

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu
Mevrouw S.A.M. Dijkma
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Datum
15 september 2017

Onderwerp
Consultatie Regeling
Bodemkwaliteit

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/JT/RS/2017
-U032

Bijlage(n)

Geachte mevrouw Dijkma,

Op 7 augustus jl. heeft u het voorstel tot wijziging van de Regeling Bodemkwaliteit voor internetconsultatie opengesteld. De Regeling bodemkwaliteit geeft een nadere invulling aan het Besluit bodemkwaliteit. Daarnaast geeft de Regeling invulling aan de regels voor de kwaliteitsborging in het bodembeheer. Hiervoor zijn normen in de regeling opgenomen op basis waarvan bedrijven en personen voor bepaalde werkzaamheden kunnen worden gecertificeerd of geaccrediteerd en erkend. Deze normdocumenten zijn niet statisch. Innovaties en veranderende inzichten kunnen aanleiding geven tot aanpassing van deze documenten. Deze actualisatie vindt periodiek plaats. De hoge frequente waarmee de Regeling en de normdocumenten waarnaar de Regeling verwijst, worden aangepast, leidt echter veelvuldig tot regeldrukeffecten. Bedrijven, instellingen en professionals moeten immers voor een goede taakuitoefening kennis nemen van de wijzigingen en hun taakuitoefening aan de wijzigingen aanpassen.

Eén van de doelen met het wijzigingsvoorstel is de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de Regeling Bodemkwaliteit te verbeteren. Verder geeft de actualisatie van de Regeling invulling aan één van de verbeterpunten uit de evaluatie van het Besluit bodemkwaliteit uit 2011, te weten het beter borgen van de uitvoering van het vooronderzoek. Uit onderzoek van toezichthouders is namelijk gebleken dat regelmatig milieu-hygiënische verklaringen voor te gebruiken grond worden opgesteld zonder dat een passend vooronderzoek is uitgevoerd.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk van voorgenomen wet- en regelgeving aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

Bevindingen

Nut en noodzaak

Uit de toelichting bij het wijzigingsvoorstel blijkt dat er op hoofdlijnen drie redenen zijn voor de voorgestelde (periodieke) wijziging van de Regeling Bodemkwaliteit:

- 1) Actualisatie om aan te sluiten bij diverse gewijzigde normdocumenten.
- 2) Verwerken van aanbevelingen uit de evaluatie van het Besluit Bodemkwaliteit uit 2011.
- 3) Verbetering van uitvoerbaarheid, naleving en handhavingmogelijkheden.

Juist vanwege frequente wijziging van de Regeling¹ is het van belang dat nut, noodzaak en urgentie van de inhoudelijk wijzigingen, en de daarmee samenhangende (regeldruk)effecten, goed worden onderbouwd. Deze onderbouwing is bij het onderhavige voorstel niet volledig.

De toelichting bij het wijzigingsvoorstel geeft aan dat de Regeling Bodemkwaliteit moet worden gewijzigd om aan te sluiten op normdocumenten waarin innovaties en de nieuwste inzichten uit de techniek zijn verwerkt. Aansluiting van regelgeving op (nieuwe) technische inzichten en innovatieve werkwijzen kan een goede aanleiding vormen om regelgeving te actualiseren. Bij meerdere inhoudelijke wijzigingen in het onderhavige wijzigingsvoorstel is echter onduidelijk om welke innovaties of nieuwe technische inzichten het gaat. De toegevoegde waarde van de wijzigingen kan verduidelijkt worden door in de toelichting bij het voorstel nader in te gaan op de betekenis en consequenties van deze technische vernieuwingen en innovaties.

Voor wat betreft de voorgenomen wijzigingen ten aanzien van vooronderzoeken geldt dat de gewenste aanpassingen reeds in 2011/2012 bekend waren. Uit de toelichting bij het voorstel wordt niet duidelijk waarom deze wijzigingen niet in één van deze eerdere wijzigingen van de Regeling zijn verwerkt.

De toelichting bij het voorstel maakt verder onvoldoende duidelijk waarom de voorgestelde wijzigingen juist nu moet worden doorgevoerd en wat de consequenties zouden zijn als deze wijzigingen pas in een later stadium worden gerealiseerd.

