

Een kort pleidooi tot behoud van wat goeds uit de Wet bodembescherming

G.A. van der Veen en R. Vreugdenhil

Internetconsultatie Aanvullingswet bodem (Omgevingswet)

Rotterdam/Gouda 17 mei 2016

Het is een goede zaak dat ook het onderwerp "bodem" een plaats vindt in de Omgevingswet met de voorgenomen "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". Dat is in ieder geval goed vanuit het algemene doel van de Omgevingswet om al het recht van de fysieke leefomgeving te verenigen in één wet (met uiteraard uitwerking in AMvB's en lagere regelingen). Gevolg van de beoogde regeling is dat de Wet bodembescherming vervalt, behoudens overgangsrecht dat ten dele nog moet worden uitgewerkt.

Het is eveneens goed, dat voor een kwestie als de onderhavige een internetconsultatie wordt opengesteld. Dat blijkt ook aan het ruime aantal reacties, waarvan dit er een is.

Op iedere wetswijziging valt wel wat aan te merken, en dat is naar ons idee ook hier wel zo. Wij vragen in dat kader om te heroverwegen of de intussen goed uitgekristalliseerde regeling voor onderzoek naar, onderkenning van en zo nodig sanering van gevallen van verontreiniging wel zo rigide moet komen te vervallen, als nu uit de voornemens blijkt. Wij vrezen dat de beoogde vernieuwing een gat laat vallen bij oude ernstige verontreinigingen, die thans als spoedeisend zouden moeten worden aangemerkt vanwege onaanvaardbare risico's voor het milieu, of te grote verspreiding. Onder het huidige recht moet een ernstig en spoedeisend geval gesaneerd worden. Dat wil niet zeggen dat alle verontreiniging gesaneerd dient te worden, en evenmin dat een sanering direct dient plaats te vinden. De Wbb heeft in de loop der tijd en in het bijzonder bij de wetswijziging van 2006 diverse goed doordachte mogelijkheden van deelsaneringen en/of gefaseerde saneringen gekregen. Ook is de techniek van saneringen op kosteneffectieve wijze voortgeschreden en kan een deel van saneringsverplichtingen naar achteren worden geschoven via nazorg of kan voorkomen worden door gebruiksbeperkingen op de betreffende percelen te aanvaarden. Bij dat alles staat de noodzaak van saneren echter voorop, al dan niet via handhaving van de saneringsplicht van artikel 55b op de eigenaar of erfpachter van een bedrijfsterrein. In de voorstellen vervallen de uit de Wbb bekende gevalsdefinitie, de ernst en spoedeisendheid en dus ook de noodzaak om te saneren, bijvoorbeeld wanneer de verspreiding in het grondwater – naar de opvattingen van thans – tot spoedeisendheid zou leiden. In paragraaf 3.3.2 van de toelichting is te lezen: "In het omgaan met historische verontreinigingen staat in het toekomstige stelsel niet meer 'het geval' 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 wordt voor het omgaan met historische verontreinigingen en het doen van onderzoek het geval als uitgangspunt genomen. In het nieuwe systeem bepaalt de activiteit de benodigde bodemkwaliteit en het gebied dat moet worden onderzocht." Wordt dus ergens geen activiteit beoogd, bijvoorbeeld omdat bodem of grondwater te fors verontreinigd zijn om die activiteit rendabel te kunnen uitvoeren, dan vrezen wij voor een

