

Hoe om te gaan met nieuwe inzichten in bodemverontreiniging?

Op blz. 13 van de aanvullingswet staat dat naar verwachting er tijdens (bouw)activiteiten per jaar 10 tot 40 locaties zullen worden ontdekt waar nog sprake kan zijn van onaanvaardbare risico's voor de gezondheid. Dit heeft betrekking op zogenaamde toevalsvondsten. De aanvullingswet geeft onvoldoende inzicht over hoe het rijk aankijkt tegen nieuwe inzichten in de bodemverontreiniging. Te denken valt aan (resten van) medicijnen, microplastics en hormonen in het grondwater of (zeer actueel) de discussie over de lood-normering. Indien in de toekomst door middel van nieuwe inzichten blijkt dat er sprake is van (acute) gezondheidsrisico's neemt het rijk dan een verantwoordelijkheid, of ligt dat (financiële) risico ten gevolge van de decentralisatie volledig bij de gemeenten?

Normeringssystematiek

Er komen voorkeurswaarden en maximale waarden. Tussen deze waarden is ruimte voor een bestuurlijke afweging. Voor veel gemeenten betekent de implementatie van de Aanvullingswet bodem een uitbreiding van hun (bodem)taken. Is het redelijk om te verwachten dat deze gemeenten direct een juiste bestuurlijke afweging kunnen maken? Het verdient de voorkeur als hiervoor - net als destijds bij het Besluit bodemkwaliteit - een generiek kader wordt ontwikkeld. Waarschijnlijk kan het merendeel van de gemeenten daarmee uit de voeten. Daar waar nodig zal maatwerk (gebiedsspecifiek beleid) moeten worden geleverd. Zoveel mogelijk gebruik maken van een generiek kader zal ook leiden tot een verlichting van de administratieve lasten omdat dan niet per gemeente een ander normenkader wordt gehanteerd. Daarnaast zal zich ook een lastenverzwaring voordoen in de toezichtstaken. B.v. een omgevingsdienst zal geconfronteerd worden met een woud van normen.

Positie van burgers

De Aanvullingswet bodem gaat uit van het principe dat de burger als eigenaar van een perceel primair verantwoordelijk is voor de kwaliteit van zijn grond. Indien er sprake is van een situatie waarbij er gezondheidsrisico's voor hemzelf of voor derden optreden is hij verantwoordelijk voor de sanering. Verzuimt de eigenaar dit, dan zal de overheid in zijn plaats en voor zijn kosten de risicobepalende maatregelen nemen.

Dat er meer verantwoording wordt gelegd bij deze groep grondeigenaren is in lijn met andere wetgeving, maar is het redelijk om deze verantwoordelijk te stellen voor alle (nu nog niet bekende) zaken/stoffen? Nu de aankoopregeling wordt opgeheven, wat zijn dan de consequenties wanneer de grondeigenaar deze kosten niet kan dragen en daardoor failliet dreigt te raken? Hoe moet dat worden gezien in relatie met de altijd voortschrijdende inzichten over bodemverontreinigingen (nieuwe stoffen / nieuwe normeringen)? Hier wordt de positie van de burgers verslechterd.

Het streven was om de Wbb beleidsneutraal over te laten gaan in de OW, maar hier komt toch een extra belasting te liggen bij de grondeigenaren. Daar waar in de Wbb nog werd gekeken of er sprake was van een schuldig eigenaar, lijkt deze toets nu te vervallen.

Het is denkbaar dat in een wijk 1 eigenaar een activiteit verricht waarbij sprake is van een toevalsvondst. Indien er sprake blijkt te zijn van spoedeisende gezondheidsrisico's, kun je dan van eigenaren van andere percelen – waar naar verwachting ook sprake is van spoedeisende risico's, maar waar geen ontwikkelingsactiviteiten plaatsvinden – verlangen dat ze onderzoek doen en zo nodig ook saneren? Risicobeoordeling kan ook niet per perceel bepaald worden maar als verontreiniging in zijn geheel. De onderzoeksaanpak is thans al een lastige taak en hooguit mogelijk doordat burgers weten dat het onderzoek en vooral eventuele maatregelen door de overheid worden betaald. Na de wetswijziging zijn deze locaties niet zonder uitgebreide juridische procedures uit te voeren waarbij de gemeente lijnrecht tegenover zijn burgers komt te staan. Voor dit soort verontreinigingen zouden van rijkswege budgetten moeten blijven bestaan waarop aanspraak gemaakt kan worden voor onderzoek inclusief het wegnemen van de onaanvaardbare risico's. Het is toch niet zo dat we altijd alles maar in de schoenen van de burger moeten / kunnen schuiven (denk bijvoorbeeld aan voortschrijdende inzichten over normering etc). Er is behoefte aan een "vangnetconstructie" voor die gevallen waarbij de grondeigenaar redelijkerwijs niet aangesproken kan worden op de kwaliteit van zijn grond, terwijl vanuit gezondheidsoverweging het treffen van maatregelen noodzakelijk is.

Ook is het niet reëel om per definitie een gemeente voor deze kosten te laten opdraaien. Dit omdat voorheen het inventariseren van potentiële spoedlocaties een project was dat door de provincies werd

uitgevoerd (uitgezonderd de 29 bevoegd gezag gemeenten). In sommige gevallen zijn gemeenten hier niet of slechts zijdelings bij betrokken.

Conclusie: Er is behoefte aan een vangnetconstructie (voor de kosten van onderzoek en risicobeperkende maatregelen) voor spoedeisende gevallen waarvoor de grondeigenaar (met name particuliere woningbezitters) en/of de gemeente redelijkerwijs niet verantwoordelijk kan worden gesteld.

