

Op 25 februari jl. is het Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet (hierna: "het Aanvullingsbesluit") gepubliceerd in het Staatsblad.¹ Hiermee is een weer een slag gemaakt met betrekking tot de totstandkoming van de bodemwet- en regelgeving onder de Omgevingswet. In deze bijdrage bespreken wij de hoofdlijnen van het Aanvullingsbesluit. In onze laatste bijdrage van het vorige kalender bespreken wij – in vogelvlucht – de ontwikkeling van de bodemwet- en regelgeving in de afgelopen 35 jaar.² Onze reis eindigt – uiteraard – bij de (toekomstige) Omgevingswet, die naar het inzicht op het moment van dit schrijven op 1 januari 2022 in werking treedt.

Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet gepubliceerd

Gerrit van der Veen en Joost Hoekstra

Trefwoorden:

- Omgevingswet
- Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet
- Besluit activiteiten leefomgeving
- Besluit bodemkwaliteit

HOOFDLIJNEN

De bodemwet- en regelgeving moet – logisch genoeg – in lijn worden gebracht met de systematiek en het juridisch instrumentarium van de komende Omgevingswet. Daartoe strekt de Aanvullingswet bodem Omgevingswet.³ Maar dat is niet het enige dat wijzigt. De Omgevingswet (c.q. de Aanvullingswet bodem Omgevingswet) kijkt namelijk op een nieuwe manier naar de bodem, vanuit de gedachte dat de bodem en het grondwater in Nederland toch nooit volledig schoon zijn en/of zullen worden. De beoogde nieuwe regeling breekt aldus stevig met het bestaande wettelijk instrumentarium, vooral bestaande uit de Wet bodembescherming.

Wat regelt de Omgevingswet wel ten aanzien van de bodem? De Omgevingswet kent een regeling voor de zogeheten toevalsvondst. Er moeten maatregelen genomen als naar het oordeel van het bevoegd gezag ten minste een redelijk vermoeden bestaat van een toevalsvondst van verontreiniging op of in de bodem, en onmiddellijk tijdelijke beschermingsmaatregelen, met inbegrip van onderzoek naar de aard en omvang van de risico's voor de gezondheid, noodzakelijk zijn om onaanvaardbare risico's voor de gezondheid als gevolg van directe of indirecte blootstelling aan verontreiniging op of in de bodem te voorkomen of te beperken. In ieder geval is sprake van onaanvaardbare risico's voor de gezondheid bij directe blootstelling aan concentraties van stoffen die de bij wet vastgestelde, ten hoogste toegaatbare concentraties overschrijden. Uit de nieuwe regeling volgt dus dat bij on-

aanvaardbare risico's voor de gezondheid acuut maatregelen genomen moeten worden. Bij de nét wat minder acute gevaren hoeft dat evenwel niet. Daarvoor geeft de wet geen regeling en dus ook geen saneringsplichten.

AANVULLINGSBESLUIT: DRIE PIJLERS

Het Aanvullingsbesluit bodem is de uitwerking van de Aanvullingswet bodem Omgevingswet. Met het Aanvullingsbesluit worden regels toegevoegd aan de besluiten (meer concreet: AMvB's) die vallen onder de Omgevingswet, zoals het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: "Bal"). Het Aanvullingsbesluit wijzigt verder andere regelgeving – zoals het Besluit bodemkwaliteit – of trekt deze in. Een voorbeeld van dat laatste is het Besluit uniforme saneringen. Het kader voor het Aanvullingsbesluit wordt blijkens de nota van toelichting gevormd door de drie pijlers uit de Aanvullingswet: (1) het beschermen van de bodem tegen nieuwe verontreinigingen en aantastingen, (2) het evenwichtig toedelen van functies aan locaties en (3) het duurzaam en doelmatig beheren van de resterende historische verontreinigingen. Het beschermen van de bodem, (inclusief grondwater), tegen nieuwe verontreinigingen en aantastingen (pijl 1) vraagt om een actieve rol van de overheid, aldus de nota van toelichting. Dit vertaalt zich in kaders door de overheid voor diegenen die milieubelastende activiteiten onder het Bal verrichten om de nadelige beïnvloeding van de bodem en oppervlaktewaterlichamen te voorkomen, te beperken of ongedaan te



Prof. Mr. G.A. van der Veen (rechts) is als advocaat verbonden aan AKD in Rotterdam en als bijzonder hoogleraar Milieurecht aan de Rijksuniversiteit Groningen. **Mr. J.J. Hoekstra** (links) is advocaat bij Straatman Koster Advocaten in Rotterdam. Zij zijn onder meer werkzaam op het gebied van bodemverontreiniging (e-mail: gvanderveen@akd.nl en j.hoekstra@straatmankoster.nl)

maken. Ook is er een op preventie gericht kader voor het onttrekken van grondwater dan wel, het in samenhang hiermee, infiltreren van water in de bodem.