impasse, die tot (verdere) verspreiding in het grondwater kan leiden en daarmee de kwaliteit van dat grondwater verslechtert. Zo wordt er in het meeste recente Bodemconvenant gewezen op de gevaren van "nieuwe verontreinigingen". In principe praten we daarbij over "nieuwe oude" verontreinigingen, want ze zijn al lange tijd aanwezig (alleen nooit eerder als probleem bemerkt of simpelweg buiten beschouwing gelaten). Naar ons idee wordt deze zorg niet ondervangen door artikel 19.9a van het voorstel. Dat kent een specifieke regeling van bevoegdheden bij een toevalsvondst in de bodem met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid, althans wanneer die toevalsvondst noopt tot onmiddellijke maatregelen. Dat lijkt ons geen oplossing voor (nèt) niet onaanvaardbare risico's voor de gezondheid, maar evenmin voor de gevaren voor milieu en verspreiding. Dat zijn immers niet de bedoelde toevalsvondsten al was het maar omdat daar geen noodzaak lijkt om onmiddellijk maatregelen te treffen. Wat moet er dan gebeuren bij de "toevalsvondsten" met nadelige gevolgen voor de mens (niet zijnde de onaanvaardbare risico's die tot onmiddellijke maatregelen nopen), het milieu en of de verspreiding die onder de huidige Wbb wel degelijk tot sanering nopen? Ondanks al het onderzoek dat al heeft plaatsgevonden naar spoedlocaties en de mogelijkheid dat zo een aanzienlijk deel wel onderzocht en waarschijnlijk ook al tot besluiten omtrent ernst en spoedeisendheid heeft geleid, achten wij het riskant om voor deze niet ondenkbare situatie zo rigide afstand te nemen van de systematiek van de Wbb. Nu moet bij de bepaling van spoedeisendheid immers niet alleen rekening gehouden worden met direct bedreigende aspecten, maar ook met bedreiging van onze basisbehoeften, voedsel en water op de langere termijn. Daar waar die aspecten onder de Wbb enige vorm van bescherming kennen, lijkt de aanvullingswet te zwijgen. In combinatie met de momenteel voorgestane wijze om spoedeisende verspreidingslocaties "op te lossen" middels gebiedsgericht grondwaterbeheer, zal door verdwijning van het beschermingsniveau van grondwater vergrijzing plaatsvinden, zo vrezen wij vooralsnog. Wij zien nog niet, dat de bescherming van de kwaliteit van ons kostbare goed grondwater dan voldoende op andere wijzen wordt geborgd. Wellicht dient op dit punt het overgangsrecht aangepast te worden, als het behoud van de systematiek van de Omgevingswet (in ieder geval optisch) voorop staat. Wellicht is echter toch een afzonderlijke paragraaf bodem nodig, waarin meer is geregeld dan de "toevalsvondst" die tot onmiddellijk ingrijpen noopt.

Indien de aandacht uitgaat naar het overgangsrecht, dan is het naar ons idee ook raadzaam om aandacht te besteden aan de mogelijkheid dat gevallen bij een eigenaar of veroorzaker al lang bekend zijn, maar in afwachting van de inwerkingtreding van de aanvullingswet nog niet bij het thans of dan bevoegd gezag gemeld zijn of worden en daarom nog niet hebben geleid tot een beschikking omtrent ernst en spoedeisendheid. Denk hierbij aan alle "verloren gegane" informatie – want vertrouwelijk – aangaande oude BSB-locaties. De aanpak in Noord-Brabant en Limburg (de enige regio's waar de BSB nog werkzaam is) toont aan dat alleen hier al ettelijke honderden potentieel spoedeisende locaties dreigden te worden vergeten.

Het thans in de aanvullingswet voorgenomen overgangsrecht van artikel 3.1 houdt – kort samengevat – het thans bestaande systeem van de Wbb alleen in de lucht voor die gevallen waarin ten tijde van de inwerkingtreding al wel besluiten omtrent ernst en spoedeisendheid zijn genomen, een saneringsplan ter goedkeuring is ingediend of een zogeheten BUS-melding voor eenvoudige saneringen (artikel 39 lid 2 Wbb) is ingediend. Het kan dus lonen om verontreinigingen de komende jaren nog niet onder de aandacht van het gezag te brengen. Dat lijkt ons niet in het belang van de bodem en/of het grondwater, te minder nu

naar onze indruk nog niet overal in ons land een dekkend onderzoek naar mogelijk spoedeisende (BSB-)gevallen is gedaan.

Gerrit van der Veen is bijzonder hoogleraar Milieurecht aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen en advocaat bij AKD te Rotterdam; René Vreugdenhil is senior adviseur bij Geofoxx milieu expertise te Gouda. Zie over het bovenstaande uitgebreider Prof.mr. G.A. van der Veen, Worden bodem en grondwater de zorgenkinderen onder de Omgevingswet?, Tijdschrift voor Omgevingsrecht 2016/3, p. 59-61.