

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. S. van Veldhoven
Postbus 20951
2500 EZ DEN HAAG

Datum
10 september 2018

Onderwerp
Aanvullingsbesluit
Bodem Omgevingswet

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/RS/bs/
ATR0112/2018-U124

Bijlage(n)

Geachte mevrouw Van Veldhoven,

Op 11 juli 2018 heeft u het voorgenomen aanvullingsbesluit bodem voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor toetsing. Aanvullend op de concept wetgeving heeft ATR op donderdag 23 augustus de toetsversie van de regeldrukeffecten rapportage ontvangen.

Het uitgangspunt van het Nederlandse bodembeleid is het waarborgen van de gebruikswaarde van de bodem en het daarin aanwezige grondwater, en het faciliteren van het duurzaam gebruik van bodem, grond en baggerspecie. Dit uitgangspunt wordt verder uitgewerkt in het voorgenomen aanvullingsbesluit.

Het aanvullingsbesluit is tevens een nadere uitwerking van de Aanvullingswet Bodem en vult de Omgevingswet en de vier AMvB's behorende bij de Omgevingswet¹ aan met specifieke bodemregelgeving. Met de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel en de regelgeving ten aanzien van bodem onder de Omgevingswet wordt de huidige Wet bodembescherming en het grootste deel van de onderliggende regelgeving ingetrokken.

Het aanvullingsbesluit omvat bepalingen voor de activiteiten: graven in bodem, opslaan van grond en baggerspecie, bodemsanering, toepassen van bouwstoffen, grond en baggerspecie, en het op of in de bodem aanwenden van meststoffen en andere stikstofhoudende verbindingen. De regels hierover worden via het aanvullingsbesluit opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving. Verder stelt het aanvullingsbesluit instructieregels over het bouwen op verontreinigde grond, voor het toepassen van grond en baggerspecie en het aanwenden van zuiveringsslib. Deze instructieregels worden toegevoegd aan het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Het opnemen van de bodemregelgeving in het stelsel van de Omgevingswet heeft tot doel een consistente, overzichtelijke en bruikbare set aan regels, procedures en normen voor de omgang met de bodem te realiseren.

¹ De vier AMvB's bij de omgevingswet zijn het Omgevingsbesluit, het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

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

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk 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?

Actal, de rechtsvoorganger van ATR, heeft op 28 april 2016 “kenmerk JtH/RvZ/TvdH/JT/2016/056” een consultatiereactie en op 27 oktober 2016 een formeel advies uitgebracht over de Aanvullingswet bodem. Het advies van Actal was destijds om de aanvullingswet niet in te dienen. Belangrijke reden voor het (negatieve) advies was het gegeven dat een kwantitatieve analyse van de regeldrukeffecten ontbrak. Het ontbreken van deze analyse betekende dat de regeldrukeffecten niet (goed) konden worden betrokken bij de besluitvorming over het wetsvoorstel en dat zodoende onderbouwde besluitvorming niet goed mogelijk was. ATR constateert dat parallel aan de consultatieversie van het onderhavige aanvullingsbesluit bodem de regeldrukeffecten nu wel zijn gekwantificeerd. De op 23 augustus 2018 ontvangen regeldrukeffecten rapportage heeft ATR betrokken bij de definitieve toetsing van het voorstel en bij het opstellen van onderstaand advies.

1. Nut en noodzaak

Het aanvullingsbesluit bodem geeft nader invulling aan de kaders die eerder in de Aanvullingswet Bodem zijn gesteld. Op onderdelen neemt het besluit bepalingen beleidsneutraal over uit huidige regelgeving. Op andere onderdelen vindt herziening plaats op basis van eerdere evaluaties, hetgeen in enkele gevallen leidt tot onderbouwde aanscherping van verplichtingen. In enkele situaties is ook sprake van gemotiveerde vereenvoudiging van verplichtingen en als gevolg daarvan, vermindering van regeldruk.

Tegen deze achtergrond en op basis van de beoordeling van de nota van toelichting constateert het college dat op hoofdlijn nut en noodzaak van het aanvullingsbesluit zijn onderbouwd.

Eén van de veronderstellingen die zijn uitgewerkt in het aanvullingsbesluit, is dat (ernstige) historische bodemverontreinigingen op spoedlocaties waarover convenantafspraken bestaan, in 2020 zijn gesaneerd. Het aanvullingsbesluit richt zich nadrukkelijk op het beschermen van de bodem tegen nieuwe verontreinigingen en aantastingen en op het evenwichtig kunnen toedelen van functies aan locaties door gemeenten.

