



Status document	Definitief
Contactpersoon	Meinie Naus
Datum	10-02-2020
Kenmerk	N017-1263231MNU-V01-mfv-NL

Beleidsvernieuwing bodem Wat verandert de komst van de Omgevingswet voor gemeenten?

1. Inleiding

Op 1 januari 2021 wordt de Omgevingswet van kracht. Parallel aan de invoering van de Omgevingswet is voor het vakgebied bodem een beleidsvernieuwing doorgevoerd. De kern van deze beleidsvernieuwing is een verschuiving van saneren naar beheren van bodemverontreiniging. Dit gaat samen met verdere decentralisatie en ruimte voor lokaal beleid. In deze notitie geven we in een notendop weer wat de belangrijkste consequenties hiervan voor gemeenten zijn. We gaan hierbij in op:

- Het meewegen van bodem en ondergrond in ruimtelijke afwegingen
- Het toetsen en handhaven van activiteiten in de bodem
- Het invullen van beleidsregels in het omgevingsplan
- Het omgaan met toevalsvondsten

In bijlage 1 bij deze notitie is een overzicht opgenomen de beleidsinstrumenten per overheidslaag onder de Omgevingswet. Voor elk beleidsinstrument is op hoofdlijnen aangegeven wat er in dit instrument met betrekking tot bodem geregeld is of kan worden.

2. Meewegen van bodem en ondergrond in ruimtelijke afwegingen

Gemeenten hebben onder de Omgevingswet de opgave om evenwichtig functies toe te delen aan de fysieke leefomgeving. Volgens de definitie van de fysieke leefomgeving zoals die in de Omgevingswet is opgenomen, maakt de bodem hier integraal onderdeel van uit.

Het bodem- en ondergrondsysteem kan bijdragen aan veel functies (winning van drinkwater en energie, draagkracht, infiltrerende werking). Daar staat tegenover dat niet al deze functies samengaan en dat het gebruik van de ondergrond ook een negatief effect kan hebben op het bodem- en ondergrondsysteem (denk aan verzilting, bodemdaling of verontreiniging). Bij het ordenen van de ondergrond moet daarom worden gezocht naar een goede balans tussen beschermen en benutten. Inzicht in de eigenschappen van het bodem- en ondergrondsysteem is hiervoor een belangrijke basis.

De gemeente legt haar ambities met betrekking tot het bodem en ondergrondsysteem vast in haar omgevingsvisie en vertaalt deze naar een functietoekenning met bijbehorende regels voor activiteiten in het omgevingsplan.



3. Toetsen en handhaven van activiteiten in de bodem

Onder de Omgevingswet is de gemeente bevoegd gezag voor alle activiteiten die in de bodem plaatsvinden. Dit gaat over het graven, opslaan en toepassen van licht verontreinigde grond (een taak die nu ook al bij gemeenten ligt en volgt uit het Besluit bodemkwaliteit), maar ook over het graven in en saneren van sterk verontreinigde grond (met gehalten hoger dan de interventiewaarde). Deze taak ligt in de huidige situatie bij de provincie. Op 1 januari 2021 moeten gemeenten deze taken kunnen uitvoeren.

De regels voor activiteiten in de grond zijn grotendeels landelijk bepaald en beschreven het in Aanvullingsbesluit bodem. De regels uit het aanvullingsbesluit worden op termijn opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving onder vier activiteiten:

- Graven in grond
- Saneren van grond
- Opslaan van grond (en bouwstoffen)
- Toepassen van grond (en bouwstoffen)

Bij het overzetten van de regels voor het opslaan en toepassen van grond zijn op basis van de evaluatie van het Besluit bodemkwaliteit een aantal verbeteringen doorgevoerd. De regels voor graven in grond met gehalten hoger dan de interventiewaarde en voor saneren sluiten, een aantal wijzigingen daargelaten, aan bij de systematiek van het huidige Besluit uniforme saneringen (BUS). In bijlage 2 zijn voor de genoemde activiteiten de inhoudelijke beleidswijzigingen beschreven. Het verschil tussen graven en saneren zit in de doelstelling: er is alleen sprake van saneren als het doel van de activiteit is om de bodem geschikt te maken voor een bepaald functie.

