Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2019–2020

34 864 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 (Aanvullingswet bodem Omgevingswet)

G

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 22 november 2019

Hierbij bied ik u aan de memorie van antwoord met betrekking tot bovengenoemd wetsvoorstel, waarin tevens de vragen zijn beantwoord die zijn gesteld in het kader van de voorhang van het genoemde ontwerpbesluit.

De Minister voor Milieu en Wonen,
S. van Veldhoven-van der Meer

kst-34864-G
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2019

Met belangsteling heb ik kennisgenomen van voorlopig verslag van de vaste Commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving van de Eerste Kamer over de ontwerp Aanvullingswet bodem en het ontwerp Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet van 12 november 2019.

Hierbij bied ik u de beantwoording aan. Bij de beantwoording van de vragen wordt de volgorde van het verslag aangehouden en zijn de vragen voorzien van een nummer.

Vragen van de leden van de VVD-fractie

[1] De leden van de VVD-fractie hebben een vraag gesteld over hoe de noodzakelijke kennisopbouw wordt geborgd, met name voor de kleine gemeenten, na het opheffen van de Technische Commissie Bodem.

De Technische Commissie Bodem heeft waardevol werk gedaan bij de kennis- en beleidsontwikkeling op het gebied van bodem. Het opheffen van de commissie, conform kabinetsbeleid om adviesorganen te stroomlijnen[1], betekent niet dat de kennis daarmee verdwijnt. De leden van de Technische Commissie Bodem zijn afkomstig van diverse kennisinstellingen en de kennis blijft aanwezig bij die kennisinstellingen. Op deze kennisinstituten kan altijd een beroep worden gedaan. Ook de omgevingsdiensten, die een deel van de taken op het gebied van bodemsanering uitvoeren, beschikken over de vereiste kennis en expertise. Onder de Omgevingswet verandert dit niet. Ook kan de gemeente gebruik maken van de adviezen van de GGD en ondersteunt RWS/Bodem+.

[2] De leden van de VVD-fractie vragen hoe het gelijkwaardig beschermingsniveau gewaarborgd is, indien decentrale afwegingsruimte leidt tot grote verschillen tussen gemeenten of regionale uitvoeringsdiensten.

Algemeen uitgangspunt van de Omgevingswet is dat het beschermingsniveau van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit gelijkwaardig blijft aan het huidige niveau. Dat geldt ook voor de regels in het wetsvoorstel Aanvullingswet bodem en het ontwerp-Aanvullingsbesluit bodem. Het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau betekent niet dat elke regel op dezelfde wijze terugkomt of dat op elke locatie dezelfde bescherming nodig is, maar dat over het geheel gezien hetzelfde beschermingsniveau wordt geboden als de Wet bodembescherming en de daarop gebaseerde besluiten en regelingen. Dat beschermingsniveau ontstaat – net als nu – door een samenspel van keuzen op lokaal, regionaal en landelijk niveau. De kern van de bodemregelgeving blijft bij de overgang naar de Omgevingswet overeind: een robuust normenstelsel om de bodem te beschermen tegen verontreiniging. De provincies en de gemeenten hebben – net als onder het huidige recht – ruimte om een lokale afweging te maken passend bij de lokale situatie. Voor de toepassing van deze bestuurlijke afwegingsruimte bevatten het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit inhoudelijke waarborgen, zoals de instructieregels voor bouwen en bodemkwaliteit in het Besluit kwaliteit leefomgeving. De toepassing van deze afwegingsruimte in de praktijk is onderdeel van de evaluatie van de Omgevingswet. Daarnaast draagt het overgangsrecht bij aan een gelijkwaardig beschermingsniveau onder meer doordat via de bruidsschat de huidige rijksregels worden overgedragen aan gemeenten en waterschappen. Deze bruidsschat is het ijkpunt voor de gemeenten en waterschappen voor het omzetten van deze regels in het omgevingsplan en de waterschapverordening.

---

[1] Kamerstukken II 2017/18, 34 864, nr. 3 (p. 30).