In de afgelopen jaren is veel aandacht uitgegaan naar het inventariseren van historische bodemverontreinigingen. Inzet daarbij was om grote risico's onder controle te brengen. Met het Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties, het Convenant bodem en ondergrond 2016–2020 en het Convenant Bodem en Bedrijfsleven 2015 worden deze 'spoedlocaties' aangepakt. Wanneer de convenantafspraken in 2020 zijn uitgevoerd, zijn alle bekende historische bodemverontreinigingen met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid en alle bekende locaties met spoedeisende risico's van verspreiding en ecologische risico's gesaneerd of beheerst vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet. Indien er zich toch een situatie voordoet, waar sprake is van onaanvaardbare risico's voor de gezondheid, is in de

Aanvullingswet bodem het instrument van toevalsvondst met onaanvaardbare risico's voor gezondheid opgenomen. Afdeling 19.2a van de Aanvullingswet biedt voor toevalsvondsten een regeling over het wegnemen van onaanvaardbare risico's voor de gezondheid als gevolg van blootstelling aan een bodemverontreiniging. De maatregelen die dan moeten worden getroffen, beperken zich tot tijdelijke beschermingsmaatregelen ter voorkoming van blootstelling. In die situatie is de eigenaar verplicht om de onaanvaardbare risico's weg te nemen, en kan de gemeente ingrijpen, bijvoorbeeld indien de eigenaar nalatig is.

Hoewel het uitgangspunt over de gesaneerde historische bodemverontreinigingen in 2020 helder is, maakt de toelichting bij het aanvullingsbesluit niet duidelijk wat op dit moment de stand van zaken is ten aanzien van de saneringen, en in hoeverre wijzigingen noodzakelijk zijn indien deze saneringen niet zijn gerealiseerd bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

1.1 Het college adviseert in de toelichting te verduidelijken in hoeverre de afspraken uit de Convenanten al zijn gerealiseerd, welk deel van de historische verontreinigingen op dit moment nog dient te worden gesaneerd, hoe handhaving daarbij aan de orde is, en in hoeverre de saneringen voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet gereed zijn.

Het college merkt daarbij op dat handhaving van convenanten in de praktijk onduidelijkheid kan opleveren en vaak beperkter is, gegeven de aard en juridische status van convenantafspraken. De nieuwe bepalingen en regelgeving ten aanzien van bodemverontreiniging en bodemsanering onder het stelsel van de Omgevingswet biedt volgens ATR ook kansen voor een meer uniform kader ten aanzien van toezicht en handhaving. Dit komt de uitvoering in de praktijk en de rechtszekerheid ten goede.

2. Minder belastende alternatieven

In lijn met de Omgevingswet beoogt het aanvullingsbesluit bodem een bijdrage te leveren aan het gebruiksgemak van het omgevingsrecht, evenals aan het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving. Het college constateert dat bij meerdere onderdelen van het aanvullingsbesluit bewust is gekozen voor minder belastende alternatieven en dat het beperken van regeldruk daarbij ook expliciet is betrokken. Zo bepaalt het aanvullingsbesluit dat de zelfstandige saneringsplicht volledig vervalt en dat saneringen plaatsvinden op een natuurlijk moment aansluitend op andere activiteiten. Verder geldt in de huidige situatie het uitgangspunt dat er voor saneringen van bodemverontreiniging een saneringsplan moet worden opgesteld en daarbij een separate vergunning nodig is. Indien een sanering kan worden uitgevoerd via een standaardaanpak, is het Besluit Uniforme Saneringen van toepassing. Dan hoeft er alleen een melding te worden gedaan. In de voorgenomen situatie is de standaardaanpak het uitgangspunt. Er hoeft alleen een vergunning te worden aangevraagd indien er sprake is van maatwerk of gelijkwaardigheid.

Verder geldt dat het aanvullingsbesluit waar mogelijk uitzonderingen creëert op verplichtingen indien risico's zeer beperkt zijn. Zo stelt het tweede lid bij artikel 4.1260 (*begeleidende documenten tijdens en na het toepassen van grond of baggerspecie*) een aantal uitzonderingen op de verplichting om voor elke partij grond of baggerspecie te beschikken over een milieuverklaring en afleverbon. Deze uitzonderingen hebben betrekking op bouwstoffen die zodanig van aard zijn of onder zodanige omstandigheden (opnieuw) worden toegepast dat er geen risico bestaat van verontreiniging van de bodem of het oppervlaktewater. De toelichting

merkt daarbij op dat de uitzondering is gerechtvaardigd, omdat anders “sprake zou zijn van nodeloze onderzoekskosten en administratieve lasten.” Ook op de melding die verplicht is bij het toepassen van grond of baggerspecie (artikel 4.1262), worden via het derde lid enkele uitzonderingen gemaakt. Daarbij wordt als reden gegeven “de wens om de administratieve lasten te beperken in situaties waarin het toepassen slechts geringe risico’s voor het milieu meebrengt.”

Digitalisering

Digitalisering van informatie is een belangrijke voorwaarde om de vermindering van onderzoekslasten bij bijvoorbeeld bodemonderzoek te realiseren. De digitalisering van de omgevingswet krijgt vorm via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Het DSO wordt stapsgewijs gerealiseerd. Daarbij is het eindbeeld om ‘met een klik op de kaart te kunnen zien wat mag en kan’. In eerste instantie zal de focus liggen op ‘zien wat mag en moet’, gebaseerd op de wet, de uitvoeringsregelgeving en de omgevingsdocumenten.

De toelichting bij het aanvullingsbesluit merkt daarbij op dat “*het DSO in de komende jaren zal worden ontwikkeld. Aanvankelijk zal het stelsel voornamelijk ruimtelijke gegevens beslaan. In de toekomst kan dit aangevuld worden met andere informatie, bijvoorbeeld op het gebied van bodem, geluid, verkeer, luchtkwaliteit, natuur en cultureel erfgoed.*” Verder onderstreept de toelichting dat betere beschikbaarheid van informatie over de fysieke leefomgeving kan bijdragen aan het verkorten van doorlooptijden en het verlagen van onderzoekslasten.

De passage die stelt dat het DSO “in de toekomst kan worden aangevuld met gegevens op het gebied van bodem”, suggereert dat bodeminformatie slechts ten dele zal zijn opgenomen in de versie van het DSO die gereed is bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Deze informatie is echter bepalend voor de mate waarin onderzoekslasten daadwerkelijk kunnen afnemen.

2.1 Het college adviseert in de toelichting te verduidelijken wat de stand van zaken van het DSO betreft voor het onderdeel bodem en daarbij expliciet aandacht te besteden aan de mate waarin onderzoekslasten zullen afnemen als gevolg van de digitale beschikbaarheid van (bodem)onderzoek en overige bodemgegevens.

Eén van de vijf belangrijkste uitgangspunten bij het aanvullingsbesluit bodem betreft “doelmatig onderzoek en vermindering onderzoekslasten”.² Daarbij stelt de toelichting dat “gemeenten worden gestimuleerd om het aantal bodemonderzoeken (en daarmee de onderzoekslasten van de nieuwe regelgeving) terug te dringen door bestaande informatie uit eerdere onderzoeken en historische informatie over een gebied of locatie beschikbaar te stellen”. Het aanvullingsbesluit maakt echter niet duidelijk hoe gemeenten gestimuleerd zullen worden en welke waarborgen dit biedt voor hergebruik van gegevens en voor het beperken van onderzoekslasten.

2.2 Het college adviseert te verduidelijken hoe mede-overheden worden gestimuleerd om het hergebruik van gegevens te maximaliseren. Indien juridische bepalingen nodig zijn om de gegevensuitvraag (bij bodemonderzoek) te beperken, adviseert het college deze in het besluit op te nemen.

² Pagina 73 van de Nota van Toelichting.

3. Werkbare uitvoeringswijze

Effecten decentralisatie

In de Omgevingswet staat het subsidiariteitsbeginsel centraal. De uitoefening van taken en bevoegdheden wordt waar mogelijk overgelaten aan gemeenten. Daarmee geldt het uitgangspunt ‘*decentraal, tenzij*’. Het aanvullingsbesluit bodem biedt gemeenten op diverse onderdelen van de bodemregelgeving ruimte voor maatwerk en eigen keuzes. Deze ‘decentrale afwegingsruimte’ zit bijvoorbeeld in het kunnen vaststellen van de lokale waarden ten aanzien van bodemkwaliteit en de bijbehorende maatregelen, mits de lokale waarden niet leiden tot onaanvaardbare risico’s zoals vastgesteld op grond van de instructieregel.

Verder resulteert uitwerking van het principe ‘*decentraal, tenzij*’ in het aanvullingsbesluit ertoe dat de taken in het kader van het beheer van historische verontreinigingen verschuift van provincies en grote gemeenten naar alle gemeenten.

Het college is bekend met het algemene uitgangspunt onder de Omgevingswet dat de gemeente primair verantwoordelijk is voor de zorg van de fysieke leefomgeving. Tegelijkertijd merkt het college op dat twee belangrijke aspecten samenhangen met de decentralisatie die bepalend zijn voor de werkbaarheid van de nieuwe situatie aangaande de uitvoering van de bodemregelgeving.

I. Kennis over bodem bij gemeenten

De toelichting bij het aanvullingsbesluit bodem geeft aan dat “*de provincies in de loop der jaren veel kennis hebben verzameld over de staat van de bodem*”. Deze kennis heeft onder andere betrekking op bodemonderzoeken, informatie over ernstige verontreinigingen en (afgeronde) bodemsaneringen. Deze kennis is van belang om efficiënt en effectief uitvoering te geven aan bodem-regelgeving. Om die reden is het belangrijk dat kennis over bodem voldoende aanwezig is bij gemeenten als zij in de nieuwe situatie verantwoordelijk worden voor de uitvoering.

II. Verschillen tussen gemeenten

Als gevolg van de verschuiving van taken naar de gemeente en de vergroting van de gemeentelijke (beleids)vrijheid, is de kans groot dat verschillen optreden in de uitvoering. Deze situatie kan ertoe leiden dat bedrijven die in meerdere gemeenten actief zijn, geconfronteerd worden met verschillende eisen en werkwijzen. Hierdoor kan de werkbaarheid van de nieuwe regelgeving afnemen en de (ervaren) regeldruk voor bedrijven toenemen.

Gelet op het voorgaande acht het college het van belang dat, vanuit het perspectief van werkbaarheid, nader wordt onderbouwd waarom voor onderdelen van de bodemregelgeving expliciet voor het uitgangspunt “*decentraal*” is gekozen. Verder acht het college het van belang te motiveren hoe de werkbaarheid in de toekomstige situatie geborgd wordt voor burgers en bedrijven, gegeven de te verwachten verschillen tussen gemeenten.

3.1 Het college adviseert in de toelichting nader te motiveren waarom op onderdelen van de bodemregelgeving is gekozen voor decentralisatie en hoe daarbij de werkbaarheid van de regelgeving wordt geborgd.

Wijzigingen in de regelgeving en de effecten daarvan

Het voorgenomen aanvullingsbesluit bodem betreft een omvangrijk voorstel. Voor de kenbaarheid en werkbaarheid van de regelgeving is het van belang dat de toelichting helder maakt of en zo ja welke wijzigingen aan de orde zijn als gevolg van het besluit ten opzichte van de huidige situatie en wat de effecten van deze wijzigingen zijn. Het college merkt op dat er in ieder geval twee aspecten zijn waar kansen worden gemist om expliciet en overzichtelijk duidelijkheid te bieden over de wijzigingen en de effecten als gevolg van het aanvullingsbesluit.

I. De indeling van de hoofdstukken (en paragrafen) van de toelichting bij het aanvullingsbesluit.

In hoofdstuk 6 (*Inzet instrumenten beheer grondwater*), hoofdstuk 8 (*Milieubelastende activiteit graven in bodem*), hoofdstuk 9 (*Milieubelastende activiteit opslaan van grond en baggerspecie*) en hoofdstuk 10 (*Milieubelastende activiteit bodemsanering*) zijn expliciete paragrafen opgenomen waarin de gevolgen van de wijzigingen ten opzichte van de situatie voor de inwerkingtreding Omgevingswet staan beschreven. In andere hoofdstukken is deze weergave van wijzigingen en effecten echter niet opgenomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de hoofdstukken 5 (*Inzet instrumenten historische verontreinigingen in de bodem*) en hoofdstuk 7 (*Bouwen op verontreinigde bodem*).

II. Expliciete toelichting bij wijzigingen

Bij diverse artikelen benoemt de toelichting bij het aanvullingsbesluit in hoeverre een wijziging aan de orde is in vergelijking met bepalingen in de huidige situatie. Het betreft daarbij passages waarin wordt aangegeven dat *bepaling x van toepassing is net als onder het huidige besluit y*, of bijvoorbeeld dat *voorgenomen bepalingen vergelijkbaar zijn met regels die nu zijn opgenomen in besluit x*. Bij diverse verplichtingen wordt ook expliciet vermeld of het om een aanscherping of om een vereenvoudiging gaat. Tegelijkertijd ontbreekt voor een groot aantal bepalingen in het aanvullingsbesluit deze duiding van de (eventuele) effecten. Hierdoor rijst de vraag of en in hoeverre de betreffende verplichtingen beleid- en lastenneutraal zijn overgenomen. Ook omdat de regeldrukeffecten rapportage nog niet geheel volledig is (zie onder toetsvraag 4), acht het college een nadere toelichting bij wijzigingen, en de effecten hiervan, van belang.