De hoofddoelstelling van de Omgevingswet om procedures te versnellen, maakt dat ook voor activiteiten in de bodem geldt dat er een verschuiving plaatsvindt van vergunningverlening naar handhaving.

Het rijk geeft geen landelijk kader mee voor het saneren van grondwaterverontreinigingen. Omdat de aanpak van grondwaterverontreinigingen in de praktijk altijd maatwerk is, wordt dit kader onder de Omgevingswet regionaal ingevuld. Hiervoor staan de provincies aan de lat, omdat de provincie onder de Omgevingswet een regierol heeft in het beheer van de grondwaterkwaliteit. De provincie werkt het kader voor het omgaan met grondwaterverontreinigingen uit in het regionaal waterprogramma en de omgevingsverordening. De aanpak van brongebieden van mobiele verontreinigingen (op het raakvlak tussen grond en grondwater) vraagt om goede afstemming tussen gemeenten en provincie.



4. Invullen beleidsregels in het Omgevingsplan

Decentralisatie betekent ook dat gemeenten beleidsvrijheid krijgen op het gebied van bodem. Deze beleidsvrijheid is beperkt door wat er reeds in rijksregels is vastgelegd (zie paragraaf hierboven). Waar de beleidsvrijheid is beperkt door rijksregels, is dit gedaan om overal in Nederland een gelijk beschermingsniveau te borgen en / of vanwege de wens om in heel Nederland uniforme regels te hebben.

In het omgevingsplan moeten gemeenten ten minste beleid uitwerken over:

- De kwaliteit van bodem in relatie tot gevoelige bouwwerken of functies. Gemeenten kunnen voor specifieke bouwwerken of voor specifieke gebieden eisen opnemen waaraan de kwaliteit van de bodem moet voldoen. Deze eisen vertalen zich naar een saneringsplicht bij een initiatief voor een dergelijk bouwwerk of in een specifiek gebied. Verplicht onderdeel van het omgevingsplan is het opnemen van een bodemfunctiekaart.
De voorwaarden voor het bepalen van de kwaliteitseisen zijn uitgewerkt in het Aanvullingsbesluit bodem. Deze sluiten aan bij de risico-systematiek uit de huidige Wet bodembescherming. Voor bodemkwaliteit in relatie tot gevoelig bouwwerken wordt een bruidsschatregel¹ opgenomen, zodat gemeenten na 1 januari 2021 nog tijd hebben om hun eigen beleid te ontwikkelen
- Beperkingen voor activiteiten als gevolg van bestaande bodemverontreinigingen. In de bruidsschat wordt geregeld dat beperkingen uit bestaande besluiten 'Ernst, Niet Spoed' van toepassing blijven. Beperkingen uit overige beschikkingen blijven in stand in het kader van het overgangsrecht (zie bijlage 3). Gemeenten moeten in hun omgevingsplan aangeven waar de bodemkwaliteit tot beperkingen voor activiteiten leidt. Nieuwe beperkingen, bijvoorbeeld als gevolg van saneringen die na 2021 worden uitgevoerd, worden door de gemeente geregistreerd
- Ontgravingen < 25 m³ in bekende gevallen van verontreiniging. Onder de Omgevingswet geldt geen meldings- of onderzoeksplicht voor het ontgraven van grond < 25 m³. De bruidsschat regelt dat bij kleine ontgravingen op locatie met bekende verontreinigingen wel onderzoek en melding nodig zijn. Gemeenten kunnen dit beleid na januari 2021 herzien

Naast bovengenoemde punten blijft het, net als in de huidige situatie, mogelijk om lokaal beleid te maken voor grondverzet (bodemkwaliteitskaart, afleiden lokale maximale waarden, etc.) en is het mogelijk het beleid te verbreden met onderwerpen als biologische of fysische bodemkwaliteit. Uiteraard moet het bodembeleid onder de Omgevingswet worden gezien in samenhang met andere beleidsthema's.