[3] De leden van de VVD-fractie vragen in dezelfde context wanneer de regering een besluit neemt over de vraag of het Rijk wil sturen op een aanvaardbare bodemkwaliteit door het vaststellen van instructieregels of beoordelingsregels.

De regering heeft een besluit genomen over de mate waarin het Rijk op dit moment sturing van rijkswege door middel van instructieregels of beoordelingsregels gerechtvaardigd acht in het ontwerp-Aanvullingsbesluit bodem zoals dat nu bij uw Kamer voorligt. De huidige keuze vertegenwoordigt een gelijkwaardig beschermingsniveau in vergelijking tot het huidige recht.

Naast rechtstreeks werkende rijksregels voor milieubelastende activiteiten op of in de bodem (Besluit activiteiten leefomgeving, via Aanvullingsbesluit bodem) bevat het ontwerp-Aanvullingsbesluit instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het gaat voornamelijk om instructieregels voor het omgevingsplan over bouwen op verontreinigde bodem. Daarnaast zijn er ook instructieregels beoogd over de decentrale aanpak van grondwaterverontreinigingen, over nazorg en over bodemkwaliteitskaarten.

Vanzelfsprekend blijft het kabinet na inwerkingtreding van de Omgevingswet monitoren hoe de regels in de uitvoeringspraktijk werken. De regering kan zo nodig aanvullend kaders of richting geven aan de praktijk zoals die zich ontwikkelt door middel van nieuwe instructieregels of beoordelingsregels. In dat geval is de geëigende weg de voorbereiding van een AMvB tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit kwaliteit leefomgeving, in overleg met Tweede en Eerste Kamer (door middel van voorhang).

[4] De leden van de VVD-fractie hebben een vraag over de verplichtingen voor bedrijven om bij een ongewoon voorval maatregelen te treffen. Het onmiddellijk treffen van maatregelen is volgens hen niet altijd doelmatig. Daarom zou de zorgplicht versoepeld zijn en kunnen gemeenten nadere afspraken maken over wanneer maatregelen getroffen moeten worden. Deze leden vragen welke instrumenten er zijn als een bedrijf in het kader van de uitvoerbaarheid en handhaving niet meewerkt?

Allereerst wordt opgemerkt dat de specifieke zorgplicht voor bedrijven in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) niet versoepeld is. Bij een ongewoon voorval moet het bevoegd gezag direct daarover worden geïnformeerd. Net als onder het huidige recht kunnen bedrijven na het informeren in overleg met het bevoegd gezag gaan over wanneer en hoe maatregelen moeten worden getroffen, afhankelijk van de aard van het ongewoon voorval en het risico van verdere verspreiding of aantasting van grond- of oppervlaktewater. Immers, als het gaat om mobiele verontreiniging is snel handelen noodzakelijk.

Het treffen van maatregelen om een ongewoon voorval te voorkomen en om de gevolgen daarvan ongedaan te maken valt onder de specifieke zorgplicht in het Bal (als zich een ongewoon voorval voordoet bij een milieubelastende activiteit waarop het Bal van toepassing is). Het bevoegd gezag zal moeten afwegen welke maatregelen noodzakelijk en redelijk zijn, rekening houdend met alle individuele omstandigheden van de situatie. Het bevoegd gezag kan deze maatregelen via een maatwerkvoorschrift of vergunningvoorschrift opleggen.

Als deze maatregelen niet worden getroffen, is dat een overtreding van de specifieke zorgplicht van het Bal of van het (maatwerk)voorschrift. Het bevoegd gezag kan bij een dergelijke overtreding strafrechtelijk of

bestuursrechtelijk handhavend optreden. Dat laatste kan in de vorm van een dwangsom of het toepassen van bestuursdwang. Bij bestuursdwang kan het bijvoorbeeld gaan om het stilleggen van (een deel van) het bedrijf of het treffen van maatregelen op kosten van het bedrijf.