Periodieke wijziging van wet- en regelgeving zorgt voor eenmalige (en in het onderhavige voorstel ook structurele) regeldrukeffecten. Bedrijven die voor de bedrijfsvoering afhankelijk zijn van de Regeling, worden geconfronteerd met lastendruk als gevolg van de frequente veranderingen. Zij moeten kennis nemen van elke wijziging van de Regeling en van de achterliggende normdocumenten waar in verschillende gevallen dwingend naar wordt verwezen.

- 1. Het college adviseert u in de toelichting bij het wijzigingsvoorstel expliciet duidelijk te maken wat nut, noodzaak en urgentie is van de voorgestelde wijzigingen en daarmee wat de urgentie is om de Regeling Bodemkwaliteit per 1 januari 2018 te wijzigen.**
- 2. Het college adviseert u de frequentie van periodieke wijziging van de Regeling Bodemkwaliteit te beperken en in samenspraak met de belangrijkste stakeholders na te gaan of lagere frequentie van de actualisatie van de Regeling Bodemkwaliteit opportuun is.**

¹ Ook medio 2016 en begin 2017 is reeds een wijziging van de Regeling met inhoudelijke gevolgen doorgevoerd.

Minder belastende alternatieven

Dwingende verwijzing naar normen en normdocumenten

Het wijzigingsvoorstel heeft onder andere tot doel de Regeling Bodemkwaliteit te actualiseren. Daartoe worden verwijzingen naar geactualiseerde normdocumenten in de Regeling gewijzigd. Het proces waarbij normdocumenten worden herzien, staat los van de wijziging van de Regeling. Indien de Regeling echter voorziet in verwijzing naar de geactualiseerde normdocumenten, worden de gevolgen van deze gewijzigde normdocumenten geëffectueerd voor de doelgroepen die bijvoorbeeld voor hun bedrijfsvoering afhankelijk zijn van de bepalingen in de normdocumenten.

De toelichting bij het wijzigingsvoorstel maakt niet expliciet duidelijk in hoeverre bij de actualisatie van de verwijzing naar de normdocumenten voor de minst belastende alternatieven is gekozen. Onduidelijk is bijvoorbeeld of bij verwijzing naar geactualiseerde normdocumenten opnieuw de afweging is gemaakt of dwingende verwijzing naar deze normdocumenten (nog steeds) proportioneel is. Een dergelijke beoordeling en mogelijke heroverweging van dwingende verwijzing naar de normdocumenten zou passen bij het overheidsbeleid ten aanzien van verwijzing naar normen en normdocumenten in wet- en regelgeving.^{2,3}

Om te waarborgen dat de actualisatie van de Regeling Bodemkwaliteit bijdraagt aan passende regelgeving en een zo effectief en efficiënt mogelijk stelsel van normstelling, is aandacht voor minder belastende alternatieven van belang.

3. **Het college adviseert u in de toelichting bij het wijzigingsvoorstel van de Regeling Bodemkwaliteit expliciet aandacht te besteden aan de vraag of – en zo ja welke – minder belastende alternatieven zijn overwogen, en zo ja, waarom niet voor deze alternatieven is gekozen.**
4. **Het college adviseert u bij de voorbereiding van toekomstige (periodieke) herzieningen van de Regeling Bodemkwaliteit, in samenspraak met stakeholders, expliciet aandacht te besteden aan de mogelijkheden van minder belastende alternatieven. Hierbij kan de mogelijkheid worden betrokken van het niet langer *dwingend* verwijzen naar verschillende normdocumenten.**

² In de Tweede Kamerbrief van 30 juni 2011 (27 406, Nr. 193) staat aangegeven dat "Uitgangspunt van het kabinet bij het gebruik van normen in beleid of wetgeving is dat de toepassing van normen vrijwillig is. Dit sluit aan bij het vrijwillige karakter van normalisatie en bij de Nieuwe Aanpak richtlijnen in Europees verband. Het beleid van de overheid is er dan ook op gericht in beginsel op een niet-dwingende wijze te verwijzen. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een verwijzing op basis van bewijsvermoeden."

³ In de Tweede Kamerbrief van 13 januari 2016 (kenmerk DGETM-MC / 1517999) in reactie op een Actal-advies over regeldruk en normen staat opgenomen "Het kabinet heeft in de kabinetsreactie op de aanbevelingen over kenbaarheid van normen en normalisatie aangegeven dat dwingende verwijzingen naar normen zoveel mogelijk omgezet moeten worden in facultatieve verwijzingen en nationale NEN normen waar dwingend naar wordt verwezen kosteloos inzichtelijk moeten worden."