¹ De bruidsschat omvat een set aan regels ter overbrugging van de periode tussen het ingaan van de Omgevingswet op 1 januari 2021 en het vaststellen van het Omgevingsplan door de gemeente (uiterlijk 1 januari 2029). De regels uit de bruidsschat mogen op elk moment na 1 januari 2021 door de gemeente worden aangepast



5. Omgaan met toevalsvondsten

De beleidsvernieuwing heeft als uitgangspunt dat alle locaties waar sprake was van verontreinigingen die leidden tot onaanvaardbare risico's zijn aangepakt of beheerst. Voor zogenaamde spoedlocaties waar de sanering nog niet is afgerond, geldt het overgangsrecht. Dat wil zeggen dat het kader van de Wet bodembescherming op deze locaties van toepassing blijft, totdat er een besluit op een evaluatieverslag is genomen. De provincie (en de gemeente Emmen) zijn in Drenthe verantwoordelijk voor locaties die onder het overgangsrecht vallen. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van situaties waarvoor het overgangsrecht geldt.

Indien er na 2021 locaties worden aangetroffen waar sprake is van onaanvaardbare risico's voor de mens, is er sprake van een zogenaamde toevalsvondst. De gemeente is verantwoordelijk om bij een toevalsvondst te bepalen of er sprake is van risico's. In het aanvullingsbesluit Bodem is beschreven op welke manier deze beoordeling uitgevoerd wordt, hierbij wordt aangesloten bij de huidige risicosystematiek uit de Wet bodembescherming. De verantwoordelijkheid voor het nemen van maatregelen ligt in principe bij de eigenaar van de locatie, maar wanneer deze hier niet toe in staat is, kan de gemeente de risico's wegnemen met (tijdelijke) maatregelen.

Wanneer sprake is van een mobiele verontreiniging, kan er een relatie zijn met de opgaven die de provincie in haar waterprogramma opneemt. Het aantreffen van een onbekende mobiele verontreiniging vraagt dus altijd om afstemming met de provincie.



Bijlage 1 Overzicht van bodemregelgeving in instrumenten

Instrumenten	Bevoegd gezag			
	Gemeente	Provincie	Rijk	Waterschap
Omgevingsvisie	<p><i>Verplicht</i></p> <p>De gemeente kan de ontwikkelingen op lange termijn koppelen aan haar ambitie ten aanzien van de kwaliteiten van de bodem, bijvoorbeeld op het gebied van de strategische doelen voor klimaat, waterregulatie en natuurwaarden. Hierin kunnen ook bodemaantasting, biodiversiteit en andere ecologische en fysieke doelen aan de orde komen.</p>	<p><i>Verplicht</i></p> <p>De provincie kan rekening houden met de kwaliteiten van de bodem bij het bepalen van de ambities voor de uitvoering van de taken die aan de provincie zijn toebedeeld, bijvoorbeeld voor kwetsbare gebieden zoals natuurgebieden, het beheer van watersystemen die aan haar zijn toebedeeld en het beschermen van de kwaliteit van het grondwater voor grondwaterbeschermingsgebieden met het oog op de winning van het water voor de bereiding van drinkwater.</p>	<p><i>Verplicht</i></p> <p>Bij de nationale omgevingsvisie (NOVI) worden de beleidsvoornemens voor de ondergrond betrokken. Hierbij wordt gekeken naar de kwaliteiten van de bodem. Binnen STRONG werkt het Rijk samen met de decentrale overheden aan een gezamenlijke visie op het veilig, duurzaam en efficiënt gebruik van de bodem en ondergrond en een gezamenlijke afwegingssystematiek.</p>	<p><i>Geen</i></p> <p>Waterschappen kunnen wel betrokken worden bij omgevingsvisies die door andere bestuursorganen worden opgesteld.</p>
Programma's	<p><i>Vrijwillig/ onverplicht</i></p> <p>Gebiedsgericht grondwaterbeheer is mogelijk in de vorm van een onverplicht programma De eerder aan het GGB verbonden beperkingen, zoals die voortkwamen uit de bevoegdheidsverdeling en de reikwijdte van de Wbb komen te vervallen wat de inzet van dit meer volwaardige instrument zal bevorderen. Voor zowel het opstellen als het uitvoeren van de verschillende programma's zullen de betrokken overheden onderling moeten samenwerken en afstemmen. Het karakter van een programma is anders dan een gebiedsplan</p>	<p><i>Verplicht regionaal waterprogramma</i></p> <p>Hierin stelt de provincie de beleidskaders, de strategische doelen en gekwantificeerde opgaven vast voor watersystemen die niet in het beheer zijn van het Rijk. Deze waterprogramma's, nu vooral gericht op de kwantiteitsaspecten van een grondwaterlichaam, zullen met de intrekking van de Wbb ook aandacht gaan besteden aan de kwaliteitsaspecten. Waar nodig: maatregelen gericht op het beheer van historische verontreinigingen.</p>	<p><i>Verplicht rijks waterprogramma</i></p>	<p><i>Verplicht waterbeheerprogramma</i></p> <p>Houdt rekening met het rijks en regionale waterprogramma. Programma van maatregelen en voorzieningen onder vermelding van bijbehorende termijnen, aanvullende toekenning van maatschappelijke functies, uitwerking van waterbeheersaspecten van regionale watersysteem.</p>