Ook bij het evenwichtig toedelen van functies aan locaties door gemeenten (pijler 2) spelen de kwaliteiten (fysische, ecologische en chemische) van de bodem een rol in de afweging van belangen, zo vervolgt de nota van toelichting. Gemeenten stellen regels over de wenselijke bodemkwaliteit. Ook regels die een bepaalde activiteit op een locatie wel, niet of onder voorwaarden mogelijk maken, kunnen de bodemkwaliteit betreffen. Bij beheer van historische bodemverontreinigingen gaat het in de tweede pijler om het vergroten van de gebruikswaarde van de bodem door het zoeken van combinaties met gebiedsontwikkelingen of met het duurzaam inzetten van bodemdiensten, zoals bodemvruchtbaarheid, drinkwaterproductie, biologische- en duurzame landbouw. Het duurzaam en doelmatig beheer van historische verontreinigingen (pijler 3) vindt plaats door een samenspel tussen de eigenaar van de bodem en de overheid. De eigenaar van de bodem is en blijft verantwoordelijk voor de bodemkwaliteit. Het Rijk stelt kaders voor activiteiten, zoals voor het bouwen van een woning op verontreinigde bodem. De gemeente en de provincie kunnen voorwaarden stellen aan de chemische kwaliteit van de bodem vanuit ambities voor de geschiktheid van de bodem vanuit ecologisch oogpunt of ter bescherming of verbetering van de grondwaterkwaliteit. Ook het waterschap zal zich als beheerder van het regionaal watersysteem de bescherming van de grondwaterkwaliteit aantrekken, in het bijzonder waar het de eerste pijler van het bodembeheer betreft: preventie. Het gaat er, aldus nog steeds de nota van toelichting, om dat overheden, in samenspraak met burgers en bedrijven, komen tot een goede afweging van alle belangen bij het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Dit vraagt om meer oog voor de samenhang van relevante aspecten van de fysieke leefomgeving. Zo wordt bodem niet meer als een geïsoleerd compartiment beschouwd, maar in de context van het bodem- en watersysteem.

MILIEUBELASTENDE ACTIVITEITEN

De nieuwe regels uit het Aanvullingsbesluit komen, zoals hiervoor door ons gememoreerd, in de plaats van de bestaande regels voor het beheer van bodemkwaliteit, zoals de Wet bodembescherming, een deel van het Besluit bodemkwaliteit en het Besluit uniforme saneringen. In het Aanvullingsbesluit zijn allereerst algemene regels toegevoegd aan het Bal voor een aantal, hierna genoemde milieubelastende activiteiten.

Graven: Bij de milieubelastende activiteiten graven in bodem wordt onderscheid gemaakt tussen graven in de bodem boven de interventiewaarde bodemkwaliteit en graven in de bodem beneden de interventiewaarde bodemkwaliteit. De interventiewaarden bodemkwaliteit geven aan wanneer de functionele eigenschappen die de bodem heeft voor de mens, dier en plant ernstig zijn verminderd of dreigen te worden verminderd. Bij graven boven de interventiewaarden bodemkwaliteit zijn meer regels van toepassing. Denk daarbij aan een meldingsplicht, de erkenningsregeling voor de uitvoering en de milieukundige begeleiding. De interventiewaarde bodemkwaliteit is opgenomen in bijlage IIA van het Bal. Deze waarde geldt altijd, ongeacht de locatie. Het is dus niet doelmatig om deze waarde decentraal vast te stellen. De gemeente heeft geen mogelijkheid om met maatwerk de interventiewaarden in het omgevingsplan aan te passen, omdat maatwerk op het toepassingsbereik van de algemene rijksregels niet is toegestaan. Hier geldt dus de “tenzij” uit het adagium “decentraal, tenzij”, dat ten grondslag ligt aan de Omgevingswet.

Opslaan van grond en baggerspecie: Bij de milieubelastende activiteit opslaan van grond en baggerspecie worden in het Aanvullingsbesluit geen eisen gesteld aan de kwaliteit van de grond en de baggerspecie die wordt opgeslagen; er gelden alleen technische eisen. Wel zijn er emissiegrenswaarden opgenomen voor het lozen van afvalwater afkomstig van deze activiteit op een oppervlaktewaterlichaam.

Saneren: De milieubelastende activiteit saneren van de bodem kent twee standaardaanpakken waarmee de bodemkwaliteit geschikt gemaakt kan worden voor de toekomstige functie. Gekozen kan worden uit de standaardaanpak waarbij de verontreiniging wordt verwijderd en de standaardaanpak waarbij de verontreiniging wordt afgeschermd door (en dus wordt blootstelling voorkomen) een afdeklaag of een aaneengesloten verhardingslaag. In de regels voor het verwijderen is aangegeven tot welk niveau moet worden ontgraven.

Bouwstoffen, grond en baggerspecie:

Hergebruik van bouwstoffen, grond en baggerspecie is wenselijk in het kader van de circulaire economie, mits de kwaliteit aan bepaalde voorwaarden voldoet om behoud van een goede bodemkwaliteit te waarborgen. De generieke kwaliteitseisen, waaraan bouwstoffen, grond en baggerspecie moeten voldoen, zijn als kwaliteitsklasse beschreven in het Aanvullingsbesluit. Voor de hierbij behorende getalswaarden wordt in de nota

van toelichting vervolgens verwezen naar het Besluit bodemkwaliteit en de Regeling bodemkwaliteit. Voor de milieubelastende activiteit toepassen van bouwstoffen, grond en baggerspecie wordt een landelijk kader gegeven. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om via maatwerk lokale waarden vast te stellen. Dit is vergelijkbaar met het gebiedspecifieke beleid onder het Besluit bodemkwaliteit voor grond en baggerspecie. Dit geldt ook voor waterschappen voor toepassingen in oppervlaktewaterlichamen van regionale oppervlaktewateren. Voor het toepassen van baggerspecie worden verschillende regels gesteld, afhankelijk van het soort toepassing: toepassen van baggerspecie op de landbodem, in een oppervlaktewaterlichaam, in grootschalige toepassingen, in diepe plassen en het verspreiden van baggerspecie op de landbodem, in zoet oppervlaktewater en in zout oppervlaktewater.

Instructieregels: Daarnaast zijn er in het Aanvullingsbesluit instructieregels gesteld voor het bouwen op verontreinigde grond, het toepassen van grond- en baggerspecie en een grondwatersanering. Deze instructieregels zijn een aanvulling op het Besluit kwaliteit Leefomgeving (Bkl). Het Aanvullingsbesluit bevat ook een aanvulling op het Invoeringsbesluit, die bestaat uit enkele toevoegingen van bodemregels aan de zogeheten “bruidsschat” voor het omgevingsplan. Deze “bruidsschat” is een set aan regels die met de Omgevingswet van het Rijk naar de gemeenten en waterschappen gaan.

Omdat de bodemwetgeving onder de Omgevingswet sterk wijzigt, wijzigt ook de daaronder liggende regelgeving. In deze bijdragen hebben wij, mede aan de hand van de nota van toelichting, een beknopt overzicht gegeven van de belangrijkste regels. Alhoewel het in het begin wel even zoeken zal zijn, zal de praktijk hier zijn weg wel vinden. Het mogelijke, in de praktijk rijzen de probleem zit evenwel een laag hoger in het aanvullingsspoor, namelijk in de Aanvullingswet bodem Omgevingswet. Wij sluiten niet uit dat minder acute verontreinigingssituaties zo aan de aandacht ontsnappen. Dat mag dan passen in het op dat moment geldende juridisch systeem; of dit vanuit duurzame bodemzorg wenselijk is, is de vraag.

NOTEN

1. Zie Staatsblad 2021, 98.
2. Zie Tijdschrift Bodem, nr. 6 december 2020.
3. Zie Staatsblad 2020, 87.