Werkbaarheid en merkbaarheid

Toegankelijkheid normdocumenten

In de Regeling Bodemkwaliteit en in het wijzigingsvoorstel van de Regeling wordt veelvuldig (dwingend) verwezen naar normdocumenten. Het kabinet heeft eerder aangegeven “lasten ten gevolge van gebruik van normen” te willen beperken. Tegen die achtergrond, en voor de werkbaarheid van bedrijven met de normdocumenten, is (openbare) beschikbaarheid en toegankelijkheid van normdocumenten van belang.

In de Regeling Bodemkwaliteit en het wijzigingsvoorstel wordt onder andere verwezen naar NEN 5717. Deze norm is niet kosteloos toegankelijk. Eerder heeft het kabinet aangegeven dat bij dwingende verwijzing naar normen met een nationale oorsprong, deze kosteloos beschikbaar moeten zijn.⁴

Daarnaast geldt dat er diverse normdocumenten zijn, die alleen raadpleegbaar zijn nadat een account is aangemaakt bij en is ingelogd op de website van de organisatie die de normdocumenten beheert. Dit past niet in het streven naar een beperking van de lasten ten gevolg van het gebruik van normen en normdocumenten.

- 5. Het college adviseert u indien dwingend wordt verwezen naar nationale normen of normdocumenten, te waarborgen dat deze kosteloos, openbaar, toegankelijk en eenvoudig raadpleegbaar zijn.**

Verwijzing naar toekomstige normdocumenten

De internetconsultatie van het wijzigingsvoorstel van de Regeling Bodemkwaliteit is opengesteld tussen 7 augustus 2017 en 18 september 2017. Op basis van de voorgestelde wijzigingstekst, de toelichting daarbij, en de beantwoording van de IAK-vragen kunnen burgers, bedrijven en andere betrokkenen kennisnemen van het wijzigingsvoorstel. De consultatie biedt alle partijen gelegenheid te reageren op de voorgenomen wet- en regelgeving. Het is tegen die achtergrond van groot belang dat de (regeldruk)effecten van de voorgenomen wet- en regelgeving transparant in beeld zijn gebracht. Daarmee wordt voor alle partijen de te verwachten impact van het voorstel helder. Voor organisaties die als gevolg van het wijzigingsvoorstel hun bedrijfsvoering dienen aan te passen, is het extra van belang dat zij tijdig kennis kunnen nemen van de wijzigingen.

Deze kenbaarheid van de voorgenomen wijzigingen van de Regeling Bodemkwaliteit wordt belemmerd doordat het wijzigingsvoorstel verwijst naar normdocumenten die pas in de toekomst (oktober 2017) zullen worden vastgesteld.⁵ Niet in alle gevallen zijn daarbij de consultatieversies openbaar beschikbaar, waardoor de effecten van een dwingende verwijzing naar deze, nog vast te stellen normdocumenten, onduidelijk zijn.

- 6. Het college adviseert u bij de consultatieversie van voorgenomen wet- en regelgeving niet te verwijzen naar normdocumenten die pas na het aflopen van de consultatieperiode zullen worden vastgesteld en waarvan de consultatieversies, inclusief een analyse van de (regeldruk)effecten, niet openbaar beschikbaar zijn.**

⁴ Dit streven geldt in beginsel voor nationale normen, aangezien “de internationale en Europese normen niet eenzijdig door de Nederlandse overheid kosteloos inzichtelijk gemaakt kunnen worden.”

⁵ Zo wordt bijvoorbeeld verwezen naar “BRL SIKB 7700 – Aanleg of herstel van een vloeiستofdichte voorziening, versie 2.0, vastgesteld op 5 oktober 2017” en naar “AS SIKB 6700 – Inspectie bodembeschermende voorzieningen, versie 3.0, vastgesteld op 5 oktober 2017”.

Regeldrukgevolgen

De toelichting bij het wijzigingsvoorstel stelt dat “de wijzigingen geen gevolgen hebben voor de administratieve lastendruk voor burgers en bedrijven” en dat er “evenmin gevolgen voor de nalevingskosten zijn.” Uit een analyse van het voorstel blijkt dat er naar verwachting wel regeldrukeffecten optreden als gevolg van diverse wijzigingen in het voorstel. Het gaat daarbij zowel om eenmalige lasten, zoals kennisnamekosten, als om structurele effecten.