3.2 Het college adviseert de toelichting bij het aanvullingsbesluit nader te verduidelijken zodanig dat helder wordt of en in hoeverre wijzigingen aan de orde zijn bij verplichtingen in vergelijking met de huidige situatie en wat hiervan de effecten voor de regeldruk zijn.

Verhouding tot arbeidsomstandighedenwetgeving

Bodemonderzoek kan op grond van verschillende regelgeving noodzakelijk zijn. Bijvoorbeeld ter vaststelling van de kwaliteit van de bodem, op basis van de Omgevingswet, of ter voorkoming van (in)directe blootstelling aan verontreinigingen in de bodem door werknemers. In dit laatste geval is het Arbeidsomstandighedenbesluit aan de orde.

De Memorie van Toelichting bij de Aanvullingswet Bodem merkt op dat “het onvermijdelijk is dat in de Omgevingswet en de arbo-regelgeving verschillende afwegingen worden gemaakt over de noodzaak van een bodemonderzoek. Maar dat er wel naar zal worden gestreefd de bodemonderzoeksmethoden waar mogelijk praktisch te harmoniseren.” Het aanvullingsbesluit bevat echter geen expliciete uitwerking van deze mogelijke harmonisatie. Uit ambtelijk overleg met uw ministerie is gebleken dat een deel van de harmonisatie is vormgegeven door te verwijzen naar

een getrapte manier van (bodem)onderzoek doen. Daarbij is eerst een vooronderzoek aan de orde, en alleen als daaruit volgt dat een locatie verdacht is en onvoldoende bekend is, is verder bodemonderzoek noodzakelijk. Aangesloten wordt op de werkwijze die in het kader van de arbo-regelgeving wordt gebruikt.³

Voor burgers, bedrijven en overheden is duidelijkheid over de noodzaak van bodemonderzoek van belang, ongeacht uit welk domein van regelgeving deze volgt. Zij worden immers geconfronteerd met het geheel van regelgeving en niet slechts met sectorale wetgeving. En zij zijn gehouden alle regelgeving na te leven. Als op basis van één van de regelgevingsdomeinen een (bodem)onderzoek niet (langer) verplicht is, maar deze verplichting wel blijft bestaan op basis van regelgeving in een andere domein, acht het college het van belang dit expliciet te benoemen.

3.3 Het college adviseert in de toelichting bij het aanvullingsbesluit bodem aandacht te besteden aan de harmonisatie van het omgevingsrecht en de arbeidsomstandighedenregelgeving ten aanzien van bepalingen over bodem(onderzoek) en de wijzigingen die het aanvullingsbesluit daarin regelt ten opzichte van de huidige situatie, en hierover nader af te stemmen met de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Dwingende verwijzing naar normdocumenten

In verschillende artikelen in het aanvullingsbesluit wordt dwingend verwezen naar normdocumenten. Dit betreft onder andere de artikelen 4.1243 en 4.1252a, die voorschrijven welke normen gehanteerd worden voor het meten van emissiegrenswaarden. Ook zijn de analysemethoden voorgeschreven die moeten worden gebruikt voor de stoffen waaraan in artikel 4.1251 emissiegrenswaarden worden gesteld. In de meeste gevallen gaat het bij verwijzingen naar normdocumenten om dwingende voorschrijving.

In eerdere kamerbrieven heeft het kabinet benadrukt dat als uitgangspunt van het beleid ten aanzien van normalisatie geldt dat “gebruik van normen in principe vrijwillig moet zijn en dwingende verwijzingen in de regelgeving de uitzondering op die regel moeten zijn”.⁴ Ook de Aanwijzingen voor de regelgeving (3.48. *Verwijzing naar normalisatienormen*) geven aan dat het dwingend opleggen van normalisatienormen minder goed past bij het vrijwillige karakter van het systeem van normalisatie. Om die reden heeft het toepasselijk maken van de norm op facultatieve basis de voorkeur.

Het aanvullingsbesluit bodem bevat geen expliciete toelichting bij de keuze om in het aanvullingsbesluit veelal dwingend normdocumenten voor te schrijven. De herziening van het omgevingsrecht en bij het onderhavige voorstel, de bodemregelgeving, biedt volgens het college gelegenheid om deze keuze nader te motiveren en indien noodzakelijk te herzien.

³ CROW 400. Werken in en met verontreinigde bodem. *Richtlijn voor veilig, zorgvuldig en risico-gestuurd werken.*

⁴ Kamerbrief 13 januari 2016. Onderwerp: “*Normalisatie en advies van Actal over regeldruk en normen.*” Kenmerk: DGETM-MC / 15172999

Een facultatieve voorschrijving van normdocumenten ligt naar het oordeel van het college als uitgangspunt meer voor de hand. Indien inhoudelijke overwegingen (bijvoorbeeld ten aanzien van waarborgen voor bodemkwaliteit) doorslaggevend zijn bij de keuze voor het dwingend voorschrijven van normdocumenten, verdient het aanbeveling dit in de toelichting te motiveren.

3.4 Het college adviseert in de toelichting nader te motiveren waarom bij bepalingen in het aanvullingsbesluit is gekozen voor dwingende voorschrijving van normdocumenten en waarom niet volstaan kan worden met facultatieve voorschrijving.

Bij de bepalingen waarbij dwingend wordt verwezen naar normdocumenten (bijvoorbeeld NEN-EN-normen) is in de artikelsgewijze toelichting aangegeven dat “de versies van de NEN-EN-normen zijn vastgelegd bij ministeriële regeling”. De lagere regelgeving waarin de versies worden aangewezen, zijn echter nog niet beschikbaar. Dit betekent dat tussen de onderhavige consultatieversie van het aanvullingsbesluit en de periode van inwerkingtreding, inclusief de besluitvorming over de aanvullingsregeling, nog wijzigingen kunnen optreden in bepalingen die volgen uit normdocumenten. Als gevolg van geactualiseerde normdocumenten kunnen regeldrukeffecten optreden, bijvoorbeeld omdat methoden, beschreven in de normdocumenten, worden aangescherpt, of juist worden verlicht.

Om een goed zicht te hebben op de regeldrukeffecten van de nieuwe bodemregelgeving is het van belang dat bij wijzigingen in of verwijzing naar geactualiseerde normdocumenten een analyse van de regeldrukeffecten beschikbaar is. Een voorbeeld van een normdocument, waarnaar in het aanvullingsbesluit dwingend wordt verwezen, is NEN 6600-1 (over bemonstering van afvalwater). Op dit moment geldt versie NEN 6600-1:2009 nl als normdocument. Op dit moment is echter ook een herziening van deze norm in ontwikkeling. Norm NEN 6600-1:2018 is nog in ontwerp, en als ontwerp niet openbaar en kosteloos toegankelijk. Mogelijk betekent de overgang van versie 2009 naar versie 2018 een aanscherping van de bepalingen, met regeldrukeffecten tot gevolg. Het voorgaande illustreert de mogelijkheid dat ten tijde van de consultatieversie van het aanvullingsbesluit bodem een specifieke versie van een normdocument van kracht is, maar bij de aanvullingsregeling en de inwerkingtreding van de Omgevingswet een geactualiseerde versie van toepassing is. Op dit moment is niet voor alle normdocumenten te overzien welke versies geactualiseerd zullen zijn ten tijde van de aanvullingsregeling en de inwerkingtreding van de Omgevingswet, en wat hiervan de effecten zullen zijn. Om deze reden acht het college het van belang dat bij de aanvullingsregeling expliciet aandacht bestaat voor normen waarvoor geactualiseerde versie worden aangewezen, inclusief een analyse van de wijzigingen en de regeldrukeffecten.

3.5 Het college adviseert bij de lagere bodemregelgeving expliciet aandacht te besteden aan de wijzigingen in normdocumenten waarnaar wordt verwezen (mede als gevolg van de versie-aanduiding), en de regeldrukeffecten die daaruit voortvloeien.

4. Regeldrukgevolgen

Resultaten analyse regeldrukeffecten aanvullingsbesluit

Uitgangspunt bij wet- en regelgeving die wordt opengesteld voor internetconsultatie, is dat het een “voldragen voorstel” betreft, waarbij een zo volledig mogelijke kwalitatieve en kwantitatieve analyse van de regeldrukeffecten is opgenomen. De toetsing door ATR van voorgenomen wet- en regelgeving (en van de uitwerking van de regeldrukeffecten) vindt plaats ten tijde van de (internet)consultatie. Hiertoe legt een ministerie een voldragen voorstel voor aan ATR, inclusief de regeldrukeffecten analyse. In aanloop naar het onderhavige aanvullingsbesluit bodem heeft uw ministerie duidelijk en gemotiveerd aangegeven, dat een deel van de regeldrukeffecten-analyse pas gereed kon zijn gedurende de consultatiefase, omdat voor de laatste analyses de definitieve (concept)bepalingen van het aanvullingsbesluit van belang waren. Deze bepalingen waren slechts zeer kort voor de internetconsultatie beschikbaar. Het later beschikbaar komen van de regeldrukeffecten analyse betekent dat partijen die in de consultatiefase willen reageren op de voorgenomen wet- en regelgeving, niet vanaf de start van de consultatieperiode konden beschikken over de kwantitatieve analyse. Voor de toetsing door ATR zijn in een vroegtijdig stadium passende werkafspraken tussen uw ministerie en ATR gemaakt.

Naar aanleiding van de consultatiefase en het beschikbaar komen van de regeldrukeffecten-analyse, merkt ATR het volgende op:

- De communicatie over de aard, omvang en specifieke planning van de regeldrukeffecten analyse verschilt op drie plaatsen.⁵ Hierdoor was niet voor alle externe partijen duidelijk wanneer welk deel van (en met welke gedetailleerdheid) de regeldrukeffecten analyse verwacht kon worden.
- De bij de internetconsultatie aangekondigde “notitie met de belangrijkste conclusies van de regeldrukeffecten rapportage”⁶ bevat weliswaar op hoofdlijnen inzicht in de te verwachten regeldrukeffecten, maar biedt voor betrokken partijen geen volledig gedetailleerd inzicht in de regeldrukeffecten.

4.1 Het college adviseert in de toekomst duidelijk(er) te communiceren over aard, omvang en (specifieke) planning van de regeldrukeffecten analyse bij voorgenomen wetgeving, indien deze analyse in uitzonderingssituaties niet al bij de start van de internetconsultatie volledig beschikbaar is.

⁵ I. Op pagina 158 van de Nota van Toelichting bij het Aanvullingsbesluit Bodem staat opgenomen: “De resultaten van het onderzoek naar effect op de regeldruk voor burgers en bedrijven en bestuurlijke lasten voor overheden zullen op 1 augustus op de website van de consultatie worden geplaatst.”

II. Op de internetconsultatie-pagina van het Aanvullingsbesluit Bodem staat opgenomen: “Er vindt momenteel nog onderzoek plaats naar de financiële effecten van het aanvullingsbesluit. Een notitie met de belangrijkste conclusies van het onderzoek is op 14 augustus gepubliceerd op de consultatiepagina onder ‘overige documenten’.”

III. In het Integraal AfwegingsKader (IAK) dat eveneens is opgenomen op de internetconsultatie-pagina staat opgenomen bij vraag 7: *Wat zijn de regeldrukeffecten voor burgers, bedrijven, overheid en milieu? (...) De formele, externe toetsing op de gevolgen vindt gelijktijdig plaats met deze consultatie. In het najaar/Q4 zal dit voor dit besluit inzicht geven in onder meer de financiële effecten, de gevolgen voor de rechtspraak, de milieugevolgen en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.*

⁶ Deze notitie is op 14 augustus 2018 op de webpagina van de internetconsultatie bij het aanvullingsbesluit toegevoegd.

Volledigheid regeldrukeffecten-analyse

Voor de toetsing van het voorstel kon ATR vanaf 23 augustus 2018 beschikken over de toetsversie van de regeldrukeffecten analyse. ATR constateert dat het regeldrukeffecten-onderzoek is uitgevoerd conform de Rijksbrede methodiek voor de analyse van regeldrukeffecten. Wel merkt het college op dat nog niet van alle wijzigingen in het aanvullingsbesluit bodem de regeldrukeffecten zijn uitgewerkt. Hoewel de grote, ingrijpende wijzigingen als gevolg van het aanvullingsbesluit in de rapportage zijn geanalyseerd en de regeldrukeffecten daarvan zijn gekwantificeerd, kunnen ook kleinere wijzigingen leiden tot merkbare regeldrukeffecten voor burgers en bedrijven. Indien de regeldrukeffecten van wijzigingen beperkt zijn, verdient het aanbeveling dit in de toelichting expliciet te benoemen. Voorbeelden van wijzigingen waar de regeldrukeffecten nog niet (volledig) zijn geded, zijn:

- Het vervallen van de vergunningplicht voor grootschalige opslag van schone grond of baggerspecie, grond van de kwaliteitsklasse wonen of industrie, of matig verontreinigde baggerspecie.
- Het vervallen van de vergunningplicht voor het mechanisch ontwateren en het zeven van de grond en baggerspecie van bepaalde kwaliteit.
- Beperking van de meldingseisen voor opslag van grond of baggerspecie.⁷
- Versoepeling bodemvoorschrift grond van de kwaliteitsklasse wonen of industrie.⁸

4.2 Het college adviseert de regeldrukeffecten analyse aan te vullen conform de Rijksbrede methodiek, zodanig dat de toelichting volledig zicht biedt op de (regeldruk)effecten als gevolg van de wijzigingen van het aanvullingsbesluit.⁹

Het is daarbij van belang dat de integrale regeldrukeffecten-analyse zo snel als mogelijk openbaar wordt gemaakt, zodat deze kan worden betrokken in de beoordeling en besluitvorming over het aanvullingsbesluit.