Instrumenten	Bevoegd gezag			
Decentrale regels	<p><i>Verplicht omgevingsplan</i> In het omgevingsplan worden functies aan locaties toegeedeeld en wordt aangegeven op welke wijze en onder welke voorwaarden activiteiten ter plaatse kunnen worden verricht. De kwaliteit van de bodem is 1 van de belangen die bij het toedelen van functies wordt meegewogen. Het omgevingsplan biedt een ruimere mogelijkheid voor integrale afweging van bodemkwaliteit (incl. ecologische en fysische kwaliteit) dan in het huidige bestemmingsplan. Daarnaast kan het omgevingsplan locatiespecifieke regels stellen aan activiteiten. Met deze locatiespecifieke regels kan worden aangegeven waar maatregelen aan de bodem noodzakelijk zijn voordat een activiteit mag worden uitgevoerd. Bodemkwaliteitskaart en bodemfunctieklassekaart voor de toepassing van het Besluit bodemkwaliteit worden geacht deel uit te maken van een Omgevingsplan</p>	<p><i>Verplichte omgevingsverordening</i> O.a. aanwijzing van grondwaterbeschermingsgebieden. Nadere inkleding via instructieregels. Bv aan gemeenten om bepaalde regels in het omgevingsplan op te nemen die het beschermen van de bodem in die gebieden effectueren (getrapte instructieregel). Rechtstreeks richten tot burgers en bedrijven. Bv regels aan milieubelastende activiteiten die de kwaliteit van het grondwater negatief kunnen beïnvloeden.</p>	-	<p><i>Verplichte waterschapsverordening</i> Heeft betrekking op het watersysteem binnen het beheergebied van het waterschap. O.a. gebods- en verbodsbepalingen die zich richten tot de onderhoudsplichtigen en diegenen die handelingen uitvoeren in watersystemen. Waar dit in het belang van de bescherming van de grondwaterkwaliteit c.q. het beheer van historische grondwaterverontreinigingen noodzakelijk is, bevat het ook regels die voortvloeien uit door de provincie vastgestelde instructieregels.</p>
Algemene rijksregels	-	-	<p>Vier AMvB's - Omgevingsbesluit - Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) - Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) - Besluit bouwwerken en leefomgeving (Bbl)</p>	-
Omgevingsvergunning	<p>Vergunningplicht ogv Omgevingsplan Gemeente kan maatwerk koppelen aan de omgevingsvergunning voor de initiatiefnemer.</p>	<p>Vergunningplicht ogv Omgevingsverordening</p>	<p>Vergunningplicht ogv Omgevingswet</p>	<p>Vergunningplicht ogv Waterschapsverordening</p>