Daarbij geldt dat het voorstel wijzigingen lijkt te bevatten die resulteren in een verzwaring van de regeldrukeffecten. Ook zijn er wijzigingen in het voorstel opgenomen die een vermindering van de regeldruk tot gevolg (kunnen) hebben. Hierna hebben wij enkele voorbeelden opgenomen van wijzigingen uit het voorstel waarbij regeldrukgevolgen aan de orde lijken te zijn.

Wijzigingen met naar verwachting een verzwaring van de regeldruk

- De toelichting bij de wijziging van BRL en AS SIKB 2000 stelt dat “aannemers die gecertificeerd zijn volgens protocol 7002 voortaan geen mechanische boringen meer kunnen uitvoeren, zonder dat zij daarvoor zijn gecertificeerd volgens BRL SIKB 2100.”
- De toelichting bij wijziging van Brl 2344 stelt dat “er nieuwe eisen zijn gesteld aan het inwendig reinigen van mestsilo’s en het betreden van mestsilo’s”.

Wijzigingen met naar verwachting een vermindering van de regeldruk

- De wijziging van de BRL en AS SIKB 2000 ziet op “de mogelijkheid om gecombineerde audits uit te voeren voor verschillende certificatieschema’s.”
- De wijziging met betrekking tot BRL-1000 en BRL-2000 (in het bijzonder de bepalingen over veldmedewerkers) “maakt het mogelijk dat het verrichten van fysieke werkzaamheden, zoals het zetten van de grondboring, voortaan ook mag worden uitgevoerd door een niet-geregistreerde medewerker”.

Daarnaast zijn er nog diverse wijzigingen waarvan de regeldrukeffecten op basis van de tekst niet eenduidig zijn te beoordelen. Zo leidt de nieuwe BRL 9327 tot een wijziging van een keuringsfrequentie. Zulke wijzigingen kunnen resulteren in een wijziging van de regeldruk. Een ander voorbeeld is dat de bepalingen in BRL KvINL 60000 Deel 21/00 en BRL 11000 beter op elkaar worden afgestemd. Uit de evaluatie van het Besluit Bodemkwaliteit bleek dat de communicatiemodellen voor de uitwisseling van informatie in de protocollen voor het bovengrondse deel (BRL KvINL 6000 Deel 21/00) en het ondergrondse deel (BRL 11000) van een bodemenergiesysteem niet goed op elkaar aansloten. Mogelijke regeldrukeffecten als gevolg van verschillen tussen normdocumenten kunnen zo worden voorkomen of beperkt.

In hoeverre de inhoudelijke wijzigingen met regeldrukeffecten ook merkbaar zullen zijn, is onder andere afhankelijk van of de huidige praktijk al werkt volgens de voorgestelde wijzigingen. Ook als de huidige praktijk al gedeeltelijk volgens de nieuwe bepalingen werkt, maar in de regelgeving deze aanpassing nog niet zijn verwerkt, dienen de regeldrukeffecten conform de landelijke methodiek in kaart te worden gebracht.

7. **Het college adviseert om in de toelichting bij het wijzigingsvoorstel de eenmalige en structurele regeldrukeffecten van de wijzigingen kwalitatief en kwantitatief uit te werken conform de landelijke methodiek.**

Dictum

Nut en noodzaak van de voorgestelde wijziging van de Regeling Bodemkwaliteit zijn niet op alle onderdelen expliciet toegelicht. Ook ontbreekt een toelichting bij de overweging van minder belastende alternatieven, bijvoorbeeld ten aanzien van de afweging om niet langer dwingend naar bepaalde normen of normdocumenten te verwijzen. Verder stelt de toelichting bij het voorstel dat er geen (extra) regeldrukgevolgen optreden als gevolg van de beoogde wijzigingen. Uit een nadere analyse van het voorstel blijkt dat er zowel eenmalige als structurele regeldrukeffecten zullen optreden.

Gelet op de inhoud van het wijzigingsvoorstel en de hiervoor genoemde adviespunten is het eindoordeel ten aanzien van het wijzigingsvoorstel van de Regeling Bodemkwaliteit:

Het wijzigingsvoorstel niet vaststellen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het verneemt graag van u op welke wijze u met de adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris