Aanleiding beleidsvernieuwing bodem

Onze bodem is van grote waarde. De bodem levert een belangrijke bijdrage aan het realiseren van maatschappelijke behoeften: de energievoorziening, de drinkwatervoorziening, voedselveiligheid, grondwaterreserves, natuur, klimaatmitigatie en klimaatadaptatie. Een duurzaam, efficiënt beheer en gebruik van onze bodem biedt daarmee een belangrijke bijdrage aan de gezondheid, het welzijn en de welvaart. Onder bodem verstaan we het vaste deel van de aarde met de zich daarin bevindende vloeibare en gasvormige bestanddelen en organismen.³ Bodem omvat dus de vaste bodem en het grondwater, die een samenhangend systeem vormen.

Gelijktijdig worden er steeds meer activiteiten verricht in de bodem. Het beheer van de ruimte in de bodem vraagt meer aandacht. Het besef groeit dat elk gebruik van de bodem, dus ook de aanwezigheid van een historische verontreiniging of een ondergrondse energieopslag (warmte-koude opslag), een ander gebruik kan beïnvloeden. Het is noodzakelijk om goed af te wegen welk gebruik waar en onder welke randvoorwaarden kan worden toegestaan. Daarom heeft de regering het initiatief genomen voor een Structuurvisie Ondergrond (STRONG). Provincies leggen samen met gemeenten, drinkwaterbedrijven en waterbeheerders de risico's voor drinkwaterbronnen in gebiedsdossiers vast. Ook besteden gemeenten en provincies steeds meer aandacht aan de ondergrond⁴ in hun ruimtelijke

³ Definitie uit artikel 1.1 van de Omgevingswet, opgenomen in Bijlage A. Begrippen.

⁴ De term «ondergrond» vloeit voort uit de Wet ruimtelijke ordening. Die wet ziet op het ordenen van de ondergrondse ruimte en op het op elkaar afstemmen van activiteiten in de ondergrond. In dat verband worden ruimtelijke activiteiten in de ondergrond onderscheiden van die in de bovengrond.

plannen. Zij willen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid op een innovatieve manier de bodem zo goed mogelijk gebruiken. Daarbij wordt de link gelegd tussen de natuurlijke kwaliteiten van het bodem- en watersysteem en de (beoogde) boven- en ondergrondse functies. Een integrale benadering van de bodem was al mogelijk met bestaande regelgeving op grond van de Wet ruimtelijke ordening en de Waterwet. Met het nieuwe instrumentarium van de Omgevingswet zal dit nog beter worden ondersteund en kan worden ingespeeld op de dynamiek in de fysieke leefomgeving.

Voorbeeld: Ruimte in Rotterdam

Steden als Rotterdam kennen een hoge dichtheid. Zeker in de centrumgebieden moeten vele functies een plek krijgen en is het ambitieniveau, onder andere op het gebied van ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid en herstellend vermogen, hoog. Hier invulling aan geven is een complexe opgave. Ruimtelijk gezien bieden boven- en ondergrond mogelijkheden om de benodigde functies in te passen. Rotterdam beziet boven- en ondergrond samen als de totale beschikbare ruimte om ruimtelijke vraagstukken op te lossen. Ruimte om functies te combineren en te stapelen. Als dat slim gebeurt, kan de ruimtelijke kwaliteit worden verhoogd of de kwaliteit worden behouden met een hogere dichtheid aan functies.

Bijna iedere functie claimt ruimte in boven- en ondergrond. Denk aan het openbaar vervoer met metrolijnen inclusief de bijbehorende stations zowel op als onder het maaiveld, ondergronds parkeren, de ruimte die groen van de ondergrond vraagt en het ondergrondse deel van bouwwerken. Maar ook minder voor de hand liggende claims zijn relevant, zoals draagkracht. Want alle bouwwerken, ook die zonder ondergrondse voorzieningen, claimen onderliggende ruimte om het object te dragen. Iets waar rekening mee moet worden gehouden bij het inpassen van functies die deze draagkracht negatief kunnen beïnvloeden. Daarnaast kunnen bodemverontreiniging en archeologische waarden soms beperkingen met zich mee brengen waardoor deze ook gezien kunnen worden als ruimtelijke claims.

Om de potenties van de stad goed te benutten en tot een optimaal gebruik van de ruimte in de stad te komen, heeft Rotterdam een visie opgesteld voor het duurzaam gebruik en beheer van de ondergrond. Het als één ruimte beschouwen van boven- en ondergrond is een van de uitgangspunten die daarin is vastgelegd en die een belangrijke leidraad vormt bij het formuleren van nieuw beleid. Op basis hiervan streeft Rotterdam naar een integraal beleid voor boven- en ondergrond.

De bodem is een uniek en traag systeem dat slechts moeilijk herstelt van een verontreiniging of aantasting. Verontreinigingen en aantasting van de bodem hebben langdurige effecten en kunnen tot hoge kosten leiden wanneer het gebruik van een locatie verandert. Dit is bijvoorbeeld het geval bij historische bodemverontreinigingen en het verwijderen van niet meer in gebruik zijnde heipalen in de bodem. Daarom is het belangrijk om nieuwe bodemverontreinigingen en -aantastingen te voorkomen en deze zoveel mogelijk ongedaan te maken als ze zich toch voordoen. Het beginsel dat «de vervuiler betaalt» is hierbij leidend, zoals bedoeld in de het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,⁵ in de artikelen

⁵ Artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

3.3 en 23.6 van de Omgevingswet en de richtlijn milieuaansprakelijkheid.⁶ Het deel van de regelgeving in de Wet bodembescherming dat is gericht op het voorkomen van nieuwe verontreiniging en aantasting werkt in de praktijk goed. De inhoud van deze regelgeving zal worden opgenomen in de op de Omgevingswet gebaseerde uitvoeringsregelgeving.

De zogenoemde historische verontreinigingen ontstaan voor de inwerkingtreding van de Wet bodembescherming op 1 januari 1987, blijven aandacht vragen. De huidige kwaliteit van de bodem is de resultante van langdurige natuurlijke en door de mens gecreëerde processen. Daarbij zijn de grootste door de mens veroorzaakte verontreinigingen ontstaan na de industriële revolutie.

Bodemsaneringsbeleid is al lang niet meer het aanwijzen van vervuilde plekken en deze vervolgens afgraven. Gaandeweg is het besef gekomen, dat het een illusie is om de bodem ooit weer in de «oorspronkelijke» toestand terug te brengen. En dat hoeft ook niet, zolang we maar verstandig omgaan met de bodem. Zeker als we de kwaliteit bekijken in relatie tot de functie, voldoet de bodemkwaliteit op veel plaatsen uitstekend. Het bodemsaneringsbeleid heeft zich de afgelopen decennia steeds meer ontwikkeld naar bodembeheer. De aanzet voor deze vernieuwing is gegeven in het Nationaal Milieubeleidsplan 4,⁷ waarin is aangegeven dat de bodem blijvend moet worden beheerd, omdat deze immers niet overal 100% schoon zal zijn.

Er is de afgelopen decennia veel tijd en inspanning gestoken in het inventariseren van historische bodemverontreinigingen. Inzet was om uiteindelijk de grote risico's onder controle te brengen. Met het Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak speedlocaties,⁸ het Convenant bodem en ondergrond 2016–2020⁹ en het Convenant Bodem en Bedrijfsleven 2015¹⁰ worden deze zogeheten speedlocaties aangepakt. Wanneer de convenantafspraken in 2020 zijn uitgevoerd, zijn alle bekende historische bodemverontreinigingen met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid (voorheen: humane risico's) en alle bekende locaties met spoedeisende risico's van verspreiding en ecologische risico's gesaneerd of beheerst. De uitvoering van de convenantafspraken vindt plaats onder de Wet bodembescherming, welke regels via het overgangsrecht in dit wetsvoorstel voor lopende gevallen blijven gelden.

In de convenanten zijn over diverse onderwerpen afspraken gemaakt. De afspraken over de aanpak van de speedlocaties laten zich als volgt samenvatten:

Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak speedlocaties (2010–2015)

– Bevoegde overheden hebben uiterlijk in 2015 alle humane speedlocaties gesaneerd dan wel de risico's beheerst.

Convenant bodem en ondergrond 2016–2020

– Bevoegde overheden hebben alle speedlocaties met onaanvaardbare verspreidings- of ecologische risico's in 2020 gesaneerd dan wel hebben ten minste de risico's van deze locaties op basis van een geschikt saneringsplan beheerst of er zijn tijdelijke beveiligingsmaatregelen in uitvoering.

⁶ Richtlijn/2004/35/EG van het Europees parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (PbEU 2004, L 143).

⁷ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Een wereld en een wil: werken aan duurzaamheid, Nationaal Milieubeleidsplan 4*, Den Haag 2001.

⁸ Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak speedlocaties, Stcrt. 2009, 18077.

⁹ Convenant bodem en ondergrond 2016–2020, Stcrt. 2015, 14854.

¹⁰ Convenant bodem en bedrijfsleven 2015, Stcrt. 2015, 14097.

– Decentrale overheden hebben uiterlijk in 2020 de hoofdlijnen van een gebiedsgericht beheer van (ernstige) grondwaterverontreinigingen vastgesteld, voor gebieden waarvoor behoefte bestaat aan het gebiedsgericht beheren van (ernstige) verontreinigingen in het grondwater en waarvan geacht wordt dat dit gebiedsgericht beheer ook juridisch, technisch en financieel haalbaar is. Het kan onder meer gaan om een gebied met (ernstige) grondwaterverontreinigingen die individueel beschouwd geen dusdanige verspreidingsrisico's hebben dat zij spoedig moeten worden gesaneerd, maar die, in samenhang beschouwd, toch een bedreiging voor kwetsbare objecten (kunnen gaan) vormen. Hiervoor is tenminste het gebied begrensd, is de opgave in beeld gebracht, zijn de bestaande en voorziene functies in boven- en ondergrond in beeld gebracht, heeft overleg met belanghebbenden plaatsgevonden en zijn oplossingsrichtingen verkend.

Convenant Bodem en Bedrijfsleven 2015

– Het bedrijfsleven spant zich in om alle bij het bedrijfsleven in gebruik zijnde spoedlocaties uiterlijk op 31 december 2020 te saneren of te beheersen.

Uit de voortgangsrapportages van de bodemconvenanten¹¹ blijkt dat het einde van de beleidsopgave om de grote risico's onder controle te brengen in zicht is. Vele duizenden locaties zijn aangepakt. Wat resteert zijn verontreinigingen waarvan de risico's kleiner zijn: geen onaanvaardbare risico's op verspreiding naar gevoelige gebieden en geen onaanvaardbare risico's voor de gezondheid. De overgebleven verontreinigingen bevinden zich in de bodem en zijn daardoor niet of onvoldoende kenbaar. Dit betekent dat onverwachte vondsten nooit zijn uit te sluiten. De verwachting is dat de meeste risicovolle bodemverontreinigingen inmiddels bekend zijn en dat er slechts een beperkt aantal nieuwe gevallen per jaar ontdekt zullen worden, waar sprake kan zijn van grotere risico's.

In Nederland zijn mogelijk nog circa 170.000 locaties waar, op basis van activiteiten in het verleden, **de kans** bestaat dat de bodem verontreinigd kan zijn. Veelal zal onderzoek moeten uitwijzen of de bodem daadwerkelijk verontreinigd is en in welke mate. Indien nodig kan aanpak van die locaties plaatsvinden op een natuurlijk moment van herontwikkeling.

Sinds de start van de bodemsaneringsoperatie in 1980 zijn meer dan 40.000 locaties gesaneerd.

Verwacht wordt dat circa 10 tot 40 locaties per jaar «ontdekt» worden, waar nog sprake kan zijn van onaanvaardbare risico's voor de gezondheid als er geen maatregelen worden genomen. Het wegnemen van de risico's vindt onder de Omgevingswet plaats door de regeling van de toevalsvondst voor bodem met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid; bij gelegenheid van een concrete (bouw)activiteit kan de verontreiniging verder worden aangepakt. (Bron: Eindrapportage Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties 2010–2015)

¹¹ http://www.rwsleefomgeving.nl/publish/pages/111465/eindrapportage_Convenant_bodemontwikkelingsbeleid_en_aanpak_spoedlocaties_2010-2015.pdf

Met de afronding van de aanpak van speedlocaties wordt het tijd om de overstap te maken naar een integrale, meer gebiedsgerichte systematiek van omgaan met de overgebleven verontreinigingen in de bodem. Dit bouwt voort op de keuze die al onder de Wet bodembescherming is gemaakt, om de niet-spoedeisende gevallen pas aan te pakken wanneer sprake is van een activiteit op die locatie. Dit wetsvoorstel zet daarin een volgende stap door een verontreinigde locatie niet meer per «geval van verontreiniging» te beschouwen, maar uit te gaan van de benodigde bodemkwaliteit op de locatie in relatie tot het (gewenste) gebruik. Zo kan de aanpak integreren met de ruimtelijke ontwikkelingen en het beheer van een gebied. Waar de verontreiniging een belemmering vormt voor het gebruik van de bodem, wordt deze op een natuurlijk moment aangepakt in het proces. Zo wordt werk met werk gemaakt. Alleen als onverhoopt onaanvaardbare risico's zichtbaar worden, kan en moet nog steeds actief worden opgetreden, zodat blootstelling aan deze risico's wordt beperkt.

De Omgevingswet is een uitgelezen kans om deze nieuwe aanpak te realiseren. De integrale benadering van de leefomgeving, eenvoudiger regelgeving en ruimte voor decentrale afwegingen passen uitstekend op de gewenste beleidsherziening voor de bodem. Het wettelijke instrumentarium van de Omgevingswet volstaat op hoofdlijnen, maar wel is daarbij een aantal specifieke accenten aangebracht, zoals bij de regeling van de toevalsvondst, die elementen van het ongewoon voorval gebruikt. Bodem is daarmee onderdeel geworden van de samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in het omgevingsrecht.

2.2 Doelen en uitgangspunten nieuw omgevingsrecht

De beleidsvernieuwing bodem is onderdeel van de stelselherziening van het omgevingsrecht. Deze beleidsvernieuwing draagt, voor wat betreft bodem, bij aan het realiseren van de verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht. Bij dit wetsvoorstel zijn de uitgangspunten van die stelselherziening in acht genomen. Deze doelen en uitgangspunten zijn hieronder kort weergegeven.

De maatschappelijke doelen van de Omgevingswet

In artikel 1.3 van de Omgevingswet zijn de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet weergegeven. De Omgevingswet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang: (a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en (b) doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften. Op grond van artikel 2.1, eerste lid, van de wet vormen deze maatschappelijke doelen het oogmerk van taak- en bevoegdheidsuitoefening van bestuursorganen, voor zover daarover geen specifieke regels zijn gesteld. De Omgevingswet beoogt een betere balans te brengen tussen beide doelen, door enerzijds meer samenhangende afweging van belangen op gebiedsniveau mogelijk te maken en anderzijds de fysieke leefomgeving te verbeteren wanneer de kwaliteit tekort schiet. De Omgevingswet draagt zo bij aan de versterking van de economie én aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving van ons land. De Omgevingswet dient ruimte te laten voor private en publieke initiatieven en een fysieke leefomgeving te bewerkstelligen die veilig, gezond en prettig is om in te leven.

Naast deze maatschappelijke doelen van de Omgevingswet worden ook vier verbeterdoelen onderscheiden. De verbeterdoelen drukken uit wat de regering wil bereiken met de stelselherziening van het omgevingsrecht. De vier verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht zijn:

- vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

2.2.1 Beleidsmatige uitgangspunten Omgevingswet

Naast de vier verbeterdoelen is een aantal beleidsmatige uitgangspunten gebruikt bij de stelselherziening van het omgevingsrecht. Voorbeelden hiervan zijn het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau en het uitgangspunt van vertrouwen. Daarnaast zijn enkele algemene uitgangspunten van het regeringsbeleid ook van belang voor het omgevingsrecht, zoals het uitgangspunt van lastenluwe implementatie van EU-regelgeving. Deze uitgangspunten zijn uitgebreid beschreven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet.¹² Voor dit wetsvoorstel zijn vooral de volgende uitgangspunten van belang:

- Europees recht en internationale verdragen: uitgangspunt is dat in de Omgevingswet voor onderwerpen die door EU-richtlijnen en relevante internationale verdragen worden bestreken, niets anders of méér wordt vastgelegd dan wat die richtlijnen of verdragen voorschrijven, tenzij daar na afweging van alle belangen aanleiding toe is en het Europees recht hiervoor ruimte biedt. Voor dit wetsvoorstel zijn met name de kaderrichtlijn water, de grondwaterrichtlijn, de richtlijn milieuaansprakelijkheid, de stortrichtlijn, de kaderrichtlijn afvalstoffen en de richtlijn industriële emissies van belang (zie paragraaf 4.2).
- Gelijkwaardige bescherming: uitgangspunt is dat het niveau van bescherming van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit gelijkwaardig blijft aan het oude niveau. De vormgeving van het juridische instrumentarium kan wel worden aangepast, maar het achterliggende beleidsdoel blijft in beginsel gehandhaafd. Voor bodem is dit uitgangspunt in de meeste gevallen ook gehanteerd, waarbij wel wordt opgemerkt dat (in het kader van het verbeterdoel van vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte) aan gemeenten de ruimte wordt geboden om de inhoud van de bodemregels in het omgevingsplan af te stemmen op de lokale situatie en ambities. Het gelijkwaardig beschermingsniveau wordt niet altijd door het Rijk gerealiseerd, maar is een optelsom van regels die gesteld worden door het Rijk en regels van decentrale overheden. De rechtsbescherming met de Omgevingswet mag niet minder worden. De vereenvoudiging van procedures voor initiatiefnemers leidt niet tot inperking van de rechten van andere belanghebbenden.
- Aansluiten bij de bestaande bestuurlijke taakverdeling: uitgangspunt is dat de gemeente primair verantwoordelijk is en blijft voor de zorg van de fysieke leefomgeving («decentraal tenzij»). In een aantal situaties is om pragmatische redenen of omwille van doelmatigheid gekozen voor een toedeling van een taak aan een ander bestuursorgaan. Ook voor bodem is dit uitgangspunt van de Omgevingswet gevolgd. Dit heeft op

¹² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 30-49.

sommige vlakken geleid tot een verschuiving van taken vergeleken met de situatie onder de Wet bodembescherming. Voor het gebruik van meststoffen «op of in de bodem» is wel aangesloten op de thans bestaande taakverdeling, waarbij de verantwoordelijkheid ook nu al op centraal niveau is belegd.

- Vertrouwen: uitgangspunt is meer ruimte voor maatschappelijke initiatieven, betere betrokkenheid van de maatschappij bij besluitvormingsprocessen en minder regels gericht op de verzekering van professioneel gedrag van overheden. Ook voor bodem is dit uitgangspunt van de Omgevingswet gevolgd. Meer ruimte voor maatschappelijke initiatieven is goed mogelijk omdat de meest ernstige verontreinigingen bij inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn beheerst, zodat voor de lichtere verontreinigingen meer ruimte kan worden gegeven aan activiteiten binnen bepaalde kaders.

Doelmatig onderzoek en vermindering onderzoekslasten: onderzoek is geen doel op zich, maar een bijdrage aan zorgvuldige besluitvorming. Het is primair aan het bevoegd gezag om te bepalen of er voldoende onderbouwend onderzoek is gedaan om een besluit te kunnen nemen. Gemeenten worden gestimuleerd om het aantal en verplichte bodemonderzoeken (en daarmee de onderzoekslasten van de nieuwe regelgeving) terug te dringen.

2.2.2 Beleidsdoelstelling bodem

De algemene doelstelling van het bodembeleid kan als volgt worden geformuleerd:

Het waarborgen van de gebruikswaarde van de bodem (vaste bodem en grondwater) en het faciliteren van het duurzaam gebruik van de functionele eigenschappen van de bodem, door het in onderlinge samenhang:

- *beschermen van de bodem tegen nieuwe verontreinigingen en aantastingen;*
- *evenwichtig toedelen van functies aan locaties, rekening houdend met de kwaliteiten van de bodem;*
- *duurzaam en doelmatig beheren van de resterende historische verontreinigingen en -aantastingen.*

Deze algemene doelstelling voor bodem wordt niet in de Omgevingswet opgenomen; de Omgevingswet brengt de sectorale doelstellingen samen in artikel 1.3. Bij de toepassing van de Omgevingswet is er oog voor de onderlinge relaties tussen onderdelen van de fysieke leefomgeving, zoals bodem en water.

De ingezette koers van het nieuwe bodembeleid ziet op het verlaten van de sectorale benadering van de bodem en richt zich op waardecreatie door het zoeken van een combinatie met gebiedsontwikkeling of het duurzaam inzetten van bodemdiensten. De instrumenten voor uitvoering van het bodembeleid worden langs deze beleidslijn ontwikkeld. In principe is er beleidsmatig geen grote koerswijziging voorzien, maar wel een aantal accentverschuivingen in het wettelijk instrumentarium.

Vernieuwende elementen bodem

De nieuwe koers in het bodembeleid wordt gekenschetst door de volgende verschuivingen:

- Gebiedsbenadering en regulering van activiteiten in plaats van sanering van het geval.
- Omgevingsplan gericht op activiteiten in plaats van het saneren om milieuhygiënische redenen.
- Vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte in plaats van een centraal gereguleerde aanpak.

- Versnellen en verbeteren van de besluitvorming over bouwactiviteiten door onder meer het verminderen van het aantal bodemonderzoeken en het zoveel mogelijk inzetten van algemene regels in plaats van beschikkingen.

2.2.3 Normensystematiek

De (gebruiks-)waarde van de bodem wordt grotendeels bepaald door de (fysische, biologische en chemische kwaliteit) van de bodem. De kwaliteit van de bodem is beïnvloed door het gebruik van de bodem, nu en in het verleden. De bodem kan door verstandig beheer optimaal worden gebruikt.

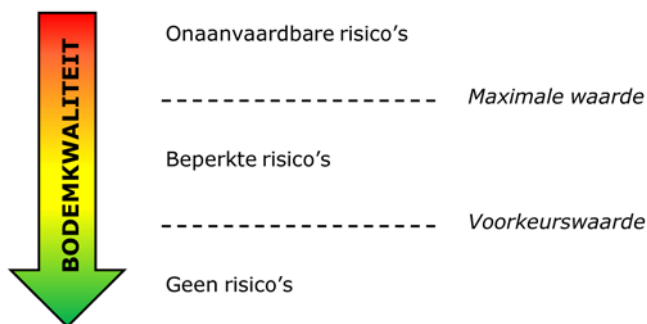
In de uitvoeringsregelgeving wordt een robuust normenstelsel uitgewerkt dat wordt gebaseerd op het stelsel onder de Wet bodembescherming. Het huidige of beoogde gebruik van de bodem bepaalt welke norm van belang is. Er worden drie basisvormen van bodemgebruik onderscheiden: landbouw/natuur, wonen en industrie. De kaders die de overheid voor deze vormen van gebruik stelt, zijn gebaseerd op de risicogrenswaarden die voor de betreffende situaties zijn afgeleid. Deze grenswaarden worden op zowel humane als ecologische risico's bepaald. De kaders die het Rijk in algemene regels geeft, tezamen met de kaders van decentrale overheden in omgevingsplan en omgevingsverordening, bieden in beginsel een gelijkwaardig beschermingsniveau. De bestuurlijke afwegingsruimte wordt begrensd waar dat nodig is voor de bescherming van mens, plant en dier. Voor grondwater is het normenkader onder de Wet bodembescherming minder uitgewerkt, met name op het gebied van gebiedsgerichte aanpak. Het is de ambitie om het totale normenkader voor grondwater op termijn (na de inwerkingtreding van de Omgevingswet) op basis van ervaringen in de context van het nieuwe stelsel uit te werken en te verbeteren.

Mede naar aanleiding het RIVM-rapport «Omgaan met normen in de Omgevingswet»¹³ en het daarin opgenomen advies om tot eenduidigheid in de terminologie te komen, wordt in het normenkader voor bodem aangesloten bij de termen die binnen het nieuwe omgevingsrecht worden gebruikt voor onder meer geluid.

- De *maximale waarde* geeft aan waar de risico's onaanvaardbaar zijn en een activiteit zoals bouwen of toepassen van grond niet is toegestaan.
- Bij de *voorkeurswaarde* is de kwaliteit van de bodem duurzaam geschikt en kan de bodem onbelemmerd worden gebruikt.
- In het gebied daartussen zit een *afwegingsruimte*.

Per milieubelastende activiteit zal in de uitvoeringsregelgeving worden uitgewerkt welke normen van toepassing zijn, wat de hoogte is van die normen, tot wie de norm zich richt en wat de ruimte is voor maatwerk en lokaal beleid.

¹³ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *Omgaan met normen in de Omgevingswet*; RIVM rapport 601044002/20013; Roels et al 2013.



Op deze wijze ontstaat een geharmoniseerd stelsel voor verschillende aspecten (bodem, geluid, veiligheid, etc.) die binnen een integrale beoordeling aan de orde kunnen zijn. De consequentie is dat de termen afwijken van die welke in gebruik zijn binnen het kader van de Wet bodembescherming.

2.2.4 Wettechnische uitgangspunten

De inbouw van de bodemregelgeving gebeurt in lijn met de structuur van de Omgevingswet. Daarom heeft dit wetsvoorstel geen grote gevolgen voor de structuur van de Omgevingswet. Het nieuwe bodembeleid past ook goed in de doelen en instrumenten van de Omgevingswet. Conform de bij de Omgevingswet gekozen lijn om inhoudelijke regels over de fysieke leefomgeving te bundelen op het niveau van algemene maatregel van bestuur, worden algemene rijksregels en instructieregels voor bestuursorganen vastgelegd in algemene maatregelen van bestuur krachtens de Omgevingswet. Dit sluit aan bij de ingezette ontwikkeling in de bodemregelgeving om meer in algemene regels vast te leggen. Wél zijn op wetsniveau taakopdrachten aan de verschillende bestuurslagen te vinden, zoals de opdracht om regels te stellen over een bepaald onderwerp.

De wettechnische uitgangspunten die zijn gehanteerd voor de Omgevingswet blijven onverkort gelden. Het betreft bijvoorbeeld:

- zo veel mogelijk aansluiten bij de Algemene wet bestuursrecht;
- consistente aanpak voor het verdelen van onderwerpen over de verschillende regelingsniveaus;
- consistente terminologie;
- beknopt en eenvoudig taalgebruik.

Inhoudelijke normen zijn in het stelsel van de Omgevingswet voor een groot deel gebundeld op het niveau van algemene maatregel van bestuur. De belangrijkste redenen daarvoor zijn de toegankelijkheid voor gebruikers (burgers, bedrijven en overheden) en de tijdige omzetting van Europese en internationale regelgeving. Het parlement is via een voorhangprocedure betrokken bij de totstandkoming van deze »algemene maatregelen van bestuur.¹⁴ Wettelijke sturing gebeurt niet alleen door regeling op wetsniveau, maar ook door delegatiegrondslagen inhoudelijk te normeren en begrenzen. Daarom wordt aangegeven met het oog op welk doel of specifiek belangenkader uitvoeringsregels kunnen of moeten worden gesteld. Daarmee wordt de bevoegdheid zowel inhoudelijk genormeerd als begrensd.

¹⁴ Zie artikel 23.5 Omgevingswet.

2.3 Rol- en taakverdeling overheid en samenleving

2.3.1 Publieke of private verantwoordelijkheid

De Omgevingswet gaat uit van de zorg van de overheid voor het belang van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, zoals vastgelegd in artikel 21 van de Grondwet. Dit publieke belang is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. De Omgevingswet maakt een krachtige overheidsrol mogelijk waar het moet en een rol op afstand waar dat kan. De Omgevingswet onderscheidt daarbij twee rollen voor de overheid: het waarborgen van de kwaliteit en het geven van ruimte voor ontwikkeling.

Het beschermen van de bodem tegen nieuwe verontreinigingen en aantastingen (pijler 1, preventie) vraagt om een actieve taak voor de overheid. Activiteiten op of in de bodem kunnen de kwaliteit van de bodem negatief beïnvloeden. Daarbij dwingt de onomkeerbaarheid van de meeste vormen van nadelige beïnvloeding van de bodem tot een sterk preventief beleid. Eenmaal opgetreden verontreinigingen en aantastingen zijn vanwege kosten of de beperkte technische mogelijkheden dikwijls niet, of niet goed, ongedaan te maken. De overheid stelt daarom kaders voor activiteiten, zoals voor milieubelastende activiteiten, en neemt die op in algemene regels om nadelige beïnvloeding van de bodem te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken.

Overheidsinterventie bij het evenwichtig toedelen van functies aan locaties, rekening houdend met de kwaliteiten van de bodem (pijler 2) is evident. Boven en onder de grond speelt al van oudsher een belangenconcurrentie, gezien de diversiteit aan belangen die het gebruik betreffen. Op rijksniveau zijn daarom al in het verleden regels gesteld voor het afwegen en op elkaar afstemmen van alle betrokken belangen. Het betreft de afweging tussen onder meer milieu, natuur, water, economie en wonen. Onder de Omgevingswet komt daarbij ook bodem nadrukkelijker in beeld. Bij een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, zoals dat gebeurt in het omgevingsplan, moet ook rekening worden gehouden met de kwaliteit(en) van de bodem.

Voorbeeld: visie gemeente Zwolle ondergrondse thema's

De gemeente Zwolle heeft een visie op ondergrondse thema's als drinkwaterwinning, bodem- en grondwatersanering en bodem-energie. En plukt daar straks de vruchten van: sanering van de vervuilde binnenstadsbodem kan voor weinig geld meeliften met energiebesparende warmte- en koudeopslag.

Bij het duurzaam en doelmatig beheren van historische bodemverontreinigingen (pijler 3) heeft de overheid niet de taak zelf de bodemkwaliteit op een bepaald niveau te brengen. De eigenaar van de grond is en blijft verantwoordelijk voor de bodemkwaliteit. De overheid heeft wel een belangrijke rol doordat zij voorwaarden stelt aan activiteiten en locatiespecifieke maatregelen kan opleggen.

Onder de Wet bodembescherming vond sanering plaats op basis van een beschikking of algemene regels. Onder de Omgevingswet zal de eigenaar vaker de aanpak volgens algemene regels uitvoeren. In alle gevallen geldt dat de aanpak pas plaatsvindt op een natuurlijk moment en op een door hen gekozen wijze, binnen de ruimte die de wet biedt. Dit mag evenwel geen onaanvaardbare veiligheids- en gezondheidsrisico's opleveren voor hemzelf of voor derden.¹⁵ De gewenste kwaliteit zal in veel gevallen samenhangen met het beoogde gebruik. Maar ook een gewenste

¹⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 41.

ecologische kwaliteit of het beperken van verspreiding in het grondwater kan een reden zijn om maatregelen aan de eigenaar op te leggen.

Daarnaast stelt de overheid de grens vast, waarboven de bodemkwaliteit onaanvaardbare risico's voor de gezondheid oplevert. Als deze bovengrens wordt overschreden, is de eigenaar verplicht om tijdelijke beschermingsmaatregelen te nemen om de gezondheidsrisico's te beperken. Verzuimt de eigenaar dit te doen, dan zal de overheid in zijn plaats en voor zijn kosten de tijdelijke beschermingsmaatregelen nemen. De kosten kunnen eventueel verhaald worden op de eigenaar of erfpachter. De definitieve aanpak van de historische verontreiniging kan wachten op een natuurlijk moment, bijvoorbeeld bij een bouwactiviteit.

Als de bodemkwaliteit niet overeenkomt met de toegedeelde functie, en de functie wordt gerealiseerd, ontstaat er eveneens een publiek belang, omdat bedrijven en particulieren niet altijd uit eigen beweging risicoreducerende maatregelen nemen. Zij moeten kosten maken, waarvan zij niet direct de positieve gevolgen ondervinden of zich daarvan bewust zijn. Daarom is door de overheid een kader ontwikkeld, waarbij, zoveel mogelijk door het stellen van algemene regels, in ieder geval bij het uitvoeren van een activiteit, zoals het bouwen van een gebouw met een verblijfsfunctie, de risico's worden beperkt.

Het grondwater neemt een bijzondere positie in binnen het publieke domein. Het grondwater stroomt, is moeilijk beheersbaar en het betreft een collectief goed (onder andere voor de bereiding van drinkwater). En er is geen «eigenaar» van het grondwater.¹⁶ Ook voor het grondwater moeten nieuwe verontreinigingen voorkomen worden. Europese richtlijnen¹⁷ geven hiervoor een kader (zie paragraaf 4.2). De aanpak van een historische grondwaterverontreiniging per individueel geval is technisch, financieel en/of milieuhygiënisch vaak niet doelmatig. Een gebiedsgericht beheer van grondwaterverontreinigingen maakt integratie van waterkwantiteitsbeheer en waterkwaliteitsbeheer mogelijk. Een rol van de overheid bij het grondwater is daarmee onvermijdelijk.

2.3.2 Uitwerking subsidiariteitsbeginsel; verdeling bestuurslagen
Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen zijn alle belast met de zorg voor de fysieke leefomgeving. Onder de Omgevingswet liggen de taken voor de fysieke leefomgeving in beginsel bij de gemeenten en waar het gaat om het waterbeheer bij de waterschappen, tenzij er dragende argumenten zijn om die taken op een hoger niveau te beleggen («decentraal, tenzij»). Dit beginsel is verankerd in artikel 2.3 van de Omgevingswet. Gemeenten zijn de overheidslaag die het dichtst bij de burger staat. De gemeente draagt zorg voor een veilige en leefbare woon- en werkomgeving en is het eerste aanspreekpunt als het gaat om voorzieningen voor de burger. Zij brengt samenhang aan tussen de verschillende beleidsterreinen in de lokale context. Deze decentralisatiedachte sluit aan bij de beoogde verdeling van de publieke bodemtaken over de bestuurslagen. Met name bij het duurzaam en doelmatig beheer van historische bodemverontreinigingen geldt een grote mate van beleidsvrijheid voor lagere overheden om rekening te houden met specifieke lokale omstandigheden.

¹⁶ Het grondwater wordt eigendom van de grondeigenaar zodra het door een bron, put of pomp aan de oppervlakte is gekomen, zie artikel 20 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek.

¹⁷ Kaderrichtlijn water 2000/60/EG en grondwaterrichtlijn 2006/118/EG.

Voorbeeld specifieke lokale omstandigheden

Door de eeuwenlange ophogingen en bedrijvigheid zijn veel oude binnensteden verontreinigd geraakt met zware metalen. Deze bevinden zich veelal in de bovenste meter van de stadsbodem. Dit is de contactzone waar kinderen kunnen spelen en waar gewassen in kunnen worden geteeld. In steden waar van oudsher veel chemische waterrijen aanwezig waren, bevinden zich dikwijls koolwaterstoffen in het grondwater. Beide voorbeelden verlangen een verschillende aanpak en vragen om lokaal maatwerk.

Weer een andere aanpak is nodig bij het omgaan met (voormalige) slootdempingen in het landelijk gebied, waarvan de agrariër hinder kan hebben bij goed landbouwkundig gebruik van zijn perceel. In een schone gemeente kan de nadruk in het bodembeheer juist weer liggen op ambitieuze doelstellingen ten aanzien van hergebruik van grond.

De bestuursorganen dienen hun taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet op een doelmatige en doeltreffende wijze uit te oefenen en daarbij rekening te houden met elkaars taken en bevoegdheden, waarbij zo nodig afstemming met andere bestuursorganen plaatsvindt. Dit is erop gericht om onnodige bureaucratie te voorkomen en om bestuursorganen de ruimte te geven voor maatwerkoplossingen. De Omgevingswet bevat geen verplichte specifieke afstemmingsbepalingen tussen overheden. De Wet bodembescherming kende bepalingen over het informeren van andere betrokken overheden. In de praktijk voeren de decentrale overheden goed overleg over het uitvoeren van hun taken en bevoegdheden. Het is niet noodzakelijk die betrokkenheid wettelijk te verankeren. Overheden kunnen de onderlinge afstemming zelf op verschillende manieren vormgeven, toegespitst op de specifieke situatie en de betrokken partijen. Dit uitgangspunt is vastgelegd in artikel 2.2 van de Omgevingswet.

De bevoegdheidsverdeling wordt voor de drie pijlers van het bodembeleid als volgt uitgewerkt.

Eerste pijler: Beschermen van de bodem tegen nieuwe verontreinigingen en aantastingen.

De bescherming van de bodem vindt voornamelijk plaats met behulp van algemene regels in de uitvoeringsregelgeving gericht op preventie, deels in de vorm van de zorgplichten. Voorkomen moet worden dat er onomkeerbare schade optreedt waardoor het natuurlijk kapitaal van de bodem vermindert. Voor bodembedreigende activiteiten, zoals de opslag van bulkvloeistoffen (benzine, chemicaliën en dergelijke), is ervoor gekozen om deze preventieve regels te stellen op rijksniveau. Het betreft hier een maatschappelijk vraagstuk van algemeen belang, namelijk de bescherming van de bodemkwaliteit, waarbij het uit het oogpunt van efficiency, eenheid in regelgeving en transparantie gewenst is om dit vraagstuk te regelen met landelijk uniforme regels. Bij deze algemene rijksregels over milieubelastende activiteiten wordt wel ruimte gegeven voor aanvullende (of afwijkende) decentrale regels. Dit wordt expliciet in de desbetreffende rijksregels aangegeven.

Daarnaast kunnen provincie gemeente en waterschap, ter uitvoering van hun taken regels stellen over activiteiten. Zo kan de provincie, ter uitvoering van de kaderrichtlijnwater en de grondwaterrichtlijn in haar programma en omgevingsverordening regels stellen over activiteiten en via een instructie in het omgevingsplan van een gemeente. In de

uitvoeringsregelgeving kan een vergunningplicht aan de orde zijn als het noodzakelijk wordt geacht dat het bevoegd gezag voorafgaand met de activiteit instemt.

Tweede pijler: Evenwichtig toedelen van functies aan locaties, rekening houdend met de kwaliteiten van de bodem.

De gemeente is primair aan zet om functies toe te delen aan locaties, rekening houdend met onder meer de kwaliteit van de bodem. In de omgevingsvisie maakt de gemeente een brede afweging van belangen en kunnen ook de ambities voor bodem worden vastgelegd. In het omgevingsplan vindt vervolgens de daadwerkelijke toedeling van functies aan locaties plaats en stelt de gemeente overige regels die daarvoor nodig zijn. Over de inhoud van het omgevingsplan worden in de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet instructieregels gesteld. In dit wetsvoorstel is geregeld dat het Rijk in ieder geval instructieregels stelt met het oog op de bescherming van de bodem of ter voorkoming van onaanvaardbare risico's voor de gezondheid vanwege het gebruik van de bodem. Zo kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat bodembedreigende activiteiten in de nabijheid van kwetsbare gebieden worden verricht. Daarnaast kan op die manier rekening worden gehouden met historische bodemverontreinigingen, die van invloed zijn op het huidige of het toekomstige gebruik.

Ook provincies stellen een omgevingsvisie vast met de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het provinciale grondgebied en de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid. Zij stellen onder meer regels ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning in deze grondwaterbeschermingsgebieden. In de keuze van de aard van de regels is de provincie vrij. Dit kunnen instructieregels zijn, algemene regels gericht tot eenieder, een verplichte omgevingsvergunning voor bepaalde activiteiten of een combinatie daarvan.

Waterschappen stellen geen omgevingsvisie vast, maar kunnen in hun waterbeheerprogramma aanvullende functies aan watersystemen toekennen, als dit uitdrukkelijk is voorzien in het regionale waterprogramma van de provincie.

Derde pijler: Duurzaam en doelmatig beheren van de resterende historische bodemverontreinigingen en -aantastingen.

Het beheer van de historische verontreinigingen in de vaste bodem, waar deze tot risico's voor de gezondheid en milieu leiden, berust bij de gemeente. Dit is conform het uitgangspunt van de Omgevingswet: decentraal, tenzij. Dit betekent tegelijkertijd een wijziging in de bestaande bestuurlijke verhoudingen. De Wet bodembescherming kent het bevoegd gezag nog toe aan de twaalf provincies en 29 grotere gemeenten. Bodemsanering in de kleinere gemeenten werd door of onder het gezag van de provincie uitgevoerd. De reden voor deze situatie was de benodigde mate van deskundigheid die moest worden opgebouwd voor het goed kunnen laten uitvoeren van een bodemsanering. Inmiddels is deze situatie veranderd. Praktisch alle bekende locaties met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid, de ecologie en onaanvaardbare verspreidingsrisico's zijn aangepakt. De resterende verontreinigingen worden aangepakt onder de Omgevingswet, op het moment dat er op de betrokken locatie een activiteit plaatsvindt. In de aanloop naar de Omgevingswet zijn afspraken¹⁸ gemaakt over een goede en zorgvuldige overgang van taken en verantwoordelijkheden en over het beheren, delen en verder ontwikkelen van kennis. De bestaande informatievoorziening,

¹⁸ Convenant Bodem en Ondergrond 2016–2020, Stcrt. 2015, 14854; artikel 12 en 13.

ondersteuning en vraagbaakfunctie, zoals deze nu door Rijkswaterstaat/Bodem+ wordt verricht, wordt gedurende de implementatieperiode voortgezet als onderdeel van het Informatiepunt Omgevingswet. Daarnaast werken de regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) aan gemeenschappelijke kennisopbouw.

De overheid geeft de kwaliteit aan die hoort bij een bepaalde bodemfunctie. Om die bodemfunctie, bijvoorbeeld wonen, te kunnen realiseren, moet een initiatiefnemer ervoor zorgen dat de kwaliteit van de bodem overeenkomt met de bodemfunctie wonen of kan hij maatregelen nemen om blootstelling aan de verontreiniging te voorkomen. Dit systeem wordt in de uitvoeringsregelgeving uitgewerkt. De inhoud van deze regels zal sterk lijken op de huidige regelgeving, bijvoorbeeld de regels voor het toepassen van grond en voor uniforme saneringen. Gemeenten krijgen in het nieuwe stelsel een bepaalde mate van beleidsvrijheid, bijvoorbeeld op het gebied van normstelling. Zij krijgen zo mogelijkheden om rekening te houden met gebiedseigen relevante feiten en omstandigheden; er kunnen dus integrale afwegingen worden gemaakt.

Het Rijk stelt de grens waarboven gesproken wordt van onaanvaardbare risico's voor de gezondheid als gevolg van blootstelling aan bodemverontreiniging. Als sprake is van onaanvaardbare risico's, dan zijn specifieke regels van toepassing.

Het beheer van de grondwaterkwaliteit is en blijft onderdeel van het beheer van watersystemen dat weer onderdeel is van de fysieke leefomgeving zoals bedoeld in artikel 1.2 en 1.3 van de Omgevingswet. Net als nu onder de Waterwet, de Wet milieubeheer en de Wet bodembescherming, is er niet één grondwaterbeheerder. Het grondwaterkwaliteitbeheer is een zaak van alle bestuursorganen die, conform de bedoeling van de Omgevingswet, de onderlinge taken en bevoegdheden goed op elkaar moeten afstemmen (artikel 2.2 Omgevingswet).

Ten aanzien van historische grondwaterverontreinigingen verandert de taakverdeling door het niet meer beschikbaar zijn van het saneringsinstrumentarium van de Wet bodembescherming. De nadruk komt onder de Omgevingswet te liggen op het gebiedsgericht beheer van grondwaterverontreinigingen. De provincie heeft een kerntaak in het ontwikkelen en coördineren van het beleid voor de fysieke leefomgeving. Het beheer van watersystemen is in de Omgevingswet neergelegd bij de provincie (artikel 2.18 Omgevingswet). De provincie stelt de beleidskaders, strategische doelen en gekwantificeerde opgaven voor watersystemen vast, die niet bij het Rijk in beheer zijn. Het beheer van historische grondwaterverontreinigingen maakt hier onderdeel van uit.

Ook het waterschap, dat onder de Wet bodembescherming nog nauwelijks een rol speelde in de aanpak van grondwaterverontreinigingen, zal bij de vormgeving van het grondwaterbeheer rekening moeten houden met bestaande verontreinigingen. De gemeente zal eveneens in beleid en regelgeving rekening moeten houden met de erfenis uit het verleden. Dit betekent niet dat waterschappen en gemeenten gehouden zijn de historische gevallen aan te pakken. Uitgangspunt van het nieuwe bodembeleid is immers dat deze historische bodemverontreinigingen geen onaanvaardbare risico's voor de gezondheid met zich mee mogen brengen en niet leiden tot bedreiging van kwetsbare functies zoals drinkwaterwinningen en andere winningen van voor menselijke consumptie geschikt water. Alleen wanneer de Europese doelstellingen dan wel regionale of lokale opgaven hiertoe aanleiding geven, is er reden om in de onderlinge programma's en verordeningen (waaronder het omgevingsplan en de waterschapsverordening) hiervan werk te maken. Een belangrijke regisserende en coördinerende rol is toebedacht aan de provincie (zie ook art. 2.18, lid 1, onder a, Omgevingswet).

3. Instrumentarium voor bodembeleid

3.1 Instrumenten Omgevingswet voor uitvoering bodembeleid

Voor de uitvoering van het bodembeleid is het reguliere instrumentarium van de Omgevingswet in de meeste gevallen afdoende; aanvullingen vinden plaats door dit wetsvoorstel. Om dit instrumentarium van het nieuwe bodembeleid, inclusief de aanpak van verontreinigde locaties, te beschrijven, kan gebruik worden gemaakt van het bestuurskundige concept van de beleidscyclus, dat ook in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet is beschreven.¹⁹ De beleidscyclus duidt aan hoe het beleidsproces in het omgevingsrecht verloopt en in welke fase van beleidsvorming en -uitvoering van welke instrumenten gebruik kan worden gemaakt. Aan de linkerzijde van de cyclus, in het gedeelte dat wordt aangeduid met «uitvoering», staan de initiatiefnemers van activiteiten en projecten centraal. Voorop staat de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer voor de kwaliteit van de bodem, die met name tot uitdrukking komt in de zorgplichten (zie paragraaf 3.3.1.1 over de zorgplichten). Waar inkaderen van activiteiten door de overheid nodig is, gebeurt dat zoveel mogelijk door algemene regels (zie paragraaf 3.3.2 over instrumenten voor specifieke activiteiten). Als toestemming van de overheid in specifieke gevallen wel gewenst is, verloopt die primair via een omgevingsvergunning (zie paragraaf 3.3.2.4 over wateractiviteiten).

De zorg van de overheid is er in algemene zin op gericht de fysieke leefomgeving te verbeteren waar deze tekortschiet en kwaliteiten te behouden waar deze goed zijn. De beleidscyclus vormt het algemene denkmodel voor situaties dat overheden een opgave in de fysieke leefomgeving oppakken en daarvoor beleid formuleren. Een strategische, integrale omgevingsvisie voor het gehele grondgebied is nodig om te bepalen hoe de taken van een bestuursorgaan worden ingevuld en om de verdere ambities voor de fysieke leefomgeving te formuleren. In programma's formuleert de overheid de maatregelen die leiden tot de gewenste kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving, een aspect of een gebied (zie onderdeel programma in deze paragraaf). De zorg van de overheid wordt inhoudelijk ingekleurd en geconcretiseerd met regels die gericht zijn tot bestuursorganen, zogenaamde instructieregels (zie paragraaf 3.3.2.1 over bouwen van een gebouw met een verblijfs-functie) en in algemene regels voor burgers en bedrijven. Voor bodem worden de beleidsdoelstellingen waar nodig verwerkt in de instructieregels en de algemene regels zelf. Via monitoring bepaalt de overheid of aan omgevingswaarden of aan andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving wordt voldaan en wat de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving is. Voor bodem is, behalve voor grondwater, de inzet van omgevingswaarden op rijksniveau vooralsnog niet voorzien. De verantwoordelijkheid voor het bereiken van een aanvaardbare kwaliteit van de bodem ligt voor een belangrijk deel bij de eigenaar van een perceel. De kaders die de overheid hiervoor stelt, zijn opgenomen in algemene rijksregels die zich richten tot deze eigenaren en initiatiefnemers van een activiteit. Wat een aanvaardbare kwaliteit is, verschilt per locatie; een woonwijk vereiste een andere kwaliteit dan een industrieterrein. Instrumenten als instructieregels over het omgevingsplan en de omgevingsverordening of beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning bieden voldoende sturingsmogelijkheden. Het stelsel van de Omgevingswet voorziet in de mogelijkheid van omgevingswaarden op decentraal niveau. Het is dan ook denkbaar dat een gemeente of provincie op basis van lokale omstandigheden en ambitieniveau kiest voor een lokale omgevingswaarde. De cyclische aanpak is een uiting van een paradigma-

¹⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 22-25.

wisseling: van behoud en bescherming naar een actieve aanpak om voortdurend te werken aan een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Figuur 1: De beleidscyclus van de Omgevingswet.



De Omgevingswet kent zes kerninstrumenten: de omgevingsvisie, het programma, decentrale regels (omgevingsplan, omgevingsverordening, waterschapsverordening), algemene rijksregels, omgevingsvergunning en het projectbesluit.²⁰ Daarnaast geeft de Omgevingswet ondersteunende instrumenten, zoals gedoogplichten, regels over grondexploitatie, financiële instrumenten, advisering, bevoegdheden in bijzondere omstandigheden en regels over informatievoorziening. Deze zes kerninstrumenten en de ondersteunende instrumenten kunnen worden ingezet voor het waarborgen van de gebruikswaarde van de bodem en het duurzaam gebruik van de functionele eigenschappen van de bodem.

Omgevingsvisie

De visievorming op verschillende terreinen wordt in de omgevingsvisie niet alleen samengevoegd, maar ook met elkaar verbonden. In dit verband komt ook aan de orde op welke wijze het bestuursorgaan wil omgaan met de (fysische, ecologische en chemische) kwaliteit van de bodem en wat de lange termijn ambitie voor de bodem, en het daarvan onderdeel uitmakende grondwater, is. Een toename van activiteiten in de ondergrond en het bodemgebonden bovengronds gebruik maken een goede afweging van alle kwaliteiten en belangen noodzakelijk. Het gaat om de bescherming van de gezondheid en het milieu, waaronder planten en dieren, als ook om thema's als het verlies van organische stof of verzilting.

De gemeenten spelen de hoofdrol bij het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving: zij zorgt voor de openbare ruimte, via het omgevingsplan dragen ze zorg voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en zij zijn het bevoegd gezag voor het merendeel van de activiteiten van burgers en bedrijven. Uit artikel 2.1, derde lid, van de Omgevingswet volgt dat bij de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van die wet een groot aantal aspecten aan de orde kan zijn.

²⁰ In de memorie van toelichting behorende bij de Omgevingswet worden deze instrumenten uitgebreid beschreven (Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3). In deze memorie van toelichting wordt een zeer beknopte beschrijving van de instrumenten gegeven.

In een omgevingsvisie kan het gemeentebestuur de ontwikkelingen van de gemeente op lange termijn koppelen aan haar ambitie ten aanzien van de kwaliteiten van de bodem, bijvoorbeeld op het gebied van de strategische doelen voor klimaat, waterregulatie, biodiversiteit en natuurwaarden. Hierin kunnen ook bodemaantasting, biodiversiteit en andere ecologische en fysische aspecten aan de orde komen.

Voorbeeld: visie op duurzaam gebruik van bodem en water

De bodem is onderdeel van het dynamische grond-water-sediment-systeem. De bodem is opgebouwd uit diverse goed waterdoorlatende lagen, die gescheiden zijn door slecht doorlatende, veelal kleilagen. In het algemeen bevatten de diepere waterdoorlatende lagen de (strategische) drinkwatervoorraden en wordt in de ondiepere lagen (de occupatielaag) de ondergrondse infrastructuur aangebracht. Om de kwaliteit van het bodemsysteem met de verschillende bodemlagen en het daarin voorkomende grondwater te borgen, is het van belang om de natuurlijke bodemopbouw zoveel mogelijk intact te laten. Dit houdt in dat voor een toepassing in de diepere ondergrond die meerdere bodemlagen doorsnijdt, zoals bijvoorbeeld bij bodemenergiesystemen en (drink)waterwinning sprake moet zijn van een duurzaam gebruik van bodem en water. Dit betekent dat de toepassing niet ten koste mag gaan van het belang van de bescherming van bodem en water en dat een zorgvuldige afweging zal moeten worden gemaakt met andere belangrijke functies die de bodem kan vervullen.

Het is ongewenst dat grondwater uit verschillende watervoerende pakketten of grondwater van verschillende kwaliteiten (ook binnen één watervoerend pakket) worden vermengd. Door vermenging van diepere en ondiepere waterlagen kunnen namelijk schone diepere lagen verontreinigd raken. Door het aantrekken van brak of zout grondwater kan verzilting van zoet grondwater optreden. Deze effecten kunnen leiden tot verarming van de diversiteit in grondwaterkwaliteit, met consequenties voor ecosystemen en (toekomstige) gebruiksmogelijkheden.

Ook de provincie is verplicht om een provinciale omgevingsvisie op te stellen. In deze omgevingsvisie kan de provincie rekening houden met de kwaliteiten van de bodem bij het bepalen van de ambities voor de uitvoering van de taken die aan de provincie is toebedeeld, bijvoorbeeld voor kwetsbare gebieden zoals natuurgebieden, het beheer van watersystemen die aan haar zijn toegedeeld en het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden, met het oog op de winning van water voor de bereiding van drinkwater. De verplichting om een omgevingsvisie op te stellen geldt niet voor waterschappen. Waterschappen kunnen wel betrokken worden bij omgevingsvisies die door andere bestuursorganen worden opgesteld.

Het Rijk stelt de nationale omgevingsvisie vast en betreft daarbij zijn beleidsvoornemens voor de ondergrond. Hierbij wordt gekeken naar de kwaliteiten van de bodem.

Binnen het STRONG Programma Bodem en Ondergrond werkt het Rijk samen met decentrale overheden aan een gezamenlijke visie op het veilig, duurzaam en efficiënt gebruik van bodem en ondergrond en een gezamenlijke afwegingssystematiek. Beiden dienen als inspiratiebron voor alle overheden bij het maken van eigen producten.

Er zijn verplichte en vrijwillige programma's. Verplichte programma's op grond van hoofdstuk 3 van de Omgevingswet zijn het provinciale regionaal waterprogramma en het waterbeheerprogramma van de waterschappen ter uitvoering van de kaderrichtlijn water en de grondwaterrichtlijn.

In het provinciale regionale waterprogramma stelt de provincie de beleidskaders, de strategische doelen en gekwantificeerde opgaven vast voor watersystemen die niet in het beheer zijn bij het Rijk. Deze waterprogramma's, nu vooral gericht op de kwantiteitsaspecten van een grondwaterlichaam, zullen met de intrekking van de specifieke regeling in de Wet bodembescherming ook aandacht gaan besteden aan kwaliteitsaspecten. Het waterprogramma bevat ook de maatregelen die door de provincie worden genomen, bijvoorbeeld op grond van de kaderrichtlijn water en de grondwaterrichtlijn. Waar nodig zullen deze programma's maatregelen bevatten gericht op het beheer van historische verontreinigingen. De kwaliteit van het grondwater in een grondwaterlichaam, waarop een historische verontreiniging van invloed kan zijn, zal een volwaardig onderdeel worden van het beheer van het watersysteem.

Het provinciale regionale waterprogramma werkt door als kader voor het beheer door waterschappen. Een waterschap stelt een waterbeheerprogramma op, waarbij het, voor zover dit betrekking heeft op hun taken, rekening houdt met het regionale waterprogramma. Het waterbeheerprogramma van het waterschap bestaat uit: een programma van de maatregelen en voorzieningen, in aanvulling op en ter uitwerking van wat in het rijks- of regionale waterprogramma is opgenomen over maatregelen, onder vermelding van de bijbehorende termijnen, aanvullende toekenning van maatschappelijke functies aan rijkswateren of regionale wateren, voor zover het rijks- respectievelijk regionale waterprogramma voorziet in de mogelijkheid daartoe, en de uitwerking van de waterbeheeraspecten van het regionale watersysteem.

Naast deze verplichte programma's kunnen vrijwillige programma's uitvoering geven aan doelen en ambities op kleinere schaal gesteld in de omgevingsvisie, bijvoorbeeld ter bescherming van een waterwinning of voor de ontwikkeling van een andere gewenste kwaliteit voor een gebied. Ook nieuwe verontreinigingen kunnen aan de orde komen. Daarop zullen weliswaar in principe andere regels, zoals de zorgplichten, worden toegepast, maar het is niet uitgesloten dat in samenhang daarmee ook door de beheerder van het grondwater maatregelen worden getroffen.

Het gebiedsgericht beheer van historische grondwaterverontreiniging zal onder de Omgevingswet mogelijk blijven, in de vorm van een onverplicht programma. Voor zowel het opstellen als het uitvoeren van de verschillende programma's zullen de betrokken overheden onderling moeten samenwerken en afstemmen. De eerder aan het gebiedsgericht beheer van grondwaterverontreinigingen verbonden beperkingen, zoals die voortkwamen uit de bevoegdheidsverdeling en de reikwijdte van de Wet bodembescherming,²¹ komen te vervallen, wat de inzet van dit meer volwaardige instrument zal bevorderen.

²¹ De Wet bodembescherming maakte het niet mogelijk om een integrale afweging in het gebied te maken. Daarnaast kon alleen (met medewerking van) het bevoegd gezag Wet bodembescherming een gebiedsgerichte benadering van het diepere grondwater worden gerealiseerd.

Algemene regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving

Een belangrijke categorie regels die overheden stellen om invulling te geven aan hun taken op het gebied van de fysieke leefomgeving, vormen de regels over activiteiten die door burgers en bedrijven of overheden in de fysieke leefomgeving worden uitgevoerd. Deze regels kunnen door gemeenten (in een omgevingsplan), waterschappen (in de waterschapsverordening), provincies (in de omgevingsverordening) en door het Rijk (in een algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling) worden gesteld.

Algemene rijksregels

Voor het beschermen van de bodem zullen regels worden gesteld over bodemrelevante activiteiten. Deze regels strekken ertoe dat geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt. Daarnaast zullen eisen gesteld worden aan activiteiten, wanneer er een (vermoeden van een) historische bodemverontreiniging aan de orde is. Deze regels kunnen betrekking hebben op de normering, de onderzoeksverplichtingen en de uniforme aanpak van de verontreiniging en worden opgenomen in de uitvoeringsregelgeving. Deze regels zullen optimale ruimte bieden voor lokaal maatwerk.

Omgevingsplan

In het omgevingsplan worden functies aan locaties toegedeeld en wordt aangegeven op welke wijze en onder welke voorwaarden activiteiten ter plaatse kunnen worden verricht. De kwaliteit van de bodem is een van de belangen die bij het toedelen van functies wordt meegewogen. Daarbij kan rekening worden gehouden met de ecologische en fysieke kwaliteit van de bodem of met een historische bodemverontreiniging, die van invloed is op het huidige en toekomstige gebruik. Ook kunnen nieuwe industriële activiteiten bijvoorbeeld beter niet in de buurt van kwetsbare bodemgebieden worden gesitueerd. Het omgevingsplan biedt een ruimere mogelijkheid voor integrale afweging van bodemkwaliteit (inclusief ecologische of fysieke kwaliteit), dan in het huidige bestemmingsplan. Het bestemmingsplan houdt rekening met mogelijke (spoed)sanering vanuit oogpunt van uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan en het begrip «goede ruimtelijke ordening» vraagt om rekening te houden met de bodemkwaliteit voor zover de bestemming daar gevoelig voor is (bijvoorbeeld een kinderspeelplaats), maar een integrale afweging komt minder tot uitdrukking in gescheiden instrumenten. Daarnaast kan het omgevingsplan locatiespecifieke regels stellen aan activiteiten, zoals het bouwen of het aanleggen van werken met het oog op bodembelangen.

Met locatiespecifieke regels kan de gemeente in het omgevingsplan aangeven waar maatregelen aan de bodem noodzakelijk zijn voordat een activiteit mag worden uitgevoerd. Dit zullen vaak locaties zijn met een historische bodemverontreiniging, die onder de Wet bodembescherming een beschikking ernstig geval van bodemverontreiniging hebben gekregen. Deze waren niet zo ernstig dat ze snel moesten worden aangepakt, maar deze niet-spoed gevallen konden wachten tot een natuurlijk moment: wanneer bouw- of graafwerkzaamheden zouden worden uitgevoerd. De noodzaak tot het nemen van maatregelen kan zowel liggen in humane, ecologische als verspreidingsrisico's. Het stellen van deze locatiespecifieke regels belasten de eigenaar van de grond. Een zorgvuldige afweging door de gemeente is dan ook noodzakelijk. Hierbij kan wel worden opgemerkt dat wanneer er sprake is van een beschikking van ernstige bodemverontreiniging op grond van de Wet bodembe-

scherming, de eigenaar wist dat er een verplichting op zijn perceel rustte en dat op een gegeven moment de bodem zou moeten worden gesaneerd.

Een initiatiefnemer (burger of bedrijf) zal, als hij een activiteit op of in de bodem wil uitvoeren, eerst het omgevingsplan moeten raadplegen om te zien welke eisen er gesteld zijn. In het omgevingsplan kunnen bijvoorbeeld restricties opgenomen zijn ten aanzien van functies vanwege de aanwezige bodemkwaliteit.

Omgevingsverordening

Om invulling te geven aan haar taak stelt de provincie regels op over de fysieke leefomgeving in de omgevingsverordening. Provincies hebben ter uitvoering van de kaderrichtlijn water en grondwaterrichtlijn een taak bij het beheer van watersystemen die niet in beheer zijn bij het Rijk, en de bescherming van de kwaliteit van het grondwater waaruit water voor de bereiding van drinkwater wordt gewonnen.

De taak van de provincie omvat allereerst de aanwijzing van grondwater-beschermingsgebieden. Voor die gebieden stelt de provincie in haar omgevingsverordening regels die ertoe strekken de kwaliteit van het te onttrekken water te beschermen zodat het geschikt is als grondstof voor de drinkwatervoorziening en andere hoogwaardige toepassingen. Dit wordt nader ingekleed via instructieregels op grond van artikel 2.24 van de Omgevingswet (zie artikel 2.27, onder d, Omgevingswet). De door de provincie te stellen regels kunnen zich richten tot gemeenten om bepaalde regels in het omgevingsplan op te nemen die het beschermen van de bodem in die gebieden effectueren (getrapte instructieregels, met toepassing van artikel 2.22 van de Omgevingswet). De regels in de omgevingsverordening kunnen zich ook rechtstreeks richten tot burgers en bedrijven (artikel 4.1 Omgevingswet). Het betreft dan veelal regels aan milieubelastende activiteiten die de kwaliteit van het grondwater negatief kunnen beïnvloeden.

Waterschapsverordening

De verordening van het waterschap bevat regels over de fysieke leefomgeving. Gelet op het functionele karakter van het waterschap hebben deze regels niet betrekking op de hele fysieke leefomgeving, maar alleen op het watersysteem binnen het beheergebied van het waterschap. De waterschapsverordening bevat onder meer de gebods- en verbodsbepalingen, die zich richten tot onderhoudsplichtigen en diegenen die handelingen uitvoeren in watersystemen. Dit kan bijvoorbeeld een verbod betreffen om zonder een omgevingsvergunning een activiteit te verrichten.

Waar dit in het belang van de bescherming van de grondwaterkwaliteit c.q. het beheer van historische grondwaterverontreinigingen noodzakelijk is, bevat de waterschapsverordening ook regels die voortvloeien uit door de provincie vastgestelde instructieregels.²²

Omgevingsvergunning

Een omgevingsvergunningplicht kan ontstaan uit de Omgevingswet zelf of op grond van een waterschapsverordening, een omgevingsverordening van de provincie of een omgevingsplan van de gemeente. Gemeente, provincie, waterschap en Rijk kunnen bevoegd gezag zijn voor een omgevingsvergunning voor activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving, zoals milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten. In

²² zie hiervoor de artikelsgewijze toelichting, Kamerstukken II, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, p. 426–427.

de bij algemene maatregel van bestuur uit te werken beoordelingsregels voor die omgevingsvergunningen zullen ook de gevolgen voor de bodem worden meegenomen.

Het beschermen van de bodem is één van de belangen die kunnen worden betrokken bij het beoordelen van aanvragen om een omgevingsvergunning. Hetzelfde geldt overigens bij het opstellen van direct werkende rijksregels over milieubelastende activiteiten.

Het huidige toetsingskader uit de Nederlandse Richtlijn Bodem (NRB) zal de basis vormen voor de uitwerking van het toetsingskader in de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet. Aan de omgevingsvergunning kan een gemeente maatwerk voor de initiatiefnemer koppelen.

Projectbesluit

Een groot project van bovengemeentelijk of nationaal belang kan worden uitgevoerd met een projectbesluit, dat diverse aspecten van de leefomgeving raakt. Bij een projectbesluit kan regelgeving of besluitvorming op het gebied van bodem of grondwater(kwaliteit) in het spel zijn. Bijvoorbeeld in verband met grondverzet, bronbemaling in de buurt van een verontreiniging of verbetering van de bodemkwaliteit voor een gevoelige functie.

Het bevoegd gezag voor het projectbesluit kan bepalen dat de met het project geassocieerde uitvoeringsbesluiten gecoördineerd worden voorbereid (zie artikel 5.45 van de Omgevingswet). Het kan bijvoorbeeld gaan om een omgevingsvergunning waarbij bodemaspecten spelen. Binnen het projectbesluit vindt een integrale afweging plaats waarbij alle geldende normen en beoordelingsregels worden betrokken (waaronder die voor bodem).

Beperkte omvang van dit wetsvoorstel

De Omgevingswet biedt over het geheel genomen al voldoende ruimte om het onderwerp bodem te kunnen regelen en om het instrumentarium van de Omgevingswet ook voor bodem te kunnen inzetten op de wijze zoals in deze memorie van toelichting beschreven. Hierdoor kan dit wetsvoorstel beperkt van omvang blijven.

Het toepassingsgebied, het instrumentenpakket, het belangenkader en de delegatiegrondslagen van de Omgevingswet zijn in de meeste gevallen breed genoeg om bodem daarin te kunnen betrekken. De Omgevingswet is van toepassing op de fysieke leefomgeving en op activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (artikel 1.2 Omgevingswet). Bodem wordt daar expliciet genoemd als onderdeel van de fysieke leefomgeving. De in de Omgevingswet opgenomen grondslagen voor het stellen van instructieregels door het Rijk (hoofdstuk 2 van de Omgevingswet) zijn op zich voldoende ruim om ook vanwege het beschermen van de bodem regels te kunnen stellen over bijvoorbeeld de inhoud van een omgevingsplan. Omwille van de duidelijkheid wordt dit nog geëxpliciteerd in artikel 2.28 van de Omgevingswet. Ook de grondslagen in hoofdstuk 4 van de Omgevingswet (Algemene regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving) voor het stellen van rechtstreeks werkende decentrale en Rijksregels zijn voldoende ruim. De regels over de omgevingsvergunning in hoofdstuk 5 van de Omgevingswet zijn eveneens voldoende breed voor bodem. In deze memorie van toelichting wordt op diverse punten beschreven welke gevolgen de invoering van de Omgevingswet instrumenten heeft op het beleidsterrein van bodem. In de toelichting op de uitvoeringsregelgeving zal de vergelijking met de

huidige situatie nader worden toegelicht, omdat met de uitvoeringsregeling het beeld completer zal zijn.

Uiteindelijk bleek slechts een beperkt aantal aanvullingen op het wettelijke stelsel van de Omgevingswet nodig te zijn om het nieuwe bodembeleid adequaat te kunnen instrumenteren op het niveau van wet en uitvoeringsregelgeving. Die aanvullingen zijn opgenomen in dit wetsvoorstel. De meeste aanvullingen hebben betrekking op de ondersteunende instrumenten die hierna in paragraaf 3.2 worden behandeld.

3.2 Ondersteunende instrumenten Omgevingswet voor bodembeleid

Gedoogplichten

Hoofdstuk 10 van de Omgevingswet bevat gedoogplichten die van rechtswege gelden (afdeling 10.2) en gedoogplichten die bij beschikking moeten worden opgelegd (afdeling 10.3). Zonder gedoogplicht is het niet mogelijk om een inbreuk te maken op het eigendoms- of zakelijk recht in de gevallen waarin een grondeigenaar of een andere rechthebbende, zoals een pachter of huurder, geen medewerking wil verlenen. Omdat doorgaans voor de werken van algemeen belang waar de gedoogplichten in dit hoofdstuk op zien het niet nodig is de grond te onteigenen, kan worden volstaan met een beperktere ingreep in het eigendomsrecht, namelijk een gedoogplicht. Aan het opleggen van een gedoogplicht bij beschikking zijn op basis van de Omgevingswet, artikel 10.11, criteria verbonden. Zo is het onder meer een voorwaarde dat er een redelijke poging is ondernomen om tot overeenstemming te komen en moet de ingreep niet dusdanig zijn dat onteigening in de rede ligt. Paragraaf 4.10 van de memorie van toelichting bij de Omgevingswet bevat een meer uitgebreide toelichting op de algemene werking van het instrument gedoogplicht²³.

Voor bodem zijn er vier situaties te onderscheiden waarin het noodzakelijk kan zijn dat er een gedoogplicht van rechtswege geldt of een gedoogplicht bij beschikking wordt opgelegd. Het gaat dan om de volgende situaties:

1. het dulden van grondwaterbeheer (van rechtswege);
2. maatregelen toevalsvondst van verontreiniging op of in de bodem (van rechtswege);
3. nazorg (bij beschikking);
4. verontreiniging van de bodem zorgplicht of ongewoon voorval (bij beschikking).

De huidige Wet bodembescherming kent een delegatiegrondslag voor gedoogplichten voor bodemonderzoek; die gedoogplichten worden met dit wetsvoorstel op het niveau van de wet geregeld. Daarbij wordt bovendien de reikwijdte enigszins verbreed om milieuschade te kunnen aanpakken, zoals hierna en in de artikelsgewijze toelichting nader wordt toegelicht.

De aanpak van milieuschade is van groot algemeen belang, temeer als die verontreiniging significante gezondheidsrisico's oplevert (vooral bij de toevalsvondst kunnen acute en onaanvaardbare gezondheidsrisico's aan de orde zijn). Daarnaast zijn de drinkwatervoorziening en duurzame energie (bodemonergiesystemen) afhankelijk van een doeltreffend grondwaterbeheer.

²³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr 3.

Aangezien een verontreiniging, vooral van het grondwater, niet ophoudt bij de grens van een perceel, zijn bij de aanpak van een dergelijke verontreiniging vaak meerdere eigenaren betrokken. Dat betekent dat de noodzakelijke maatregelen in beginsel alleen mogelijk zijn als alle betrokken eigenaren toegang en medewerking verlenen.

Het algemeen belang van de aanpak van milieuschade delft in de huidige uitvoeringspraktijk soms het onderspit als een van de betrokken eigenaren niet wil meewerken, bijvoorbeeld omdat geen overeenstemming wordt bereikt over de voorwaarden voor instemming.

Daarom bestaat behoefte aan een instrument dat het bevoegd gezag in staat stelt om een afweging te maken of in een voorkomend geval het algemeen belang van milieumaatregelen zwaarder weegt dan het individuele belang van een van de eigenaren van verontreinigde percelen en een (beperkte) inbreuk op eigendomsrecht gerechtvaardigd is. De rechtsbescherming voor de betrokken eigenaren is verzekerd doordat er beroep open staat tegen een gedoogplichtbeschikking. De Omgevingswet regelt in hoofdstuk 15 de mogelijkheden tot vergoeding van schade die kan voortvloeien uit een gedoogplicht.

Het gaat bij gedoogplichten voor de aanpak van bodemverontreiniging om sterk uiteenlopende maatregelen, afhankelijk van de situatie: soms gaat het alleen om de aanleg van een peilbuis om monitoring mogelijk te maken, om monsters te nemen ten behoeve van bodemonderzoek, of het kan gaan om het afgraven van grond of het slaan van een (ondergrondse) damwand. Er is dan ook een per geval verschillende mate waarin een dergelijke maatregel inbreuk zou kunnen maken op de gebruiksmogelijkheden van een perceel. Dat is dan ook sterk bepalend voor de belangenafweging. Aan een gedoogplicht gaat uiteraard de inspanning vooraf om in minnelijk overleg overeenstemming te bereiken. Als toch een gedoogplicht noodzakelijk is omwille van het algemeen belang dan is een zorgvuldige belangenafweging van groot belang.

Publiekrechtelijk kostenverhaal (grondexploitatie)

In hoofdstuk 12 van de Omgevingswet zijn de hoofdlijnen van het wettelijk stelsel van publiekrechtelijk kostenverhaal bij locatie- en gebiedsontwikkeling (grondexploitatie) opgenomen. Dit wordt nader uitgewerkt in het aanvullingsspoor Grondeigendom.

Financiële bepalingen

Hoofdstuk 13 van de Omgevingswet bevat financiële bepalingen die rechtstreeks betrekking hebben op besluiten. Het gaat om financiële bepalingen over vergunningen, leges en interbestuurlijke financieringsregelingen.

De Wet bodembescherming bevat – sinds 1998 – een legesverbod voor beschikkingen (artikel 86a), omwille van het verlagen van de lasten voor bedrijven en de aanname dat leges milieu-investeringen zouden afremmen. Voor alle andere onderdelen van wetten die in de Omgevingswet opgaan, zoals de Wabo-vergunning, is het heffen van leges onder het huidige recht toegestaan. Ook onder de Omgevingswet blijft het voor die onderdelen van wetten mogelijk om leges te heffen. Continuering van het verbod voor bodem zou betekenen dat binnen één omgevingsvergunning zowel legesplichtige als niet-legesplichtige onderdelen bestaan. Het streven naar integratie en uniformering is aanleiding om de bestaande uitzonderingen op de hoofdregel te schrappen. Met de intrekking van de Wet bodembescherming is het

voormalige legesverbod opgeheven. Gemeenten en provincies maken de keuze of zij leges heffen voor besluiten die ze nemen op verzoek van burgers en bedrijven en bepalen de hoogte daarvan.²⁴

Het instrument financiële zekerheid kan worden ingezet bij het vooruitzicht dat maatregelen op termijn getroffen zullen worden omdat het bevoegd gezag de garantie wil hebben dat de veroorzaker te zijner tijd in staat zal zijn om de schadelast te dragen.

Onder de Omgevingswet kan het bevoegd gezag in voorkomende gevallen financiële zekerheidsstelling stellen. Voor activiteiten die onder algemene regels vallen, biedt hoofdstuk 4 van de Omgevingswet de algemene grondslag om bij algemene maatregel van bestuur te regelen dat er een bevoegdheid is voor het stellen van maatwerkvoorschriften. Op basis van die bevoegdheid kan het bevoegd gezag, als daar in een concreet geval aanleiding voor is, via een maatwerkvoorschrift financiële zekerheid stellen. Voor vergunningplichtige activiteiten bevat artikel 13.5 van de Omgevingswet een grondslag om aan de vergunning het voorschrift te verbinden dat financiële zekerheid wordt gesteld voor het nakomen van verplichtingen die in de vergunning zijn opgenomen of ter dekking van aansprakelijkheid voor schade die voortvloeit uit door de activiteit veroorzaakte nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. De gevallen waarom het gaat, worden bij algemene maatregel van bestuur aangewezen. Het is aan het bevoegd gezag om te beoordelen of uitstel met financiële zekerheidsstelling aan de orde is, bijvoorbeeld op basis van de voorgestelde maatregelen, de eventuele risico's voor de gezondheid en het milieu, de kosten in verhouding tot die risico's (doelmatigheid), de belangen van derden en de redelijkheid van de voorgestelde termijn. Het bevoegd gezag kan op deze wijze waarborgen dat de betaling van de kosten gewaarborgd blijft en deze kosten niet uiteindelijk voor rekening van de samenleving komen.

Bij bodemactiviteiten gaat het vaak om activiteiten die vallen onder algemene regels, waaronder de zorgplichten en de regels voor milieubelastende activiteiten. De zorgplichten die van toepassing zijn op het veroorzaken van nieuwe verontreinigingen, verplicht tot het direct nemen van maatregelen om de aantasting of verontreiniging en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken. Indien er sprake is van een ongewoon voorval, moeten die maatregelen onverwijld worden genomen.

Deze maatregelen kunnen ingrijpend zijn en kostbaar, bijvoorbeeld als het slopen van een bedrijfsgebouw noodzakelijk is om de verontreiniging ongedaan te maken. Indien in de nabije toekomst al werkzaamheden zijn gepland, is het niet altijd doelmatig om te verplichten dat de maatregelen direct worden genomen, zeker als de milieu en gezondheidsrisico's niet onaanvaardbaar zijn. Het is dan denkbaar dat de veroorzaker en de gemeente afspraken maken over een geschikt moment om de maatregelen uit te voeren. Onder het huidige artikel 13 van de Wet bodembescherming bestaat in de uitvoeringspraktijk onzekerheid over de mogelijkheid om tot een afweging te komen over het moment van het treffen van maatregelen. Bovendien heeft het bevoegd gezag onvoldoende zekerheid dat van uitstel geen afstel komt.

De Bedrijvenregeling, juridisch verankerd in het Besluit financiële bepalingen bodemsanering en de Regeling financiële bepalingen bodemsanering 2005, is een subsidieregeling voor eigenaren en erfpachters van in gebruik zijnde en blijvende bedrijfsterreinen voor de

²⁴ Kader voor de hoogte van leges is dat de optelsom van alle inkomsten uit leges niet hoger mag zijn dan de kosten die de gemeente daadwerkelijk maakt voor het uitvoeren van al die diensten.

aanpak van historische bodemverontreinigingen. Deze regeling werkt in de praktijk goed. De Omgevingswet biedt geen basis voor subsidieregelingen. De Bedrijvenregeling wordt daarom ingepast in en onder de Kaderwet subsidies I en M. De Bedrijvenregeling zal, voor zover nodig, worden gewijzigd. Dit zal worden meegenomen in de uitvoeringsregeling.

Kostenverhaal is mogelijk bij maatregelen in bijzondere omstandigheden. Wanneer de overheid (gemeente) zelf onderzoek doet en maatregelen treft in het kader van het wegnemen van onaanvaardbare risico's die samenhangen met historische bodemverontreinigingen, worden kosten gemaakt. Kosten die samenhangen met de bodemkwaliteit van een terrein komen in principe voor rekening van de eigenaar of erfpachter. Met het instrument zoals neergelegd in artikel 19.6 van de Omgevingswet kunnen de kosten, die gepaard gaan met het nemen van maatregelen, in het geval van onaanvaardbare risico's voor de gezondheid worden verhaald. De financiële instrumenten uit de Wet bodembescherming, gerelateerd aan de saneringsparagraaf, zoals de verplichte aankoopregeling op grond van de Wet bodembescherming, komen te vervallen. Het voornemen is om de mogelijkheid van kostenverhaal op grond van artikel 75 van de Wet bodembescherming te reguleren via de Invoeringswet Omgevingswet.

In dit wetsvoorstel worden geen voorstellen gedaan voor nieuwe financiële instrumenten.

In het Kabinetsstandpunt van 17 maart 2014 naar aanleiding van het OESO rapport «Water Governance in the Netherlands: Fit for the future?»²⁵ is aangegeven dat er een nadere verkenning van het bekostigingsvraagstuk van het Nederlandse waterbeheer zal plaatsvinden. Als algemene richting geldt daarbij het principe dat degenen die profijt hebben of ingrepen doen die effect hebben op het waterbeheer (zoals bijvoorbeeld de landbouw en de industrie) ook de daarbij behorende kosten dragen (het beginsel dat de gebruiker/vervuiler betaalt) en om de bekostiging zoveel mogelijk decentraal te beleggen, waar dit efficiënt is.

Digitalisering en informatie

De afgelopen 40 jaar is er veel bodemdata en informatie verzameld en vastgelegd. Daarnaast is het gebruik van en de behoefte aan goede bodemdata en -informatie de laatste decennia sterk toegenomen. Dit betreft data en informatie over waar verontreinigingen (kunnen) zitten, over de kwaliteit (aard, mate en oorzaak van verontreiniging) van een perceel en inzicht in de algemene en basis of achtergrond kwaliteit van de bodem. Gevallen van ernstige bodemverontreiniging werden geregistreerd in het kadaster. Door informatiebeheer kwam er zicht op en inzicht in de omvang van de bodemverontreiniging in Nederland en de voortgang van de saneringsoperatie.

Ook onder de Omgevingswet is feitelijke bodeminformatie en een goed beheer van deze informatie essentieel voor beleidsontwikkeling en besluitvorming. Informatie kan voor decentrale overheden noodzakelijk zijn om een integrale afweging te kunnen maken. Daarnaast hebben initiatiefnemers behoefte aan duidelijke, online toegankelijke informatie over geldend beleid en gestelde regels. Het gebruik van die gegevens kan ook leiden tot verbreding van kennis en vermindering van onderzoekskosten.

²⁵ Kamerstukken II, 2013–2014, 28 966, nr. 27.

Bodeminformatie kan betrekking hebben op:

- de toestand (fysische, biologische en chemische kwaliteit) van de bodem (onderzoek, landsdekkend beeld, enzovoorts) onder andere ter voorbereiding van het opstellen van een omgevingsvisie;
- de aanvaarbaarheid van risico's (onderzoek);
- de gevolgen van activiteiten voor de bodem (verontreiniging, aantasting) ter voorbereiding van een vergunningaanvraag;
- het toepassen van grond (geschiktheid kwaliteit, Bodemkwaliteitskaart);
- het gebruik en de functie van de bodem (omgevingsplan).

In de Omgevingswet is aangegeven dat informatie goed ontsloten dient te zijn en, wanneer mogelijk, ook herbruikbaar ter voorkoming van dubbel onderzoek (hergebruik van gegevens). Het digitaal stelsel van informatievoorziening over de fysieke leefomgeving voorziet in het gecoördineerd verzamelen van omgevingsdocumenten en andere gegevens over de fysieke leefomgeving. Doel hiervan is het op een toegankelijke manier ontsluiten van gegevens of informatie over de fysieke leefomgeving, het verminderen van onderzoekslasten en het ondersteunen van bestuursorganen bij de uitoefening van hun taken op grond van de Omgevingswet. Op 21 april 2016 is over dit digitale stelsel een financieel akkoord Omgevingswet gesloten door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, de VNG, het IPO en de UvW.

Hoofdstuk 16 van de Omgevingswet biedt specifieke procedurele bepalingen voor elektronisch verkeer rond besluitvorming over de fysieke leefomgeving. Het betreft onder meer regels over het elektronisch indienen van een aanvraag of een melding, de landelijke voorziening waar deze indiening plaatsvindt en eisen aan omgevingsdocumenten. Hoofdstuk 20 van de Omgevingswet regelt het gegevensbeheer en de toegang tot gegevens, waaronder omgevingsdocumenten. Bodeminformatie is onderdeel van de gegevens over de fysieke leefomgeving.

Adviseurs

Hoofdstuk 17 van de Omgevingswet bevat regels over adviesorganen en adviseurs. In de nieuwe regelgeving voor bodem komt de rol van de Technische Commissie Bodem (TCB) als vaste adviescommissie te vervallen. Het betrokken onderdeel van de Wet bodembescherming keert daarom niet terug in de nieuwe wetgeving. De commissie heeft haar diensten bewezen bij alle veranderingen in het bodembeleid van de afgelopen jaren. In de brede context en integrale benadering van de fysieke leefomgeving passen de werkzaamheden van een sectorale commissie echter niet langer. Dit is ook in lijn met het kabinetsbeleid²⁶ om nieuwe vaste adviesraden en -commissies op rijksniveau te bezien op hun nut en noodzaak. Daarom is besloten om de algemene advieswerkzaamheden van de commissie in 2016 te beëindigen.²⁷ De werkzaamheden van de TCB blijven tot de intrekking van de Wet bodembescherming beperkt tot de wettelijk verplichte adviezen. Omdat kennis een belangrijk element is in het bodembeleid, wordt gezocht naar een flexibeler model voor technisch-wetenschappelijke kennis die afhankelijk van de maatschappelijke opgave kan worden ingezet voor onderzoek en advisering. De TCB is gevraagd hierover mee te denken en te adviseren. Ook de andere overheden worden hierbij betrokken.

²⁶ Zoals vastgelegd in de Kaderwet adviescolleges.

²⁷ Kamerstukken II 2015/16, 28 663, nr. 64.

Bijzondere omstandigheden

Bijzondere omstandigheden vergen bijzondere bevoegdheden. Deze zijn neergelegd in hoofdstuk 19 van de Omgevingswet. De verplichtingen en bevoegdheden hebben vooral betrekking op «ongewone voorvallen». Dat zijn gebeurtenissen die afwijken van het normale verloop van activiteiten en die significante nadelige gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving. Deze regels gaan over het (laten) nemen van maatregelen en het inwinnen van nadere informatie. Voor bodem zijn twee bijzondere omstandigheden te onderscheiden, die vragen om bijzondere bevoegdheden:

- een bodemverontreiniging als gevolg van een ongewoon voorval (zie paragraaf 3.3.1.2);
- een toevalsvondst op of in de bodem met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid (zie paragraaf 3.3.3).

Daarnaast wordt met het wetsvoorstel een noodregeling bodem ingevoegd in hoofdstuk 23 van de Omgevingswet. De bevoegdheid om een noodregeling te treffen strekt ter vervanging van artikel 20 Wet bodembescherming en is bedoeld voor bijzondere omstandigheden waarin het volgen van de normale wettelijke procedure voor een algemene maatregel van bestuur te veel tijd zou kosten. Zie verder de artikelsgewijze toelichting bij artikel 23.6a van dit wetsvoorstel.

Monitoring

Monitoring van nazorgverplichtingen bij de vaste bodem, bijvoorbeeld van het in stand houden van een leeflaag of de beheersing van een (rest)verontreinigingen in het grondwater, wordt uitgevoerd door de eigenaar of de initiatiefnemer. De verplichting tot monitoring wordt, wanneer dat aan de orde is, opgelegd in algemene regels of in vergunningvoorschriften. 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. Voor de monitoring van de grondwaterkwaliteit wordt gebruikt gemaakt van het landelijk meetnet grondwaterkwaliteit van het RIVM en/of de provinciale meetnetten grondwaterkwaliteit.

3.3 Aanvullende instrumenten voor bodembeleid

In onderstaand schema wordt op hoofdlijnen aangegeven hoe wordt omgegaan met de risico's ontstaan door een bodemverontreiniging onder de Omgevingswet. In het schema is pijler 2, die ziet op het evenwichtig toedelen van functies aan locaties en niet op activiteiten, niet opgenomen.

Bodemverontreinigingen onder de Omgevingswet			
	Pijler 1	Pijler 3	
Soort verontreiniging	Op of na 1 januari 1987 of op of na 1 juli 1993 voor asbest (nieuwe verontreinigingen)	Ontstaan voor 1 januari 1987 respectievelijk 1 juli 1993 (historische verontreinigingen)	
Doel	Voorkomen van nieuwe verontreinigingen en aantastingen; gevolgen beperken en zoveel mogelijk ongedaan maken	Voorkomen van blootstelling aan onaanvaardbare risico's voor de gezondheid	Beheer van risico's; zo nodig risicoreducerende maatregelen op natuurlijk moment

Bodemverontreinigingen onder de Omgevingswet					
	Pijler 1		Pijler 3		
Wie aan zet	Maatregelen door veroorzaker	Maatregel door grondeigenaar (burger of bedrijf)	Maatregel door overheid als grondeigenaar (burger of bedrijf) niet handelt	Maatregel door burger of bedrijf/ Initiatiefnemer	Maatregel door overheid
Instrumenten	– Zorgplichten – Preventieve bepalingen – Maatregel in bijzondere omstandigheden (ongewoon voorval)	Regeling van de toevalsvondst op of in de bodem met onaanvaardbare risico's voor de mens	Regeling van de toevalsvondst op of in de bodem met onaanvaardbare risico's voor de mens	Regels gekoppeld aan activiteiten, zoals – bouwen – graven in verontreinigde grond – toepassen grond, baggerspecie en bouwstoffen – wateractiviteiten	Programma (omgevingsvisie)

3.3.1 Voorkomen van bodemverontreiniging en bodemaantasting
 Ter bescherming van de bodem worden op rijksniveau regels gesteld voor milieubelastende activiteiten, de zogenaamde preventieve bepalingen die betrekking hebben op het verrichten van activiteiten op of in de bodem. De inhoud van deze preventieve bodemregelgeving onder de Wet bodembescherming wordt in beginsel zonder inhoudelijke wijzigingen verwerkt in de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet. Daarnaast zijn zorgplichten (zie paragraaf 3.3.1.1) van toepassing. Voor milieubelastende activiteiten, die niet op rijksniveau worden gereguleerd, kunnen andere overheden regels stellen. Wanneer er zich een bijzondere omstandigheid voordoet, kunnen de bevoegdheden van afdeling 19.1 van de Omgevingswet over het ongewoon voorval worden ingezet (zie paragraaf 3.3.1.2).

3.3.1.1 Zorgplichten

De zorgplicht is in de Wet bodembescherming (artikel 13) een belangrijk instrument voor het voorkomen en herstellen van nieuwe bodemverontreinigingen en aantastingen. Daarmee geeft het ook invulling en uitvoering aan het principe van «de vervuiler betaalt», mede voortvloeiend uit de EU-richtlijn milieuaansprakelijkheid²⁸.

Het gaat hierbij niet alleen om verontreinigingen door chemische stoffen, maar ook om aantasting door het aanbrengen van veranderingen in de (geologische) structuur van de bodem of in de fysisch-mechanische eigenschappen van de bodem. Kort gezegd komt het erop neer dat een ieder ervoor moet zorgen dat nieuwe bodemverontreinigingen en bodemaantastingen worden voorkomen. Doet zo'n verontreiniging of aantasting zich toch voor, dan is de veroorzaker verplicht (meestal onverwijld) alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd om de verontreiniging of aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken.

Artikel 13 van de Wet bodembescherming is van toepassing op een uitgebreide verzameling handelingen (benoemd in de artikelen 6 tot en met 11 van die wet) die verontreiniging of aantasting kunnen veroorzaken. De zorgplicht geldt sinds 1 januari 1987. Uitsluitend voor de stof asbest is de zorgplicht op 1 juli 1993 in werking getreden, de datum waarop de verkoop en het bedrijfsmatig gebruik van asbest werd verboden. Dergelijke nieuwe gevallen van bodemverontreiniging met asbest dienen op grond van de zorgplicht (ongeacht het asbestgehalte) voor zover

²⁸ Paragraaf 4.2 van deze memorie van toelichting.

redelijkerwijs mogelijk is, volledig tot de nulwaarde (detectiegrens) verwijderd te worden.

Deze zorgplicht heeft zelfstandige betekenis naast meer specifieke voorschriften met een preventief karakter, bijvoorbeeld bepalingen van het Activiteitenbesluit milieubeheer (binnen Wm-inrichtingen). Artikel 13 kan zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk worden gehandhaafd.

Uit het voorgaande is af te leiden dat artikel 13 van de Wet bodembescherming hoofdzakelijk twee functionaliteiten kent:

- een verbod om te verontreinigen of aan te tasten, en
- een handhaafbare verplichting voor de veroorzaker om maatregelen te nemen om verontreiniging of aantasting ongedaan te maken.

Het nieuwe stelsel brengt met zich dat de diverse functionaliteiten van artikel 13 Wet bodembescherming op verschillende plaatsen binnen het stelsel van de Omgevingswet een plaats krijgen, zoals in onderstaand schema is weergegeven.

Instrument in stelsel Omgevingswet	Hoe werkt het instrument en welke functie van artikel 13 Wet bodembescherming krijgt daar een plaats?
Algemene zorgplicht in de wet (artikel 1.7 OW activiteit met nadelige gevolgen)	Eenieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving, is verplicht alle maatregelen te nemen om die te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken. Deze bepaling omvat beide functies zoals hierboven benoemd en is bestuursrechtelijk handhaafbaar (last onder dwangsom en bestuursdwang) maar niet strafrechtelijk.
Algemene rijksregels voor activiteiten in ontwerpBesluit activiteiten leefomgeving, in het bijzonder de specifieke zorgplicht	De specifieke zorgplicht in het ontwerpBesluit activiteiten leefomgeving regelt het voorkomen, beperken of ongedaan maken van nadelige gevolgen. Deze specifieke zorgplicht betreft beide functies en is zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk handhaafbaar. Deze specifieke zorgplicht geldt voor een beperkt aantal activiteiten (alleen degenen die zijn aangewezen in het ontwerpBesluit activiteiten leefomgeving).
Ongewoon voorval (afdeling 19.1 Ow)	Afdeling 19.1 regelt dat het bevoegd gezag aanwijzingen kan geven aan de veroorzaker van een ongewoon voorval over preventieve en herstelmaatregelen, of de bevoegdheid om die maatregelen zo nodig zelf te treffen (met kostenverhaal). Afdeling 19.1 verplicht de veroorzaker niet <i>van rechtswege</i> om die maatregelen te treffen, anders dan artikel 13 Wet bodembescherming.
Omgevingsplan of omgevingsverordening	Gemeenten en provincies kunnen in het omgevingsplan respectievelijk de omgevingsverordening een verbod, een opruimplicht of andere regels stellen. Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving mogelijk (overtreding van een decentrale verordening kent in de huidige Wet op de economische delicten een andere strafmaat dan rijksregels).

Een functionaliteit die nog niet is gedekt door de instrumenten zoals hierboven weergegeven, is het verbod om door (opzettelijk) handelen of nalaten te verontreinigen of aan te tasten en de strafrechtelijke handhaving daarvan. Het gaat om een vangnet voor activiteiten die niet onder het ontwerpBesluit activiteiten leefomgeving vallen en waarvoor ook decentraal geen bodembeschermende regels zijn gesteld, maar wel significant zijn. Daarom bestaat het voornemen om in de Invoeringswet Omgevingswet een aanvullende voorziening met die strekking te regelen, conform het streven in de stelselherziening om zoveel mogelijk uniform te regelen voor de diverse aspecten van de fysieke leefomgeving.

3.3.1.2 Ongewoon voorval

Een ongewoon voorval betreft een actuele gebeurtenis die noopt tot snel ingrijpen, zonder eerst de verschillende fasen te doorlopen, die normaal aan het tegengaan van verontreinigingen voorafgaan. Door op korte termijn maatregelen te nemen, kan immers worden voorkomen dat de dreigende verontreiniging daadwerkelijk plaatsvindt of dat de al optredende verontreiniging ernstiger vormen aanneemt.

De regeling voor ongewone voorvallen is te vinden in hoofdstuk 19 van de Omgevingswet (Bevoegdheden in bijzondere omstandigheden). Een ongewoon voorval, dat een verontreiniging of aantasting van de bodem tot gevolg heeft, valt onder het begrip ongewoon voorval zoals dat onder de Omgevingswet is gedefinieerd.²⁹ De regeling uit afdeling 19.1 van de Omgevingswet is daarmee van toepassing.

De sturingsmogelijkheid komt te liggen bij de gemeenten. Daarnaast is in het nieuwe stelsel geen rol meer weggelegd voor de commissaris van de Koning. Dit strookt met het uitgangspunt van de Omgevingswet dat slechts één bestuurslaag verantwoordelijk is. De gemeente –als bevoegd gezag – verplicht de veroorzaker tot het treffen van maatregelen die redelijkerwijs van hem kunnen worden verlangd en beoordeelt daarbij welke maatregelen nodig zijn. Daarnaast kan de gemeente aanwijzingen geven. Wanneer nodig kan de gemeente zelf overgaan tot het treffen van maatregelen en vervolgens de kosten verhalen op de veroorzaker.

3.3.2 Beheer historische verontreinigingen

In het omgaan met historische verontreinigingen staat in het toekomstige stelsel niet meer «het geval van bodemverontreiniging» centraal, maar wordt naar de kwaliteit van de bodem gekeken wanneer daar een natuurlijke aanleiding voor is, namelijk bij (voorgenomen) activiteiten in de fysieke leefomgeving. Onder de Wet bodembescherming werd voor het omgaan met historische verontreinigingen en het doen van onderzoek «het geval van bodemverontreiniging» als uitgangspunt genomen. In het nieuwe systeem bepaalt de activiteit de benodigde bodemkwaliteit en het gebied dat moet worden onderzocht.

Met het oog op een doelmatige en doeltreffende uitoefening van taken en bevoegdheden wordt een aantal specifieke activiteiten in of op de bodem op rijksniveau gereguleerd.

Het betreft eisen aan de bodemkwaliteit bij het bouwen van een gebouw met een verblijfsfunctie (paragraaf 3.3.2.1), graven in de bodem (projectmatig grondverzet en tijdelijk uitplaatsen) (paragraaf 3.3.2.2), het toepassen van grond, baggerspecie en bouwstoffen (paragraaf 3.3.2.3), en wateractiviteiten, zoals wateronttrekkingsactiviteiten (paragraaf 3.3.2.4). Voor andere activiteiten dan bouwen van een gebouw met een verblijfsfunctie kunnen gemeenten regels opnemen in het omgevingsplan.

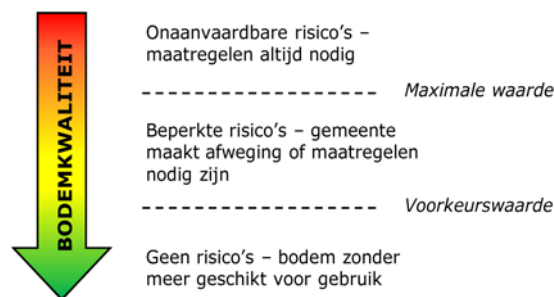
3.3.2.1 Eisen aan de bodemkwaliteit bij het bouwen van een gebouw met een verblijfsfunctie

Een categorie activiteiten in relatie tot bodemkwaliteit waarvoor het Rijk regels stelt, betreft het bouwen van een gebouw met een verblijfsfunctie, dat de bodem raakt en waar langdurig mensen verblijven.

²⁹ Ongewoon voorval: gebeurtenis, ongeacht de oorzaak daarvan, die afwijkt van het normale verloop van een activiteit, zoals een storing, ongeluk, calamiteit, waardoor significante nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving ontstaan of dreigen te ontstaan, waaronder: a. een geval van een inbreuk op vergunningvoorwaarden als bedoeld in artikel 8 van de richtlijn industriële emissies, of b. een zwaar ongeval als bedoeld in artikel 3, onderdeel 13, van de Seveso-richtlijn.

Deze activiteiten leveren indirecte potentiële risico's voor de gezondheid op wanneer er sprake is van een bodemverontreiniging. De risico's voor de gezondheid komen niet zozeer voort uit de activiteit bouwen, maar als gevolg van blootstelling aan de bodemverontreiniging, bijvoorbeeld via gewassen in de tuin, huisstof of uitdamping bij het gebruik van de gebouwen. Het bouwen van een gebouw met een verblijfsfunctie op een bodemkwaliteit boven de door het Rijk vastgestelde maximale waarde is daarom alleen mogelijk nadat de initiatiefnemer maatregelen heeft genomen om de blootstelling aan de bodemverontreiniging in voldoende mate te beperken. Dit zal worden vastgelegd in de uitvoeringsregelgeving.

Deze regeling op rijksniveau biedt een basisbeschermingsniveau door een instructieregel te stellen. De gemeente stelt in het omgevingsplan vast welke eisen worden gesteld aan de kwaliteit van de bodem bij het realiseren van functies door middel van bouwactiviteiten. Het voorgenomen type bodemgebruik en de gewenste bodemkwaliteit spelen in de afweging een rol. Gemeenten stellen in hun omgevingsplan per gebied de grens vast waarboven niet kan worden gebouwd zonder dat de initiatiefnemer aanvullende maatregelen neemt. Een aanvullende maatregel kan de voorwaarde zijn om eerst een bodemsanering te uitvoeren maar is niet beperkt tot sanering; het kan ook gaan om een andere maatregel om blootstelling te beperken, bijvoorbeeld een constructieve maatregel. Die afweging maakt het lokale bevoegd gezag in het omgevingsplan. Deze grens mag niet hoger zijn dan de door het Rijk vastgestelde maximale waarde. Bij de keuze van de waarde kan de gemeente bijvoorbeeld het gebruik van de grond in het specifieke gebied of het belang van de ecologie meewegen. Zo kunnen gemeenten met ecologieambities strenge eisen stellen en gemeenten met dichtbebouwde binnensteden zich richten op onaanvaardbare risico's voor de gezondheid.



Aandachtsgebieden in verband met bodemonderzoek

Om te bepalen of op een bepaalde locatie sprake is van een bodemverontreiniging die risico's oplevert, is bodeminformatie nodig. Op basis van de onderzoeken uit het verleden is goed bekend waar er mogelijk sprake is van bodemverontreinigingen. Een gemeente kan aangeven waar de kans op een nog niet ontdekte bodemverontreiniging dusdanig groot is dat het gerechtvaardigd is dat de gemeente een initiatiefnemer verplicht een bodemonderzoek te doen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een gevoelig gebruik in diffuus verontreinigde gebieden (historische binnensteden) of, op locaties waar in het verleden bodembedreigende activiteiten zijn uitgevoerd. Het is dus niet meer nodig om voor iedere bouwactiviteit eerst een (kostbaar) bodemonderzoek te doen. Door deze meer gerichte benadering is de verwachting dat het aantal onderzoeken kan worden beperkt. Beperking van de onderzoekslasten past binnen de verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht. De betere beschikbaarheid van informatie over de bodem maakt doorlooptijden van procedures korter en helpt om onderzoekslasten te verlagen.

Of en in welke mate een gemeente dergelijke informatie op een kaart zal zetten, is afhankelijk van de beschikbaarheid en de mate van digitalisering van informatie in een gemeente, alsmede de te verwachten (ruimtelijke) ontwikkelingen. Gemeenten zullen worden gestimuleerd om op basis van deze gegevens aandachtsgebieden aan te wijzen waar een gerede kans bestaat dat de voorgenomen functie van een gebouw kan leiden tot risico's voor de gezondheid en waar derhalve een uitgebreid bodemonderzoek aan de orde is. Bij de uitvoeringsregelgeving zal ook worden gezien of de reeds ingediende of opgestelde bodemonderzoeken in de toekomst kunnen worden hergebruikt of andere beschikbare bodeminformatie volstaat om een goede beoordeling van een bouwplan te maken.

Eisen aan bodemonderzoek

Uit het oogpunt van efficiency worden landelijke, uniforme regels gesteld voor de uitvoering van bodemonderzoek, onder meer gebaseerd op de nu al door iedere gemeente toegepaste NEN-normen en beoordelingsrichtlijnen en protocollen voor de kwaliteit van uitvoering. Voor bodemonderzoek wordt nu in zowel de nationale regels als de lokale regels gebruik gemaakt van deze NEN-normen, beoordelingsrichtlijnen en protocollen. Deze normen en beoordelingsrichtlijnen werken naar ieders tevredenheid en geven duidelijkheid aan alle betrokkenen over de wijze waarop bodemonderzoek moet worden uitgevoerd. Dit is ook van belang voor het hergebruik van grond en in relatie tot Arbowetgeving. Met landelijke, uniforme regels wordt voorkomen dat iedere gemeente in het omgevingsplan uitvoerige, technische regelgeving moet opnemen, die naar verwachting in iedere gemeente gelijk zal zijn. In de huidige uitvoeringspraktijk is gebleken dat hierbij weinig behoefte is aan lokaal maatwerk. Uniforme regelgeving is ook van belang voor de voorspelbaarheid en een efficiënte uitvoering door aannemers en adviesbureaus.

Risicoreducerende maatregelen

Als bij een voorgenomen bouwactiviteit blijkt dat voor de locatie de bij de bodemfunctie wonen behorende waarde wordt overschreden, kan het bouwen alleen doorgang vinden nadat de initiatiefnemer maatregelen heeft genomen om de risico's te reduceren, zoals het verbeteren van de bodemkwaliteit, het aanbrengen van een afdeklaag of het aanpassen van het bouwplan. De Wet bodembescherming kent al (sinds 10 jaar) algemene regels voor bodemsanering in standaardsituaties (het Besluit uniforme saneringen). Dit besluit bevat verschillende aanpakken zoals het ontgraven tot de terugsaneerwaarde en het aanbrengen van een isolatielaag. Deze regels worden in de uitvoeringspraktijk breed als positief ervaren. Omwille van een gelijkwaardig beschermingsniveau en uit een oogpunt van efficiency zullen deze regels op rijksniveau worden vastgelegd met mogelijkheden voor lokaal maatwerk waar dat nodig is. Bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving wordt gezien of de regels op basis van de ervaringen tot nu toe verder kunnen worden vereenvoudigd, op meer situaties kunnen worden toegepast en of in dat uitzonderlijke gevallen een vergunningplicht wenselijk is.

Onderdeel van risicoreducerende maatregelen kunnen nazorgverplichtingen en gebruiksbepkeringen zijn. Deze verplichtingen of beperkingen worden geregistreerd en kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben het in stand houden van een leeflaag of verhardingslaag of het naleven van een beperking dat er niet op grotere diepte gegraven mag worden in de resterende verontreiniging.

Het registreren van dit type maatregelen is en blijft vanwege de kenbaarheid nodig. Onder de Wet bodembescherming worden deze geregistreerd in de gemeentelijke beperkingen registratie of bij het Kadaster, verplicht op grond van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken. Hoe om te gaan met de registratie onder de Omgevingswet is een onderwerp dat nog in ontwikkeling is en zal verder vormgegeven worden in de uitvoeringsregelgeving.

3.3.2.2 Graven in de bodem

Naast de bouw van een gebouw met een verblijfsfunctie zijn er veel andere activiteiten waarbij grondwerk plaatsvindt, met name projectmatig grondverzet en tijdelijke uitplaatsen. Daarbij moet gedacht worden aan de bouw van opslagruimten, de aanleg van infrastructuur, landschapsinrichting, het leggen en verleggen van kabels en leidingen of andere ondergrondse infrastructuur en het inrichten van de openbare ruimte met verharding, straatmeubilair en groen.

Het is wenselijk om grondwerk ook in de Omgevingswet te reguleren om milieufraude, ongewenste verspreiding van verontreinigingen en daaruit voortkomende mogelijke risico's, functieverlies en waardevermindering te voorkomen. In de uitvoeringsregelgeving zullen regels worden gesteld aan het graven in de bodem. De regels kunnen betrekking hebben op de mogelijkheden voor het tijdelijk uitplaatsen van de grond, het gescheiden ontgraven van verschillende kwaliteiten, het afvoeren van de grond naar een verwerker, het eventueel daarbij benodigde onderzoek en kwaliteitsborging. Bij de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet zal worden bezien op welke wijze en bij welke activiteiten bodemonderzoek aan de orde is.

Op overtollige grond die moet worden afgevoerd, zijn de regels voor afvalstoffen van toepassing. Hergebruik moet worden gezien als een uitzondering op het stortverbod.

3.3.2.3 Toepassen van grond, baggerspecie en bouwstoffen

Voor het toepassen van bouwstoffen, grond en baggerspecie zijn regels opgenomen in met name het Besluit bodemkwaliteit. Uitgangspunt van het Besluit bodemkwaliteit is een goede balans tussen bescherming van de bodemkwaliteit enerzijds en het bieden van voldoende afzetmogelijkheden voor bouwstoffen, grond en baggerspecie anderzijds. Dit komt tegemoet aan de wens om maatschappelijke ontwikkelingen zoals woningbouw en de baggeropgave doorgang te laten vinden zonder de kwaliteit van de bodem te bedreigen. De regels uit het Besluit bodemkwaliteit bieden hiervoor een toereikend kader. Het voornemen is om een deel van deze regels, gericht op de toepasser, te verwerken in de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet, met enkele verbeterpunten die in de evaluatie van 2011³⁰ zijn benoemd. De grondslagen in hoofdstuk 4 van de Omgevingswet over rijksregels over milieubelastende activiteiten bieden hiervoor voldoende basis.

In datzelfde Besluit bodemkwaliteit zijn ook regels opgenomen voor de kwaliteit van de uitvoering van werkzaamheden in het bodembeheer (erkenningregeling Kwalibo). De erkenningregeling vindt zijn grondslag in, en is een uitwerking van hoofdstuk 11a van de Wet milieubeheer. Dit onderdeel van de Wet milieubeheer met de erkenningregeling Kwalibo in het Besluit bodemkwaliteit en de product gerelateerde voor grond-

³⁰ Bijlage bij brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 29 juni 2011 inzake de «Voortgang bodemsanering» (Kamerstukken II 2010/11, 30 015, nr. 44).

baggerspecie en bouwstoffen gaan vooralsnog niet over naar de Omgevingswet, maar blijft achter in de desbetreffende regelgeving. Omdat het belang van een goede kwaliteit van de uitvoering van werkzaamheden in het bodembeheer onder de Omgevingswet onverminderd groot is, wordt voor een goede aansluiting tussen de erkenningsregeling Kwalibo en het stelsel van de Omgevingswet gezorgd bij de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet.

3.3.2.4 Wateractiviteiten

Als gevolg van wateractiviteiten, zoals een grondwateronttrekking of als gevolg van het bouwen op een waterkering, kunnen historische grondwaterverontreinigingen worden beïnvloed (verminderd of verplaatst). Daarnaast kan door infiltratie de kwaliteit van het grondwater worden beïnvloed als het ingebrachte water een behoorlijke volume betreft met een hoge concentratie aan stoffen. Dit is meestal niet het geval omdat vaak redelijk schoon oppervlaktewater of elders onttrokken grondwater of hemelwater in de bodem wordt geïnfiltreerd dan wel geloosd.

In het systeem van de Omgevingswet worden deze activiteiten – het onttrekken van grondwater door een daartoe bestemde voorziening, en het in de bodem brengen van water, ter aanvulling van het grondwater, in samenhang met het onttrekken van grondwater door een daartoe bestemde voorziening – aangeduid als wateronttrekkingsactiviteiten. Over deze activiteiten kunnen op grond van hoofdstuk 4 van de Omgevingswet algemene regels worden gesteld. Deze activiteiten kunnen ook, in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, worden onderworpen aan een vergunningplicht.

Bij wateractiviteiten kan, net als bij het bouwen van een gebouw met een verblijfsfunctie en bij grondwerk, onderzoek naar de bodemkwaliteit aan de orde zijn.

3.3.3 Bevoegdheden en maatregelen bij een toevalsvondst op of in de bodem met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid

De bodem in Nederland is in het algemeen van goede kwaliteit. In de afgelopen decennia zijn de meest verontreinigde en risicovolle locaties actief opgespoord en gesaneerd of beheerst. Veel historische bodemverontreiniging is al gesaneerd. Ondanks al die inspanningen en alle kennis die is verzameld over bodemkwaliteit kan het niet volledig worden uitgesloten dat er toch een keer een onverwachte vondst kan opduiken die onaanvaardbare risico's voor de mens kan opleveren. In een dergelijke situatie is doortastend optreden nodig en daarvoor wordt de regeling van de toevalsvondst voorgesteld.

3.3.3.1 Onverwachte gebeurtenis of vondst in het stelsel van de Omgevingswet

Het stelsel van de Omgevingswet voorziet in diverse instrumenten die mogelijkheden bieden om op te treden bij een onverwachte gebeurtenis of vondst in relatie tot de bodem. Deze zijn deels te vinden in de Omgevingswet zelf en deels in de voorgenomen uitvoeringsregelgeving. Deze regelingen zijn deels gekoppeld aan activiteiten die worden verricht. Het gaat hierbij om:

– zorgplicht in de Omgevingswet

Artikel 1.7 van de Omgevingswet bepaalt dat eenieder die activiteiten verricht die nadelige gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving, verplicht is om deze gevolgen te voorkomen of zoveel mogelijk te

beperken of ongedaan te maken. Artikel 1.7 richt zich tot degene die de activiteit verricht.

– zorgplicht in uitvoeringsregelgeving

In het ontwerpBesluit activiteiten leefomgeving zal als onderdeel van de algemene rijksregels voor aangewezen milieubelastende activiteiten een specifieke, bestuurs- en strafrechtelijk handhaafbare zorgplicht worden opgenomen. Deze zorgplicht geldt voor degene die de desbetreffende activiteit verricht.

– ongewoon voorval

Hoofdstuk 19 van de Omgevingswet bevat bepalingen over ongewone voorvallen. Het gaat daarbij om gebeurtenissen die afwijken van het normale verloop van een activiteit, waardoor significante nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving ontstaan of dreigen te ontstaan. Deze regels zijn gericht tot het bevoegd gezag en tot de veroorzaker.

Anders dan de hiervoor genoemde instrumenten en situaties, is het ook denkbaar dat er verontreiniging wordt ontdekt die niet direct te herleiden is tot een (actuele of recente) activiteit. In aanvulling op bovengenoemde, aan activiteiten gerelateerde regelingen bevat dit wetsvoorstel een regeling voor onverwachte vondsten van een verontreiniging in of op de bodem met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid als gevolg van de blootstelling aan die verontreiniging. Dit wordt een toevalsvondst genoemd (artikel I, onderdeel K, bevat een definitie; zie ook de toelichting op dat onderdeel). Een toevalsvondst betekent in feite dat een reeds aanwezige maar tot dan toe onbekende verontreiniging wordt ontdekt, waarvan de veroorzaker niet (onmiddellijk) bekend is. Onder sommige omstandigheden is het niet ondenkbaar dat de vondst van onaanvaardbare risico's eruit bestaat dat een verontreiniging van een andere aard blijkt te zijn dan eerder gedacht, of door voortschrijdend inzicht een stof schadelijker blijkt dan aanvankelijk werd gedacht. De ernst van de risico's vereist dan ook snel en slagvaardig handelen om verdere blootstelling zoveel mogelijk te voorkomen. De bijzondere omstandigheid dat het gaat om onaanvaardbare risico's voor de gezondheid rechtvaardigt een aanvullende wettelijke regeling op bovenstaande instrumenten en artikel 1.6 (een ieder draagt voldoende zorg voor de leefomgeving).

Afdeling 19.2a van dit wetsvoorstel biedt voor toevalsvondsten een regeling over het wegnemen van onaanvaardbare risico's voor de gezondheid als gevolg van blootstelling aan een (al dan niet historische) bodemverontreiniging. De maatregelen die dan in opdracht van het bevoegd gezag moeten worden getroffen, beperken zich tot tijdelijke beschermingsmaatregelen ter voorkoming van blootstelling. Denk aan het plaatsen van een hek met waarschuwborden rondom een terrein. Het gaat om andere maatregelen dan bij een ongewoon voorval of bij bodemsanering: de regeling van de toevalsvondst vergt niet dat de eigenaar de verontreiniging ongedaan maakt.

3.3.3.2 Onaanvaardbare risico's voor de gezondheid

Omdat het gaat om onaanvaardbare risico's voor de gezondheid rechtvaardigt dat dat de overheid optreedt als de eigenaar dat niet onmiddellijk kan of wil. De voorgestelde regeling geeft ook een opdracht aan het bevoegd gezag om in dat geval op te treden.

Niet alle risico's voor de gezondheid als gevolg van bodemverontreiniging rechtvaardigen de toepassing van de regeling voor de toevalsvondst. De reikwijdte is beperkt tot onaanvaardbare risico's. Het moet gaan om acute risico's die zich – ook bij relatief korte blootstelling – voordoen en chronische en/of acute negatieve effecten voor de gezondheid opleveren. In eerste instantie is doorgaans nog weinig feitelijke informatie bekend, daarom is een redelijk vermoeden van onaanvaardbare risico's voldoende om de regeling voor de toevalsvondst toe te passen. Een maatregel op grond van deze regeling kan onder meer inhouden dat bodemonderzoek wordt uitgevoerd om exact vast te stellen waaruit de bodemverontreiniging bestaat. De norm en beoordelingsmethode voor onaanvaardbaar risico is zonder inhoudelijke wijzigingen overgenomen uit de huidige bodemregelgeving en wordt in de uitvoeringsregelgeving vastgelegd; diezelfde norm wordt gehanteerd bij het voorkomen van onaanvaardbare risico's bij bouwen op verontreinigde bodem (instructieregels in het ontwerpBesluit kwaliteit leefomgeving).

Het is niet ondenkbaar dat er een onverwachte vondst wordt gedaan van tot dan toe onbekende verontreiniging met risico's voor plant of dier of verspreiding in het grondwater. Het stelsel van de Omgevingswet als geheel, met inbegrip van de hierboven opgesomde instrumenten en decentrale regels, voorziet in een adequaat instrumentarium om op decentraal niveau een adequate regeling te treffen om met risico's voor plant en dier of verspreiding (waaronder een onverwachte vondst) om te gaan. Die decentrale regeling kan een voorziening treffen voor een onverwachte vondst en ook voor de vervolgstappen van het beoordelen van de bron, de omvang en eventuele aanpak van verontreiniging. Het gaat in het bijzonder om het omgevingsplan, omgevingsverordening, regionaal waterprogramma, programma en omgevingsvergunning en maatwerkvoorschriften. Onder meer in paragraaf 2.3.1, 2.3.2, 3.1 en 3.3.2.4 is meer uitgebreid beschreven hoe die instrumenten kunnen worden ingezet voor het beheer van bestaande verontreinigingen in het grondwater. Zie paragraaf 4.3 over hoe natuurbescherming een plek krijgt in het nieuwe stelsel. Alleen voor onaanvaardbare risico's voor de gezondheid werd een aparte regeling op wetsniveau gerechtvaardigd geacht.

3.3.3.3 Kostenverhaal, rol van de veroorzaker

Er is gekozen voor de eigenaar als normaddressaat van de regeling voor de toevalsvondst en niet de veroorzaker, vooral vanuit de noodzaak om over een slagvaardige regeling te beschikken. Vaak gaat het ook om verontreinigingen uit het verleden waarvoor een veroorzaker niet meer of zeer moeizaam te vinden is, terwijl snelheid juist geboden is.

Die keuze past in de uitgangspunten van de Omgevingswet. De eigenaar (of erfpachter) van een perceel is primair aan zet om maatregelen te nemen om blootstelling te voorkomen, mede omdat de Omgevingswet in de eerste plaats de burger aanspreekt op zijn eigendom en hij wordt beschouwd als primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van zijn eigendom³¹.

Die verantwoordelijkheid heeft de eigenaar al vanuit de privaatrechtelijke maatschappelijke zorgvuldigheid; hij kan aansprakelijk zijn als hij anderen schade berokkent. De regeling voor de toevalsvondst schrijft dan ook niet voor dat de eigenaar van rechtswege verplicht is om bepaalde maatregelen te treffen. De regeling voor de toevalsvondst is meer gericht tot het bevoegd gezag en geeft een opdracht om publiekrechtelijke bevoegdheden te gebruiken indien nodig vanwege de onaanvaardbare risico's. Als

³¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 41.

het bevoegd gezag een aanwijzing geeft op grond van de regeling voor de toevalsvondst (artikel 19.9c, eerste lid) is de eigenaar wel verplicht om die aanwijzingen op te volgen, of te dulden dat het college van burgemeester en wethouders zelf maatregelen treft (artikel 19.9c, derde lid).

De regeling voorziet daarbij in de mogelijkheid van kostenverhaal voor de laatstgenoemde maatregelen. Kostenverhaal op de eigenaar zal niet altijd redelijk zijn; de eigenaar heeft enerzijds wel een eigen verantwoordelijkheid om zorgvuldig om te gaan met de aangetroffen bodemverontreiniging, maar anderzijds is hij meestal niet de veroorzaker daarvan. In de regeling van de toevalsvondst is kostenverhaal daarom wel mogelijk maar niet verplicht. Voor de toevalsvondst wordt bewust een andere regeling voorgesteld dan bij een ongewoon voorval, waar kostenverhaal op de veroorzaker wettelijk verplicht is vanuit het principe «de vervuiler betaalt». Dat betekent dat een deel van de kosten ten laste zouden kunnen komen van de publieke middelen. Dat is overigens geen beleidswijziging, aangezien ook de huidige Wet bodembescherming in die mogelijkheid voorziet (vangnettaak van het bevoegd gezag in artikel 48 Wet bodembescherming). Zie ook de artikelsgewijze toelichting op het voorgestelde artikel 19.9d.

De regeling voor de toevalsvondst spreekt de eigenaar (of erfpachter) aan op diens eigen verantwoordelijkheid, terwijl andere wettelijke instrumenten waarborgen dat de veroorzaker niet buiten schot blijft:

- Als de veroorzaker alsnog bekend wordt, heeft de eigenaar in elk geval altijd de mogelijkheid om via het civiele recht de veroorzaker aan te spreken voor zijn schade (in dit geval de kosten die de eigenaar gemaakt heeft door de desbetreffende beschermingsmaatregelen te treffen en eventueel kosten van latere bodemsanering).
- Daarnaast is het kabinet voornemens om in het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet een afzonderlijke regeling op te nemen voor kostenverhaal op de veroorzaker van maatregelen die door de overheid zijn getroffen (zoals bijvoorbeeld in de toepassing van artikel 19.9c, derde lid).
- Er kan ook sprake zijn van (bestuursrechtelijke of strafrechtelijke) handhaving als er aantoonbaar wettelijke voorschriften zijn overtreden, waaronder artikel 1.7 Omgevingswet of de specifieke zorgplicht in het ontwerpBesluit activiteiten leefomgeving, en de verontreiniging daardoor is ontstaan. Bij bestuursrechtelijke handhaving kan sprake zijn van kostenverhaal.

3.4 Voormalige stortplaatsen

Voor voormalige stortplaatsen is op dit moment geen specifiek juridisch kader beschikbaar. Het Stortbesluit bodembescherming is alleen van toepassing op stortplaatsen, waar na 1995 nog is gestort. Vaak wordt voor het aanpakken van bodemverontreinigingen als gevolg van deze voormalige stortplaatsen, het verplaatsen of herschikken van de stort, het saneren van stoffen boven de interventiewaarde en bij eventuele herontwikkeling van het gebied, de saneringparagraaf van de Wet bodembescherming gebruikt. Van de voormalige stortplaatsen zijn veelal de risico's bekend.³² Meestal zijn er op grond van de Wet bodembescherming beschikkingen genomen over de ernst en spoedeisendheid en in voorkomende gevallen zijn beheersmaatregelen genomen. Bestaande

³² De uitkomsten van het NAVOS-onderzoek hebben geleid tot een nadere nuancering van de stortplaatsenproblematiek. Zie ook het Advies Nazorg Voormalige Stortplaatsen (NAVOS), april 2005 en het Rapport Achtergronden bij het advies Nazorg Voormalige Stortplaatsen (NAVOS), april 2005 en de brief aan de Tweede Kamer (TK 2008–2009, 30 015, nr. 29, blz. 4 en 5).

beschikkingen ernst en spoed vallen onder het overgangsrecht en de Wet bodembescherming blijft daarop van toepassing. Het saneringsinstrumentarium van de Wet bodembescherming is evenwel voor nieuw ontdekte situaties niet meer beschikbaar.

Voor zover ten tijde van inwerkingtreding van de Omgevingswet geen beschikking ernst en spoed is vastgesteld, kan het beheer van de bekende voormalige stortplaatsen plaatsvinden met het instrumentarium van de Omgevingswet. De gemeente kan bij herinrichting van een gebied een daarin gelegen voormalige stortplaats in haar omgevingsvisie betrekken en indien nodig, in het omgevingsplan hierover nadere regels stellen.

Als sprake is van een nog onbekende stortplaats, die na de inwerkingtreding van de Omgevingswet ontdekt wordt, kan bij onaanvaardbare risico's voor de gezondheid de regeling van de toevalsvondst op of in de bodem van de – in dit wetsvoorstel opgenomen – nieuwe afdeling 19.2a worden gebruikt. Bezien wordt of het nodig is om aanvullende regels te stellen in de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet.

3.5 Overgangsrecht

Het overgangsrecht is een belangrijk onderdeel van dit wetsvoorstel. Ook voor de uitvoeringspraktijk is het overgangsrecht van grote betekenis. Dit komt omdat bodemsaneringen vaak veel tijd nodig hebben; inclusief voorbereidingen en nazorg is een periode van 10 jaar niet ongewoon. De uitvoering van bodemsaneringen is in volle gang. Dat zal ook op het beoogde tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet het geval zijn.

Volgens het Convenant bodem en ondergrond 2016–2020 hebben de voor de Wet bodembescherming bevoegde decentrale overheden nog tot 1 januari 2021 de tijd om de afgesproken locaties aan te pakken, naast het afronden van saneringen die al in gang zijn gezet. Tot ver in de jaren »20 van deze eeuw zal daarom nog worden gewerkt aan bodemsaneringen op grond van de Wet bodembescherming. Het is van belang dat deze saneringen nog met het instrumentarium van de huidige Wet bodembescherming kunnen worden uitgevoerd. Halverwege overstappen naar een nieuwe wet geeft vertraging en kent bezwaren onder andere uit een oogpunt van rechtszekerheid. Bovendien zal de Omgevingswet, juist vanwege de in hoofdstuk 2 van deze memorie van toelichting beschreven beleidsvernieuwing voor bodem, niet voorzien in het saneringsinstrumentarium dat de Wet bodembescherming nu kent. Het overgangsrecht voorziet erin dat gevallen van sanering van bodemverontreiniging die op het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet al in procedure zijn onder de Wet bodembescherming, op basis van het oude recht kunnen worden afgerond (eerbiedigende werking, artikel 3.1). Onder het overgangsrecht kan het instrumentarium van de Wet bodembescherming worden toegepast. Dit geeft invulling aan het uitgangspunt van een betrouwbare overheid.

Voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is het verder van belang dat de Omgevingswet en dit wetsvoorstel leiden tot een andere taakverdeling over decentrale overheden dan zoals deze volgt uit de Wet bodembescherming. Waar onder de Wet bodembescherming de twaalf provincies en 29 gemeenten bevoegd gezag zijn, valt de bodemtaak onder de Omgevingswet aan alle gemeenten toe. Voor de grondwaterkwaliteit houdt de provincie een rol die raakt aan bodemkwaliteit. Deze veranderingen maken dat de overgang van de Wet bodembescherming naar de Omgevingswet zorgvuldig moet gebeuren.

Bij het opstellen en de vormgeving van het overgangsrecht voor bodem zijn de algemene uitgangspunten voor het overgangsrecht bij de Omgevingswet in acht genomen. Belangrijke juridische randvoorwaarden zijn: het borgen van rechtszekerheid (duidelijk moet zijn welke regels in welk geval gelden), het streven naar een eenvoudig en uitvoerbaar overgangsrecht (bij voorkeur een zo strak mogelijk overgangsregime, met zo beperkt mogelijke differentiatie) en uniformiteit (overgangsrecht is uniform, tenzij er goede redenen zijn om te kiezen voor differentiatie per bestuursorgaan of per rechtsfiguur). Toepassing van deze algemene uitgangspunten heeft geleid tot de volgende hoofdlijnen voor het overgangsrecht in dit wetsvoorstel.

a. Voortzetting sanering onder Wet bodembescherming

Als criterium voor de toepasselijkheid van het overgangsrecht (eerbiedigende werking) geldt dat wanneer dit wetsvoorstel in werking treedt er een beschikking «geval van ernstige bodemverontreiniging» is genomen en dat spoedige sanering noodzakelijk is. Met deze beschikking is een duidelijk rechtsfeit gecreëerd dat voor zowel het bevoegd gezag als betrokkenen van belang is. Om onder het overgangsrecht van dit wetsvoorstel te vallen, hoeft de beschikking ten tijde van inwerkingtreding van de Omgevingswet niet onherroepelijk te zijn. Eventueel bezwaar en beroep wordt op grond van het overgangsrecht conform het oude recht afgewikkeld. Dit overgangsrecht geldt ook voor gevallen van ernstige verontreinigingen of saneringen waarvoor een saneringsplan als bedoeld in artikel 39 of artikel 40 (bij gedeeltelijke sanering) van de Wet bodembescherming is ingediend of voor saneringen waarvoor een melding is gedaan als bedoeld in artikel 39b, derde lid van de Wet bodembescherming. Ook geldt er eerbiedigend overgangsrecht voor situaties waarin voor inwerkingtreding:

- een aanwijzing is gegeven op grond van artikel 27, tweede lid, Wet bodembescherming;
- een maatregel is opgelegd op grond van artikel 30, eerste en vierde lid, Wet bodembescherming;
- een maatregel of beperking is opgelegd op grond van artikel 37, vierde lid, Wet bodembescherming;
- een maatregel is opgenomen in een nazorgplan ingevolge artikel 39d Wet bodembescherming;
- een bevel is opgelegd op grond van in artikel 43, eerste lid, onder b, Wet bodembescherming;
- een plan, waarin een gebiedsgerichte aanpak is vastgelegd, op grond van artikel 55d van de Wet bodembescherming is vastgesteld en goedgekeurd;
- een verontreiniging of aantasting van de bodem is ontstaan voor inwerkingtreding van deze wet en de kosten kunnen worden verhaald zoals is opgenomen in artikel 75 van de Wet bodembescherming.

In de artikelsgewijze toelichting wordt hier nader op ingegaan.

b. Geen vaste einddatum voor saneringen

Bodemsaneringen duren vaak lang, zeker als er sprake is van nazorgmaatregelen als bedoeld in artikel 39d en maatregelen als bedoeld in artikel 37, vierde lid van de Wet bodembescherming. En als deze maatregelen na de eigenlijke sanering worden meegerekend, is het lastig om een vaste einddatum te kiezen voor het overgangsrecht. Voor gevallen die op deze einddatum niet zijn afgerond, zou dan toch weer een specifieke voorziening moeten worden getroffen zodat er een aparte regeling blijft bestaan naast de Omgevingswet. Dat creëert een onoverzichtelijk geheel van differentiatie binnen het overgangsrecht. Daarom kent dit wetsvoorstel geen vaste einddatum voor het eerbiedigend overgangsrecht. Een uitzondering vormt een vastgesteld en goedgekeurd

gebiedsplan op grond van artikel 55d Wet bodembescherming, dat met ingang van de eerste dag van het vierde kalenderjaar na de datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel van rechtswege een programma wordt als bedoeld in artikel 3.4 van de Omgevingswet.

Als bij de inwerkingtreding van deze wet een gebiedsplan is vastgesteld en goedgekeurd, is het zinvol om de gebiedsbeheerder nog de ingevolge het overgangsrecht saneringsplichtige de mogelijkheid te geven om gebruik te maken van de mogelijkheden die gebiedsgericht grondwaterbeheer biedt. Immers er zijn nog saneringen die onder de Wet bodembescherming vallen (ingevolge de eerbiedigende werking), die nog wel in een gebiedsplan kunnen worden opgenomen. Na vier jaar hebben betrokkenen voldoende tijd gekregen om gebruik te maken van de gebiedsgerichte aanpak. De Omgevingswet biedt het bevoegd gezag vanaf het moment van inwerkingtreding overigens vooruitlopend op deze overgang, de mogelijkheid om een programma vast te stellen en het beheer daarin op te nemen. Als van deze mogelijkheid geen gebruik wordt gemaakt, wordt het plan na ommekomst van de voornoemde periode van rechtswege een programma.

Zie verder de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.2 van dit wetsvoorstel.

c. Bevoegd gezag status

De huidige bevoegd gezag status is geregeld in de Wet bodembescherming. De bevoegde overheden kennen de locaties die moeten worden aangepakt en zijn daar nu ook al mee bezig. Zij hebben daarover onderling afspraken gemaakt in het Convenant bodem en ondergrond 2016–2020 ter afronding van de werkvoorraad. Het is daarom het meest praktisch dat de betreffende bestuursorganen de begeleiding van de gehele sanering afronden. Dat is het geval bij eerbiedigend overgangsrecht.

Uiteraard vraagt dit goede samenwerking tussen een provincie die bevoegd gezag is onder de Wet bodembescherming en de betreffende gemeente die onder de Omgevingswet verantwoordelijk wordt. Omdat het voorstelbaar is dat de provincie deze taak op een gegeven moment wil beëindigen bestaat de mogelijkheid van delegatie van die taak aan de gemeente. Immers op basis van de Provinciewet (artikel 107, eerste lid) kunnen provinciale bevoegdheden worden gedelegeerd voor zover de aard en de schaal van die bevoegdheden zich daartoe lenen. In het uitvoeringsprogramma van het Convenant bodem en ondergrond 2016–2020 tussen overheden worden nadere afspraken gemaakt om de delegatie praktisch in te vullen. Het is uiteindelijk aan de overheden zelf om keuzes te maken in hoeverre de uitvoering en de handhaving van saneringen en maatregelen, vallende onder het eerbiedigend overgangsrecht, over te dragen en zo ja, op welke wijze.

Waterbodems

Met de inwerkingtreding van de Waterwet is de regeling van de Wet bodembescherming voor verontreinigde waterbodems komen te vervallen. Via eerbiedigend overgangsrecht in de Invoeringswet Waterwet (artikel 2.30) bleef de Wet bodembescherming van toepassing op een spoedeisende sanering van een waterbodem die vóór inwerkingtreding van de Waterwet bij beschikking was aangemerkt als ernstig en spoedeisend. Het moment waarop de Wet bodembescherming niet meer van toepassing is op deze gevallen, is het moment dat het bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming onherroepelijk heeft ingestemd met het evaluatieverslag van de sanering³³. Vanaf dat moment valt de

³³ De artikelsgewijze toelichting op artikel 3.1 gaat nader in op de werking – en het eindigen – van eerbiedigend overgangsrecht bij saneringen.

waterbodem onder de Waterwet (of onder de Omgevingswet als vervanger van de Waterwet, als de Omgevingswet in werking is getreden op dat moment). Dit wetsvoorstel brengt in dit overgangsrecht in de Invoeringswet Waterwet geen wijzigingen aan.

4. Verhouding tot bestaande en voorgenomen regelgeving en beleid

4.1 Algemeen

Dit hoofdstuk besteedt om te beginnen in paragraaf 4.2 aandacht aan de meest relevante Europese en internationale kaders. In dit wetsvoorstel vindt in beginsel geen (her)implementatie van EU-richtlijnen plaats. Als de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet al aandacht heeft besteed aan een EU-richtlijn wordt volstaan met een korte beschrijving van inhoud en relatie tot bodem, met een verwijzing naar de relevante paragraaf in die memorie.

Naast regels en instrumenten die specifiek zijn gericht op de bescherming van de kwaliteit van de bodem, blijven ook andere wetten relevant. Het betreft hier delen van de Wet milieubeheer en andere wetten die bepaalde aspecten van de fysieke leefomgeving reguleren of specifieke belangen borgen, en die niet (of nog niet) worden geïntegreerd in de Omgevingswet. Voorbeelden hiervan zijn de Meststoffenwet en de Kernenergiewet. In paragraaf 4.3 van dit hoofdstuk wordt ingegaan op deze andere wetten. De Omgevingswet treedt terug als een specifieke wet voorziet in een uitputtende regeling. Dit is expliciet gemaakt in artikel 1.4 van de Omgevingswet, dat de lex-specialis-regel vastlegt. In de toelichting bij het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet zal nader worden ingegaan op de relatie tussen de Omgevingswet en wetten die gedeeltelijk opgaan in de Omgevingswet of naar deze wet zullen verwijzen. Naast het publiekrecht is ook een rol weggelegd voor het privaatrecht, onder andere bij grondtransacties en via toepassing van de regels van het Burgerlijk Wetboek inzake de onrechtmatige daad. Daarop wordt in paragraaf 4.4 van dit hoofdstuk ook ingegaan.

Tot slot wordt de beleidsmatige context van dit wetsvoorstel geschetst in paragraaf 4.5. Dit wetsvoorstel, met het toekomstige bodembeleid wordt geplaatst in de bredere context van kabinetsbeleid op het gebied van water, drinkwater, ondergrond en klimaat.

4.2 Internationale kaders

Kaderrichtlijn water en grondwaterrichtlijn³⁴

De kaderrichtlijn water (KRW) vereist dat grondwaterlichamen in een goede grondwatertoestand worden gebracht en gehouden. Onder goede grondwatertoestand wordt verstaan: een goede chemische toestand en een goede kwantitatieve toestand. Voor grondwaterlichamen vereist de KRW verder dat de inbreng van verontreinigende stoffen in het grondwater wordt voorkomen of beperkt, de achteruitgang van de toestand van alle grondwaterlichamen wordt voorkomen en grondwaterverontreiniging geleidelijk wordt verminderd door elke significante en aanhoudende stijgende tendens van de concentratie van een verontreinigende stof als gevolg van menselijke activiteiten om te buigen.

³⁴ Slechts datgene wat relevant is in het kader van dit wetsvoorstel is hier opgenomen. Het beoogt geen uitputtend beeld te schetsen van alle Europese verplichtingen ten aanzien van (verontreinigd) grondwater.

De grondwaterrichtlijn (GWR) richt zich op specifieke maatregelen ter voorkoming en beheersing van grondwaterverontreiniging. De lidstaten moeten maatregelen vaststellen en uitvoeren om een goede grondwaterkwaliteit te behouden en bereiken en om de inbreng van stoffen in het grondwater te voorkomen. Bij het voorkomen van verontreinigingen gaat het zowel om lozingen (direct of indirect) als om het voorkomen van onbedoelde inbreng door lekkage of een incident. Behalve preventieve wettelijke kaders zoals bijvoorbeeld een vergunningstelsel voor lozingen, zijn soms ook feitelijke maatregelen nodig, bijvoorbeeld beheersmaatregelen tegen verspreiding (ingeval van het beheer van aanwezige historische verontreiniging).

Een inbreng kan namelijk ook afkomstig zijn uit historische verontreinigingsbronnen. Het «guidance document» (richtsnoer) van de Europese Commissie voor de toepassing van de GWR³⁵ gaat in op inbreng vanuit bronnen van historische verontreiniging in de bodem, waaruit verontreiniging «lekt» in het grondwater. Het guidance document maakt expliciet duidelijk dat maatregelen voor het voorkomen en beperken van inbreng van verontreiniging in het grondwater ook verplicht zijn voor de inbreng en verspreiding van mobiele historische verontreiniging in het grondwater. De GWR maakt (in artikel 6) onderscheid tussen gevaarlijke stoffen en verontreinigende stoffen: de inbreng van gevaarlijke stoffen moet worden voorkomen, de inbreng van verontreinigende stoffen moet worden beperkt.³⁶ Daaruit volgt als het ware een soort van «prioritering» tussen de ernst van verschillende soorten verontreinigingen van het grondwater en de maatregelen die daarvoor moeten worden genomen.

Implementatie van de genoemde richtlijnen heeft vooral plaatsgevonden in de Waterwet en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving zoals het Waterbesluit, en in hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving, zoals het Besluit kwaliteitseisen monitoring water 2009 (Bkmw). De Waterwet is al geïntegreerd in de hoofdstukken 2, 3 en 4 van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet³⁷ en ook de bijbehorende uitvoeringsregelgeving wordt geïntegreerd in de uitvoeringsbesluiten onder de Omgevingswet. De herimplementatie van de KRW en GWR is daarmee in beginsel compleet (ook zonder dit wetsvoorstel).

In de huidige Nederlandse context moeten de provincies de noodzakelijke maatregelen als bedoeld in de GWR en in de KRW opnemen in de regionale waterplannen (artikel 4.11 Waterbesluit). Ook de Minister van Infrastructuur en Milieu moet in het nationaal waterplan de maatregelen als bedoeld in de GWR en de KRW opnemen (artikel 4.6 van het Waterbesluit). Met deze plannen wordt uitvoering gegeven aan de wettelijke verplichting (zie artikel 4.1, 4.4 en 4.6 Waterwet) om een maatregelenprogramma op te stellen als bedoeld in artikel 11 van de KRW. De maatregelen uit de GWR zijn daarvan een nadere uitwerking. Paragraaf 8.6 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet³⁸ gaat nader in op de implementatie in de Omgevingswet.

³⁵ WFD CIS Guidance Document No. 17. Guidance on preventing or limiting direct and indirect inputs.

in the context of the Groundwater directive 2006/118/EC.

³⁶ De Circulaire bodemsanering per 1 juli 2013, Stcrt. 2013, 16675, dient niet ter implementatie van de grondwaterrichtlijn. Het genoemde onderscheid is niet zo goed zichtbaar. Het is wenselijk om het onderscheid duidelijker te maken in de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet.

³⁷ Kamerstukken I 2014/15, 33 962, A.

³⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3.

Ook het instrumentarium van de Wet bodembescherming wordt benut bij de uitvoering van de KRW en GWR, maar de KRW en de GWR zijn niet geïmplementeerd in de Wet bodembescherming.³⁹ Veelal verwijzen regionale waterplannen voor wat betreft maatregelen voor de aanpak van grondwaterkwaliteit naar het benutten van het saneringsinstrument van de Wet bodembescherming. Het bevoegd gezag voor deze wet voert de maatregelen uit, of ziet erop toe dat de veroorzaker of eigenaar de maatregelen uitvoert. Het belangrijkste verschil met het instrumentarium van de Waterwet is dat de Wet bodembescherming een instrument geeft om de noodzakelijke maatregelen geheel of gedeeltelijk neer te leggen bij de eigenaar. Die mogelijkheid blijft na inwerkingtreding van de Omgevingswet wel bestaan via het overgangsrecht voor spoedgevallen, mits de gevalsbeschikking is genomen vóór inwerkingtreding (zie paragraaf 3.5 van deze toelichting).

De grondwaterrichtlijn geeft in artikel 6, derde lid, enkele uitzonderingen die de lidstaat kan toepassen bij het vaststellen van maatregelen. Afhankelijk van verschillende factoren zoals locatie, omvang, stoffen, effecten, kosten, enzovoorts, kan een locatiespecifieke beoordeling soms rechtvaardigen dat gemotiveerd wordt afgezien van maatregelen. Die beoordeling kan ook van invloed zijn op de keuze of de termijn van maatregelen die moeten worden uitgevoerd. Wel zal per locatie moet worden gemotiveerd waarom die uitzondering van toepassing is als rechtvaardiging om af te zien van het nemen van maatregelen op die locatie. Uit het voorgaande blijkt dat op de vraag of het Europees verplicht is om bronnen in de bodem aan te pakken geen algemeen, eenduidig antwoord te geven is. De provincies zullen – net als nu – een locatiespecifieke beoordeling moeten maken, onderbouwd aan de hand van de toetsingskaders die zijn geïmplementeerd in nationale wetgeving. De uitkomst van die beoordeling wordt vastgelegd in de regionale waterprogramma's.

EU bodembeleid

Bodempreventie is al via vele EU-richtlijnen geregeld, zoals bijvoorbeeld de richtlijn industriële emissies, de kaderrichtlijn afvalstoffen, de kaderrichtlijn water, de grondwaterrichtlijn en het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Voor bodembeheer en -herstel heeft de EU de thematische strategie bodembescherming in 2004 aangenomen. Onderdeel van deze bodemstrategie is een bindend wettelijk kader. Vooral nog is het de Commissie niet gelukt om een meerderheid voor een «kaderrichtlijn bodem»⁴⁰ te krijgen. Conform actie 25 van het 7^e Milieu Actie Programma werkt de Commissie gestaag aan een voorstel voor een wettelijk kader. De EU-procedure van een Impact Assessment is reeds gestart. De Commissie ziet bodem als een «cross cutting theme» om verschillende Sustainable Development Goals te realiseren. Een ontwerpvoorstel is op dit moment niet bekend.

Stortrichtlijn

De stortrichtlijn⁴¹ stelt beperkingen aan het type en de hoeveelheid afval die mag worden gestort en de wijze waarop een stortplaats moet worden beheerd. De richtlijn stelt ook eisen aan de nazorg voor gesloten stortplaatsen.

De richtlijn is geïmplementeerd in de Wet milieubeheer (artikelen 8.47 tot en met 8.41 en 15.42 tot en met 15.49) en de uitvoeringsregelgeving

³⁹ Zie ook de transponeringstabellen in de toelichting bij het Waterbesluit (Stb. 2009, 548).

⁴⁰ COM(2006)232.

⁴¹ Richtlijn 1999/31/EG betreffende het storten van afvalstoffen (PbEU 1999, L 182).

(Stortbesluit en Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen).⁴² Deze richtlijn heeft dus geen consequenties voor dit wetsvoorstel. De provincies zijn bevoegd gezag en financieren deze taak door middel van een heffing.

Richtlijn milieuaansprakelijkheid

De richtlijn milieuaansprakelijkheid (2004/35/EG) verplicht lidstaten om milieuschade te voorkomen of te herstellen op kosten van de veroorzaker. De richtlijn is geïmplementeerd in titel 17.2 van de Wet milieubeheer en blijft voorlopig in die wet.⁴³ Bij de implementatie van de richtlijn is de Wet bodembescherming ongewijzigd gebleven. De richtlijn en de jurisprudentie spelen in de bodemregelgeving wel een rol bij het vormgeven van de aansprakelijkheid van de veroorzaker van een bodemverontreiniging. De reikwijdte van de richtlijn is beperkt tot aansprakelijkheid bij (dreigende) gevaren voor de volksgezondheid. Voor diffuse, wijdverbreide verontreinigingen is de richtlijn alleen van toepassing als de milieuschade nog op enige manier te herleiden is tot de veroorzaker.⁴⁴

De Richtlijn is niet van toepassing op schade die is veroorzaakt door een emissie, gebeurtenis of incident die/dat heeft plaatsgevonden:

- voor 30 april 2007 (de dag waarop de Richtlijn in nationaal recht moet zijn omgezet);
- na 30 april 2007, als de schade het gevolg is van een activiteit van voor die datum;
- meer dan 30 jaar geleden.

Richtlijn industriële emissies

Deze richtlijn beoogt milieuvervuiling door industrie te voorkomen of beperken.⁴⁵ De richtlijn kent een integrale aanpak ter bescherming van diverse milieucompartimenten en water. Het gaat om technische eisen (BBT, Beste Beschikbare Technieken) maar ook om voldoende toezicht en monitoring. De richtlijn levert daarmee een bijdrage aan de preventieve kant van bodembescherming. Paragraaf 8.11 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet⁴⁶ gaat nader in op de implementatie van de preventieve bodembeschermingsregels in de Omgevingswet.

Verdrag van Aarhus

Dit Verdrag waarborgt openbaarheid van milieu-informatie en publieksparticipatie bij besluitvorming over het milieu en is vertaald naar diverse EU-richtlijnen. De voornaamste richtlijn⁴⁷ over dit onderwerp is geïmplementeerd in de Wet openbaarheid van bestuur, de Wet milieubeheer en de openbare voorbereidingsprocedure in de Algemene wet bestuursrecht. Voor de toepassing van het verdrag van Aarhus in de Omgevingswet wordt verwezen naar paragraaf 8.18 en 8.20 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet⁴⁸. Het verdrag vraagt geen implementatie via dit wetsvoorstel.

⁴² Stb 1997, 532 (Kamerstukken 24 321) en Stb. 2001, 336.

⁴³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 246. De nota naar aanleiding van het verslag meldt dat bij de invoeringswet wordt bezien of afdeling 17.2 kan opgaan in de Omgevingswet (Kamerstukken II 2014/15, 33 962 nr. 12, p. 234).

⁴⁴ Artikel 4, vijfde lid, en punt 13 van de considerans van richtlijn 2004/35/EG.

⁴⁵ Voorheen bekend als IPPC-installaties, naar de afkorting van de voorloper van de richtlijn industriële emissies.

⁴⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3.

⁴⁷ Richtlijn 2003/4/EG inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie.

⁴⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3.

Voor het stellen van verboden en geboden voor perceeleigenaren is het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en vooral artikel 1 van het Eerste Protocol, dat het eigendomsrecht beschermt, van belang. Dat geldt zowel bij regels op rijksniveau als decentraal, vooral het omgevingsplan. Een eventuele inmenging moet een gerechtvaardigd algemeen belang dienen, waarbij er een goed evenwicht moet zijn tussen het algemene belang dat met de maatregel wordt gediend en de belangen van de betrokken perceeleigenaren. Pagina 143 en 144 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet⁴⁹ illustreren dat evenwicht met enkele voorbeelden.

Mededinging en staatssteun

Uitgangspunt van de Omgevingswet is om niets meer of anders te regelen dan EU-richtlijnen voorschrijven.⁵⁰ Verdergaande nationale maatregelen zijn toegestaan onder het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie⁵¹, mits die voldoen aan de verdragsbepalingen over vrij verkeer en mededinging. Dit geldt uiteraard alleen als er bestaande EU-richtlijnen zijn, wat voor bodemkwaliteit alleen voor het grondwater geldt maar niet voor de vaste bodem.

Er geldt op grond van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie een verbod op staatssteun. Regelgeving of besluiten (op rijksniveau of decentraal) ter uitvoering van bodembeleid mogen dat verbod niet overtreden. Het verbod betreft iedere vorm van steun aan ondernemingen bekostigd met overheidsmiddelen, waardoor de mededinging op de Europese interne markt wordt vervalst of dit dreigt te gebeuren en het handelsverkeer nadelig wordt beïnvloed. Steun is niet altijd een herkenbare subsidie of gift, maar iedere maatregel die feitelijk dat gevolg heeft (bijvoorbeeld een lening tegen veel lagere rente dan marktrente, of het kopen van goederen, diensten of aandelen tegen een hogere prijs dan de marktwaaarde). Staatssteun moet worden gemeld bij de Europese Commissie en kan onder bepaalde voorwaarden toch toelaatbaar zijn.⁵²

BES-eilanden

Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat sinds 2010 uit vier landen: Nederland, Aruba, Curaçao en Sint-Maarten. De Nederlandse Antillen bestaan niet meer. Nederland bestaat uit een Europees deel (Nederland) en een Caribisch deel: de openbare lichamen Bonaire, St. Eustatius en Saba zijn samen de BES-eilanden. Op de BES-eilanden geldt niet de Omgevingswet maar de Wet VROM BES, die grondslagen bevat om verschillende milieuonderwerpen voor die eilanden afzonderlijk te regelen

⁴⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3.

⁵⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 35.

⁵¹ Het op 25 maart 1957 te Rome tot stand gekomen Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 193 (geconsolideerde versie, Trb. 2008, 51).

⁵² De Europese Commissie kan de Staatssteun goedkeuren door middel van een beschikking. Er gelden ook een aantal generieke vrijstellingen, waaronder voor bodemsanering onder bepaalde voorwaarden, zoals vastgelegd in artikel 45 van de nieuwe Algemene Groepsvrijstelling (Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard, PbEU L187, 26 juni 2014).

bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, waaronder bodembescherming.⁵³

4.3 Relevante wet- en regelgeving

Mijnbouw, waaronder de winning van schaliegas

De Mijnbouwwet ziet voornamelijk op de verhouding tussen de overheid en private actoren en valt in zoverre buiten de reikwijdte van de Omgevingswet. Een relatief beperkt aantal bepalingen uit die wet is omgevingsrechtelijk van aard en zal, met inbegrip van de op die bepalingen gebaseerde uitvoeringsregelgeving, wel naar het stelsel van de Omgevingswet overgaan. Het huidige Besluit algemene regels mijnbouw wordt – voor zover het algemene regels betreft – ondergebracht in het Besluit activiteiten leefomgeving. De afbakening tussen bodem- en mijnbouwregelgeving zal verder vorm krijgen in de uitvoeringsregelgeving.

Het voornemen is onder de Omgevingswet diverse milieubelastende activiteiten in het kader van de mijnbouw (zoals het winnen van delfstoffen) aan te wijzen als omgevingsvergunningplichtige activiteiten als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onder b, van de Omgevingswet. Bij de beoordeling van de aanvraag om een vergunning voor de milieubelastende activiteiten met betrekking tot mijnbouw zal ook de bescherming van de kwaliteit van de bodem in de beschouwing worden betrokken.

Ontgrondingen

De Ontgrondingenwet wordt geïntegreerd in de Omgevingswet. Zowel een vergunningplicht als algemene regels (ontwerpBesluit activiteiten leefomgeving) zijn mogelijk. Net als onder de huidige Ontgrondingenwet maakt de kwaliteit van de bodem onder de Omgevingswet onderdeel uit van het afwegingskader bij de beoordeling van een ontgroning (artikel 5.23, eerste lid, van de Omgevingswet). Het gaat niet alleen om de chemische kwaliteit, maar ook om een beoordeling van de aantasting van de kwaliteit van de bodem in fysisch en biologisch opzicht.

Archeologie

In Nederland wordt de zorg voor het cultureel erfgoed gezien als een verantwoordelijkheid van overheden en particulieren samen. Archeologie gaat over overblijfselen, voorwerpen en andere sporen van menselijke aanwezigheid uit het verleden in zowel in de bodem als onder water. Bij activiteiten in de ondergrond kan sprake zijn van samenloop met het toetsingskader voor archeologie. Bovendien sluit de regeling van de toevalsvondst in de bodem aan bij die van archeologie.

Het overheidsbeleid is gericht op het behoud, duurzaam beheer en verbetering van de toegankelijkheid van zowel de overblijfselen zelf, als de informatie die daarover beschikbaar is. De beginselen van het Europees Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed⁵⁴ van 16 januari 1992 zijn uitgewerkt in de Erfgoedwet en voor wat betreft de omgang met cultureel erfgoed in de fysieke leefomgeving, de Omgevingswet.

⁵³ Wet van 22 december 2011, houdende regels inzake de volkshuisvesting, de ruimtelijke ordening en het milieubeheer in de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES), Kamerstukken II 2011/12, 32 473.

⁵⁴ Verdrag van de Raad van Europa van 16-01-1992, ook wel Verdrag van Valletta of Conventie van Malta genoemd.

Kernenergie

De regels die bij of krachtens de Kernenergiewet zijn gesteld, hebben ook betekenis voor de kwaliteit van de bodem. Daarbij gaat het onder meer om de verlening van vergunning voor nucleaire inrichtingen en voor handelingen met splijtstoffen, radioactieve stoffen en toestellen. De Kernenergiewet zal als afzonderlijke wet blijven bestaan. Deze wet stelt regels over diverse categorieën nucleaire inrichtingen en daarmee verband houdende gevolgen voor mens en milieu, als ook over handelingen met splijtstoffen en radioactieve (afval)stoffen ter bescherming van mens en milieu tegen de schadelijke gevolgen van ioniserende straling.

Onontplofte explosieven

Op het opruimen van niet ontplofte explosieven is de Wet bodembescherming niet van toepassing. Ook de nieuwe bodemregels zullen hierop niet van toepassing zijn. Het bepalende uitgangspunt is hier de openbare orde en veiligheid. Op grond van de Gemeentewet (artikel 172) is de burgemeester belast met de handhaving hiervan.

Natuur

De nieuwe Wet natuurbescherming⁵⁵ vervangt het huidige wettelijke stelsel voor de natuurbescherming, zoals neergelegd in de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet. Het voorstel regelt allereerst de taken en bevoegdheden ten behoeve van de bescherming van natuurgebieden en planten- en diersoorten. Daarnaast bevat het voorstel onder meer bepalingen over de jacht en over houtopstanden. Het voorgestelde nieuwe stelsel neemt de Europese regelgeving als uitgangspunt.

De taken en verantwoordelijkheden worden in het wetsvoorstel zoveel mogelijk bij de provincies neergelegd, overeenkomstig het uitgangspunt «decentraal tenzij».

De Wet natuurbescherming zal worden opgenomen in de Omgevingswet door middel van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. De reikwijdte van de Omgevingswet is zo ruim dat alle instrumenten van deze wet kunnen worden ingezet voor natuur en landschap in de breedste betekenis. Dat geldt eveneens voor de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater. Voorts zullen de zorgplichten ook in natuurgebieden van toepassing zijn.

Drinkwater

De Drinkwaterwet is primair gericht op de levering van drinkwater en bevat hoofdzakelijk bepalingen over de taken van drinkwaterbedrijven, de kwaliteit van drinkwater, de leveringszekerheid en continuïteit, de doelmatigheid van de drinkwatersector en de tarieven. De bepalingen richten zich vooral op de drinkwaterbedrijven (sectorwetgeving). Naar hun aard vallen deze bepalingen buiten de reikwijdte van de Omgevingswet. Van belang is wel de ruim geformuleerde bepaling in artikel 2 van de Drinkwaterwet die alle bestuursorganen opdracht geeft om zorg te dragen voor de «duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening» (eerste lid). Deze bepaling raakt dus alle bestuursorganen die een bevoegdheid hebben die relevant kan zijn voor de drinkwatervoorziening.

⁵⁵ Wet van 16 december 2015, houdende regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming) (Stb. 2016, 34).

Voor de openbare drinkwatervoorziening zijn wel verschillende omgevingsgerichte onderwerpen van belang, zoals bescherming van de bronnen voor de productie van drinkwater, vergunningverlening voor de onttrekking van grondwater en de aanleg van watervoorzieningswerken. Ook het beheer van de kwaliteit van het grondwater kan hier worden genoemd. Wetgeving die hierop betrekking heeft vormt geen onderdeel van de Drinkwaterwet maar is opgenomen in andere wetten, zoals de Wet milieubeheer, de Waterwet en de Wabo, met eventuele doorwerking in provinciale verordeningen. Via de opname van deze wetten in de Omgevingswet vindt integratie van deze aspecten plaats.

Meststoffen

Bij en krachtens de Meststoffenwet zijn regels gegeven over de bescherming van de bodem als gevolg van het gebruik van meststoffen. De bepalingen omvatten het verhandelen, de afvoer en heffingen op het overschot van meststoffen. Deze wet zal als afzonderlijke wet blijven bestaan. Het Besluit gebruik meststoffen zal wel worden geïntegreerd in de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet.

Gewasbeschermingsmiddelen en biociden

De Wet Gewasbeschermingsmiddelen en biociden regelt de toelating, het op de markt brengen en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Op grond van deze wet worden bij de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden de daarvoor geldende voorwaarden in acht genomen. Daarnaast maken verplichtingen zoals dat professionele gebruikers, distributeurs en voorlichters beschikken over een bewijs van vakbekwaamheid, het bijhouden van een gewasbeschermingsmonitor en van administraties en het keuren van apparatuur voor de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen deel uit van deze regeling.

De milieugerelateerde normen staan in het ontwerpBesluit activiteiten leefomgeving. Dit ontwerpbesluit richt zich vooral op de vervolgfase: het realiseren van een duurzamer gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Deze regels worden gesteld ter bescherming van het oppervlaktewater, de bodem en de gezondheid. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om regels over het aanmaken van gewasbeschermingsmiddelen, het behandelen van gewassen in dompelbaden, regels om de verwaaiing (drift) van gewasbeschermingsmiddelen naar oppervlaktewater te verminderen of om de restanten van gewasbeschermingsmiddelen uit lege verpakkingen te verwijderen. Deze regels hebben betrekking op agrarische activiteiten. Voor niet-agrarische activiteiten zijn deze regels in hoofdstuk 5 van het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden ondergebracht.

Afvalstoffen

De regels over het beheer van afvalstoffen betreffen onder meer de afgifte en de ontvangst van bedrijfs- en gevaarlijke afvalstoffen, de opslag en de stort van afvalstoffen, en aspecten van het vervoer van afvalstoffen. De Kaderrichtlijn afvalstoffen biedt een Europeesrechtelijk kader voor een doelmatig en duurzaam beheer van afvalstoffen. Afvalstoffen zijn alle stoffen, preparaten of voorwerpen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen (artikel 1.1 van de Wet milieubeheer en de Kaderrichtlijn afvalstoffen). In het licht van wetgeving en jurisprudentie moet ervan uit worden gegaan dat grond, zeker verontreinigde grond, na het ontgraven onder bepaalde omstandigheden als afvalstof moet worden beschouwd. Er zijn twee vormen van zich ontdoen van afvalstoffen, te weten «verwijdering» en «nuttige toepassing». Het streven van het afvalbeleid is altijd geweest om

definitieve verwijdering (lozing, verbranding, storten) zoveel mogelijk te voorkomen en maximale nuttige toepassing en hergebruik te stimuleren. Dit streven is terug te zien in het Besluit bodemkwaliteit, dat hergebruik van grond zoveel mogelijk stimuleert, binnen de randvoorwaarde van bescherming van de bodemkwaliteit.

Riolering

Tot de zorg van de overheid voor de fysieke leefomgeving behoort ook de zorg voor collectieve voorzieningen in de fysieke leefomgeving, waaronder riolering. Ook gelet op artikel 1.3 van de Omgevingswet speelt daarbij de leefomgevingskwaliteit een rol. Onderdeel daarvan is aandacht voor de bescherming van de kwaliteit van de bodem. Immers, een riolering of een stelsel van rioleringen dat niet aan de eisen voldoet, kan een bron zijn van verontreiniging van de bodem, inclusief het grondwater. De gemeentelijke zorgplicht voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater gaat over naar art. 2.16 van de Omgevingswet.

Bovengronds vervoer van (gevaarlijke) stoffen

De Wet vervoer gevaarlijke stoffen is het wettelijk kader voor regels over het vervoer van gevaarlijke stoffen in en door Nederland. De wet heeft niet alleen betrekking op het vervoeren van gevaarlijke stoffen, maar ook op daarmee samenhangende activiteiten, zoals het vullen van tanks en het laden en lossen van gevaarlijke stoffen. De bij en krachtens deze wet gestelde regels hebben onder meer betrekking op de aanduiding en verpakking van gevaarlijke stoffen, de vervoermiddelen en wijze van vervoer en op de deskundigheid van de vervoerder. Zij dragen ook bij aan het voorkomen van verontreiniging van de bodem.

Ondergronds vervoer van gevaarlijke stoffen (buisleidingen)

De algemene zorgplicht van de Omgevingswet, de zorgplicht van hoofdstuk 9 van de Wet milieubeheer en de zorgplicht bodem hebben alle betekenis voor het transport van stoffen door buisleidingen. Het Besluit externe veiligheid buisleidingen verduidelijkt dat de bestaande zorgplichten voor de exploitanten van buisleidingen de plicht inhouden om alles te doen wat redelijkerwijs verwacht mag worden om lekkages en ongevallen als gevolg daarvan te voorkomen.⁵⁶ Zowel het omgevingsplan, in algemene rijksregels voor mijnbouw of milieubelastende activiteiten, als instrumenten als bijvoorbeeld ongewoon voorval en de zorgplicht bieden waarborgen voor het voorkomen van verontreinigingen in de bodem. Als de lekkage van een buisleiding toch bodemverontreiniging veroorzaakt, is de eigenaar van de buisleiding verantwoordelijk voor het ongedaan maken van de verontreiniging.

Bij het toewijzen van functies moeten de gevolgen voor de bodemkwaliteit worden betrokken. Dit geldt ook voor het aanleggen en onderhoud van ondergrondse buisleidingen. Hierbij spelen, naast chemische aspecten, ook fysische (zoals temperatuur van het grondwater), biologische (zoals het aanwezige bodemleven) en mechanische (zoals seismische gevoeligheid) een rol.

Kwaliteitsborging (Kwalibo)

Hoofdstuk 11A van de Wet milieubeheer biedt onder meer een basis om regels te stellen aan de kwaliteit van werkzaamheden en de integriteit van degenen die deze werkzaamheden uitvoeren. Hiervan is gebruik gemaakt

⁵⁶ Zie Nota van toelichting bij Besluit externe veiligheid buisleidingen, Stb. 2010, 686, blz. 12

in het Besluit bodemkwaliteit (kwaliteitsborging in het bodembeheer) en het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen. Hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer (afvalstoffen) gaat grotendeels op een later tijdstip over naar de Omgevingswet, evenals hoofdstuk 11A van de Wet milieubeheer. De regels die over kwaliteitsborging zijn opgenomen in het Besluit bodemkwaliteit, blijven gebaseerd op hoofdstuk 11A van de Wet milieubeheer.

Arbeidsomstandighedenregelgeving

Het onderwerp arbeidsomstandigheden behoort niet tot de reikwijdte van de Omgevingswet. Wel is de regelgeving voor de arbeidsomstandigheden relevant voor het omgaan met bodemverontreiniging. Zo wordt onderzoek naar asbest op of in de bodem niet alleen uitgevoerd op basis van de Wet bodembescherming maar ten behoeve van de arbeidsomstandighedenregelgeving. Deze regelgeving blijft dan ook onverkort van toepassing.

Basisregistratie ondergrond

De Wet basisregistratie ondergrond regelt de oprichting van een basisregistratie ondergrond (BRO) met gegevens over de bodem en ondergrond. Het betrokken wetsvoorstel is op 16 oktober 2015 gepubliceerd in het Staatsblad (Staatsblad 2015, 362). De BRO zal gegevens bevatten over de bodemkundige opbouw van de ondergrond, over constructies in de ondergrond en over gebruiksrechten met betrekking tot de ondergrond. Het gaat om (1) gegevens over de fysieke werkelijkheid, onder meer afkomstig uit boringen en verkenningen, om (2) administratief-juridische gegevens over vergunningen en meldingen die recht geven om delfstoffen of aardwarmte te winnen of stoffen op te slaan en om (3) modellen. Bestuursorganen die een gegeven genereren of ontvangen dat is opgenomen in een zogenoemd brondocument en dat is aangewezen om in de BRO te worden opgenomen, zijn verplicht om dat gegeven aan de BRO te leveren. Wanneer bestuursorganen gegevens over de bodem en ondergrond nodig hebben, zijn zij verplicht om de BRO te gebruiken. Ook derden kunnen de BRO kosteloos raadplegen. Naar verwachting zal de wet in 2018 in werking treden, waarna de BRO in tranches zal worden gerealiseerd.

4.4 Verhouding tot privaatrecht

Eigendom grondwater

Hiervoor (zie paragraaf 2.3.1) is al aangegeven dat er geen «eigenaar» is van het grondwater. Grondwater is in juridische zin aan te merken als een «res nullius». Een «res nullius» is een roerende zaak die aan niemand toebehoort, maar vatbaar is voor toe-eigening. Grondwater wordt pas eigendom van degene die het grondwater heeft onttrokken op het moment dat het door een bron, put of pomp aan de oppervlakte is gekomen (artikel 5:20 lid 1 onder c van het Burgerlijk Wetboek).

Verhaalsrecht via privaatrecht

De eigenaar van een perceel waarin sprake is van verontreinigd grondwater kan aansprakelijk zijn jegens anderen, bijvoorbeeld de eigenaar van een buurperceel. Mede bepalend voor aansprakelijkheid is of het verontreinigde grondwater het buurperceel bereikt en de eigenaar van het

buurperceel als gevolg van de verontreiniging de ruimte onder de oppervlakte in het grondwater – niet meer vrijelijk kan gebruiken.⁵⁷ Laatstbedoelde eigenaar kan op grond van de Wet bodembescherming het bevoegd gezag verzoeken de nodige bestuursrechtelijke instrumenten in te zetten (nu en zolang het overgangsrecht van dit wetsvoorstel van toepassing is). De in het wetsvoorstel voorziene wijzigingen brengen mee dat het niet meer mogelijk is om de overheid te vragen om een beschikking of bevel, teneinde interventie in de bodem door de eigenaar af te dwingen. Het vervallen van het instrumentarium van de Wet bodembescherming neemt niet weg dat, volgens de huidige stand van wetgeving en jurisprudentie, de gedupeerde eigenaar gebruik zal kunnen maken van het privaatrecht om op basis daarvan een vordering in te stellen tegen de eigenaar van het perceel waarvandaan de verontreiniging komt. Grondslag van de vordering kan zijn artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek (onrechtmatige daad bestaande uit het maken van inbreuk op een eigendomsrecht) al dan niet gecombineerd met een vordering ter zake van het toebrengen van onrechtmatige hinder in de zin van artikel 5:37 van het Burgerlijk Wetboek. Of de vordering slaagt, is sterk afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval. Volgens de laatste stand van zaken in de jurisprudentie is het enkele feit dat verontreiniging in het grondwater naar een buurperceel stroomt vanaf een naastgelegen terrein op zichzelf niet voldoende om een schadevordering toe te wijzen. Schade en causaal verband zijn niet snel aan te tonen; verontreiniging van het grondwater heeft bijvoorbeeld minder effect op de bodemfunctie dan verontreiniging van de vaste bodem. Bovendien is vaak onbekend waar de pluim zich op welk moment in de tijd bevond, dus ook of bepaalde maatregelen op een bepaald moment effectief hadden kunnen zijn om die (eventuele) schade te voorkomen.⁵⁸

Overeenkomsten (afkoop)

Privaatrechtelijke overeenkomsten spelen een belangrijke rol in aanvulling op het publiekrechtelijk instrumentarium. Er zijn bijvoorbeeld overeenkomsten die dienen om overdracht van de saneringsplicht mogelijk te maken en daarbij afspraken te maken over een redelijke financiële vergoeding. Hieronder worden twee varianten daarvan besproken.

De huidige Wet bodembescherming kent het instrument gebiedsgericht grondwaterbeheer (artikel 55c en verder). Dat instrument is ontworpen als oplossing voor de aanpak van meerdere pluimen in het grondwater die elkaar beïnvloeden, die moeilijk te herleiden zijn tot een individuele bron en die de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied belemmeren. Het instrument houdt in dat enerzijds de saneringsplichtigen in een gebied de bron van grondwaterverontreiniging op hun terrein saneren, terwijl anderzijds een bestuursorgaan het beheer van de pluimen in het grondwater op zich neemt. De saneringsplichtigen betalen gezamenlijk de kosten van dat – meestal zeer langdurige – beheer.

De gebiedsbeheerder kan een privaatrechtelijke overeenkomst sluiten met de saneringsplichtigen. De overeenkomst gaat vooral over de financiële vergoeding die de saneringsplichtige betaalt (afkoop). Die saneringsplichtigen zijn dan van rechtswege een publiekrechtelijke verplichting kwijt. Omdat de saneringsplicht in de toekomst (na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel) niet meer zal bestaan, ontbreekt alsdan een behoefte voor het sluiten van bedoelde afkoopovereenkomsten.

⁵⁷ Een recente uitspraak betreft het arrest van 28 juli 2015 van het Gerechtshof Den Haag, ECLI:NL:GDHA:2015:2047.

⁵⁸ Zie het hiervoor genoemde arrest van 28 juli 2015.

Het streven is wel om ook in de toekomst te faciliteren dat een bedrijf dat bodemmaatregelen gaat nemen die volledig kan uitbesteden aan een zogenoemde ontzorgorganisatie.⁵⁹ Het bedrijf dat bodemmaatregelen wil (laten) nemen zal dan een overeenkomst van opdracht en vertegenwoordiging sluiten met een ontzorgorganisatie. Doel van de overeenkomst is het laten uitvoeren van publiekrechtelijke verplichtingen. De bedoeling is dat ontzorgorganisatie het aanspreekpunt is voor het bevoegd gezag, ook voor toezicht en handhaving. In de uitvoeringsregelgeving zal de verhouding tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke bevoegdheden aan de orde moeten komen, opdat duidelijkheid bestaat over het vraagstuk van de tweewegenleer en onaanvaardbare doorkruising.

Privaatrechtelijke vergoeding voor gebruik van gemeentelijke eigendom (ook ondergronds)

Er zijn gemeenten die een exploitant van bijvoorbeeld een bodemenergiesysteem een vergoeding laten betalen voor het gebruik van gemeentelijk eigendom. Voor het (ondergrondse) gebruik wordt veelal een recht van opstal gevestigd. Dat voorkomt ook dat de gemeente als eigenaar van de grond tevens eigenaar wordt van het bodemenergiesysteem (door natrekking). Ook andere privaatrechtelijke overeenkomsten (denk onder andere aan verhuur) zijn mogelijk. Elk instrument zal uitgaan van een privaatrechtelijke overeenkomst waarvan de genoemde vergoeding onderdeel is. Hiervoor hoeft dus geen speciale wettelijke regeling in het leven te worden geroepen; er is geen publiekrechtelijke bevoegdheid in het spel, zodat er geen sprake is van onaanvaardbare doorkruising daarvan. De geschetste casus verschilt niet wezenlijk van het tegen betaling ter beschikking stellen (ongeacht de precieze juridische vorm) van grond door een gemeente voor bijvoorbeeld de realisatie van een ondergrondse parkeergarage (waarbij vanzelfsprekend de nodige publiekrechtelijke bouwvoorschriften in aanmerking genomen moeten worden). De overheid handelt op dat moment uitsluitend als privaatrechtelijk rechtssubject, zoals iedere burger zou kunnen.

4.5 Beleid relevant voor bodem

Structuurvisie Ondergrond (STRONG)

Binnen het STRONG Programma Bodem en Ondergrond heeft het Rijk samen met decentrale overheden een gezamenlijke visie op het veilig, duurzaam en efficiënt gebruik van bodem en ondergrond en een gezamenlijke afwegingssystematiek opgesteld. Beiden dienen als inspiratiebron voor alle overheden bij het maken van eigen producten. Het Rijk heeft de kernpunten hiervan opgenomen in de Structuurvisie Ondergrond. De Structuurvisie Ondergrond gaat over ruimtelijke activiteiten die voor Nederland van nationaal belang zijn. De structuurvisie is een bouwsteen voor de toekomstige nationale omgevingsvisie op basis van de Omgevingswet. Indien dit voor borging van nationale belangen noodzakelijk is, zal het Rijk door middel van uitvoeringsregelgeving aanvullende voorschriften stellen voor decentrale overheden. Daarnaast vormt de Structuurvisie het kader voor besluitvorming over Mijnbouwactiviteiten waarvoor het Rijk (de Minister van Economische Zaken) bevoegd gezag is. Met deze structuurvisie kan het Rijk bijvoorbeeld aardwarmte-winning en gasopslag afwegen tegen andere functies in een gebied, zodat de bodem en ondergrond zo efficiënt mogelijk, duurzaam en toekomstbestendig wordt gebruikt. Bij die afweging kunnen ook aspecten als bodemverontreiniging, de drinkwatervoorziening, het beheer van het

⁵⁹ Bodemcentrum is een ontzorgorganisatie voor bodemsanering en ook Bosatex (voor bedrijven in de textielreinigingsbranche) vervult die rol.

grondwatersysteem en reeds aanwezige bodemdaling in het desbetreffende gebied worden betrokken. Provincies en gemeenten stellen eigen omgevingsvisies op en houden daarbij waar nodig rekening met de Structuurvisie Ondergrond. Zowel op provinciaal als lokaal gemeentelijk niveau is een verbrede, integrale en samenhangende benadering essentieel.

Deze verbreding is van belang, alleen al vanwege het grondwater. Veel ondergrondse en bovengrondse activiteiten hebben effect op het grondwater, zowel op de kwantiteit als op de kwaliteit.

Beleidsnota Drinkwater

In de Beleidsnota Drinkwater wordt het belang van drinkwater en de bescherming van drinkwaterbronnen benadrukt. Een goede kwaliteit van de bodem en het daarin aanwezige grondwater is een belangrijke randvoorwaarde voor de productie van drinkwater uit grondwater (een groot deel van de Nederlandse drinkwaterproductie). Tot de aandachtpunten behoren historische bodemverontreinigingen die drinkwaterwinningen in potentie kunnen bedreigen. Aanpak van historische bodemverontreinigingen is ingericht via twee sporen, namelijk het Convenant bodem en ondergrond 2016–2020 en de specifieke gebiedsgerichte aanpak.

Het Convenant bodem en ondergrond bevat afspraken over het gebiedsgerichte beheer van grondwaterverontreinigingen, die een bedreiging kunnen gaan vormen voor bijvoorbeeld drinkwaterwinningen. De specifieke gebiedsgerichte aanpak ziet op overige bodemverontreinigingen, die een mogelijke bedreiging vormen voor drinkwaterwinningen. Deze bodemverontreinigingen worden meegenomen via de gebiedsdossiers voor drinkwaterwinningen. De provincies brengen deze verontreinigingen nader in beeld en bezien in samenspraak met relevante partijen of en zo ja welke maatregelen genomen moeten worden. Het rijk houdt hierbij de vinger aan de pols.

Structuurvisie buisleidingen

De Structuurvisie Buisleidingen is een visie van het Rijk waarmee het Rijk voor de komende 20 tot 30 jaar ruimte wil reserveren in Nederland voor toekomstige buisleidingen van nationaal belang voor gevaarlijke stoffen. Het gaat daarbij met name om ondergrondse buisleidingen voor het transport van aardgas, olieproducten en chemicaliën, die provinciegrensen vaak ook landgrensoverschrijdend zijn. In de Structuurvisie wordt een hoofdstructuur van verbindingen aangegeven waarlangs ruimte moet worden vrijgehouden, om ook in de toekomst een ongehinderde doorgang van buisleidingtransport mogelijk te maken.

Bestuursakkoord water

In mei 2011 hebben het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW) en de Vereniging van waterbedrijven in Nederland (Vewin) het Bestuursakkoord Water ondertekend. Het Bestuursakkoord heeft een looptijd tot 2020.

Doel van het Bestuursakkoord Water is te blijven zorgen voor de veiligheid tegen overstromingen, een goede kwaliteit water en voldoende zoet water. De vijf partners willen dit bereiken door doelmatiger te werken, dat wil zeggen:

goede kwaliteit tegen lagere kosten en minder bestuurlijke drukte.

Noodzakelijke investeringen leiden daardoor niet tot sterke stijging van de

lokale lasten voor burgers en bedrijven. De partners streven daarnaast ook naar doelmatigheid, door met minder kosten en minder bestuurlijke drukte de werkzaamheden te verrichten.

Nationaal Waterplan 2016–2021

Het Nationaal Waterplan vormt het kader voor de regionale waterplannen en de beheerplannen. Er is geen formele hiërarchie tussen deze plannen, maar op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zoals het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel) kan bij het vaststellen van een regionaal waterplan of een beheerplan niet zomaar worden afgeweken van het Nationaal Waterplan.

De looptijd van het huidige Nationaal Waterplan is tot 22 december 2021 en wordt (evenals alle andere plannen op grond van de Waterwet) iedere zes jaar herzien. De uitvoering van het Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties is een belangrijke voorwaarde voor het bereiken van de doelen van het Nationaal Waterplan.

Klimaatbeleid

De Klimaatagenda weerbaar, welvarend en groen⁶⁰ schetst het kabinetsbeleid over klimaatverandering. Daarbij gaat het om het voorkomen van klimaatverandering (mitigatie) en het aanpassen aan klimaatverandering (adaptatie). Het klimaatbeleid van Nederland richt zich op maatregelen om de gevolgen van klimaatverandering op te vangen (adaptatie). Het gaat bijvoorbeeld om maatregelen voor waterveiligheid, zoetwatervoorziening, landbouw, natuur en gezondheid. Daarnaast ziet het beleid op de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, zodat het klimaat niet zo snel en sterk verandert (mitigatie). Denk aan overstappen van fossiele brandstoffen op duurzame energiebronnen en bijvoorbeeld aan Warmte Koude Opslag.

5. Handhaving en uitvoering

5.1 Algemeen

Hoofdstuk 18 van de Omgevingswet bevat regels over de handhaving van de bij of krachtens de wet gestelde bepalingen. Dat hoofdstuk deelt handhavingstaken toe aan bestuursorganen en regelt in aanvulling op de Algemene wet bestuursrecht een aantal handhavings- en toezichtbevoegdheden. Ook bevat het bepalingen over het aanwijzen van toezichthoudende ambtenaren.

Zoals in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet is aangegeven,⁶¹ zullen met de Invoeringswet Omgevingswet in de Omgevingswet regels worden opgenomen die gericht zijn op het bevorderen van de kwaliteit van de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving en op de samenwerking bij de handhaving: het zogenoemde VTH-stelsel. De wet van 9 december 2015 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) is op 14 april 2016 in werking getreden.⁶²

De bepalingen van hoofdstuk 18 van de Omgevingswet hebben ook betrekking op activiteiten in of op de bodem en bieden voldoende grondslag om er in de uitvoeringsregelgeving verder uitwerking aan te

⁶⁰ Kamerstukken II 2013/14, 32 813, nr. 70.

⁶¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 238 e.v.

⁶² Wet van 9 december 2015 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) (Stb. 2015, 521).

geven. Daarom bevat dit wetsvoorstel op dit vlak geen aanvullende regels en wordt op deze plaats verwezen naar paragraaf 4.18.1 van de memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Hieronder, in de paragrafen 5.2 en 5.3, wordt ingegaan op enkele aspecten van handhaving die voor bodem specifiek relevant zijn.

5.2 Handhaving van bodemregelgeving

Bij activiteiten in of op de bodem zijn veel partijen betrokken. Bij bodemsanering zijn de opdrachtgever, het onderzoeksbureau, de aannemer, de transporteur, de bodemintermediair, het bevoegd gezag en de eindverwerker allemaal schakels in de keten. Er kunnen potentieel dingen misgaan, er is veel geld mee gemoeid en de gevolgen van onzorgvuldig of niet juist handelen zijn vaak onomkeerbaar. Een 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 Wet bodembescherming worden afgehandeld. Omdat bij de bovengenoemde keten verschillende handhavingspartijen zijn betrokken, is samenwerking tussen deze partijen van essentieel belang.

De bestuursrechtelijke handhavingstaak berust onder de Omgevingswet bij het bevoegd gezag, dat daarvoor bij of krachtens die wet is aangewezen. Voor het taakveld bodem zal dat bevoegd gezag in veel gevallen het college van burgemeester en wethouders zijn.,

Op dit moment worden de meeste overtredingen van de bodemregelgeving bestuursrechtelijk aangepakt met gebruikmaking van herstelsancties zoals bestuursdwang en last onder dwangsom.

Ook kunnen overtredingen strafrechtelijk worden aangepakt, omdat overtreding van diverse voorschriften uit de Wet bodembescherming strafbaar is gesteld op grond van de Wet op de economische delicten. In het omgevingsrecht is er verder vooralsnog voor gekozen om bij de invulling van de punitieve handhaving de huidige situatie te continueren. Zoals in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet is aangegeven,⁶³ acht de regering het wenselijk om in het kader van de stelselherziening van het omgevingsrecht te komen tot een eenduidige, overzichtelijke en efficiënte opzet en inrichting van de punitieve handhaving. In de Invoeringswet Omgevingswet wordt hierop uitvoerig ingegaan. Dit betekent dat voor de te handhaven omgevingsrechtelijke (bodem)voorschriften strafbaarstelling plaatsvindt in de Wet op de economische delicten. Daarnaast blijft een lik-op-stuk-boete-instrument voor lichtere, eenvoudig bewijsbare overtredingen in de vorm van de sinds enige jaren bestaande bestuurlijke strafbeschikking onderdeel van de instrumentenkoffer van decentrale overheden (dit ter continuering van de Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid milieu en keurfeiten).

De Inspectie Leefomgeving en Transport heeft een HUF-toets (handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid) uitgevoerd op het wetsvoorstel. De Inspectie constateert dat het wetsvoorstel zich beperkt tot een aantal specifieke aanvullingen en dat de inhoudelijke keuzes pas in de uitvoeringsregelgeving aan de orde komen. Bij de totstandkoming van deze regelgeving wordt aandacht gevraagd voor een verdere verbetering van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving voor werkzaamheden die onder Kwalibo worden uitgevoerd.

⁶³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 243-244.

6. Effecten van het wetsvoorstel

Algemeen

Via dit wetsvoorstel worden de bodemregels opgenomen in het stelsel van de Omgevingswet. Belangrijke onderdelen van de nieuwe bodemregelgeving binnen het nieuwe stelsel van omgevingsrecht zijn onder andere de verschuiving van het bevoegd gezag en de introductie van een activiteitgerichte benadering. De verdere uitwerking zal vorm krijgen in de uitvoeringsregelgeving. De mogelijkheden die dit wetsvoorstel schept, zullen pas met die uitvoeringsregelgeving voldoende scherp uitgewerkt zijn om goed inzichtelijk te kunnen maken welke gevolgen de nieuwe bodemregels onder de Omgevingswet hebben voor decentrale overheden, bedrijven en burgers.

Effect op de regeldruk voor burgers en bedrijven

Het Adviescollege toetsing regeldruk constateert in zijn advies over de toetsversie van het wetsvoorstel dat de overstap naar het hanteren van algemene regels voor activiteiten in plaats van een saneringsplicht en de daarmee te verwachten afname van vergunningen op zich een vermindering van de regeldruk voor burgers en bedrijven betekent. Het Adviescollege merkt op dat een volledig beeld van de effecten op de regeldruk vooralsnog ontbreekt. Het wetsvoorstel bevat weliswaar een kwalitatieve weergave van de effecten op de regeldruk, maar nog geen kwantificering van de effecten en beveelt daarom aan om gebruik te maken van bijvoorbeeld scenario's. De regering zal deze aanbeveling overnemen bij het kwantificeren van de effecten als gevolg van de uitvoeringsregelgeving voor bodem.

Effect op bestuurlijke lasten voor overheden

De effecten van dit wetsvoorstel zijn nader beschreven door SIRA Consulting. Kwalitatief kan worden aangegeven dat de nieuwe regelgeving zal leiden tot initiële kosten voor de betrokken overheden, maar dat daartegenover staat dat de structurele kosten lager zullen zijn dan in de huidige situatie.

Een groter aantal activiteiten zal onder algemene regels gaan vallen, waardoor het aantal meldingen zal toenemen en het aantal vergunningen zal afnemen. Wel kan een verschuiving plaatsvinden van uitvoering naar handhaving. In het vervolgproces, met name in de uitvoeringsregelgeving, zal een duidelijker beeld ontstaan van de wijzigingen in de uitvoeringslasten en van de handhavingskosten. Er is een financieel afsprakenkader met de decentrale overheden over de verdeling van kosten die samenhangen met de invoering van de Omgevingswet.⁶⁴ Uitgangspunt van het overgangsrecht is dat op saneringen die zijn aangevangen vóór de inwerkingtreding van deze wet en op de beschikte spoedlocaties, het huidige recht (de Wet bodembescherming en de daarop gebaseerde regelgeving) van toepassing blijft. Dit wetsvoorstel heeft voor deze locaties geen gevolgen. Voor deze locaties heeft dit wetsvoorstel dus ook geen financiële of maatschappelijke effecten.

Door het nieuwe systeem waarbij niet langer sprake is van een gevalsgerichte aanpak, maar van een activiteitgerichte aanpak, zullen niet meer in alle gevallen maatregelen vanwege bodemkwaliteit nodig zijn. Voor verontreinigingen die niet onder overgangsrecht in artikel 3.1 vallen, worden de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving het toetsings-

⁶⁴ Kamerstukken II 2016/17, 33 118 nr. 35.

kader voor de betreffende activiteit, de noodzakelijke bodemkwaliteit en de wijze van aanpak. Gemeenten kunnen de afweging maken dat een initiatiefnemer geen of minder ingrijpende maatregelen hoeft uit te voeren, als geen sprake is van onaanvaardbare risico's voor de gezondheid bij een activiteit. Dit wordt verder uitgewerkt in de uitvoeringsregelgeving. Dan zal een inschatting worden gemaakt wat de consequenties daarvan zijn voor de uitvoeringspraktijk. De bestuurslasten zijn mede afhankelijk van de uitwerking in de uitvoeringsregelgeving en de mate van beleidsvrijheid voor gemeenten.

Naar aanleiding van de evaluatie van het Besluit bodemkwaliteit⁶⁵ is het voornemen om aanpassingen door te voeren in de kwaliteitseisen bij de toepassing van bouwstoffen, grond en baggerspecie. Deze wijzigingen worden opgenomen in de uitvoeringsregelgeving. Daarbij zal het onder andere gaan om het verduidelijken van begrippen, het verduidelijken van de toetsingskaders, veranderingen in de meldverplichtingen en de borging van historisch onderzoek. Dan kunnen de financiële effecten van deze aanpassingen worden gekwantificeerd.

Bovendien zal de verdergaande digitalisering van het omgevingsrecht in het kader van de Omgevingswet leiden tot een daling van de structurele kosten voor de decentrale overheden. Al met al is aannemelijk dat de reductie van de structurele kosten binnen afzienbare tijd de initiële kosten zal compenseren.

Effecten op het milieu

Het wetsvoorstel brengt geen significante wijzigingen aan in de Omgevingswet. Een concrete beoordeling van de milieueffecten van dit wetsvoorstel zal geen extra informatie opleveren ten opzichte van de door het PBL uitgevoerde Milieueffectentoets voor de Omgevingswet. Daarin worden alleen algemene kansen en risico's benoemd. Pas als de uitvoeringsregelgeving voor de bodem bekend is, zullen de effecten op het milieu op een adequate wijze kunnen worden beoordeeld.

Effect op de rechtspraak

De contouren van de rechtsbescherming onder de Omgevingswet zijn beschreven in hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet.⁶⁶ Waar voor de rechtsbescherming onder de Omgevingswet wettelijke voorzieningen nodig zijn, worden deze opgenomen in de Invoeringswet Omgevingswet. Als vertrekpunt van de Omgevingswet geldt dat het niveau van rechtsbescherming gelijkwaardig is aan het niveau zoals dat geldt onder de huidige wetgeving op het gebied van het omgevingsrecht. Dit wetsvoorstel sluit aan bij de vormgeving van de rechtsbescherming onder de Omgevingswet. Uitgangspunt voor de rechtsbescherming onder de Omgevingswet is beroep in twee instanties. Dit betekent beroep in eerste aanleg bij de rechtbank met de mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit volgt de hoofdregel van de Awb. Argumenten voor beroep in twee instanties zijn onder andere zorgvuldigheid en kwaliteit van de rechtspraak, ruimte voor de hogere rechter om aan rechtsvorming te doen en de mogelijkheid van een herkansing voor partijen. Verder brengt het de rechtspraak dichterbij de burger.

⁶⁵ Kamerstukken II 2010–2011, 30 015, nr. 44.

⁶⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 295-303.

Op dit uitgangspunt wordt onder de Omgevingswet in een aantal gevallen een uitzondering gemaakt. In die gevallen is gekozen voor beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het gaat daarbij om besluiten waarvan het vaststellen van de rechtmatigheid voorwaarde is voor het vaststellen van de rechtmatigheid van andere besluiten. Materiële onzekerheid over de vervolgbesluiten moet worden voorkomen, en dit rechtvaardigt de keuze voor een snellere route, namelijk beroep in één instantie. Zo is het bijvoorbeeld wenselijk om zo snel mogelijk duidelijkheid te verkrijgen over de uitkomst van een beroep tegen een omgevingsplan, omdat op basis van dit omgevingsplan vervolgens ook omgevingsvergunningen worden verleend. Deze benadering betekent concreet voor de Omgevingswet dat is gekozen voor beroep in één instantie voor de vaststelling of wijziging van een omgevingsplan en projectbesluiten.

Voor gedoogplichtbeslissingen wordt aangesloten bij de rechtsbescherming zoals die op grond van de Omgevingswet en de Invoeringswet wordt geregeld. Dit wetsvoorstel bevat enkele gedoogplichten die de huidige Wet bodembescherming niet kent, maar omdat gedoogplichten niet vaak voorkomen, wordt geen significante toename verwacht van de belasting van de rechtspraak.

De appellabele beslissingen op grond van de Wet bodembescherming worden vrijwel geheel vervangen door algemene regels (rijksregels of in het omgevingsplan). Daarnaast kan bodemkwaliteit soms een rol spelen in bestemmingsplannen waartegen burgers in beroep opkomen; het gaat dan meestal om de vraag of het bestemmingsplan (financieel) uitvoerbaar is als bodemsanering aan de orde is. De beslissingen op grond van de Wet bodembescherming waar het vooral om gaat, zijn de beslissingen die bepalen of er sprake is van een geval van verontreiniging dat moet worden gesaneerd, goedkeuring of afkeuring van een saneringsplan, goedkeuring of afkeuring van een evaluatieverslag. Andere beslissingen op grond van de Wet bodembescherming spelen in veel mindere mate een rol in de belasting van de rechtspraak. De ontwikkeling naar algemene regels was al ingezet met de komst van het Besluit uniforme saneringen, omdat het overgrote deel van de saneringen tamelijk uniform en niet technisch ingewikkeld bleek te zijn, zodat een standaardaanpak volstaat. Maatwerk kan worden geleverd met een omgevingsvergunning of maatwerkvoorschrift, die appellabel zijn. Ook het omgevingsplan is appellabel, als vervanging voor het bestemmingsplan en voor een deel van de huidige beslissingen op grond van de Wet bodembescherming.

Voor beslissingen op grond van de Wet bodembescherming is rechtspraak in twee feitelijke instanties nieuw omdat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State nu bevoegd is in eerste en enige instantie voor beslissingen op de grond van de Wet bodembescherming. De beoordeling van diverse milieugeschillen is al bij de rechtbanken belegd. Inhoudelijk is er geen reden om aan te nemen dat de rechtbanken geschillen die te maken hebben met bodemkwaliteit niet zouden aankunnen. Bovendien wordt bodemkwaliteit juist onder de Omgevingswet meer integraal onderdeel van andere appellabele besluiten over de leefomgeving die al ter beoordeling van de rechtbanken staat, in het bijzonder ruimtelijke ordening (omgevingsplan). Tot slot kan een rechtbank desgewenst de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB) vragen om een deskundigenbericht uit te brengen.

Dit wetsvoorstel is kaderstellend voor de uitvoeringsregelgeving. Zonder die nadere uitwerking kan niet op voorhand worden geduid wat de exacte gevolgen zijn voor de werklust van de sectoren bestuursrecht van de rechtbanken. In het vervolgproces, met name in de uitvoeringsregel-

geving, zal naar verwachting een duidelijker beeld ontstaan van de werklastergevolgen voor de sectoren bestuursrecht van de rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In overeenstemming met het daartoe strekkende verzoek zal het ontwerp van de uitvoeringsregelgeving ter toetsing worden voorgelegd aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en aan de Raad voor de rechtspraak.

Voor de inbreng van de Raad voor de Rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de toetsfase van dit wetsvoorstel wordt verwezen naar hoofdstuk 7.

7. Advisering en consultatie toetsversie

7.1 Informele consultatie

Met het oog op een zo groot mogelijk draagvlak en een goede beleids- en wetgevingskwaliteit is op veel manieren ervaring en expertise betrokken bij de beleidsvernieuwing en de ontwikkeling van het wetsvoorstel. Gedurende deze fase is diverse malen overlegd met het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW) en het bedrijfsleven vertegenwoordigd door VNO-NCW. De reacties uit deze overleggen zijn gebruikt bij het verder ontwikkelen en toelichten van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Op deze wijze heeft ook het overgangsrecht verder vorm gekregen. Het

7.2 Formele consultatie

In de periode 22 maart tot en met 17 mei 2016 heeft formele toetsing en consultatie op het wetsvoorstel plaatsgevonden. De Technische commissie bodem (TCB) is advies gevraagd over de voorgestelde positie van bodem in de Omgevingswet. Conform de Code interbestuurlijke verhoudingen is het ontwerp voorgelegd aan het IPO, de VNG en de UvW. De Adviescommissie Omgevingswet,⁶⁷ de Raad voor de Rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hebben als onderdeel van hun advies concrete opmerkingen gemaakt en aanbevelingen gedaan. Ook is het wetsvoorstel onderworpen aan een toets op administratieve lasten (het Adviescollege toetsing regeldruk) en een toets op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (Inspectie Leefomgeving en Transport). Daarnaast is aan VNO-NCW (inclusief MKB-NL) en de Vereniging van waterbedrijven in Nederland (Vewin) gevraagd om te reageren op het wetsvoorstel en is de uitvoerbaarheid getoetst door ProRail en RWS. Andere reacties kwamen van individuele gemeenten, regionale omgevingsdiensten, provincies, de Dienst voor het kadaster en de openbare registers, het Havenbedrijf Rotterdam N.V., natuur- en milieuorganisaties, kennisinstituten, brancheverenigingen, individuele adviseurs en adviesbureaus. De ingekomen reacties in de consultatieronde zijn voor overweging en verwerking gerubriceerd naar onderwerp. In dit hoofdstuk worden per onderwerp de hoofdpunten van de inbreng en de wijze van verwerking besproken. Opmerkingen van tekstuele aard zijn waar relevant in het wetsvoorstel en in deze memorie van toelichting verwerkt; de teksten zijn gecontroleerd op nieuwe ontwikkelingen en waar nodig geactualiseerd. Er

⁶⁷ De Adviescommissie Omgevingswet is voortgekomen uit de vijf externe Adviesgroepen (adviesgroepen «Woningbouw, stedelijke herstructurering en cultuur», «Milieu, energie en duurzaamheid», «Verkeer en vervoer», «Natuur en landelijk gebied» en «Water») die op verschillende momenten in het proces van de totstandkoming van de Omgevingswet advies uitbrengen over de ambtelijke voorstellen van het departement.

zijn veel suggesties gedaan die de uitvoeringsregelgeving of de implementatie betreffen. Deze worden betrokken bij die trajecten.

Reikwijdte

Veel partijen hebben in hun inspraakreactie opmerkingen gemaakt over de beperkte reikwijdte van het wetsvoorstel. De focus lijkt vooral te liggen op humane risico's, waarbij de ecologische en verspreidingsrisico's uit beeld lijken te zijn. Andere onderdelen, zoals bodemaantasting, benutting van natuurlijk kapitaal voor functies als drinkwater en natuur, biodiversiteit en duurzame keuzes in het ecosysteemdenken, komen naar het oordeel van deze partijen in de Aanvullingswet bodem onvoldoende aan bod. De TCB merkt in dit verband op dat het wetsvoorstel onvoldoende mogelijkheden geeft om ambities voor de bescherming of voor de verbetering vorm te geven, indien er geen activiteiten in de zin van de Omgevingswet plaatsvinden.

De regering realiseert zich terdege dat de bodem een belangrijke functie heeft bij verschillende maatschappelijke opgaven, zoals de transitie naar duurzame energie, de voedselvoorziening, biodiversiteit, klimaatadaptatie, de voorziening van voldoende en schoon drinkwater. In de nationale omgevingsvisie zal aandacht worden besteed aan de bijdrage die bodem kan leveren aan deze maatschappelijke opgaven. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het evenwichtig toedelen van functies aan locaties en stellen regels inzake de wenselijke bodemkwaliteit. Het gaat om de bescherming van de gezondheid en het milieu, waaronder planten en dieren, alsook om thema's als het verlies van organische stof of verzilting. De Omgevingswet stelt de gemeente in de gelegenheid in een samenhangende aanpak al deze aspecten mee te nemen als onderdeel van de integrale afweging bij het opstellen van de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Deze werkwijze is op verzoek van de Commissie Omgevingswet in paragraaf 3.1 van de memorie van toelichting verduidelijkt.

Convenanten

Door een aantal partijen, waaronder de Adviescommissie Omgevingswet, wordt getwijfeld aan het vertrekpunt bij het wetsvoorstel, dat de (grote) saneringsoperaties met humane risico's zijn gesaneerd bij de inwerking-treding van de wet. De Adviescommissie bepleit voorbereidingen te treffen voor een overgangsbeleid.

Eind jaren tachtig is begonnen met de inventarisatie en aanpak van de risico's van historische bodemverontreinigingen. Deze inventarisatie is gevolgd door een gerichte inventarisatie bij het bedrijfsleven onder de noemer BSB-operatie: de aanpak van gasfabriek terreinen, de georganiseerde aanpak van bodemverontreinigingen bij tankstations, de actie tankslag, het georganiseerd aanpakken van VOCl verontreinigingen bij chemische waterrijen enzovoorts. In de afgelopen decennia zijn vele duizenden locaties aangepakt. Het Convenant bodem en ondergrond 2016–2020 en het Convenant bodem en bedrijfsleven zijn het sluitstuk. Wanneer deze convenantafspraken in 2020 zijn uitgevoerd, zijn alle nu bekende historische bodemverontreinigingen met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid (voorheen: humane risico's) en alle bekende locaties met risico's van verspreiding en ecologische risico's gesaneerd of beheerst. De uitvoering van de convenantafspraken vindt plaats onder de Wet bodembescherming en het overgangsrecht. Dit laatste maakt het mogelijk dat, mits er een beschikking ernst en spoed is, de locatie onder het overgangsrecht kan worden aangepakt. De regering realiseert zich dat de ambitie rondom de afronding van de saneringsoperatie groot is, maar

ziet dat de afspraken door partijen voortvarend worden opgepakt en uitgevoerd. Jaarlijks vindt er monitoring van de voortgang van de uitvoering van de convenantafspraken plaats. Naast deze bestuurlijke borging bevat het wetsvoorstel overgangsrecht, dat het juridisch mogelijk maakt de convenantafspraken daadwerkelijk uit te (blijven) voeren. Na 2020 geeft de Omgevingswet instrumenten voor een integrale, meer gebiedsgerichte systematiek voor de omgang met de overgebleven verontreinigingen. Het beleid is niet meer gericht op een separaat «geval van verontreiniging», maar op het (gewenste) gebruik van de bodem in samenhang met andere aspecten van de leefomgeving en de daarbij benodigde bodemkwaliteiten. Het natuurlijke moment van ontwikkeling wordt gebruikt om de resterende verontreinigingen aan te pakken. Mocht de bodemkwaliteit incidenteel toch tot onaanvaardbare risico's voor de gezondheid kunnen leiden, dan biedt dit wetsvoorstel een specifiek instrument om blootstelling daaraan te voorkomen indien de eigenaar tekortschiet, in de vorm van de regeling van de toevalsvondst op of in de bodem met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid (zie de artikelsgewijze toelichting op artikel 19.9a).

Beginsel de vervuiler betaalt; rol van de eigenaar

Verschillende partijen hebben opmerkingen gemaakt over de invulling van het beginsel de vervuiler betaalt. De memorie van toelichting zou de indruk wekken dat dit beginsel voor (historische) verontreinigingen verlaten wordt. Tevens stellen partijen dat een grotere verantwoordelijkheid bij de eigenaar of erfpachter wordt neergelegd.

Het beginsel dat de vervuiler betaalt blijft onverkort gelden voor alle gevallen van verontreiniging ontstaan op of na 1 januari 1987.⁶⁸ Ook de regeling van het ongewoon voorval richt zich op de veroorzaker. De veroorzaker van een bodemverontreiniging is op grond van de zorgplichten of de regeling van het ongewoon voorval gehouden om maatregelen te treffen om de gevolgen van de verontreiniging weg te nemen.

Voor oudere bodemverontreinigingen blijkt het echter steeds lastiger om aan te tonen wie de veroorzaker is. Dit bleek al vrij direct na de invoering van de Wet bodembescherming. Als dit wetsvoorstel in werking treedt, zijn de historische verontreinigingen ten minste 30 jaar oud, vaak veel ouder. Met het voortschrijden van de tijd wordt de relatie tussen de veroorzaker in het verleden en de huidige eigenaar steeds losser. In 2006 is er al voor gekozen om bij bedrijfsterreinen de eigenaar of erfpachter aan te spreken. Voor eigenaren of erfpachters van bedrijfsterreinen betekent de regeling van de toevalsvondst op of in de bodem met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid geen verschuiving in verantwoordelijkheden.

Naar het oordeel van de regering is het daarnaast niet meer dan redelijk om een eigenaar van een stuk grond aan te spreken op gevolgen van het gebruik van een terrein. De eigenaar is en blijft verantwoordelijk voor de bodemkwaliteit. Het aanspreken van de eigenaar past ook in het uitgangspunt van de Omgevingswet die niet de overheid, maar de burger als opdrachtgever of eigenaar, primair verantwoordelijk stelt voor de kwaliteit van zijn eigendom: woning of ander (verblijfs)gebouw en de grond. De relatie tussen het beginsel dat de vervuiler betaalt en de regeling van de toevalsvondst op of in de bodem is nader toegelicht in paragraaf 3.3.3.

⁶⁸ Richtlijn milieuaansprakelijkheid, PbEU 2004, L 143.

Een aantal partijen vraagt zich af in hoeverre eigenaren verantwoordelijk gehouden kunnen worden voor voortschrijdende inzichten over bodemkwaliteiten, zoals nieuw onderkende risico's van bestaande stoffen of voor nieuwe bedreigingen, zoals medicijnresten.

Door voortschrijdende inzichten kunnen onverwachte nieuwe risico's zichtbaar worden. De overheid zal in dergelijke gevallen bezien of gezien de aard en omvang van deze risico's maatregelen noodzakelijk zijn. Hierbij hebben zowel het Rijk als andere overheden een verantwoordelijkheid. Een goed overleg tussen de betrokken overheden en betrokken eigenaren is hiervoor noodzakelijk, waarbij ook de financiële aspecten ter sprake kunnen komen. Indien sprake is van onaanvaardbare risico's voor de gezondheid, biedt deregeling van de toevalsvondst op of in de bodem met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid, in combinatie met de gedoogplicht van artikel 10.10a, in ieder geval mogelijkheden voor de gemeente om in te grijpen ter voorkoming van (het voortduren van) acute gezondheidsrisico's.

Decentrale afwegingsruimte

Een aantal partijen, waaronder ProRail, RWS en VNO-NCW, maakt opmerkingen over de decentrale afwegingsruimte. Decentrale afwegingsruimte kan volgens hen leiden tot grote verschillen tussen gemeenten. Door met name gemeenten wordt gepleit voor een generiek kader met de mogelijkheid van gebiedsspecifiek beleid door gemeenten. Door andere partijen wordt bepleit om in de uitvoeringsregelgeving beperkingen te stellen aan de decentrale afwegingsruimte.

De Omgevingswet heeft als uitgangspunt dat de gemeente primair verantwoordelijk is voor de zorg van de fysieke leefomgeving («decentraal, tenzij»). Dit uitgangspunt geldt ook voor bodem. Daarnaast heeft de stelselherziening van het omgevingsrecht als een van de verbeterdoelen dat de bestuurlijke afwegingsruimte wordt vergroot (zie paragraaf 2.2). Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte op decentraal niveau heeft als inherent gevolg dat er verschillen ontstaan tussen gemeenten. Elke gemeente zal een eigen, integraal lange termijnperspectief ontwikkelen. Dit zal in eerste instantie neerslaan in de omgevingsvisie en uiteindelijk, in juridisch bindende vorm, in het omgevingsplan. In de gemaakte opmerkingen wordt gewezen op risico's, zoals het risico van te veel ruimte met onvoldoende borging van de bescherming van de bodem of, het tegenovergestelde, te strikte invulling met weinig ruimte voor ontwikkeling. In reactie hierop wordt opgemerkt dat bestuursorganen op basis van de Algemene wet bestuursrecht gehouden zijn tot zorgvuldig handelen en een evenwichtige belangenafweging. De regering gaat ervan uit dat gemeenten bij het vaststellen van het omgevingsplan een goede balans vinden tussen de maatschappelijke doelen zoals neergelegd in artikel 1.3 van de Omgevingswet. De kaders voor de in het omgevingsplan op te nemen regels over bodem, waaronder de normensystematiek, worden opgenomen in de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet. Het omgevingsplan wordt voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht) en staat open voor beroep bij de bestuursrechter.

Bezien vanuit de uitvoerbaarheid van de Omgevingswet zijn verschillen tussen gemeenten voor lokale burgers en bedrijven niet op voorhand een probleem. Zij hebben immers alleen van doen met het lokale omgevingsplan dat juist is toegesneden op de specifieke situatie en de opgaven in die gemeente. Voor provinciaal en landelijk opererende bedrijven en organisaties kan dit lastiger zijn. Zij zullen zich per gemeente

moeten vergewissen van de regels in het omgevingsplan. Het feit dat de gemeentelijke regels in het nieuwe stelsel gebundeld zijn in één omgevingsplan per gemeente en de ontsluiting van die regels via het digitale stelsel dragen aanzienlijk bij aan de inzichtelijkheid van de op gemeentelijk niveau gestelde regels. Opgemerkt wordt nog dat onderwerpen die zich naar hun aard veeleer lenen voor uniforme uitwerking in direct werkende regels op rijksniveau, zullen worden vastgelegd in de uitvoeringsregelgeving op grond van de Omgevingswet. Voorbeelden hiervan zijn uniforme regels over de aanpak van bodemverontreinigingen en het toepassen van grond en baggerspecie, met de mogelijkheid tot maatwerk. Bij de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving zullen de mogelijkheden voor algemene uniforme regels worden verkend, bijvoorbeeld voor de beheerders van grote infrastructurele werken.

Normensystematiek

Door veel partijen wordt opgemerkt dat er nog veel onduidelijk is over de nieuwe normensystematiek en hoe die in de praktijk gaat werken. De beleidsruimte kan leiden tot verschillen tussen gemeenten en kan mogelijk leiden tot rechtsongelijkheid. Door zowel gemeenten als bedrijfsleven wordt gevraagd om een generiek normenkader, dat door het Rijk vastgesteld wordt.

In lijn met de wens van gemeenten en bedrijfsleven wordt in de uitvoeringsregelgeving een landelijk werkend stelsel van normen en regels voor het beheer van de bodem uitgewerkt, met ruimte voor lokaal beleid en maatwerk. Met een generiek stelsel is een belangrijk instrument voor het doelmatig en duurzaam beheer van bodem vastgelegd en wordt invulling gegeven aan het uitgangspunt «decentraal, tenzij». De toelichting is hierop aangepast (zie paragraaf 2.2.3).

Zorgplicht

Door verschillende partijen wordt belang gehecht aan het beleidsneutraal overzetten van artikel 13 van de Wet bodembescherming. Volgens deze partijen is dit mogelijk niet het geval, onder andere omdat, naar zij hebben begrepen, aangesloten wordt bij (milieubelastende) activiteiten in het ontwerp voor het Besluit activiteiten leefomgeving. De vraag wordt gesteld of straks een verontreiniging bijvoorbeeld als gevolg van lekkage na een ongeluk met een vrachtwagen, door gevelreiniging of bluswater nog wel kan worden aanpakt op grond van de zorgplicht.

Met de notie dat de regering veel belang hecht aan het behouden van het beschermingsniveau van de (bodem)zorgplicht, wordt aan de werking en reikwijdte van de huidige zorgplicht zo goed mogelijk invulling gegeven binnen de regelgeving in en onder de Omgevingswet. In de uitvoeringsregelgeving wordt dit uitgewerkt. Daarbij wordt opgemerkt dat het beleidsneutraal overbrengen van de bodemzorgplicht niet op voorhand betekent dat de tekst van artikel 13 Wet bodembescherming één op één wordt overgeschreven. De bodemzorgplicht zal mogelijk vorm krijgen door een samenstel van nieuwe regels in en onder de Omgevingswet.

Regeling van de toevalsvondst op of in de bodem met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid

Diverse partijen hebben opmerkingen gemaakt over de regeling van de toevalsvondst op of in de bodem in artikel 19.9a van het wetsvoorstel. De opmerkingen hebben betrekking op het toepassingsbereik, de rol van de eigenaar en veroorzaker, en de financiële consequenties.

De Raad voor de rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State constateren dat noch de wettekst, noch de toelichting duidelijkheid geeft over wat onder een toevalsvondst op of in de bodem met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid wordt verstaan.

De regering heeft aan deze opmerkingen gehoor gegeven door de regeling van de toevalsvondst op of in de bodem in dit wetsvoorstel aan te passen en de memorie van toelichting op de genoemde punten te verduidelijken.

Grondwater

Diverse partijen hebben opmerkingen gemaakt over het onderdeel grondwater. Onder meer het IPO, de VNG, gemeenten en de UvW vragen in hun inspraakreactie om een verduidelijking van de bevoegdheidsverdeling bij met name historische grondwaterverontreinigingen.

Naar aanleiding hiervan is de bevoegdheidsverdeling bij grondwater waar mogelijk in de memorie van toelichting verhelderd. Het is dan ook niet nodig om de bevoegdheidsverdeling voor grondwater in de wet vast te leggen. De Omgevingswet sluit aan bij de bestaande bestuurlijke taakverdeling. De gevolgen hiervan voor de omgang met historische grondwaterverontreinigingen is in het algemene deel van de memorie van toelichting aangevuld, mede naar aanleiding van de consultatie.

Door diverse partijen zijn vragen gesteld over de status onder de Omgevingswet van bestaande gebiedsplannen die onder de Wet bodembescherming zijn opgesteld en over de manier waarop bedrijven gestimuleerd kunnen worden om mee te werken aan een gebiedsgerichte aanpak.

Het gebiedsgericht grondwaterbeheer richt zich op in samenhang saneren en beheren van grondwaterverontreiniging in een bepaald afgebakend gebied. De aanpak van dergelijke verontreinigingen wordt vastgelegd in een zogenaamd gebiedsplan.

Gebiedsplannen, die onder artikel 55 d van de Wet bodembescherming zijn vastgesteld en goedgekeurd, vallen onder het (eerbiedigend) overgangsrecht. Net als onder de Wet bodembescherming geldt er onder de Omgevingswet geen verplichting tot een gebiedsgerichte aanpak van grondwaterverontreinigingen in een programma. Stimulerende werking ging onder de Wet bodembescherming namelijk uit van bijvoorbeeld een beschikking ernst en niet-spoed, waar ooit iets mee gedaan moest worden. Onder de Omgevingswet worden er nog steeds eisen gesteld aan de bodemkwaliteit bij bouwen, de afvoer van grond, enzovoorts en gemeenten kunnen in hun omgevingsplan aanvullende eisen stellen. Deelnemen in de uitvoering van een programma onder de Omgevingswet, kan dus nog steeds aantrekkelijk zijn voor een eigenaar. Overigens kan dan ook nog gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden die het Besluit financiële bepalingen biedt.

Een aantal partijen heeft opmerkingen gemaakt bij de normstelling voor grondwater.

De normen voor grondwater worden door dit wetsvoorstel niet gewijzigd. Wel bestaat het voornemen om na de inwerkingtreding van de Omgevingswet de normensystematiek van grondwater te actualiseren, op basis van ervaringen in de context van het nieuwe stelsel.

Door een aantal partijen wordt gewezen op de mogelijkheid van een «vergrijzing» van het grondwater door toename van verontreinigde stoffen, die geen directe risico's veroorzaken, maar wel bijdragen aan een gestage verslechtering van de grondwaterkwaliteit.

Het beheer van watersystemen, waartoe het grondwater behoort, en de ambities voor grondwaterlichamen zijn deels geformuleerd in de kaderrichtlijn water en de grondwaterrichtlijn. Provincies moeten in hun grondwaterkwaliteitsbeleid (artikel 2.18 en artikel 3.8 van de Omgevingswet) aangeven hoe zij ter uitvoering van de grondwaterrichtlijn omgaan met historische grondwaterverontreinigingen. Verder zijn in het Convenant bodem en ondergrond 2016–2020 afspraken gemaakt om een actief beleid te formuleren door het hanteren van een gebiedsgerichte aanpak, daar waar de kwaliteit van het grondwater moet worden verbeterd of in ieder geval verslechtering moet worden gestopt. Deze aanpak is erop gericht een mogelijk gestage verslechtering van de grondwaterkwaliteit tegen te gaan.

Kennis en bodeminformatie

Door verschillende gemeenten en de VNG, zijn zorgen geuit over de beschikbare kennis en capaciteit bij de gemeenten nu zij de zorg voor de bodem krijgen toebedeeld. Het opstellen van gemeentelijke regels en het verantwoord toepassen van maatwerk vraagt veel en nieuwe kennis en kunde.

Als onderdeel van de implementatie van de Omgevingswet wordt veel aandacht besteed aan de uitvoering. De Omgevingswet biedt de instrumenten, maar het is aan iedereen – burgers, bedrijven en overheden – om daar uitvoering aan te geven. Een goede uitvoering, die bijdraagt aan de verbeterdoelen van de stelselherziening, is daarmee echter niet vanzelfsprekend. Het gaat dan onder meer om het vergroten van het gebruiksgemak van het omgevingsrecht en snellere en betere besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving; ook vermindering van onderzoekslasten is hier van belang. Behalve voldoen aan het wettelijk instrumentarium zijn er andere randvoorwaarden: de juiste kennis, het toepassen van het juiste instrument op de juiste wijze, een cultuur waarin gewerkt wordt vanuit vertrouwen, voldoende capaciteit in de uitvoering en tot slot de juiste digitale systemen en ondersteuning. Voor bodem betekent dit dat een ander soort informatie nodig is. Het gaat niet langer om een «to-do» lijst met bijvoorbeeld de aanpak van spoedlocaties, maar om het faciliteren van ruimtelijke afwegingen en duurzaam beheer van de bodem, waar verontreinigde grond onderdeel van uitmaakt. Het opstellen van gemeentelijke regels en het verantwoord toepassen van maatwerkregels of maatwerkvoorschriften vraagt veel en nieuwe kennis en kunde. In Nederland is voldoende kennis te organiseren, met bijvoorbeeld gezamenlijke omgevingsdiensten, maar ook bij kennisinstellingen en bedrijven, om tot een verantwoorde en adequate afweging te komen bij het maken en toepassen van gemeentelijke regelgeving. Daarnaast zijn in het Convenant bodem en ondergrond 2016–2020 afspraken gemaakt over specifieke kennisontwikkeling voor de bodem en ondergrond. Hiertoe is een kennisagenda opgesteld, waaruit blijkt aan welke kennis en innovaties behoefte bestaat. De kennisagenda vormt de basis voor het programma van de kennisinstituten. Ook is een »bodempool» opgezet voor een flexibele inzet van bodemexpertise en wordt geïnvesteerd in opleidingstrajecten. Zo werken verschillende overheidslagen aan gezamenlijke kennisontwikkeling met het oog op een succesvolle transitie naar de Omgevingswet.

Door partijen, waaronder de TCB, wordt onderschreven dat eenvoudig beschikbare en betrouwbare bodeminformatie van cruciaal belang is. Zij vragen zich af hoe de wetgever de toegankelijkheid hiervan borgt.

Aan het georganiseerd ontsluiten van informatie over bodemverontreiniging wordt al jaren gewerkt. Ook over bodeminformatie zijn binnen het Convenant bodem en ondergrond 2016–2020 afspraken gemaakt. Binnen het digitale stelsel omgevingswet wordt gewerkt aan het ontsluiten van bodeminformatie. Op 21 april 2016 is over dit digitale stelsel een financieel akkoord Omgevingswet gesloten door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, de VNG, het IPO en de UvW. Bij de overgang van taken van de provincie naar de gemeente onderkennen de provincies het belang om te werken aan een zogenaamde «warme» overdracht van taken naar gemeenten.

Een aantal partijen, waaronder VNG, merkt op dat bodemonderzoek onvoldoende geharmoniseerd is met andere kaders, zoals de arboregeling. Gewezen wordt bijvoorbeeld op onvoldoende afstemming en de verschillende termijnen van houdbaarheid van de onderzoeksrapporten.

Bodemonderzoek kan op grond van verschillende regelgeving noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld ter vaststelling van de kwaliteit van de bodem (Omgevingswet) of ter voorkoming van directe en indirecte blootstelling aan verontreinigingen in de bodem door werknemers (Arbeidsomstandighedenbesluit). Het is onvermijdelijk dat in de Omgevingswet en de arboregeling verschillende afwegingen worden gemaakt over de noodzaak van een bodemonderzoek. Wel zal ernaar worden gestreefd de bodemonderzoeksmethoden waar mogelijk praktisch te harmoniseren.

Financiën

Door met name gemeenten en provincies worden vragen gesteld over de financiële middelen bij inwerkingtreding van de Omgevingswet, zoals het overhevelen van budgetten.

Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen hebben een gezamenlijke ambitie om van de Omgevingswet een succes te maken. Deze ambitie is vastgelegd in het Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet. De principeafpraak over de kostenverdeling is als volgt: de rijksoverheid draagt de investeringskosten, iedere partij draagt zelf de transitiekosten, de uitvoeringskosten van de gezamenlijke voorzieningen worden gedeeld en de bespaarde kosten komen ten gunste van ieder van de betrokken partijen. Het principeakkoord is verder uitgewerkt in het Hoofdlijnenakkoord financiële afspraken stelselherziening omgevingsrecht.

Op basis van het uitvoeringsprogramma van het Convenant bodem en ondergrond 2016–2020 zullen tussen overheden nadere afspraken worden gemaakt om de overheveling van de taken praktisch in te vullen. In het convenant is afgesproken dat de partijen uiterlijk in 2019 in kaart hebben gebracht wat de opgave na 2020 is en wat de verdeling van de middelen zal zijn over de partijen. De consequenties voor de gemeenten die niet bevoegd gezag waren onder de Wet bodembescherming, moeten in deze twee trajecten duidelijk worden. Daarbij wordt ook rekening gehouden met apparaatskosten. Het voornemen is niet dat de inkomsten van leges de apparaatskosten volledig vervangen. In het kader van het uitvoeringsprogramma worden de provincies en gemeenten ondersteund bij het realiseren van de warme overdracht van de provincie naar de betreffende gemeenten.

Ook vragen partijen om een vangnetconstructie, indien de eigenaar niet in staat is om de kosten te dragen of daarvoor redelijkerwijs niet verantwoordelijk kan worden gesteld.

Net zoals nu onder de Wet bodembescherming, zullen onder de Omgevingswet de gedecentraliseerde middelen bestemd zijn voor besteding aan bodem en grondwater. Deze middelen kunnen ook gebruikt worden, indien de gemeente kosten moet maken die niet op de eigenaar te verhalen zijn.

Gemeenten plaatsen een kanttekening bij het SIRA-rapport, waarin wordt gesteld, dat het al met al aannemelijk is dat de reductie van de structurele kosten binnen afzienbare tijd de initiële kosten zal compenseren.

De reductie van de structurele kosten speelt vooral op het niveau van de uitvoeringsregelgeving. Bij de uitwerking daarvan zal hier nadrukkelijk naar worden gekeken.

Rechtsbescherming

De Raad voor de Rechtspraak wijst erop, dat in de memorie van toelichting slechts een korte, zeer algemene paragraaf gewijd is aan het onderwerp rechtsbescherming, die geen duidelijkheid biedt. Zij adviseert concreet uiteen te zetten op welke wijze de rechtsbescherming voor beroepen die uit het wetsvoorstel voortvloeien wordt vormgegeven.

In reactie hierop wordt verwezen naar hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet,⁶⁹ waarin uitgebreid en per instrument van de wet uitgesplitst, is ingegaan op de vormgeving van de rechtsbescherming. Zoals daar is aangegeven, zal de rechtsbescherming worden geregeld via de Invoeringswet Omgevingswet. Het instrumentenpakket van de Omgevingswet is dekkend voor het onderwerp bodem en dit wetsvoorstel bevat dan ook geen aanvullende instrumenten op die welke al in de Omgevingswet zijn voorzien.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State merkt op dat een gedoogplicht voor rechthebbenden verstrekken gevolgen kan hebben. In antwoord op de vraag van de Afdeling bestuursrechtspraak kan worden bevestigd dat de beroepsmogelijkheden voor belanghebbenden adequaat zullen worden geregeld door aansluiting bij het systeem van de Algemene wet bestuursrecht.

Overgangsrecht

Veel partijen hadden opmerkingen die betrekking hebben op het (ontbreken) van het overgangsrecht in het wetsvoorstel. Het overgangsrecht is langs de in het algemeen deel van de toelichting geschetste lijnen in het wetsvoorstel uitgewerkt. Verder is de memorie van toelichting op dit punt uitgebreid.

⁶⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 295-302.

HOOFDSTUK 1 WIJZIGINGEN IN DE OMGEVINGSWET

Artikel 1.1

Onderdeel A

Artikel 2.28 (verplichte instructieregels Rijk omgevingsplan en projectbesluit)

Met deze aanvulling van artikel 2.28 van de Omgevingswet wordt verzekerd dat op grond van artikel 2.24 van de Omgevingswet door het Rijk in ieder geval instructieregels worden gesteld over omgevingsplannen en projectbesluiten met het oog op het beschermen van de gezondheid en het milieu, met betrekking tot het beschermen van de bodem en ter voorkoming van onaanvaardbare risico's voor de gezondheid in verband met het gebruik van de bodem (boven de maximale waarde zoals beschreven in paragraaf 2.2.3). Dit past binnen de rol van het Rijk in de toekomstige bodemregelgeving, waarbij het Rijk medeverantwoordelijkheid draagt voor het voorkomen van onaanvaardbare risico's. En dit doet tevens recht aan het principe van «decentraal, tenzij» zoals vastgelegd in artikel 2.3 van de Omgevingswet. Hiermee wordt de facultatieve delegatiegrondslag van artikel 2.24 gekleurd en wordt richting gegeven aan de uitvoeringsregelgeving waarmee bodem wordt ingebouwd in het stelsel van het nieuwe omgevingsrecht.

Onderdeel B

Artikel 4.12 (Rijk bevoegd gezag voor rijksregels)

Dit artikel strekt tot aanvulling van artikel 4.12 van de Omgevingswet. Voor de activiteiten, genoemd in artikel 4.12, worden bij algemene maatregel van bestuur gevallen aangewezen waarvoor een daarbij aangewezen Minister het bevoegd gezag is. Het gaat hier om een aantal gevallen waarvoor het bevoegd gezag al op het niveau van het Rijk is belegd.

Artikel 65 van de Wet bodembescherming biedt nu de mogelijkheid om bij een algemene maatregel van bestuur een bij die maatregel aangewezen bestuursorgaan de bevoegdheid te geven om ontheffing te verlenen van bij die maatregel aangegeven verboden en verplichtingen. Aan dit artikel is nader invulling gegeven in artikel 7 van het Besluit gebruik meststoffen. In het Besluit gebruik meststoffen staan eisen voor het op of in de bodem brengen van meststoffen met het oog op het terugdringen van de belasting van bodem en water door fosfaat en stikstof. Het Besluit gebruik meststoffen strekt (mede) ter implementatie van richtlijn nr. 91/676/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 12 december 1991, inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEG 1991, L 375). Artikel 7 van het Besluit gebruik meststoffen bevat een mogelijkheid voor de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit om, in overeenstemming met de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat en op aanvraag, voor onderzoek een ontheffing van een aantal van de verboden te verlenen. Het gaat om ontheffing van de verplichting tot het emissiearm uitrijden en het verbod meststoffen op of in de bodem te brengen. Op die manier wordt het mogelijk gemaakt om in, individuele, experimentele situaties af te wijken van de verplichting tot het emissiearm aanwenden en wordt de ontwikkeling bevorderd van nieuwe technieken die erop gericht zijn de verliezen

van fosfaat en stikstof bij het gebruik van dierlijke meststoffen te beperken.

Gelet op de aard van de taken en bevoegdheden kunnen deze niet op voldoende doelmatige wijze door het lokaal bevoegd gezag worden behartigd; lokale afwegingsruimte is niet wenselijk. Daarbij komt dat de taken en bevoegdheden mede strekken ter uitvoering van Europese verplichtingen. Daarom dient de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd gezag te blijven. Door de voorgestelde aanvulling van artikel 4.12 van de Omgevingswet wordt hiervoor een basis gecreëerd. Hierdoor komt het instrument maatwerkvoorschriften voor het op of in de bodem brengen van meststoffen beschikbaar en wordt het meest aangesloten bij de werking van de ontheffing van artikel 7 van het Besluit gebruik meststoffen.

Onderdeel C (gedoogplicht dulden van grondwaterbeheer)

Artikel 10.3, vijfde lid (nieuw)

Artikel 10.3 van de Omgevingswet (gedoogplichten waterbeheer) wordt aangevuld met een gedoogplicht voor maatregelen in verband met de bescherming van grondwaterkwaliteit.

Grondwaterverontreiniging wordt in toenemende mate gebiedsgericht beheerd in plaats van per locatie. De aanpak verschilt per gebied, mede afhankelijk van factoren als het type verontreiniging, type activiteiten in het gebied, grondwaterstromen, enzovoorts.

Het grondwater is een zogenoemde *res nullius* (eigendom van niemand) en wordt daarom beheerd door de overheid. Dat neemt niet weg dat het grondwater verbonden en in contact is met de vaste bodem erboven, die wel in eigendom is. Onderdeel van het grondwaterbeheer kan bijvoorbeeld zijn dat verontreinigd grondwater op een bepaalde manier wordt verplaatst en vervolgens gefilterd. Dat roept de vraag op of het in contact brengen van verontreinigd grondwater met de vaste bodem erboven inbreuk maakt op het eigendomsrecht van de eigenaar van dat perceel. Dat is veelal niet het geval omdat daardoor nog niet het normale gebruik wordt beperkt. Voor zover daarvan sprake zou zijn, gaat het om een geringe invloed.

Het algemene belang van een doeltreffend grondwaterbeheer is groot, bijvoorbeeld vanwege het belang voor de winning van drinkwater of duurzame energievoorziening (bodemenrgiesystemen). Het is daarom niet wenselijk dat een discussie met een individuele eigenaar, die toch voor inbreuk op zijn eigendomsrecht vreest, het grondwaterbeheer van het gehele gebied bedreigt. Mocht er al sprake zijn van beperking van het genot van eigendom als gevolg van grondwaterbeheer, bijvoorbeeld omdat het oppompen van grondwater niet mogelijk is, dan moet de rechthebbende dat dulden op grond van deze gedoogplicht.

Overigens is vaker sprake van een gebiedsgerichte aanpak van grondwaterbeheer in stedelijk gebied (omdat vooral daar historisch gezien grondwaterverontreiniging is ontstaan), terwijl juist in stedelijk gebied minder sprake is van het gebruik van grondwater voor besproeiing van voedselgewassen en vergelijkbare toepassingen.

Voorgesteld wordt om deze gedoogplicht van rechtswege op te leggen, met als belangrijkste redenen:

- het gaat doorgaans om een geringe inbreuk die het normale gebruik nauwelijks beperkt,

- in samenhang met het feit dat het in veel gevallen gaat om een gebiedsgerichte aanpak die het moeilijk maakt om voor elke individuele eigenaar een beschikking te slaan.

De gedoogplicht betreft het gedogen van maatregelen «in het kader van het beschermen van de kwaliteit van grondwaterlichamen». In de Omgevingswet omvat de term «beschermen» zowel beschermen als verbeteren (zie de definitie in bijlage A bij de Omgevingswet).

Omdat een gedoogplicht van rechtswege rechtstreeks op grond van de wet geldt, staat geen rechtsbescherming via het publiek recht open. Wel kunnen burgers te allen tijde een beroep doen op de civiele rechter om de rechtmatigheid van het handelen van de overheid (zo nodig vooraf) te laten toetsen.

Om een goede afweging van de noodzaak en de betrokken belangen te waarborgen, evenals de participatie van de betrokken rechthebbenden, moeten de maatregelen wel zijn voorzien in het regionale waterprogramma. Een gemeentelijk programma kan ook de basis vormen voor de maatregelen, bijvoorbeeld als de gemeente zelf initiatieven onderneemt om de grondwaterkwaliteit te verbeteren om ontwikkelingen te faciliteren. In voorkomende gevallen kan het zelfs zo zijn dat de provincie een deel van het grondwaterbeheer heeft toegewezen aan een gemeente in de provinciale omgevingsverordening (artikel 2.18, tweede lid van de Omgevingswet).

Onderdeel D

Artikel 10.10a (gedoogplicht maatregelen toevalsvondst van verontreiniging op of in de bodem)

Het voorgestelde artikel bevat een gedoogplicht ter ondersteuning van het wettelijk instrumentarium in het voorgestelde artikel 19.9a Omgevingswet bij een toevalsvondst op of in de bodem met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid; dan geldt een regeling die is gebaseerd op het instrument ongewoon voorval (afdeling 19.1 van de Omgevingswet). Voor een nadere toelichting op de regeling: zie de toelichting op artikel 19.9a en verder.

Artikel 19.9c, derde lid, geeft het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid om maatregelen te nemen. Als de rechthebbende om welke reden dan ook niet meewerkt aan de uitvoering van die maatregelen of geen toegang verleent, is doorzettingsmacht nodig vanwege de onaanvaardbare risico's voor de gezondheid. Artikel 5:27 van de Algemene wet bestuursrecht, dat toegang geeft tot plaatsen ten behoeve van de uitoefening van bestuursdwang, geeft voldoende basis voor het binnentreden en is daarom van overeenkomstige toepassing verklaard (expliciet geregeld omdat in dit geval geen sprake is van bestuursdwang).

Vanwege de vereiste spoed in samenhang met de hoge mate van risico's voor de gezondheid wordt een gedoogplicht van rechtswege voorgesteld. In voorkomende gevallen is een rechthebbende op grond van dit artikel verplicht om de noodzakelijke maatregelen te dulden die het college van burgemeester en wethouders treft om de risico's voor de gezondheid terug te brengen tot een aanvaardbaar niveau. Het gaat daarbij niet zozeer om het wegnemen van de verontreiniging als wel om het voorkomen dat mensen risico lopen doordat ze aan de risico's van de verontreiniging worden blootgesteld. Het kan bijvoorbeeld gaan om plaatsing van een hek om (het betreffende deel van) de locatie af te sluiten of het aanbrengen van waarschuwende tekens.

Onderdeel E

Artikel 10.13a (gedoogplicht nazorg)

Deze gedoogplicht ondersteunt maatregelen die moeten worden getroffen na afloop van maatregelen ten aanzien van de bodemkwaliteit. Het gaat vaak om monitoring van de effectiviteit van de maatregelen, maar ook onbedoelde effecten kunnen zo worden gesignaleerd. Het college van burgemeester en wethouders kan indien nodig aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor het verrichten van onderzoek of voor de uitvoering van nazorgmaatregelen door derden.

Onderdeel F

Artikel 10.21a (gedoogplicht verontreiniging van de bodem en zorgplicht of ongewoon voorval)

Eenieder die handelingen uitvoert op of in de bodem is op grond van de specifieke zorgplicht voor bodem (thans artikel 13 van de Wet bodembescherming) verplicht om een verontreiniging van de bodem of het grondwater te voorkomen of, als dat niet mogelijk is, die verontreiniging ongedaan te maken.

Het voornemen is om via het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet een verbod te regelen om de bodem te verontreinigen of aan te tasten, dat zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk is te handhaven. Daarnaast bestaat het ongewoon voorval met nadelige gevolgen voor de bodem. Deze gedoogplicht is bruikbaar voor beide situaties. De gedoogplicht heeft betrekking op maatregelen die de veroorzaker treft, in aanvulling op het algemene wettelijke kader voor toezicht en handhaving door de overheid.

Het is denkbaar dat de verontreiniging zich uitstrekt tot een perceel (of het grondwater onder dat perceel) waarvan een derde de rechthebbende is, waardoor de veroorzaker diens medewerking nodig heeft. De rechthebbende heeft er in beginsel zelf ook alle belang bij dat de veroorzaker de verontreiniging opruimt, maar de opruimwerkzaamheden kunnen ook op hun beurt schade veroorzaken. Het kan bijvoorbeeld gaan om schade aan een siertuin, schade aan een verharding op een bedrijfsterrein, of eventueel ook gedeelde omzet van het naastgelegen bedrijf als de opruimwerkzaamheden een normale bedrijfsvoering belemmeren.

Het is denkbaar dat het niet lukt om tijdig overeenstemming te bereiken over de voorwaarden voor toestemming, waaronder eventuele schadevergoeding voor de opruimwerkzaamheden. In dat geval zou de veroorzaker de noodzakelijke maatregelen niet mogen uitvoeren. Dat is onwenselijk gelet op het belang van de bescherming van het milieu en het grondwater (eventuele drinkwatervoorraden in het grondwater) tegen verontreiniging. Bovendien is het onwenselijk dat een derde het feitelijk onmogelijk kan maken voor een (welwillende) veroorzaker om een wettelijk voorschrift ter bescherming van de leefomgeving na te leven.

Het college van burgemeester en wethouders kan indien nodig een gedoogplicht opleggen aan de rechthebbende van het perceel waar de milieuschade (of onmiddellijke dreiging daarvan) zich voordoet, om daar preventieve en herstelmaatregelen te dulden (onderdeel b). De gedoogplicht kan ook onderzoek omvatten om de aard en omvang van de verontreiniging of aantasting vast te stellen, om de juiste aanpak te bepalen (onderdeel a).

Onderdeel G (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht bij gedoogplicht voor verontreiniging van de bodem en zorgplicht of ongewoon voorval)

Bij het voorbereiden van een gedoogplichtbeschikking wordt in de meeste gevallen de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Awb) gevolgd. De maatregelen om verontreiniging te voorkomen of ongedaan te maken, moeten echter in beginsel onverwijld worden genomen om de milieuschade zoveel mogelijk te beperken.

Voor deze bijzondere categorie situaties wordt voorgesteld om die procedure buiten toepassing te laten in deze specifieke situatie, omdat de maatregelen vaak onmiddellijk moeten worden uitgevoerd om zinvol te kunnen zijn. De Omgevingswet biedt die mogelijkheid al (in artikel 16.33, vierde lid) voor gedoogplichten bij beschikking als de maatregelen spoedeisend zijn (bij archeologische toevalsvondsten).

Onderdeel H (bouwen op verontreinigde bodem)

Artikel 16.81 van de Omgevingswet bevat een aanvullende inwerkingtredingsbepaling voor beschikkingen in verband met bodemverontreiniging. Het gaat om een regeling voor latere inwerkingtreding van de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, indien tevens sprake is van een saneringssituatie op grond van de Wet bodembescherming. Deze regeling is overgenomen uit artikel 6.2c van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Artikel 16.81 was zekerheidshalve opgenomen in het wetsvoorstel Omgevingswet omdat ten tijde van het opstellen van dat wetsvoorstel nog onvoldoende zicht bestond op de inhoud van de nieuwe bodemregelgeving. Zoals elders in deze memorie van toelichting is aangegeven, bestaat er bij de inbouw van bodem in het stelsel van de Omgevingswet geen behoefte meer aan een specifiek op sanering gericht instrumentarium. Hiermee is de behoefte aan een inwerkingtredingsbepaling zoals in artikel 16.81 is opgenomen, komen te vervallen. Deze regeling was overigens op wetsniveau opgenomen omdat het gaat om een materie die in generieke zin op formeel wetsniveau is geregeld (in de Algemene wet bestuursrecht). Ook onder de nieuwe bodemregelgeving kan sprake zijn van voornemens tot bouwen op verontreinigde bodem. Dan is een koppeling tussen de bouwactiviteit en bodemonderzoek aan de orde. Bouwactiviteiten en onderzoeksplichten worden verder uitgewerkt in de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet. Naar huidig inzicht bieden de bestaande grondslagen in de Omgevingswet voldoende basis om die koppeling op een adequate wijze te regelen. Een beschrijving van de voorgenomen wijze van uitwerking van het onderwerp bouwen van bouwwerken met een verblijfsfunctie is opgenomen in paragraaf 3.3.2.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Op wetsniveau is een specifieke bepaling over inwerkingtreding daarom niet langer noodzakelijk.

Onderdeel I

Afdeling 19.2a toevalsvondst van verontreiniging in of op de bodem

Voor een algemene en meer uitgebreide toelichting op de achtergronden van de regeling van de toevalsvondst wordt verwezen naar paragraaf 3.3.3 van deze toelichting. Zie ook de toelichting op onderdeel K, waar de begripsomschrijving van de toevalsvondst wordt geregeld.

Dit artikel geeft aan dat deze afdeling van toepassing is vanaf het moment dat naar het oordeel van het bevoegd gezag er ten minste een redelijk vermoeden bestaat van een toevalsvondst van verontreiniging in of op de bodem. Het bevoegd gezag gaat na of er een redelijk vermoeden bestaat van blootstelling aan een verontreiniging met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid.

Het bevoegd gezag beoordeelt ook of de toevalsvondst tijdelijke beschermingsmaatregelen vereist. De tijdelijke beschermingsmaatregelen moeten er toe leiden dat onaanvaardbare risico's voor de gezondheid als gevolg van blootstelling worden weggenomen. Soms volstaat een eenvoudige maatregel (ventilatie bij uitdamping), soms zijn tijdelijke beveiligingsmaatregelen nodig, bijvoorbeeld het plaatsen van een hek om een braakliggend terrein om te voorkomen dat spelende kinderen in aanraking komen met de verontreiniging.

Het college van burgemeester en wethouders kan op grond van het instrumentarium van de toevalsvondst van verontreiniging in of op de bodem niet meer eisen dan het onmiddellijk treffen van maatregelen leidende tot het wegnemen van onaanvaardbare gezondheidsrisico's als gevolg van blootstelling. Bij de uitoefening van deze bevoegdheid zal de gemeente de realistische uitvoering van de desbetreffende maatregelen in acht moeten nemen. Dit vloeit voort uit algemene bestuursrechtelijke beginselen.

In de praktijk kan het voorkomen dat er – naast het onmiddellijk treffen van tijdelijke beschermingsmaatregelen – ook nader onderzoek nodig is. Dat onderzoek kan de bodemkwaliteit betreffen maar ook een onderzoek naar de kwaliteit van de luchtkwaliteit in gebouwen kan noodzakelijk zijn vanwege mogelijke gezondheidsrisico's door uitdamping van verontreiniging. Als de eigenaar dat onderzoek naar de verontreiniging nalaat, is overheidsoptreden noodzakelijk. De aanleiding tot het bodemonderzoek kan ook in andere omstandigheden liggen, zoals stankoverlast, verkleuringen in de bodem enzovoorts. Mede naar aanleiding van de reacties op de internetconsultatie is ter verduidelijking opgenomen dat onder tijdelijke beschermingsmaatregelen ook onderzoek kan vallen.

Aan de hand van onderzoek kan, indien nodig, gekeken worden of en hoe verder met de verontreiniging moet worden omgegaan. Of op dat moment, of op een later moment, een verdergaande aanpak van de verontreiniging plaatsvindt, is de keuze van de eigenaar of erfpachter. Indien het bevoegd gezag dat nodig acht, kan in het omgevingsplan de locatie worden aangewezen als locatie waar maatregelen moeten worden genomen.

Voor het beoordelen van de risico's voor de gezondheid is de daadwerkelijke blootstelling van mensen aan de verontreiniging leidend. Voor het vaststellen van wat een onaanvaardbaar risico voor de gezondheid is, wordt aangesloten bij de concentraties van stoffen en de beoordelingsmethode zoals deze worden uitgewerkt en vastgelegd in de uitvoeringsregeling op basis van artikel 2.24 van de Omgevingswet (tweede lid).

Er is een onderscheid tussen het ongedaan maken van de verontreiniging en tijdelijke beschermingsmaatregelen bij een toevalsvondst. Het ongedaan maken van de verontreiniging valt niet onder de tijdelijke beschermingsmaatregelen bij een toevalsvondst, maar is iets dat op een later moment kan plaatsvinden, afhankelijk van de afweging die daarover wordt gemaakt. Dit is aangegeven in het derde lid.

Artikel 19.9b (aanwijzing bevoegd gezag; doormeldings- en informatieplicht bevoegd gezag)

Eerste lid

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de vondst zich voordoet oefent primair de taken en bevoegdheden uit op het gebied van bodem. Het college is daarom ook het bevoegd gezag voor het uitoefenen van de bevoegdheden bij een toevalsvondst van verontreiniging in of op de bodem. Het sluit ook goed aan bij de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur om bij de toedeling van functies aan locaties rekening te houden met de bodemkwaliteit.

Tweede en derde lid

Het bevoegd gezag kan gebruik maken van een aantal bevoegdheden uit afdeling 19.1 om onaanvaardbare risico's voor de gezondheid tegen te gaan. Het gaat dan om artikel 19.2, tweede lid, en artikel 19.3. Daarbij gaat het onder meer om de afstemming van de maatregelen indien meerdere bestuursorganen bij de maatregelen zijn betrokken (artikel 19.2, tweede lid).

Artikel 19.3 regelt dat het bevoegd gezag dat een melding ontvangt ook andere betrokken bestuursorganen informeert, bijvoorbeeld provincie en waterschap als er een relatie is met het grondwater. Het kan ook zijn dat de melding is binnengekomen bij een ander bestuursorgaan dan het college van burgemeester en wethouders.

Een telefoontje van een bezorgde burger kan al een melding zijn in de zin van artikel 19.3. Volgens de memorie van toelichting bij de Omgevingswet kan het bevoegd gezag op wat voor manier dan ook op de hoogte raken van een ongewoon voorval, en dus ook van een toevalsvondst van verontreiniging in of op de bodem, en dan is het aan het bevoegd gezag om door te vragen om te bepalen of actie moet worden ondernomen. Het tweede lid van artikel 19.3 voorziet daarom in de bevoegdheid om aanvullende informatie op te vragen, omdat de initiële melding summier kan zijn.

Artikel 19.9c (treffen van tijdelijke beschermingsmaatregelen)

De eigenaar of erfpachter is verantwoordelijk voor de bodemkwaliteit van zijn perceel en de daaruit vervloeiende (gezondheids)risico's, zoals eerder is aangegeven in paragraaf 3.3.3 van deze toelichting. Dat geldt ook als sprake is van onaanvaardbare risico's voor de gezondheid als gevolg van blootstelling aan een verontreiniging in of op de bodem. Het is de verantwoordelijkheid van de eigenaar om diens eigendom, gezinsleden of andere medebewoners of huurders te beschermen door de nodige tijdelijke beschermingsmaatregelen te nemen. Het eerste lid maakt duidelijk dat de eigenaar eventuele aanwijzingen van het bevoegd gezag moet opvolgen.

Artikel 19.9c geeft een opdracht aan het bevoegd gezag om publiekrechtelijke bevoegdheden te gebruiken indien nodig vanwege onaanvaardbare risico's voor de gezondheid. Het bevoegd gezag kan gebruik maken van een aantal bevoegdheden uit artikel 19.4 tweede tot en met vijfde lid, bij het opleggen van de verplichting tot het treffen van tijdelijke beschermingsmaatregelen. Ingevolge het tweede lid van artikel 19.4 kunnen aanwijzingen worden gegeven over het treffen van tijdelijke beschermingsmaatregelen. De desbetreffende beschikking dient ingevolge artikel 19.4, derde lid, op schrift te worden gesteld met het oog op rechtsbe-

scherming. Het vierde en vijfde lid van artikel 19.4 regelen hoe gehandeld moet worden als de toevalsvondst van verontreiniging in of op de bodem de doelmatige werking van een zuiveringstechnisch werk belemmert of dreigt te belemmeren.

Welke tijdelijke beschermingsmaatregelen nodig zijn, is niet in algemene zin aan te geven. Het gaat bij uitstek om maatwerk. Het doel van deze regeling is dat mensen niet worden blootgesteld aan onaanvaardbare risico's voor de gezondheid vanwege de blootstelling aan de verontreiniging. Dat geeft wel richting aan het type maatregelen; het gaat alleen om onderzoek en tijdelijke beschermingsmaatregelen om mens en risico van elkaar te scheiden. Dit kan betekenen dat een maatregel inhoudt dat een gebied of locatie wordt afgeschermd om de mensen niet met de verontreiniging in contact te laten komen. De maatregel moet in ieder geval ertoe leiden dat blootstelling aan onaanvaardbare risico's voor de gezondheid vanwege de blootstelling aan de verontreiniging wordt voorkomen of beperkt. Die maatregelen zien niet op het verwijderen van de verontreiniging. Het gaat er alleen om verdere blootstelling te voorkomen of te beperken.

Het derde lid regelt de bevoegdheid voor het bevoegd gezag, in dit geval het college van burgemeester en wethouders, om zo nodig op te treden. Als de eigenaar niet of niet tijdig maatregelen treft, moet het bevoegd gezag afwegen of het zelf tijdelijke beschermingsmaatregelen treft of laat treffen om erger te voorkomen. Hierbij kunnen de aard en omvang van de verontreiniging en de risico's voor de gezondheid een rol spelen. Het is in sommige gevallen noodzakelijk dat de overheid zelf de noodzakelijk tijdelijke beschermingsmaatregelen neemt. Dit houdt verband met het publieke belang van bescherming van de gezondheid. Ook is veelal meer deskundigheid aanwezig bij het bevoegd gezag. Dat laatste is uiteraard niet van doorslaggevend belang; voorop staat of de situatie voldoet aan het wettelijke criterium dat «de eigenaar of erfpachter niet of niet tijdig de vereiste tijdelijke beschermingsmaatregelen treft».

Als het bevoegd gezag besluit om maatregelen te treffen, dient deze beslissing op schrift te worden gesteld en aan de eigenaar of erfpachter te worden gezonden (vierde lid). Ook dient van die beschikking een publieke kennisgeving te worden gedaan, zodat ook andere belanghebbenden hiervan kennis kunnen nemen. De grondslag voor deze kennisgeving is opgenomen in artikel 16.88 Omgevingswet. Zo kan de eigenaar van het perceel zich melden en verweren, wanneer hij het niet eens is met de voorgenomen of getroffen maatregelen of deze bijvoorbeeld niet proportioneel vindt. Van de beschikking worden ook de bestuursorganen en instanties die op grond van artikel 19.3, eerste lid, zijn geïnformeerd op de hoogte gesteld.

Artikel 19.9d (kostenverhaal getroffen tijdelijke beschermingsmaatregelen)

Zoals eerder in paragraaf 3.3.3 is aangegeven, is kostenverhaal niet altijd redelijk en daarom facultatief (anders dan bij kostenverhaal op een veroorzaker). Artikel 5:25 van de Algemene wet bestuursrecht lijkt al enige afwegingsruimte te creëren door de formulering «tenzij deze kosten redelijkerwijze niet of niet geheel te zijn laste behoren te komen». In dit geval wordt echter ruimere bestuurlijke afwegingsruimte wenselijk geacht. Omdat het doorgaans gaat om historische bodemverontreiniging is de keuze aan de gemeente, zowel uit oogpunt van redelijkheid (de huidige eigenaar is doorgaans niet de veroorzaker) zoals doelmatigheid (bijvoorbeeld als zeer eenvoudige maatregelen bleken te volstaan, zodat de kosten van invordering niet in verhouding staan tot de kosten van de maatregelen). Indien de veroorzaker toch bekend is of wordt, komen de in

paragraaf 3.3.3 genoemde mogelijkheden voor kostenverhaal op de veroorzaker in aanmerking.

Onderdeel J

Artikel 23.6a (noodregeling bodem)

Deze bevoegdheid om een noodregeling te treffen strekt ter vervanging van het huidige artikel 20 van de Wet bodembescherming. De bevoegdheid is bedoeld voor bijzondere omstandigheden, waarin het volgen van de normale wettelijke procedure voor het vaststellen van een algemene maatregel van bestuur te veel tijd zou kosten. Te denken valt aan gevallen waarin plotseling in de uitvoeringspraktijk stoffen verschijnen waarvan het gebruik of de toepassing een ernstige bodemverontreinigende werking blijkt te hebben. Ook is het mogelijk dat men tot de ontdekking komt dat een al bestaande en toegepaste techniek of stof veel schadelijker is voor de bodem dan tot dat moment werd verondersteld. Een voorbeeld hiervan is de stof MTBE die aan brandstof wordt toegevoegd als loodvervanger. Pas in de uitvoeringspraktijk bleek deze stof te kunnen doordringen in de bodem door vloeistofdichte vloeren, terwijl wetenschappelijke inzichten daarover op dat moment nog ontbraken. Een voordeel van een generieke regeling op grond van dit artikel is niet alleen de publicatie en kenbaarheid voor gebruikers en de brede werking, maar ook de gelegenheid om een brede afweging te kunnen maken op basis van zowel beleidsmatige als wetenschappelijke inzichten als een dergelijke situatie zich voordoet.

Een ministeriële regeling die met toepassing van artikel 23.6a is vastgesteld, moet uiteraard zo spoedig mogelijk (maar uiterlijk binnen één jaar) worden vervangen door een algemene maatregel van bestuur. De termijn van zes maanden uit de huidige Wet bodembescherming wordt, gelet op de procedurele vereisten voor de totstandkoming en inwerkingtreding van een algemene maatregel van bestuur, te kort bevonden. Dat brengt het risico met zich dat de tijdelijke regeling al vervalt voordat er een definitieve regeling is. Uiteraard streeft de regering ernaar zo spoedig mogelijk te komen tot bestendige regulering ter vervanging van een tijdelijke noodregeling.

Het is overigens niet uit te sluiten dat wetenschappelijke inzichten in eerste instantie voldoende aanleiding geven om een noodregeling te treffen, met het voorzorgsbeginsel in gedachten, maar dat snel voortschrijdende wetenschappelijke inzichten ertoe leiden dat die afwijkende regeling niet meer noodzakelijk of gerechtvaardigd wordt geacht voordat de genoemde periode van maximaal een jaar is verstreken. Dan is het niet alleen mogelijk maar zelfs wenselijk dat die tijdelijke noodregeling eerder wordt ingetrokken (dan kan weer worden teruggevallen op de regelgeving zoals die gold voordat de noodregeling in werking trad).

Onderdeel K

Het begrip toevalsvondst van verontreiniging in of op de bodem

Bij een toevalsvondst van verontreiniging in of op de bodem gaat het om het onverwacht aantreffen van bodemverontreiniging met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid vanwege blootstelling aan die verontreiniging. In paragraaf 3.3.3 is meer uitgebreid besproken wanneer daarvan sprake is. De begripsomschrijving in samenhang met artikel 19.9a brengt bovendien tot uitdrukking wat het onderscheidende karakter is van de toevalsvondst in verhouding tot sanering, ongewoon voorval of de algemene zorgplicht in de Omgevingswet.

HOOFDSTUK 2 WIJZIGINGEN IN ANDERE WETTEN

Artikel 2.1 (intrekken Wet bodembescherming)

De Wet bodembescherming wordt ingetrokken. De op de Wet bodembescherming gebaseerde algemene maatregelen van bestuur of regelingen vervallen van rechtswege. Het gaat om de volgende besluiten:

- Regeling beoordeling reinigbaarheid grond 2006;
- Besluit overige niet- meldingsplichtige gevallen bodemsanering;
- Besluit verplicht bodemonderzoek bedrijfsterreinen;
- Besluit uniforme saneringen;⁷⁰
- Besluit aanwijzing bevoegd gezagsgemeenten.

De twee laatste besluiten vervallen van rechtswege maar zullen op basis van artikel 3.1 en 3.2 (eerbiedigend overgangsrecht) nog wel worden toegepast in de in die artikelen opgenomen situaties. Ook voor de verklaring in de eerstgenoemde Regeling is eerbiedigende werking geregeld. In de uitvoeringsregelgeving krijgt de inhoud van de regeling een nieuwe plek.

Voorts vervalt met het intrekken van de Wet bodembescherming de wettelijke grondslag voor een gedeelte van sommige algemene maatregelen van bestuur, als die maatregel berust op meerdere wettelijke grondslagen. De volgende besluiten, waarvoor dit geldt, zullen worden aangepast in de uitvoeringsregelgeving:

- Aanwijzingsbesluit Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (registreren bodeminformatie);
- Besluit bodemkwaliteit;
- Besluit gebruik meststoffen.