Instrumenten	Bevoegd gezag			
Projectbesluit	Integrale afweging waarbij alle geldende normen en beoordelingsregels worden betrokken, waaronder die voor bodem.	Integrale afweging waarbij alle geldende normen en beoordelingsregels worden betrokken, waaronder die voor bodem.	Integrale afweging waarbij alle geldende normen en beoordelingsregels worden betrokken, waaronder die voor bodem.	Integrale afweging waarbij alle geldende normen en beoordelingsregels worden betrokken, waaronder die voor bodem.





Bijlage 2 Overzicht van inhoudelijke wijzigingen in rijksregels activiteiten met grond

Besluit activiteiten leefomgeving	Wijzigingen t.o.v. situatie voor inwerkingtreding Omgevingswet (a.d.h.v. Nota van toelichting)	
<p>Milieubelastende activiteiten</p> <p>Graven in de bodem</p>	<p>< I § 3.2.21, § 4.119 Bal</p> <p>> I § 3.2.22, § 4.120 Bal</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Beter onderscheid graven in bodem en saneren van de bodem - Kleine ontgravingen: niet in betekenende mate (wel of geen onderzoeks- en meldingsplicht) - Algemene regels voor graven in bodem gelden altijd: voor alle stoffen - Toezicht en handhaving, verschuiving van controle en instemming voorafgaand, naar toezicht en handhaving tijdens activiteit
<p>Bodemsanering</p>	<p>§ 3.2.23, § 4.121 Bal</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Geen gevalsbenadering - Alle gemeenten bevoegd gezag - Geen beperkingen (bv limitatieve lijst met toegestane stofgroepen) - Twee standaardaanpakken - Meer algemene regels, via maatwerkregels/ -voorschriften afwijken, bv mobiele verontreinigingen - Geen eindbeslissing bevoegd gezag - Wanneer en hoe moet worden gesaneerd zijn apart geregeld - Gelijkwaardig beschermingsniveau
<p>Opslaan, zeven, mechanisch ontwateren en samenvoegen van zonder bewerking herbruikbare grond of baggerspecie</p>	<p>§ 3.2.24, § 4.122 Bal</p>	<p>Opslaan vanggrond en baggerspecie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Geen onderscheid meer tussen inrichtingen en toepassingen - Geen vergunningplicht meer voor grootschalige opslag - Beperking van de meldingeisen voor opslag - Verduidelijken van de eisen voor baggerdepots - Opnemen van regel over samenvoegen van partijen - Bij langdurige opslag gaan regels voor stortplaatsen gelden - Zorgplicht voor stuiven - Gelijkwaardig beschermingsniveau
<p>Toepassen van bouwstoffen</p>	<p>§ 3.2.25, § 4.123 Bal</p>	<p>Systeem</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verdeling regels in het Bal en regels in het Besluit bodemkwaliteit - Definities aangepast en afgestemd op de wet <p>Toepassen algemeen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Functionele toepassing verduidelijkt - Benaming klassen zijn aangepast <p>Bouwstoffen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Informatieplicht AVI-bodemas granulaat en immobilisaat - Vrijstelling milieuverklaring bouwstoffen zonder eigendomsoverdracht anders ingevuld

Besluit activiteiten leefomgeving	Wijzigingen t.o.v. situatie voor inwerkingtreding Omgevingswet (a.d.h.v. Nota van toelichting)	
Toepassen van grond of baggerspecie**	§ 3.2.26, § 4.124 Bal	<ul style="list-style-type: none"> - Wijziging rechtsgevolg melding toepassen grond of baggerspecie; zonder melding mag je niet toepassen, achterwege laten melding heeft dus grote gevolgen, voorheen alleen overtreding van administratief voorschrift - Hoeveelheidsgrens vrijstelling natuurlijk persoon (25m3 voor particulieren) - Verspreiden baggerspecie op de landbodem gewijzigd - Kwaliteitseisen diepe plassen gewijzigd - Meer maatwerk mogelijk - Vergunningplicht met MER-beoordeling verondieping diepe plassen - Informatieplicht gereinigde grond - Verruiming maatwerk, nu ook mogelijk boven de interventiewaarde vanwege natuurlijk verhoogde gehalten nikkel
Toepassen van mijnsteen of vermengde mijnsteen in voormalige mijnbouwgebieden in de provincie Limburg	§ 3.2.27, § 4.125 Bal	
Grondbank of grondreinigingsbedrijf	§ 3.5.8	
Concrete regels		
Het op of in de bodem brengen van zuiveringsslib	§ 4.117	
Het vernietigen van de zode van gras	§ 4.118	
Voorafgaand bodemonderzoek	§ 5.2.2 Bal	
Lozingen bij graven en saneringen	§ 6.2.7.5 Bal en art. 7.61i t/m m	Decentraal; verschillende lozingsroutes, de route bepaalt het bevoegd gezag. Zie tabel blz. 119, er kan sprake zijn van een wateractiviteit of een milieubelastende activiteit.

Bijlage 3 Overzicht van situatie overgangsrecht²

Type locatie	Overgangsrecht van toepassing
Ernstig spoedeisend (beschikt)	Ja
Saneringsplan (ingediend/ beschikt)	Ja
BUS-meldingen (ingediend/ lopend)	Ja
Beschikt Gebiedsplan (4 jaar, dan van rechtswege programma)	Ja
Beschikt ernstig met art 37, lid 4 maatregelen	Ja
Voormalige stortplaats, wel beschikt. Gebruiksbeperking*	Ja
Beschikt Evaluatierapport, nazorg/gebruiksbeperkingen grond*	Ja
BUS-melding afgerond, Evaluatie beschikt met gebruiksbeperking*	Ja
Beschikt Evaluatierapport, gebruiksbeperkingen grondwater	Ja
Beschikt Evaluatierapport, grondwatermonitoring	Ja
Beschikt ernstig, niet spoed, gebruiksbeperkingen grond*	Ja
Beschikt ernstig, niet spoed, gebruiksbeperkingen grondwater*	Ja
Beschikt nazorgplan grondwater	Ja
Beschikt Evaluatierapport, geen nazorg/gebruiksbeperkingen	Nee
Evaluatierapport niet beschikt maar wel beoordelingsbrief **	Nee
Nazorgplan niet beschikt, maar wel beoordelingsbrief**	Nee
Locatie niet beschikt, verontreiniging aanwezig	Nee
Voormalige stortplaats niet beschikt. Wel brief gewezen op te dunne deklaag	Nee
Beschikt ernstig, niet spoedeisend. Geen gebruiksbeperking	Nee
BUS-melding afgerond, Evaluatie beschikt geen gebruiksbeperking	Nee

* Mits weergegeven in de beschikking of in een beschikt nazorgplan of evaluatieverslag

** Voor 1 januari 2006 evaluatierapporten/nazorgplannen na afgeronde saneringen werden niet bij beschikking vastgelegd

² Valt ook onder het overgangsrecht echter komt sporadisch voor: Een aanwijzing op grond van artikel 27, lid 2. Een aanwijzing bij een gemelde "nieuwe" verontreiniging (art.13 Wbb) die is gedaan voor inwerkingtreding van de Ow. (art. 3.2 aanhef en onder a Aanvullingswet bodem) Bevoegdheid GS: Een maatregel of bevel gegeven op grond van art. 30, lid 1 en 4 (maatregelen bij ongewoon voorval) voor inwerkingtreding van de Ow. Bevoegdheid GS; Een bevel op grond van art. 43 Wbb, lid 1 onder b (TBM)