Kostenverhaal

Aansluitend op voorgaand punt. Indien de overheid over gaat tot het onderzoeken en wegnemen van de risico's maar de kosten blijken niet op de grondeigenaar te kunnen worden verhaald, zijn er dan rijksmiddelen die kunnen worden aangesproken?

Zorgplicht

De zorgplicht is en blijft van toepassing op alle verontreinigingen die zijn ontstaan op of na 1 januari 1987. Er zal -onder voorwaarden en wanneer mogelijk- ruimte worden gecreëerd voor het bedrijfsleven om de aanpak van bodemverontreiniging die onder de specifieke zorgplicht voor bodem vallen meer in te passen binnen de ontwikkelingen en processen van een bedrijf. Dit wekt de indruk dat met de zorgplicht binnen een bedrijfslocatie soepeler omgegaan mag worden dan met de zorgplicht op een perceel in eigendom van bijvoorbeeld een particulier of overheid. Is hier dan niet sprake van rechtsongelijkheid?

Met betrekking tot zorgplicht voorzag de Wbb in zogenaamde "nieuwe erfenissen". Dit houdt in dat verontreinigingen die zijn veroorzaakt op of na 1 januari 1987 en waarbij ten gevolge van slordigheid, onkunde, criminaliteit of financiële of technische problemen niet direct op het moment van de bodemverontreinigingen adequate maatregelen zijn genomen, de verontreinigingen onder de saneringsparagraaf van de Wbb konden worden aangepakt. Deze categorie van verontreinigingen wordt in de Aanvullingswet bodem niet benoemd, waardoor de indruk ontstaat dat hier geen sprake is van een beleidsneutrale overgang naar de omgevingswet.

Nieuwe taken.

Hoe wordt geborgd dat met name de kleinere gemeenten zijn toegerust qua kennis, financiën en capaciteit op de nieuwe taken. Denk hierbij ook aan omvangrijke nieuwe verontreinigingen zoals grootschalige lekkages van buisleidingen, nog niet ontdekte historische gevallen in woonwijken maar ook het wegnemen van risico's met behulp van insitu reinigingstechnieken?

Effecten van het wetsvoorstel

In hoofdstuk 6 van de Aanvullingswet bodem wordt ingegaan op de effecten van het wetsvoorstel. Dit hoofdstuk geeft een te rooskleurig beeld van de situatie en is dan ook niet realistisch. Aanpassing van dit hoofdstuk is gewenst.

Een aantal zaken die hierin zijn opgenomen, of de effecten ervan zijn niet goed ingeschat:

1. *"Een groter aantal activiteiten zal onder algemene regels gaan vallen, waardoor het aantal meldingen zal toenemen en het aantal vergunningen zal afnemen. Hierdoor nemen de uitvoeringslasten van gemeenten af."* Ten gevolge van de decentralisatie krijgen ca 260 gemeenten de taken met betrekking tot het afhandelen van vergunningen/meldingen erbij. Hoezo is er dan toch sprake van een afname van de uitvoeringslasten van gemeenten? Ook geldt dat bij het overgaan op een meldingenstelsel er meer gewicht en capaciteit in toezicht noodzakelijk is
2. *"Door het nieuwe systeem waarbij niet langer sprake is van een gevalsgerichte aanpak, maar van een activiteitgerichte aanpak, zal niet meer in alle gevallen bodemsanering nodig zijn. Gemeenten kunnen de afweging maken om een initiatiefnemer geen bodemsanering te laten uitvoeren, als bij een activiteit geen sprake is van onaanvaardbare risico's voor de menselijke gezondheid."* Indien een gemeente deze afweging maakt, is er vaak sprake van een locatie waarvan de bodemkwaliteit afwijkt van de kwaliteit van de omliggende omgeving. Er hoeft dan wellicht geen sanering plaats te vinden, maar toch zullen er voorschriften worden gesteld met betrekking tot de afvoer van grond die bij deze locatie vrijkomt. Daarnaast zullen ook de uitvoeringslasten beperkt lager zijn, doordat er in de bestemmingsfase wellicht geen sanering noodzakelijk is maar er in de uitvoeringsfase toch kosten moeten worden gemaakt. Namelijk voor het afhandelen van meldingen voor het graven in verontreinigde grond maar ook voor de kosten voor het werken in de grond en de afvoer/reiniging ervan.

3. Alleen de positieve effecten zijn in dit hoofdstuk opgenomen. In de concept aanvullingswet worden ook geheel nieuwe taken geïntroduceerd zoals onder andere in pijler 1 aangaande geologische, fysieke en mechanische aantasting van de bodem. Daarnaast lijkt het in de derde pijler erop dat een instantie als Bodem+ ophoudt sommige taken te verrichten die verschuiven naar andere organisaties. Verschuiven de benodigde budgetten hiervoor mee?.
4. *“Al met al is het aannemelijk dat de reductie van de structurele kosten binnen afzienbare tijd de initiële kosten zal compenseren.”* Dit betreft een aanneme waar geen cijfermatige onderbouwing voor wordt gegeven. Daarnaast kan dit voor zowel de initiële als structurele kosten niet gelden voor de circa 260 niet-rechtstreekse gemeenten die belast worden met nieuwe taken. En hoe dienen de gemeenten deze initiële kosten (voor) te financieren? Vanwege de crisis en diverse overige dereguleringen is de financiële rek binnen gemeenten zeer beperkt.