Decentrale afwegingsruimte.

In de Omgevingswet geldt het uitgangspunt ‘*decentraal, tenzij*’. Het aanvullingsbesluit bodem biedt gemeenten op diverse onderdelen van de bodemregelgeving ruimte voor maatwerk en eigen keuzes. Hierbij is sprake van de zogeheten ‘decentrale afwegingsruimte’.

De toelichting bij het aanvullingsbesluit geeft aan dat “het effect van de decentrale afwegingsruimte op het gelijke speelveld, de regeldruk voor bedrijven en het beschermingsniveau wordt opgenomen in de implementatiemonitor.” Deze keuze van het ministerie is al eerder voor de Omgevingswet, de AMvB’s en de overige lagere regelgeving bij de Omgevingswet gemaakt.

⁷ De Nota van Toelichting merkt op pagina 120 op dat “de meldingseisen voor het opslaan van grond of baggerspecie in overeenstemming met elkaar zijn gebracht. Dit betekent een beperking ten opzichte van de eisen van het Besluit bodemkwaliteit. De meldingseisen zijn concreter gemaakt ten opzichte van het Activiteitenbesluit.”

⁸ De Nota van Toelichting verduidelijkt op pagina 121: *De bodemvoorschriften voor grond van de kwaliteitsklasse wonen of industrie in het Activiteitenbesluit waren opgesteld met als aanname dat dit materiaal uitloogt. Uit onderzoek is gebleken dat de uitloging van licht verontreinigde grond veel langzamer verloopt dan oorspronkelijk werd aangenomen. Bij een maximale opslagduur van drie jaar zal de uitloging op de plaats van opslag niet significant zijn, en kan een bodembeschermende voorziening achterwege blijven. Wel zal altijd na beëindiging van de opslag alle opgeslagen grond weggehaald moeten worden, en is nog steeds een eindsituatieonderzoek verplicht.*

⁹ In ambtelijk overleg met uw ministerie is aangegeven dat de genoemde wijzigingen beperkte (en veelal positieve) gevolgen zullen hebben voor de regeldruk.

Deze keuze heeft tot gevolg dat:

- de analyse van de regeldrukeffecten van de decentrale afwegingsruimte niet betrokken kan worden bij de besluitvorming over de mate van decentrale afwegingsruimte die geboden wordt aan gemeenten door middel van dit besluit; en
- de regeldrukvermindering die op Rijksniveau naar verwachting wordt bereikt, niet in perspectief kan worden geplaatst van mogelijke (regeldruk)toenames op decentraal niveau.

Gelet op het voorgaande acht het college het van belang om in de toelichting nader te verduidelijken wanneer de regeldrukeffecten van de decentrale afwegingsruimte duidelijk zullen worden. Eerder is aangegeven dat de analyse van deze effecten onderdeel uitmaakt van de implementatiemonitor Omgevingswet. De implementatiemonitor wordt jaarlijks met de Tweede Kamer gedeeld.¹⁰ Openbaarheid van de kwantitatieve analyse van de regeldrukeffecten is ook van belang, omdat zij gemeenten kan helpen bij de keuzes die zij (willen) maken bij de invulling van de decentrale afwegingsruimte. Dit maakt het belangrijk om tijdig de regeldrukeffecten in de implementatiemonitor uit te werken.

4.3 Het college adviseert in de toelichting te verduidelijken wanneer de regeldrukeffecten van de decentrale afwegingsruimte in de implementatiemonitor worden opgenomen en hoe deze analyse in samenspraak met decentrale overheden vorm krijgt.

Dictum

Gelet op de inhoud van het voorstel en de hiervoor genoemde adviespunten, is het advies van het college bij het voorgestelde Aanvullingsbesluit bodem:

Het voorstel indienen, nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

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

Gelet op adviespunt 3.3 en de verantwoordelijkheid voor de arbeidsomstandigheden wetgeving, sturen wij een afschrift van dit advies naar de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris

¹⁰ Tweede Kamerbrief 8 maart 2018. Onderwerp: *Stelselherziening omgevingsrecht, Nationale Omgevingsvisie en taakverdeling bewindspersonen BZK en IenW*. Kenmerk 2018-0000127975