Het Besluit financiële bepalingen bodemsanering (bedrijvenregeling) wordt in de uitvoeringsregelgeving omgehangen naar de Kaderwet subsidies I en M.

Artikel 2.2 (Algemene wet bestuursrecht)

Artikel 1 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevat de zogenoemde negatieve lijst. Deze lijst bevat de besluiten die van beroep zijn uitgesloten. Op de huidige negatieve lijst is het besluit opgenomen tot afwijzing van een verzoek om een bevel op grond van artikel 43 van de Wet bodembescherming, waarvoor de grondslag als gevolg van dit wetsvoorstel vervalt. Daarom vervalt ook de noodzaak van opname van artikel 43 van de Wet bodembescherming op de negatieve lijst.

In artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb zijn de besluiten opgenomen waartegen beroep in eerste en enige aanleg openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, in afwijking van de hoofdregel van de Algemene wet bestuursrecht van beroep in twee instanties. Alle appellabele besluiten die op grond van de Wet bodembescherming zijn of worden genomen, kennen beroep in één instantie, te weten beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak. De oorspronkelijke gedachte achter deze keuze was dat het beoordelen van bodemsanering relatief veel expertise vereiste, waardoor concentratie van rechtsbescherming wenselijk was. Nu de saneringsoperatie grotendeels is afgerond, vervalt dit argument. Dat is anders als het eerbiedigend overgangsrecht van toepassing is: dan blijft het oude recht gelden en kunnen lopende beroepszaken worden afgerond.

⁷⁰ Vergelijkbare algemene regels over activiteiten als graven en geschikt maken van de bodemkwaliteit worden geregeld in de uitvoeringsregelgeving.

Uitgangspunt voor de rechtsbescherming onder de Omgevingswet is, aansluitend op het stelsel van de Awb, de mogelijkheid van beroep in twee instanties. Dit wetsvoorstel volgt die algemene lijn (zoals toegelicht in hoofdstuk 6 van deze memorie van toelichting). De Invoeringswet Omgevingswet regelt dit zodat in dit wetsvoorstel verdere aanpassing van bijlage 2 niet aan de orde is.

Artikel 2.3 (Kaderwet subsidies I en M)

De bevoegdheid van artikel 76j, vierde lid, Wet bodembescherming om de uitvoering van een subsidieregeling te delegeren aan andere bestuursorganen wordt opgenomen in de Kaderwet subsidies I en M. Omdat de Kaderwet het hele beleidsterrein omvat van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is de bepaling niet beperkt tot bodem. Het Besluit financiële bepalingen bodemsanering, dat nu berust op artikel 76j, wordt in de uitvoeringsregelgeving omgehangen naar de Kaderwet subsidies I en M.

Artikel 2.4 (Wet bevordering eigen woningbezit)

Aan de in de Wet bevordering eigenwoningbezit opgenomen beperking dat geen subsidie mag gaan naar een woning op verontreinigde grond is geen behoefte meer.

Artikel 20 Wet bevordering eigenwoningbezit BEW (hierna: de Wet BEW) bepaalt dat voor een primaire toekenning ten behoeve van een bestaande woning is vereist dat deze zich niet bevindt op bodem, waarvan ingevolge de Wet bodembescherming is vastgesteld dat deze ernstig verontreinigd is. In artikel 6, zesde lid, aanhef en onderdeel a, van de Wet BEW is bepaald dat bij ministeriële regeling een bedrag kan worden vastgesteld, dat gedurende een kalenderjaar ten hoogste beschikbaar is voor de verstrekking van nieuwe eigenwoningbijdragen krachtens die wet. Sinds 2011 is binnen de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (en voorheen Ministerie van VROM) geen budget meer beschikbaar voor het voor de eerste maal toekennen van eigenwoningbijdragen op grond van de Wet BEW, waardoor geen primaire toekenningen meer worden gedaan. De verwijzing kan daarom worden geschrapt.

Artikel 2.5 (Wet milieubeheer)

Onderdeel A

In onderdeel A wordt geborgd dat het in artikel 8.47, derde lid, onder c, Wet Milieubeheer gaat om de Wet bodembescherming zoals die gold tot het tijdstip waarop de Aanvullingswet bodem omgevingswet in werking treedt.

Onderdelen B, C, D en F

Met het intrekken van de Wet bodembescherming kan de Wet bodembescherming ook vervallen in de opsomming in de artikelen 13.1, tweede lid, 15.20, eerste lid, 15.31, eerste lid, onderdeel en 20.3 eerste lid.

Onderdeel E

Het artikel genoemd in onderdeel E regelt het bevoegd gezag als bedoeld in de Wet bodembescherming voor wat betreft bodem ingeval er sprake is van milieuschade. Voor bodem is het bevoegd gezag na inwerkingtreding van de Omgevingswet afhankelijk van tot hoever de verontreiniging zich uitstrekt. Als de verontreiniging beperkt blijft tot het vaste deel is het

college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag. Als de verontreiniging zich bevindt of mede uitstrekt tot het grondwater het college van gedeputeerde staten.

Artikel 2.6 (Wet op de economische delicten)

De voorgestelde wijzigingen van artikel 1a van de Wet op de economische delicten (hierna: Wed) volgen logischerwijze uit dit wetsvoorstel. De verwijzingen in dit artikel naar bepalingen uit de Wet bodembescherming die wordt ingetrokken, komen te vervallen.

Het uitgangspunt in de Invoeringswet zal worden dat voor zover onder het regime van de Omgevingswet identieke of vergelijkbare regels terugkeren, deze zoveel mogelijk beleidsneutraal «teruggeplaatst» worden binnen de indeling van artikel 1a van de Wet op de economische delicten. Met de stelselherziening is namelijk in het algemeen geen wijziging beoogd in de strafmaat (waaronder de maximum boete) die via de artikelen 1a en 6 van de Wed wordt gekoppeld aan een overtreding van die regels.

In dit wetsvoorstel wordt een aantal artikelen aan de Omgevingswet toegevoegd aan de artikelen 1a en 6 die niet in de Invoeringswet zullen worden meegenomen. Het gaat om de bepalingen betreffende toevalsvondst (onderdeel I van dit wetsvoorstel). De desbetreffende bepalingen worden toegevoegd aan artikel 1a van de Wet economische delicten. Voor wat betreft de rubricering van strafbare feiten binnen het stramien van de Wet economische delicten zal de Invoeringswet uitgaan van het opnemen van een strafbaarstelling als overtreding voor alle gedoogplichten uit hoofdstuk 10 van de Omgevingswet. De in dit wetsvoorstel opgenomen gedoogplichten worden, als ze niet onder de reikwijdte van de bepalingen van de Invoeringswet vallen, ook onder dit regime gebracht. Het gaat dan alleen om de artikelen 10.10a en 20.21a. De andere toegevoegde artikelen betreffende de gedoogplicht (artikel 10.13a en artikel 10.3, derde lid) vallen onder de in de Invoeringswet op te nemen gedoogartikelen 10.13 tot en met 10.21.

HOOFDSTUK 3 OVERGANGSRECHT

Zoals in het algemeen deel van deze memorie van toelichting (paragraaf 3.5) is toegelicht: Als de spoedgevallen zijn gesaneerd of beheerst (ten minste: beschikt), blijven nog lichtere en kleine bodemverontreinigingen over. Omdat het nieuwe bodembeleid erop is toegesneden om juist die verontreinigingen aan te pakken met meer eenvoudige procedures en een meer integrale beoordeling, is in beginsel onmiddellijke werking van de nieuwe bodemregels voortvloeiend uit de Omgevingswet mogelijk.

Toch zijn er enkele bijzondere categorieën saneringen of situaties waarvoor eerbiedigend overgangsrecht wenselijk is. Het gaat vooral om saneringen of maatregelen die onder de huidige Wet bodembescherming zijn of worden voorbereid, waarvan het in het belang van het milieu of mogelijk ook in het belang van de eigenaar wenselijk is om die keuzes te blijven respecteren.

Hoofddlijn van het overgangsrecht is dat het huidige recht (de Wet bodembescherming en de daarop gebaseerde regelgeving of andere toepasselijke wet- en regelgeving) van toepassing blijft op verontreinigingen, waarvan is vastgesteld dat sprake is van spoed (actueel risico) of als saneringen in een bepaalde fase zijn geraakt op het tijdstip waarop deze wet in werking treedt. In het algemeen haakt het overgangsrecht aan bij een objectief vast te stellen aanknopingspunt in het saneringstraject, zoals het indienen van een saneringsplan of een op grond van de Wet bodembescherming genomen besluit.

Artikel 3.1 regelt dat het thans geldende recht van toepassing blijft op vastgestelde ernstige gevallen van verontreinigingen waarbij een spoedige sanering noodzakelijk is, op ingediende gehele of deelsaneringsplannen en op aangemelde saneringen volgens algemene regels in het Besluit uniforme saneringen. De Wet bodembescherming blijft van toepassing ingevolge deze eerbiedigende werking totdat het besluit tot instemming met een evaluatieverslag of een nazorgplan onherroepelijk is geworden. Ook blijft de Wet bodembescherming van toepassing op in het evaluatieverslag of in het nazorgplan opgenomen maatregelen of beperkingen. De Circulaire bodemsanering per 1 juli 2013 blijft eveneens van toepassing.

Eventuele bezwaren en beroepen die zijn ingediend worden afgewikkeld conform de Wet bodembescherming en de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 3.2 regelt dat het thans geldende recht van toepassing blijft op maatregelen of beperkingen als bedoeld in artikel 37, vierde lid, en op vastgestelde en goedgekeurde gebiedsplannen als bedoeld in artikel 55d, van de Wet bodembescherming. Dit geldt eveneens voor een maatregel op grond van artikel 30, eerste en vierde lid, een bevel op grond van artikel 43, eerste lid, onder b, van de Wet bodembescherming en een verklaring op basis van de Regeling beoordeling reinigbaarheid 2006. Ook is in artikel 3.2 eerbiedigend overgangsrecht opgenomen voor artikel 75 van de Wet bodembescherming.

Artikel 3.3 regelt dat een vrijstellingsregeling op grond van artikel 64 van de Wet bodembescherming van toepassing blijft.

Artikel 3.4 regelt de eerbiedigende werking bij vorderingen ten aanzien van bestaande gedoogplichten.

In artikel 3.5 is geregeld dat plannen, kaarten en verleende ontheffingen in de systematiek van de Omgevingswet een plek krijgen en dat een ontheffing verleend op grond van artikel 51, van de Wet bodembescherming wordt aangemerkt als een omgevingsvergunning voor een omgevingsactiviteit.

Artikel 3.1 (eerbiedigend overgangsrecht saneringen)

Eerste lid, onderdeel a (vastgestelde ernstige verontreinigingen spoed)

In aansluiting op de gemaakte afspraken in het Convenant bodem en ondergrond zal, als een besluit is genomen met betrekking tot een geval van ernstige verontreiniging dat spoedig moet worden gesaneerd, de uitvoering van de sanering plaatsvinden volgens de bepalingen van de Wet bodembescherming. Het gaat dan om «ernst en spoed» die blijkt uit een beschikking op basis van artikel 29 juncto 37, eerste lid, Wet bodembescherming waarin is aangegeven dat spoedige sanering noodzakelijk is. Deze gevallen vallen onder het overgangsrecht. Het is wenselijk dat voor de uitvoering van de sanering van deze spoedlocaties vervolgens ook het wettelijke instrumentarium van de Wet bodembescherming beschikbaar blijft. Het is onwenselijk als het hele besluitvormingsprocedure opnieuw moet beginnen voor die gevallen waar het, ondanks de inspanningen van de bevoegde overheid en saneerders, nog niet is gelukt om te komen tot een goedgekeurd saneringsplan. De Wet bodembescherming blijft daarom van toepassing tot en met de (formele) afronding van de sanering, dat wil zeggen tot en met onherroepelijke goedkeuring van het evaluatieverslag (zie ook hierna). Nadat is ingestemd met het evaluatieverslag, is er niet langer sprake van een geval van ernstige verontreiniging dat spoedig gesaneerd moet worden en is het overgangsrecht en

de Wet bodembescherming voor wat betreft de sanering uitgewerkt. Indien in het evaluatieverslag is opgenomen dat na afloop van de sanering nog zogenoemde nazorgmaatregelen nodig zijn, blijft de Wet bodembescherming nog wel van toepassing op de uitvoering van de in dit evaluatieverslag aangegeven maatregelen. Hetzelfde geldt voor nazorgmaatregelen en beperkingen in het gebruik die in het nazorgplan zijn opgenomen. Eventuele bezwaren en beroepen die zijn ingediend voor de inwerkingtreding van deze wet en de eventuele bezwaren en beroepen betreffende gevallen die onder het overgangsrecht vallen, worden afgewikkeld conform de Wet bodembescherming. Op nieuwe activiteiten op die locatie na het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet zijn in beginsel de Omgevingswet en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving van toepassing.

Eerste lid, onderdeel b en c (saneringsplan of deelsaneringsplan ingediend)

Op het moment dat een saneringsplan als bedoeld in artikel 39 van de Wet bodembescherming is ingediend, is al veel tijd en geld geïnvesteerd in de voorbereiding en/of uitvoering van een saneringsaanpak die voldoet aan de wettelijke eisen die uit de Wet bodembescherming voortvloeien. Dit geschiedt meestal in nauw overleg met het bevoegd gezag Wet bodembescherming. Als intussen nieuwe wetgeving in werking is getreden, zou dat betekenen dat het bodemonderzoek dat al is uitgevoerd, de voorbereiding van de saneringsaanpak en de toetsing door het bevoegd gezag in overeenstemming met het huidige recht niet gebruikt zouden kunnen worden voor de sanering. Het is wenselijk dat de Wet bodembescherming van toepassing blijft op de categorie saneringen die door het indienen van een saneringsplan reeds in gang zijn gezet op het moment dat deze wet in werking treedt. Dat betekent dat de Wet bodembescherming van toepassing blijft totdat de hele sanering is afgerond, tot en met onherroepelijke goedkeuring van het evaluatieverslag.

Als ten tijde van de inwerkingtreding van deze wet geen saneringsplan is ingediend zal de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving die daarbij hoort het toetsingskader zijn voor de betreffende activiteit en de wijze van aanpak.

Om de sanering af te ronden, dient de saneerder een evaluatieverslag in bij het bevoegd gezag Wet bodembescherming, waarop instemming nodig is (artikel 39c van de Wet bodembescherming). In het evaluatieverslag wordt het bereikte saneringsresultaat beschreven in vergelijking met het saneringsplan. Als het evaluatieverslag nog niet is goedgekeurd, bijvoorbeeld omdat er geen stabiele eindsituatie kan worden bereikt, dan kan de saneringsverplichting formeel niet worden beëindigd. Op deze saneringsaanpak blijft de Wet bodembescherming van toepassing. Indien in het verslag wordt aangegeven dat maatregelen als bedoeld in artikel 39, eerste lid, onderdeel f, van de Wet bodembescherming (beperking in het gebruik of maatregelen) nodig zijn, moet een nazorgplan worden ingediend. Dit nazorgplan en de uitvoering van de in het nazorgplan opgenomen maatregelen vallen onder de reikwijdte van dit deel van het artikel. De desbetreffende maatregelen en beperkingen in het gebruik vallen ook onder de eerbiedigende werking.

In onderdeel c is opgenomen dat ook deelsaneringen onder het thans geldende recht kunnen worden afgewikkeld. Artikel 40 van de Wet bodembescherming biedt immers de mogelijkheid tot gedeeltelijke sanering. Indien hiervoor is gekozen, valt dit gedeelte van de sanering van een geval van ernst en niet-spoed onder de reikwijdte van de Wet bodembescherming. Voor het deel dat niet in het saneringsplan is opgenomen, valt een geval van ernst en niet-spoed onder het regime van de Omgevingswet, in lijn met het vervallen van de beschikkingen

niet-spoed bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. In dat opzicht als een saneringsplichtige geen deelsaneringsplan indient: ook dan vervalt immers de beschikking niet-spoed bij inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Raamsaneringsplan

Er is geen apart overgangsrecht voor raamsaneringsplannen. Vanwege de diversiteit die in de uitvoeringspraktijk voorkomt onder de noemer «raamsaneringsplan» is het niet mogelijk gebleken om in het overgangsrecht een sluitende regeling te treffen voor alle mogelijke vormen en combinaties. Immers, een raamsaneringsplan is niet in de Wet bodembescherming geregeld maar is een document dat wel in de uitvoeringspraktijk regelmatig voorkomt als pragmatische bundeling van informatie en (vaak) besluiten.

Er zijn diverse opties om een raamsaneringsplan juridisch te kwalificeren. Vaak is er sprake van een of meer besluiten (een bundel besluiten) in de zin van de Algemene wet bestuursrecht maar dat is niet altijd het geval (bijvoorbeeld een uitvoeringsprogramma gericht op totstandkoming van een saneringsplan in de zin van de Wet bodembescherming). Er zijn verschillende mogelijkheden voor het type besluit: een saneringsplan, een deelsaneringsplan, een nota bodembeheer (Besluit bodemkwaliteit), of nog een ander besluit en diverse combinaties daarvan. Het is daarom altijd maatwerk om per raamsaneringsplan te beoordelen hoe de inhoud daarvan juridisch moet worden gekwalificeerd en op welke delen ervan het eerbiedigend overgangsrecht wel of niet van toepassing is.

Als een saneringsplan via het eerbiedigend overgangsrecht onder de Wet bodembescherming valt⁷¹ dan is dat niet vrijblijvend. Het is niet voor niets dat het onder de Wet bodembescherming niet lichtvaardig mogelijk is om onder een saneringsplan uit te komen: voorkomen moet worden dat een saneringsplichtige zijn wettelijke verplichtingen kan ontduiken. Toch kunnen er legitieme redenen zijn voor een voorkeur om onderdelen uit een lopend raamsaneringsplan over te hevelen naar meer integrale, locatiegebonden voorschriften in het omgevingsplan. Het bevoegd gezag kan per situatie bekijken of het opportuun is om een evaluatieverslag goed te keuren met een nazorgplan voor de nog resterende verontreiniging. Vervolgens kan het bevoegd gezag zien of de verplichtingen op het gebied van nazorg kunnen worden opgenomen in het omgevingsplan op grond van de Ow gelijktijdig met het beëindigen van de nazorg op grond van de Wet bodembescherming. Dat kan mede inhouden dat de zorg voor de locatie wordt overgedragen van provincie als bevoegd gezag Wet bodembescherming naar de gemeente als bevoegd gezag voor het omgevingsplan. Zoals gezegd is dit maatwerk, gelet op de zeer diverse uitvoeringspraktijk, dat aandacht verdient van alle betrokken partijen in de fase van implementatie voor inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Tweede lid (BUS-melding)

Artikel 39b van de Wet bodembescherming biedt een grondslag voor het stellen van algemene regels voor categorieën eenvoudige gelijksoortige saneringen van korte duur, het Besluit uniforme saneringen. Die algemene regels kunnen – na een daartoe strekkende melding – worden toegepast in plaats van een beschikking op grond van artikel 29 (bij spoed mede op grond van artikel 37, eerste lid) van de Wet bodembescherming. Vanwege de praktische uitvoerbaarheid is er voor gekozen om deze wijze van

⁷¹ Als het geval is beschikt als spoedgeval dan blijft de Wet bodembescherming op grond van het eerste lid van toepassing op dat geval.

saneren, indien tijdig een melding (39b, derde lid, Wet bodembescherming) is gedaan voor de inwerkingtreding van deze wet, te laten plaatsvinden onder de Wet bodembescherming.

Op grond van het Besluit uniforme saneringen kan met de sanering worden begonnen vijf dagen na de melding op grond van artikel 39b van de Wet bodembescherming. Om onder de regels van het Besluit uniforme saneringen te kunnen saneren moet worden gestart met de sanering binnen 12 maanden nadat de melding is gedaan, anders vervalt de melding (artikel 8 Besluit uniforme saneringen). Als de melding vervalt, betekent het dat niet gesaneerd wordt op basis van het Besluit uniforme saneringen. Vanaf dat moment wordt de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving die daarbij hoort het toetsingskader voor de betreffende activiteit, de noodzakelijke bodemkwaliteit en de wijze van aanpak. Dat is anders als het gaat om een beschikt spoedgeval omdat de Wet bodembescherming op grond van het overgangsrecht (artikel 3.1) van toepassing blijft op de afronding van de spoedsaneringen.

Een sanering onder het Besluit uniforme saneringen eindigt na instemming met het evaluatieverslag, voor zover verplicht, of nadat de saneringsactiviteit is voltooid. Daarna is de Wet bodembescherming, met de daarbij horende uitvoeringsregelgeving niet meer van toepassing. Als op grond van het Besluit uniforme saneringen instandhouding van een leeflaag is voorgeschreven, blijft die verplichting wel van toepassing.

Artikel 3.2

In dit artikel gaat het niet om saneringen als opgenomen in artikel 3.1 maar, onder meer, om maatregelen of beperkingen die worden opgelegd als sanering (nog niet) noodzakelijk wordt geacht en om gebiedsgerichte aanpak. Eerbiedigende werking voor deze situaties wordt eveneens noodzakelijk geacht. Dat wordt hierna per onderdeel toegelicht.

Onderdeel a en c (eerbiedigen bestaande maatregelen vanwege ongewoon voorval of zorgplicht)

Voor wat betreft onderdeel a en c is het van belang dat op grond van deze bepalingen afgegeven aanwijzingen en maatregelen kunnen worden uitgevoerd en gehandhaafd. Indien vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet verontreiniging is ontstaan als gevolg van een ongewoon voorval of overtreding van de zorgplicht, kan de handhaving plaatsvinden op grond van het oude recht. Echter, het is ook mogelijk dat het bevoegd gezag Wet bodembescherming gebruik heeft gemaakt van de wettelijke mogelijkheden om daarnaast specifieke maatregelen op te leggen, bijvoorbeeld om verdere verspreiding te voorkomen voordat kan worden overgegaan tot opruimwerkzaamheden. Aangenomen mag worden dat dergelijke maatregelen weloverwogen zijn opgelegd en dat de milieuhygiënische noodzaak ervan niet vervalt enkel door het in werking treden van de Omgevingswet. Het voorgestelde eerbiedigende overgangsrecht in deze onderdelen strekt ertoe dergelijke maatregelen in stand te laten totdat het bevoegd gezag dat ze heeft opgelegd tot het oordeel kan komen dat ze (met toepassing van de Wet bodembescherming) zijn uitgewerkt of kunnen worden ingetrokken.

Onderdeel b (verklaring op grond van Regeling beoordeling reinigbaarheid 2006)

Door deze eerbiedigende werking voor de verklaring over grond ten behoeve van ontgraven van grond kan gebruik worden gemaakt van verklaringen die afgegeven zijn vóór het moment van inwerkingtreding

van deze wet. De verklaring is bijvoorbeeld noodzakelijk om te bewijzen dat zeer ernstig verontreinigde en niet reinigbare grond mag worden gestort (Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen).

Onderdeel d (maatregelen of beperkingen als bedoeld in artikel 37, vierde lid, van de Wet bodembescherming in een beschikking als bedoeld in artikel 37, eerste lid, Wet bodembescherming)

Maatregelen of beperkingen als bedoeld in artikel 37, vierde lid, Wet bodembescherming kunnen in een beschikking op grond van artikel 29 juncto 37, eerste lid, van die wet worden opgelegd indien er sprake is van een ernstig geval (artikel 29 Wet bodembescherming) maar spoedige sanering niet noodzakelijk wordt geacht. Deze maatregelen of beperkingen hebben ten doel te voorkomen dat alsnog actuele risico's ontstaan voor mens, plant of dier. Voorbeelden uit de uitvoeringspraktijk betreffen onder meer een relatie met drinkwaterwinning in de omgeving, verspreidingsrisico of cumulatie van meerdere gevallen van ernst, niet-spoed in elkaars nabijheid. In het belang van de bescherming van de bodem wordt het niettemin wel noodzakelijk geacht bepaalde maatregelen te nemen. Ten gevolge van de gesteldheid van de bodem kan het ook zijn dat beperkingen worden opgelegd op basis van dit artikel. Het is gewenst dat deze maatregelen en beperkingen worden gecontinueerd na inwerking-treding van deze wet.

Onderdeel e (bevel artikel 43 Wet bodembescherming)

Indien bij een geval van ernstige verontreiniging in een bevel tijdelijke beveiligingsmaatregelen zijn opgelegd, worden deze maatregelen onder het overgangsrecht geëerbiedigd totdat bevoegd gezag deze niet langer nodig acht. Het is wenselijk om te voorkomen dat risico's voor mens, plant of dier opnieuw ontstaan als deze tijdelijke beveiligingsmaatregelen vervallen. Een voorbeeld uit de jurisprudentie is een olieverontreiniging die zich verspreidde na afloop van het verwijderen van een olietank uit een tuin. De tijdelijke beveiligingsmaatregel hield in dat de eigenaar de verdere verspreiding moest tegengaan door het plaatsen van een afdamming.

Onderdeel f (vastgestelde gebiedsplannen als bedoeld in artikel 55d van de Wet bodembescherming)

Gebiedsgerichte aanpak is een instrument dat de gebiedsbeheerder de mogelijkheid biedt om saneringen van gevallen van bodemverontreiniging op verantwoorde en op afgestemde wijze tot stand te brengen op initiatief van deze gebiedsbeheerder⁷². De gebiedsbeheerder kan saneringen onder het gebiedsplan brengen en afspraken maken met de geïnteresseerden over de saneringsverplichtingen. Saneringen die onder het gebiedsplan worden gebracht, kunnen voor wat betreft de aanpak van de pluim beter in een groter verband worden aangepakt dan individueel. Eigenaren die een saneringsplicht hebben, kunnen voor wat betreft de uitvoering van de saneringsplicht gebruik maken van gebiedsplannen. Het is wenselijk om voor de saneringen die onder het eerbiedigend overgangsrecht vallen de mogelijkheid te blijven bieden om de sanering gedeeltelijk over te dragen aan een gebiedsbeheerder. Ook voor een gebiedsbeheerder is het voor de uitvoering van het gebiedsplan wenselijk dat zoveel mogelijk verontreinigingen onder het gebiedsplan kunnen vallen. Het kader dat de Wet bodembescherming biedt voor gebiedsge-

⁷² Een uitgebreide beschrijving van de werking van dit instrument is te vinden in de memorie van toelichting bij de betreffende aanvulling van de Wet bodembescherming: Kamerstukken II 2010/11, 32 712, nr. 3.

richt grondwaterbeheer is bekend bij de gebiedsbeheerder en bij de andere overheden.

Degene die een saneringplicht heeft op basis van de Wet bodembescherming kan tegen een vergoeding zijn saneringsplicht (ook die voortvloeit uit dit eerbiedigend overgangsrecht) overdragen aan de gebiedsbeheerder. Dat is aantrekkelijk voor zowel eigenaar als gebiedsbeheerder.

Onderdeel g (kostenverhaal artikel 75 Wet bodembescherming)

Als gevolg van dit onderdeel (kostenverhaal 75 Wet bodembescherming) kunnen de kosten die op basis van de Wet bodembescherming worden gemaakt ten gevolge van verontreiniging of aantasting van de bodem nog worden verhaald (saneringskosten of ongerechtvaardigde verrijking). Een dergelijke vordering verjaart in beginsel 30 jaar na het ontstaan van de verontreiniging indien de schade op dat moment nog niet is ontdekt en de veroorzaker nog niet is achterhaald en aansprakelijk gesteld. Aangezien artikel 75 Wet bodembescherming ook kan worden toegepast ingeval van verontreiniging die met ingang van 1 januari 1987 onder artikel 13 Wet bodembescherming (zorgplicht) valt,⁷³ kan ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet nog sprake zijn van dergelijke schade. Met het oog op het beginsel van «de vervuiler betaalt» is het wenselijk dat de schade, veroorzaakt voor de inwerkingtreding van deze wet, alsnog kan worden verhaald op de veroorzaker zodra die wordt achterhaald. Dit overgangsrecht is beperkt tot reeds ingestelde vorderingen. Het voornemen is om in het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet een bepaling op te nemen met een vergelijkbare strekking als artikel 75 voor waarin nog geen vordering is ingesteld.

Gestuite vorderingen vallen ook onder het eerbiedigend overgangsrecht. Het toepassen van stuiting geschiedt op basis van het Burgerlijk Wetboek (3:319 BW stuiting van de verjaring).

Artikel 3.3 (eerbiedigende werking voor vrijstellingsregelingen)

Door de intrekking van Wet bodembescherming en daarmee artikel 64 komt de grondslag aan de Vrijstellingsregeling waterige fracties en reinigingswater 1998 te vervallen. De vrijstellingsregeling heeft betrekking op het gebruik van waterige fracties en van reinigingswater dat vrijkomt bij het reinigen van stallen. Op grond van het Besluit gebruik meststoffen is het verboden om waterige fracties en reinigingswater aan te wenden. Volgens de vrijstellingsregeling geldt dit verbod onder bepaalde voorwaarden niet. Zo moet door de producent van de waterige fracties of het reinigingswater vooraf een schriftelijke verklaring zijn verstrekt dat waterige fracties of reinigingswater worden geproduceerd. Ook dient degene die gebruik wil maken van de vrijstellingsregeling vooraf een analyserapport op te stellen. De vrijstellingsregeling geldt voor onbepaalde tijd.

De inhoud van de vrijstellingsregeling wordt onderdeel van de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet. Dat laat onverlet dat het wenselijk is bestaande vrijstellingen nog enige tijd in stand te laten om de betrokken gebruikers voldoende gelegenheid te geven om zich aan te passen aan het nieuwe regime onder de Omgevingswet, waarin het instrument vrijstellingen ontbreekt. Aan de overgangsregeling is wel een einddatum gekoppeld. Door deze overgangsbepaling wordt aan gebruikers van de vrijstellingsregeling rechtszekerheid geboden; het gaat om een kleine groep producenten van waterige fracties en reinigingswater die van de vrijstellingsregeling gebruik maken.

⁷³ Gerechtshof Leeuwarden 22-10-2003, ECLI:NL:GHLEE:2003:AM2915.

Artikel 3.4 (vorderingen t.a.v. bestaande gedoogplichten)

Er is niet of nauwelijks gebruik gemaakt van de mogelijkheid om gedoogplichten als bedoeld in de artikelen 70, 71 of 72, van de Wet bodembescherming te regelen bij algemene maatregel van bestuur. Alleen in het Besluit verplicht bodemonderzoek bedrijfsterreinen en in het Besluit bodemkwaliteit zijn dergelijke bepalingen opgenomen. Aangezien het bij bodemonderzoek gaat om een kortdurende activiteit, wordt overgangsrecht voor de gedoogplichten zelf niet noodzakelijk geacht. Wel is het mogelijk dat er nog een vordering van een derde aanhangig is naar aanleiding van eerdere toepassing van een gedoogplicht. Die vordering wordt op grond van artikel 3.4 beoordeeld onder het oude recht.

Artikel 3.5 (gelijkstellingen)

In artikel 3.5, eerste lid, is opgenomen dat vier jaar na de datum van inwerkingtreding van deze wet een gebiedsplan voor gebiedsgericht grondwaterbeheer (zie ook de toelichting op artikel 3.2, onderdeel f) van rechtswege wordt beschouwd als een programma als bedoeld in artikel 3.4 van de Omgevingswet. Deze termijn biedt voldoende mogelijkheid om saneringen die als gevolg van het eerbiedigend overgangsrecht onder de werking van de Wet bodembescherming vallen, alsnog op te nemen in een gebiedsplan na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel⁷⁴. De bevoegdheid om een verontreiniging toe te voegen aan een gebiedsplan blijft van toepassing via het overgangsrecht (artikel 3.2, onderdeel f). Een geval dat is geschikt voor inwerkingtreding en onder overgangsrecht valt, kan op die manier alsnog worden overgenomen door de gebiedsbeheerder als onderdeel van een gebiedsgerichte aanpak in plaats van sanering van een individuele locatie. De gebiedsgerichte aanpak kan de voorkeur hebben bij grondwaterverontreinigingen. Het is goed denkbaar dat pas na een spoedbeschikking, in de fase van het voorbereiden van een saneringsplan (na inwerkingtreding van de Ow), blijkt dat een gebiedsgerichte aanpak beter passend is; dat is dan alsnog mogelijk. Het is echter niet nodig en niet wenselijk deze gebiedsplannen oneindig te laten voortduren nu de Omgevingswet voorziet in de mogelijkheid om een programma vast te stellen en het beheer daarin op te nemen. Zoals in de toelichting op artikel 3.2 is aangeduid, is het karakter van een programma anders dan een gebiedsplan. Overigens kunnen de gemeenten ook hiertoe eerder besluiten en de beheermaatregelen in een programma op nemen.

In het tweede lid is opgenomen dat de bodemkwaliteitskaart en de bodemfunctieklasseskaart geacht worden deel uit te maken van een omgevingsplan. Vrijwel alle gemeenten beschikken over een bodemkwaliteitskaart en een bodemfunctieklasseskaart voor de toepassing van het Besluit bodemkwaliteit. Het is voor de uitvoeringspraktijk ondoenlijk en te risicovol als die van rechtswege vervallen en allemaal opnieuw moeten worden vastgesteld. In navolging van hetgeen de invoeringswet Omgevingswet zal regelen voor bestemmingsplannen en bijbehorende kaarten worden die aangemerkt als onderdeel van het omgevingsplan vanaf het moment van inwerkingtreding. Dat heeft als voordeel dat er geen juridisch vacuüm kan ontstaan. Tegelijkertijd is de verwachting dat er veel verandert op bodemgebied met de komst van de Omgevingswet en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving. Het is daarom van belang dat de bodemkwaliteitskaarten worden heroverwogen en zo nodig geactualiseerd na inwerkingtreding van deze wet. Dat kan bij de uitvoeringsregelgeving worden meegenomen.

Het derde lid zorgt ervoor dat een verleende ontheffing van een bestemmingsplan op grond van artikel 51 van de Wet bodembescherming een

⁷⁴ Artikel 55g, tweede lid, van de Wet bodembescherming.

plek krijgt in de systematiek van de Omgevingswet. De ontheffing wordt aangemerkt als een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit voor de periode waarop de ontheffing betrekking had.

Artikel 3.6 Vangnetbepaling

De Wet bodembescherming bevat een groot aantal gedetailleerde regels en normen. De Omgevingswet bevat dergelijke gedetailleerde normen niet op wetsniveau. Hoewel beoogd is in deze wet zo goed en zo uitputtend mogelijk overgangsrecht op te nemen voor een soepele invoering van de transitie van Wet bodembescherming naar het volledig andere wettelijk instrumentarium van de Omgevingswet, bestaat desondanks de mogelijkheid dat een aantal situaties niet zijn voorzien. Vooral vanwege de omvang en complexiteit van de Wet bodembescherming is een vangnetbepaling opgenomen.

De gedetailleerde bepalingen die vragen om overgangsrecht komen onder het regime van de Omgevingswet veelal terecht in de uitvoeringsregelgeving. Bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving zal blijken of nadere overgangsbepalingen nodig zijn. Het kan voorkomen dat het wenselijk is om in aanvulling op het overgangsrecht in deze wet ook een overgangsbepaling in de algemene maatregel van bestuur op te nemen. Dit artikel biedt die mogelijkheid.

HOOFDSTUK 4 SLOTBEPALINGEN

Artikel 4.1 (Inwerkingtreding)

Inwerkingtreding geschiedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Hiervoor is gekozen om te kunnen borgen dat er sprake is van een redelijke invoeringstermijn. Voor de inwerkingtreding is het ook nodig dat de benodigde uitvoeringsregels gereed zijn. Die zullen op hetzelfde tijdstip in werking treden. De regering streeft ernaar dat dit wetsvoorstel gelijktijdig in werking treedt met de Omgevingswet zelf vanwege de sterke inhoudelijke samenhang. Voor een zorgvuldige invoering kan het aangewezen zijn om onderdelen op een later tijdstip in werking te laten treden. Dit artikel biedt die mogelijkheid.

Artikel 4.2 (citeertitel)

De regering heeft diverse wetsvoorstellen tot aanvulling van de Omgevingswet in voorbereiding. Omwille van consistentie en de herkenbaarheid zijn de diverse aanvullingswetsvoorstellen allemaal voorzien van een citeertitel volgens hetzelfde model.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer