

(Nog) meer algemene (en decentrale) regels, van geval naar activiteit

Graven en saneren onder de Omgevingswet

Na ruim 25 jaar houdt de Wet bodembescherming op te bestaan. Behalve voor locaties die vallen onder overgangsrecht, vormt de Omgevingswet en onderliggende regelgeving samen met decentrale regels straks het wettelijke kader voor het uitvoeren van een bodem-sanering en het graven in de bodem. Wat zijn de belangrijkste veranderingen? En wat blijft er juist hetzelfde?

Door: Marcel Cassee

Over de auteur:

drs. Marcel Cassee is senior adviseur bodem bij Rijkswaterstaat. Hij werkt binnen de opdracht Bodem+ en het Informatiepunt Leefomgeving.
✉ marcel.cassee@rws.nl.

De nieuwe regelgeving voor bodem onder de Omgevingswet (Ow) is via de Aanvullingswet¹, het Aanvullingsbesluit² en de Aanvullingsregeling³ toegevoegd aan de Omgevingswet en onderliggende regelgeving. Grote veranderingen zijn de verschuiving van bevoegdheden en het gebruik van de (kern)instrumenten van de Omgevingswet.

GEMEENTE BEVOEGD GEZAG

Onder de Omgevingswet is de gemeente verantwoordelijk voor de fysieke leefomgeving. De bodem is onderdeel van de fysieke leefomgeving en gemeenten moeten dan ook het belang van de bodem meenemen bij het toedelen van functies aan locaties. Daarbij hoeft de gemeente zich niet te beperken tot historische bodemverontreiniging. Ook andere kansen en bedreigen van de bodem spelen daarin een rol, denk aan bodemvruchtbaarheid, voorkomen van bodemdaling, behoud van aardkundige waarden, et cetera.

De gemeenten zijn -op enkele uitzonderingen na- het bevoegd gezag voor milieubelastende activiteiten uit het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).⁴ In de praktijk ligt de taakuitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) op milieubelastende activiteiten bij de omgevingsdiensten, omdat het onderdeel is van het basistakenpakket. Voor de kwaliteit van het grondwater heeft de provincie samen met waterschappen en gemeenten een belangrijke coördinerende rol. Een uitgebreide uitleg hierover staat in de Handreiking grondwaterkwaliteitsbeheer onder de Omgevingswet.⁵

VOORGENOMEN ACTIVITEIT STAAT CENTRAAL

Onder de Wet bodembescherming (Wbb) spelen beschikkingen op het saneringsplan, evaluatieverslag en soms ook het nazorg-

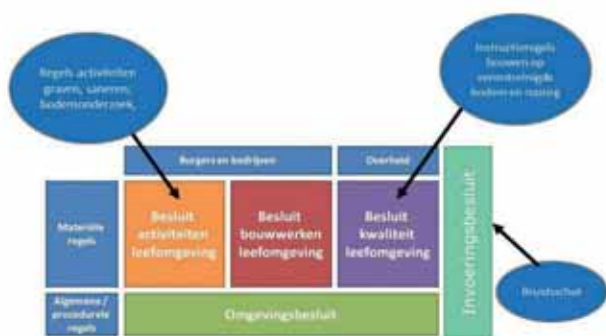
plan een belangrijke rol. Ook staat de gevalsdefinitie in de Wbb centraal. Onder de Omgevingswet zijn in het Bal alleen algemene regels opgenomen voor milieubelastende activiteiten, waaronder ook voor graven in de bodem en sanering van de bodem. Daarbij is niet meer voorzien in goedkeuring vooraf en achteraf via een

Decentrale regels zijn onder de Omgevingswet belangrijker

beschikking of vergunning. Wel ontvangt het bevoegd gezag vooraf een melding en achteraf een evaluatieverslag. Bevoegd gezag kan zo toezicht houden en indien noodzakelijk handhavend optreden, bijvoorbeeld als niet aan het saneringsresultaat is voldaan. Het verrichten van meldingen en gegevens en bescheiden vindt straks plaats via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

Niet meer het geval van bodemverontreiniging staat centraal, maar de voorgenomen activiteit. In het Bal is onderscheid gemaakt tussen de activiteiten graven in de bodem én saneren van de bodem. Bij de activiteit saneren van de bodem staat het bereiken van een saneringsresultaat centraal. Bij de activiteit graven gaat het vooral om een op een zorgvuldige manier uitvoeren van projectmatig grondverzet in de verontreinigde bodem. De regels voor graven en saneren uit het Bal zijn niet nieuw. De algemene regels uit het Bal zijn namelijk gebaseerd op de standaard aanpakken uit het Besluit uniforme saneringen (BUS). Zo komen de regels voor graven in de bodem redelijk overeen met die voor de categorie tijdelijk uitplaatsen en die voor saneren van de bodem met de categorie immobiel. Daarbij zijn de randvoorwaarden uit het BUS, zoals toegestane stofgroepen, helemaal losgelaten.

Voor het uitvoeren van bodemonderzoek verwijst het Bal naar dezelfde normen voor het uitvoeren van bodemonderzoek als de huidige regelgeving. De Stichting Koninklijk Nederlands Normalisatie



FIGUUR 1: REGELS VOOR GRAVEN EN SANEREN IN DE BESLUITEN ONDER DE OMGEVINGSWET

Instituut (NEN) werkt aan een herziening van de NEN normen voor bodemonderzoek zodat deze documenten straks goed aansluiten bij de nieuwe regelgeving. Dit geldt ook voor de Beoordelingsrichtlijnen en onderliggende protocollen die in beheer zijn van SIKB, waaronder de BRL SIKB 6000 en BRL SIKB 7000.

ONDERGRENNS VOOR HET GRAVEN IN DE BODEM

Bij het graven in de bodem maakt het Bal onderscheid tussen twee activiteiten: graven in de bodem met een kwaliteit beneden of gelijk aan de interventiewaarden én graven in een bodem met een kwaliteit boven de interventiewaarden. Bij graven in de bodem boven de interventiewaarden gelden zwaardere regels zoals een verplichte melding vooraf en de erkenningsplicht voor het uitvoeren van de activiteit en de milieukundige begeleiding daarvan. Nieuw is dat in het Bal voor het graven in de bodem een ondergrens is opgenomen. Beneden een omvang van 25 m³ bodemvolume grondverzet gelden geen algemene rijksregels. Dit is gedaan om te voorkomen dat voor heel kleinschalig grondverzet zoals het planten van een boom relatief zware verplichtingen gelden. Wel kunnen gemeenten in het omgevingsplan decentrale regels opnemen voor kleinschalig grondverzet, bijvoorbeeld een informatieplicht voor de start van de activiteit zodat toezicht en handhaving mogelijk is.

AFWIJKEN VIA MAATWERKREGELS EN -VOORSCHRIFTEN

Afwijken van de algemene regels uit het Bal kan op twee manieren. Ten eerste kan de gemeente in het omgevingsplan met maatwerkregels afwijken van de algemene regels uit het Bal. Ten tweede kan door middel van maatwerkvoorschriften worden afgeweken van een algemene regel of een regel uit het omgevingsplan. Een initiatiefnemer kan zelf een verzoek doen voor een maatwerkvoorschrift, maar het bevoegd gezag kan ook ambtshalve een maatwerkvoorschrift vaststellen. Een maatwerkvoorschrift wordt opgenomen in een maatwerkbesluit.

Decentrale regels zijn onder de Omgevingswet belangrijker. De gemeente kan regels opnemen in het omgevingsplan en/of via maatwerkregels afwijken van de rijksregels uit het Bal. De verplichting om te saneren volgt eveneens uit decentrale regels. Daarbij kan de gemeente ook rekening houden met de andere kwaliteiten van de bodem en meer integrale afweging maken. Zo kan het vanwege het belang van klimaatadaptatie in bepaalde gebieden niet gewenst zijn dat bij een sanering een bodemverontreiniging met een gesloten verhardingslaag wordt afgedekt.

Vanuit het programma Bodembeheer van de Toekomst⁶ zijn voorbeeldregels uitgewerkt voor bodem in het omgevingsplan. Deze voorbeeldregels dienen ter inspiratie als gemeenten aan de slag gaan met lokale regels voor bodem in het omgevingsplan.

Onder de Wbb geldt nu nog een saneringsplicht voor locaties die zijn geschikt als ernstig en spoedeisend. Een centraal geregelde saneringsplicht verdwijnt onder de Omgevingswet. De meeste spoedlocaties zijn immers gesaneerd of zijn in uitvoering. In

De voorgenomen activiteit of gebiedsopgave staat voorop, in plaats van de verontreiniging

plaats daarvan bepalen gemeenten in het omgevingsplan wanneer sanerende maatregelen nodig zijn. Net zoals nu zal sanering overigens vaak plaatsvinden op natuurlijke momenten zoals ontwikkelingen van locaties. De voorgenomen activiteit of gebiedsopgave staat voorop, in plaats van de verontreiniging. Het rijk heeft via een instructieregel bepaald dat gemeenten in ieder geval regels moeten opnemen voor het toelaten van een bouwactiviteit van een bodemgevoelig gebouw op bodemgevoelige locaties. De waarde waarboven maatregelen nodig zijn bepaalt de gemeente zelf, mits deze waarde niet leidt tot overschrijding van het maximaal toelaatbaar risico voor de mens (MTRhumaan) of van de toelaatbare concentraties in lucht (TCL) en geurdrempels. Hiervoor gebruikt de gemeente de RisicotoolboxBodem.⁷ De gemeente kan in het omgevingsplan ook andere locaties of functies aanwijzen als bodemgevoelige locaties, zoals kinderspeelplaatsen, moestuinen of stadslandbouw.

Voor het grondwater kan de provincie regels opnemen over grondwaterkwaliteit en het uitvoeren van een grondwatersane-

| | Kwaliteit grond < Interventiewaarde | Kwaliteit grond > interventiewaarde |
|--------------------------------------|--|---|
| Omvang < 25 m³ | geen algemene regels | geen algemene regels, wel bruidsschat kleinschalig graven |
| Omvang: > 25 m³ | Algemene regels mba graven < IW (§4.119) | Algemene regels mba graven > IW (§4.120) |
| Melding/informatie | Informatieplicht (1 week), m.u.v. tijdelijke uitname | Melding (4 weken), m.u.v. tijdelijke uitname (1 week) |
| Bodemonderzoek | Volgens NEN normen (§5.2.2) | Volgens NEN normen (§5.2.2) |
| Bodemvoorschriften | gescheiden graven, opslag, tijdelijke uitname | Gescheiden graven, opslag, tijdelijke uitname |
| Kwaliteitsborging | - | BRL 6000 / BRL 7000 Informatieplicht na afloop |

FIGUUR 2: REGELS VOOR GRAVEN IN DE BODEM OP BASIS VAN HET BAL.



FIGUUR 3: AFWEGINGSRUIMTE GEMEENTEN BIJ BOUWEN OP BODEMGEVOELIGE LOCATIES.

ring. Dit kunnen rechtstreeks werkende regels zijn of instructieregels aan gemeenten. Via deze decentrale regels kan een initiatiefnemer verplicht worden om bij een voorgenomen ontwikkeling of activiteit aanvullende maatregelen te nemen ter verbetering van de grondwaterkwaliteit. Daarbij kun je denken aan een verplichte bronaanpak of het uitvoeren van een grond-

Leidt dit straks tot een lappendeken aan regels?

watersanering in aanvulling op een sanering die volgens het Bal wordt uitgevoerd.

Een bijzondere bepaling die met de Aanvullingswet is toegevoegd aan de Omgevingswet, is de toevalsvondst bodem. Met dit instrument kan het bevoegd gezag maatregelen eisen of zelf nemen (en kosten verhalen) als een nog niet eerder bekende historische verontreiniging onaanvaardbare humane risico's geeft of dreigt te geven. Bij een toevalsvondst gaat het niet om een saneringsplicht maar om het nemen van (tijdelijke) maatregelen die contact met de verontreiniging voorkomen.

Dit artikel gaat tot nu toe vooral over historische bodemverontreiniging, maar hoe zit het dan met nieuw ontstane bodemverontreinigingen? Met de komst van de Omgevingswet wijzigt de systematiek van de zorgplicht voor bodem, hoewel deze inhoudelijk hetzelfde doel blijft houden. Het zorgplichtartikel van artikel 13 uit de Wbb komt in de Omgevingswet dus niet op dezelfde wijze terug. Naast de algemene zorgplicht en de regels voor ongevoerd voorval uit de Omgevingswet, kent het Bal een specifieke zorgplicht die geldt bij de uitvoering van een milieubelastende activiteit. Aanvullend kunnen gemeenten een specifieke zorgplicht opnemen in het omgevingsplan.

De nieuwe regelgeving voor bodem onder de Omgevingswet omvat dus veel elementen die inhoudelijk overeenkomen met de huidige regelgeving. Toch zijn er de nodige verschillen. Het werken met meerdere activiteiten met algemene regels en het hantieren van een ondergrens bij de activiteit graven in de bodem, gaat vast even wennen worden voor de uitvoeringspraktijk. Dit geldt ook voor de belangrijkere rol voor decentrale regels. Niet het rijk maar de gemeente bepaalt straks of er gesaneerd moet worden. Leidt dit straks tot een lappendeken aan regels of zullen de meeste gemeenten voor vergelijkbare regels kiezen?

BRONNEN EN LITERatuurVERWIJZINGEN

1. Aanvullingswet bodem Omgevingswet (Staatsblad 2020-87).
2. Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet (Staatsblad 2021-98).
3. Aanvullingsregeling bodem Omgevingswet (Staatsblad 2021-28102).
4. Webpagina 'Bevoegd gezag algemene rijksregels milieubelastende activiteit': <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/vergunningverlening-toezicht-handhaving/bevoegd-gezag-omgevingswet/bepalen-bevoegd-gezag-bal/milieubelastende/>.
5. Handreiking van de samenwerkende overheden; Beheer van grondwaterkwaliteit onder de Omgevingswet; Samen inhoud geven aan het beschermen en benutten van grondwater (versie 1.0, december 2019): <https://www.bodemplus.nl/onderwerpen/wet-regelgeving/omgevingswet/grondwaterkwaliteit/handreiking-grondwaterkwaliteitsbeheer/>.
6. Programma Bodembeheer van de Toekomst: <https://www.samendediepte.nl/bodembeheer-van-de-toekomst/>
7. De RisicotoolboxBodem is in beheer van het RIVM, zie: <https://www.risicotoolboxbodem.nl>. Het RIVM past de bestaande risicotoolbox aan zodat deze gebruikt kan worden onder de Omgevingswet.
8. Redeneerlijn en veel gestelde vragen overgangsrecht Wbb (Rijkswaterstaat, 30 augustus 2021): <https://iplo.nl/thema/bodem/overgangsrecht/lopende-saneringen/>.