[5] De leden de VVD-fractie vragen naar aanleiding van de recente ontwikkelingen op het gebied van PFAS of het kabinet de mening van de VNG deelt dat er nog veel spoedlocaties niet aangepakt zijn.

De spoedlocaties zoals bedoeld in de toelichting bij het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit zijn de spoedeisende ernstige historische bodemverontreinigingen veroorzaakt voor 1987 waarover in de bodemconvenanten afspraken zijn gemaakt. Hiervan verloopt de aanpak voorspoedig.

Met de decentrale overheden zijn in het Bodemconvenant afspraken gemaakt over de aanpak van de spoedeisende locaties. De saneringsoperatie verloopt volgens verwachting, aan het eind van 2020 zijn de meeste spoedeisende locaties beheerst.[2] In de jaren erna zal de aanpak daarvan onder overgangsrecht worden afgerond.

Dan blijven er nog andere locaties over met bodemverontreiniging. Deze resterende locaties zijn veelal locaties met minder urgentie (geen spoedeisende locaties), vanwege lagere risico's voor de gezondheid. Deze locaties worden onder de Omgevingswet, net als onder de huidige wetgeving, aangepakt bij een ruimtelijke ontwikkeling zoals bijvoorbeeld het bouwen van een woning. Daarnaast blijven er nog gebieden over die diffuus zijn belast. Deze vragen een andere aanpak omdat de traditionele gevalsgerichte benadering daar niet voldoet. Zie ook de beantwoording op vraag [14].

Ook vragen de leden van de VVD-fractie naar de verdeling van de kosten voor beheer en/of sanering vanaf 2021.

De afspraken over de middelen van het Rijk tot en met 2020 zijn vastgelegd in het Convenant Bodem en Ondergrond 2016–2020. Samen met de partners, waaronder de VNG, bespreekt het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat momenteel welke vervolgafspraken na 2020 noodzakelijk zijn. Zie ook de beantwoording op vragen [14, 30].

Vragen en opmerkingen van de leden van de FVD-fractie

[6] De leden van de FvD-fractie vragen of de wet robuust genoeg is voor ingrijpen door de overheid bij een doelbewuste terroristische daad in de vorm van het doelbewust vergiftigen van het grondwater, oppervlaktewater of drinkwater?

De Aanvullingswet bodem bevat in aanvulling op de Omgevingswet robuuste bevoegdheden om de gevolgen van een doelbewuste terroristische daad aan te pakken. Daarnaast geldt ook andere relevante wetgeving om op te treden in geval van een terroristische daad.

Het voorkomen van en reageren op een terroristische aanslag kent een eigen wettelijk kader binnen het beleidsterrein van nationale veiligheid en openbare orde. Daar gaat de Omgevingswet niet over. Dat gezegd hebbende, kent de Omgevingswet wel diverse instrumenten die ook relevant kunnen zijn voor crisisbestrijding, zoals de zorgplicht, ongewoon

[2] Tussenrapportage convenant Bodem en convenant Bodem en ondergrond 2016, opgesteld door UP Bodemconvenant, d.d. 4 maart 2019 (https://www.bodemplus.nl/onderwerpen/bodem-ondergrond/bodemconvenant/publicaties/downloads/mtr-2018-convenant/).

voorval en regels over bijzondere bevoegdheden van bestuursorganen in buitengewone omstandigheden (hoofdstuk 19 van de Omgevingswet).

Met het wetsvoorstel Aanvullingswet bodem wordt een specifieke wettelijke regeling voor een toevalsvondst aan dit hoofdstuk 19 toegevoegd (afdeling 19.2a). De toevalsvondst heeft ook betrekking op acute maatregelen om indirecte blootstelling via grondwater en drinkwater te voorkomen, als bij ontdekking onmiddellijk handelen nodig en ook nog mogelijk is om erger te voorkomen.

Voor de goede orde: de drinkwaterregelgeving, die niet opgaat in de Omgevingswet, bevat primair het wettelijk kader voor het bewaken van de continuïteit en de kwaliteit van de drinkwatervoorziening. Die rol ligt voornamelijk bij de drinkwaterbedrijven en ook bij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de ILT als toezichthouder. Omdat drinkwater een eerste levensbehoefte is, bevat die regelgeving ook robuuste en zoveel mogelijk open geformuleerde noodbevoegdheden om te kunnen doen wat noodzakelijk is om te borgen dat het leveren van veilig drinkwater mogelijk blijft. De drinkwaterregelgeving heeft expliciet aandacht voor veiligheid en cybersecurity, waarbij bijvoorbeeld voor diverse scenario's per drinkwaterbedrijf draaiboeken zijn vastgelegd in een leveringsplan.

[7] De leden van de FVD-fractie hebben gevraagd naar de consequenties van de PFAS-problematiek voor de Aanvullingswet bodem en het Aanvullingsbesluit bodem.

De actuele PFAS problematiek heeft in beginsel geen consequenties voor de Aanvullingswet bodem, gelet op de inhoud van het wetsvoorstel (voornamelijk betrekking op sanering van historische verontreiniging). Onderdelen van het Besluit bodemkwaliteit en de Regeling bodemkwaliteit gaan straks op in het stelsel van de Omgevingswet. Indien naar aanleiding van de PFAS-problematiek aanpassing van regelgeving in de toekomst aan de orde is, zal dit te zijner tijd in de regelgeving worden verwerkt conform de reguliere procedure.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

[8] De CDA-fractieleden herkennen en erkennen dat door de Aanvullingswet bodem aan gemeenten en provincies beleidsruimte geboden wordt binnen een door de wetgever gedefinieerde voorkeurs- en maximale waarde voor de bodem. Waar wordt deze waarde voor de bodem gedefinieerd, nu de Wet bodembescherming wordt ingetrokken?

Zoals de CDA-fractieleden herkennen en erkennen biedt het wetsvoorstel volgens de uitgangspunten van de Omgevingswet beleidsruimte voor decentrale overheden om lokale afwegingen te maken. Wel zal het Rijk binnen het nieuwe stelsel hieraan grenzen stellen door middel van instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Zo kan de gemeente in haar omgevingsvisie en omgevingsplan ambities opnemen ten aanzien van de kwaliteit van de bodem, voor zover dat betrekking heeft op het grondgebied van een gemeente. In het Besluit kwaliteit leefomgeving worden instructieregels opgenomen die gemeenten verplichten om in hun omgevingsplan aan te geven welke maatregelen nodig zijn ten aanzien van de bestaande bodemverontreinigingen om onaanvaardbare risico's te voorkomen.

In het ontwerpbesluit worden in § 5.1.4.5.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving instructieregels opgenomen voor bouwen op bodemge-

voelige locaties, die de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten borgen. Het Rijk wil voorkomen dat er wordt gebouwd op locaties met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid van de mens. Gemeenten zijn verplicht in het omgevingsplan de waarde vast te stellen waarboven er bij de realisatie van gebouwen op bodemgevoelige locaties maatregelen moeten worden genomen. De waarde voor de toelaatbare kwaliteit die een gemeente in het omgevingsplan vaststelt, mag niet leiden tot een overschrijding van het blootstellingsniveau van het maximaal toelaatbaar risico (MTR) voor de mens (zoals worden opgenomen in bijlage VA bij het Besluit kwaliteit leefomgeving). De blootstelling en daarop gebaseerde waarden voor de toelaatbare kwaliteit moeten per gebied en/of gebruiksfunctie worden berekend. Desgewenst kan de toelaatbare bodemkwaliteit worden gebaseerd op de gevoeligste functie binnen het gebied. Met de instructieregel waarborgt het Rijk dat de gemeente in het omgevingsplan regels stelt die voorkomen dat er onaanvaardbare gezondheidsrisico's ontstaan bij het toelaten van een bodemgevoelige locatie. De toelaatbare kwaliteit van de bodem is een voorwaarde voor bouwen op verontreinigde bodem en is dus geen omgevingswaarde.

Ook wordt in het Besluit kwaliteit leefomgeving een instructieregel opgenomen met signaleringsparameters voor de grondwaterkwaliteit ter beoordeling van sanerende maatregelen.

[9] De leden van de CDA-fractie willen weten waar de beleidsruimte zit voor decentrale overheden bij de uitvoering van deze wet- en regelgeving.

De afwegingsruimte voor decentrale overheden bestaat allereerst uit de bevoegdheid om maatwerk te stellen ten opzichte van de algemene rijksregels in het Besluit activiteiten leefomgeving. Voor het ontwerp Aanvullingsbesluit bodem gaat het dan om maatwerk over de regels voor milieubelastende activiteiten die met het ontwerpbesluit aan het Besluit activiteiten leefomgeving worden toegevoegd, zoals de regels voor graven en saneren. Deze maatwerkmogelijkheid is niet onbegrensd. Maatwerk moet – net als de algemene regels op rijksniveau – gemotiveerd worden in het licht van bijvoorbeeld het beschermen van het milieu. Met maatwerk kan een locatiespecifieke bescherming worden geboden. Maatwerk moet bovendien altijd blijven voldoen aan de beste beschikbare technieken. Naast deze kaders voor maatwerk wordt daarnaast in dit ontwerp Aanvullingsbesluit maatwerk soms ook nog specifiek begrensd in de rijksregels.

Ten tweede hebben decentrale overheden ruimte om normen te stellen binnen de kaders van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Ze kunnen bijvoorbeeld de waarde vaststellen voor bodemkwaliteit voor locaties met gebouwen met een verblijfsfunctie waarbij geen maatregelen hoeven te worden getroffen. Deze toelaatbare waarde mag de interventiewaarde bodemkwaliteit zijn, of soepeler of strenger. Maar nooit meer dan het maximaal toelaatbaar risico (MTR). Voor het antwoord op deze vraag wordt ook verwezen naar het antwoord op vragen [8, 41].

Tot slot hebben decentrale overheden lokale afwegingsruimte voor het stellen van regels aan activiteiten die niet meer op rijksniveau worden geregeld. Een voorbeeld daarvan zijn de regels over graven in de bodem in een omvang die kleiner is dan 25 kubieke meter (kleinschalig grondverzet) in het omgevingsplan.

[10] De leden van de CDA-fractie vragen of de kleine gemeenten voldoende middelen hebben om de noodzakelijke kwaliteit voor de VTH-taken bij de omgevingsdiensten te organiseren.

De CDA-fractieleden vragen aandacht voor de zorgen over de kleine gemeenten. De kleine gemeenten werken regionaal samen in Omgevingsdiensten. De Omgevingsdiensten staan aan de lat voor de VTH-taken. Hebben de kleine gemeenten voldoende middelen om de noodzakelijke kwaliteit te organiseren?

De VTH-taken van gemeenten voor bodem blijven ook onder de Omgevingswet bij de omgevingsdiensten. In het voorgestelde basistaken pakket worden alle milieubelastende activiteiten op of in de bodem van hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving aangewezen, dus inclusief de milieubelastende taken op het gebied van bodem en de daarbij behorende werkzaamheden. Dit wijkt niet wezenlijk af van hoe het nu is geregeld in het basistakenpakket. Een omgevingsdienst kan door bundeling van taken en daarmee expertise de VTH-taken in de regel efficiënter uitvoeren. Hierdoor kan met relatief minder (financiële) middelen het juiste kwaliteitsniveau behaald worden. Bovendien zijn er in verhouding minder toezichthouders nodig voor het uitvoeren van dezelfde taak door één omgevingsdienst in plaats van toezicht door alle bevoegde overheden afzonderlijk. De kleinere gemeenten profiteren daar ook van.

Voor het antwoord op deze vraag wordt ook verwezen naar het antwoord op vraag [1].

[11] Voorts vragen de CDA-fractieleden aandacht voor de verantwoordelijkheid van grondeigenaren, die tegen hun wil in, verontreiniging of afval, zoals drugsafval en chemische ecstacylabs, in hun tuin c.q. op hun erf of land(goed) aantreffen. Dat leidt vaak tot enorme problemen. Biedt de nieuwe wet dan mogelijkheden voor overheden om te zeggen: wij nemen daar de verantwoordelijkheid voor?

Met betrekking tot het opruimen van drugsdumpingen ligt er – gelet op de verantwoordelijkheden in het voorkomen van mogelijke schade voor volksgezondheid en milieu – een verantwoordelijkheid bij regionale en lokale overheden. Vanuit het Rijk was voor de jaren 2015, 2016 en 2017 in totaal € 3 miljoen beschikbaar gesteld voor het co-financieren van de opruimkosten van drugsdumpingen, via een amendement op de begroting van Infrastructuur en Waterstaat. De totale onderbesteding van deze afgelopen, tijdelijke co-financieringsregeling bedroeg € 1,2 miljoen. De meeste provincies hebben inmiddels provinciale subsidieregelingen ingesteld, die worden gevoed door de resterende € 1,2 miljoen vanuit het Rijk.

Het kabinet maakt nu voor de periode 2019 tot en met 2024 structureel nog € 1 miljoen per jaar vrij op de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid om de directe kosten van het opruimen van drugsdumpingen te kunnen (co)financieren. Met de beschikbaar gestelde middelen zullen de particuliere grondeigenaren volledig worden gecompenseerd voor de directe opruimkosten van drugsdumpingen op hun grond en worden ook gemeenten voor een gedeelte gecompenseerd voor de financiële gevolgen van drugsdumpingen[3].

[12] De leden van de CDA-fractie vragen naar de stand van zaken omtrent de saneringsoperaties met humane risico's.

Met de decentrale overheden zijn in het Convenant Bodem en Ondergrond 2016–2020 afspraken gemaakt over de aanpak van de spoedeisende locaties. De saneringsoperatie verloopt volgens verwachting, aan het eind

[3] Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, Aanhangsel 3367.

van 2020 zijn de meeste spoedeisende locaties beheerst.[4] In de jaren erna zal de aanpak daarvan onder overgangsrecht worden afgerond. Zie ook het antwoord op vraag [5].

[13] De leden van de CDA-fractie vragen of de noodzakelijke asbestsaneringen, met name in Gelderland en Overijssel uitgevoerd zijn en of er nog Rijksmiddelen nodig zijn voor de uitvoering hiervan.

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen er nog asbestbodemsaneringen noodzakelijk zijn. Bijvoorbeeld de werkvoorraad zoals weergegeven in de samenwerkingsovereenkomst asbestbodemsaneringsopgave 2016–2022 in Overijssel is bij de invoering van de Omgevingswet nog niet afgerond. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is in overleg met de provincie Overijssel over de uitvoering van deze saneringen en de financiering daarvan.

Het reserveren van verdere rijksmiddelen voor asbestbodemsaneringen is onderwerp van gesprekken over de wijze van samenwerking en financiering tussen de overheidspartijen na de afronding van het Convenant Bodem en Ondergrond 2016–2020.

[14] De leden van de CDA-fractie stellen dat de na uitvoering van het Bodemconvenant de gemeenten met een schone lei kunnen starten. Tevens vragen de leden hoe de regering omgaat met mogelijke spoedlocaties rond PFAS en lood.

Het Rijk heeft met de andere overheden afspraken gemaakt in het Convenant Bodem en Ondergrond 2016–2020 over het beschikken van alle bekende spoedlocaties. Door middel van overgangsrecht is veiliggesteld dat deze historische verontreinigingen nog onder het oude recht kunnen worden aangepakt. Dat betekent niet dat de bodem daarmee schoon is.

Diffuse verontreinigingen vragen nog de nodige aandacht. Dit vergt echter een andere aanpak dan de klassieke gevalsgerichte saneringsverplichting. Voor een overzicht van de acties die ik in gang heb gezet richting een definitief handelingskader PFAS verwijs ik naar mijn kamerbrieven van 9 oktober 2019 (Kamerstukken II 2019/20, 28 089, nr. 149) en 29 oktober 2019 (Kamerstukken II 2019/20, 35 300 XII, nr. 57). Verder verwijs ik naar het antwoord op vraag [5]. Lood bijvoorbeeld vraagt een andere aanpak omdat de traditionele gevalsgerichte benadering daar niet voldoet. Dit vraagt om lokaal maatwerk. Voor lood heeft een aantal gemeenten en provincies inventarisaties uitgevoerd en worden maatregelprogramma's opgesteld. Dit is bijvoorbeeld gedaan door de gemeente de Ronde Venen en de provincie Utrecht. Andere bevoegde overheden werken nog aan de inventarisatie. De resultaten daarvan worden begin 2020 verwacht. Het is belangrijk om ten aanzien van de loodproblematiek gezamenlijk op te trekken als rijksoverheid met de bevoegde gezagen. Dit doen we door middel van de landelijke werkgroep lood. Daarnaast worden ervaringen gedeeld in het kennisproject «Samenwerken onder de Omgevingswet – casus diffuus lood» onder het Uitvoeringsprogramma van het Bodemconvenant. Ik heb de Tweede Kamer hierover op 4 november geïnformeerd.[5]

---

[4] Tussenrapportage convenant Bodem en convenant Bodem en ondergrond 2016, opgesteld door UP Bodemconvenant, d.d. 4 maart 2019 (https://www.bodemplus.nl/onderwerpen/bodem-ondergrond/bodemconvenant/publicaties/downloads/mtr-2018-convenant/).

[5] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/11/04/beantwoording-vragen-van-de-leden-stoffer-sgp-en-dik-faber-cu-over-sanering-van-ernstig-vervuilde-bodems-in-gemeente-de-ronde-venen.

Voor het antwoord op deze vraag wordt ook verwezen naar het antwoord op vragen [5, 12, 30].

[15] De CDA-fractieleden constateren dat spoedlocaties bij invoering van de Omgevingswet onder verantwoordelijkheid van gemeenten komen te vallen. Is dit juist?

Spoedlocaties blijven met het overgangsrecht vallen onder de Wet bodembescherming met bijbehorend bevoegd gezag. Dit is toegelicht in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel en p. 42 van de memorie van toelichting. Resterende bodemverontreinigingen die niet onder het overgangsrecht vallen, maar waarvan het (op termijn) wenselijk is dat ze worden aangepakt, vallen onder de Omgevingswet. Onder de Omgevingswet, zoals gewijzigd door dit wetsvoorstel, zal het bevoegd gezag voor de historische verontreinigingen in de vaste bodem, waar deze tot risico's voor de gezondheid en het milieu leiden, gaan berusten bij de gemeente. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de bodemsanering berust zowel onder de Wet bodembescherming als onder de Omgevingswet doorgaans bij eigenaren.

[16] De leden van de CDA-fractie vragen of de spoedopgaven aangepakt zijn en in hoeverre saneringen tot kostenverhogingen bij beheer en onderhoud van de openbare ruimte gaan leiden. Tevens vragen deze leden naar de hoogte van deze kosten en wie deze kosten betaalt.

Bij het onderhoud van de openbare ruimte wordt grond, als er al sprake is van ontgraving, meestal teruggeplaatst. Er is dan geen sprake van een bodemsanering. Voor deze graafwerkzaamheden wordt met het Aanvullingsbesluit bodem een aantal eenvoudige regels gesteld, die niet wezenlijk verschillen van die onder de huidige Wet bodembescherming. Voor het antwoord wordt verder verwezen naar het antwoord op vragen [5, 12, 14, 30].

[17] De leden van de CDA-fractie zien in artikel 13.3a, derde lid, van de Omgevingswet wel de aangenomen motie over «de vervuiler betaalt» terug, maar zien slechts zeer beperkte verhaalsmogelijkheden en vragen waarom geen sterkere verhaalspositie in de wet is opgenomen.

De regering deelt het belang van het principe van «de vervuiler betaalt», dat ook de Tweede Kamer heeft ondersteund in de genoemde motie. Het beginsel dat «de vervuiler betaalt» is en blijft leidend onder de Omgevingswet.

Het voorgestelde artikel 13.3a Omgevingswet (in het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet) is een voortzetting van het huidige artikel 75 Wet bodembescherming (Wbb). Dat artikel geeft een machtiging om de privaatrechtelijke weg te bewandelen voor het verhaal van kosten van sanering op de veroorzaker. Het gaat om kosten van bodemsanering die de overheid in eerste instantie voor eigen rekening heeft genomen en waarbij de specifieke verontreiniging rechtstreeks is te herleiden tot een specifieke veroorzaker.

Voor bestaande vorderingen bevat het overgangsrecht in de Aanvullingswet een voorziening dat artikel 75 Wbb van toepassing blijft en aansluitend geldt artikel 13.3a Omgevingswet voor nog in te stellen vorderingen.

Dit verhaalsrecht is niet onbegrensd: de zeer ruime verjaringstermijn, die in het Burgerlijk Wetboek geldt voor bodemverontreiniging, stelt de grens op dertig jaar na het ontstaan van die verontreiniging, omwille van de

rechtszekerheid. Dit verhaalsrecht is dan ook niet van toepassing op historische verontreiniging, veroorzaakt voor 1987.

Met het derde lid van dat artikel wordt geregeld dat er ook een verhaalsrecht is, zelfs als geen sprake is van een onrechtmatige daad maar wel van ernstige verwijtbaarheid. Dit is mede als voortzetting van artikel 75 Wbb. Dit is een extra waarborg om het principe van «de vervuiler betaalt» te kunnen waarmaken. In de praktijk is artikel 75 Wbb succesvol toegepast; inmiddels zijn voor de betrokken historische verontreinigingen verhaalsacties uitgevoerd op de veroorzakers. Ook voor verontreinigingen waarop de zorgplicht in artikel 13 van de Wet bodembescherming van toepassing is en die in eerste instantie door de overheid zijn aangepakt, blijkt dit verhaalsrecht nuttig te zijn geweest (en zal dat dus ook in de toekomst blijven). De regering deelt dan ook niet het beeld, dat deze leden hebben, dat de verhaalsmogelijkheden zeer beperkt zijn.

[18] De CDA-fractieleden vragen wie verantwoordelijk is voor het toestaan van het verondiepen van diepe plassen met licht verontreinigde grond met natuurontwikkeling als doel en wie de vergunningverlener is. Zij vragen naar de omgevingsvergunning in relatie tot de voorgaande regelgeving.

Naast de algemene regels voor het toepassen van grond of baggerspecie die gelden voor het verondiepen van diepe plassen (als milieubelastende activiteit), geldt er na wijziging door het Aanvullingsbesluit bodem in het Besluit activiteiten leefomgeving een vergunningplicht voor de lozingsactiviteit met daaraan gekoppeld een mer-beoordelingsplicht en een vergunningplicht voor het verondiepen als beperkingengebied activiteit. De waterbeheerder is voor beide vergunningen het bevoegd gezag en daarmee verantwoordelijk voor het toestaan van het verondiepen. Voor regionale wateren is dat het waterschap, voor rijkswateren is dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat/Rijkswaterstaat.
De vergunningplicht en de mer-beoordelingsplicht zijn nieuw ten opzichte van de huidige regelgeving, die nu een generieke vrijstelling van de vergunningplicht bevat voor toepassingen van grond en baggerspecie. Voor het verondiepen van een diepe plas is een voorafgaande toetsing in de vorm van een vergunning en een mer-beoordelingsplicht wenselijk, mede vanwege de potentieel grote effecten op de oppervlakte- en grondwaterkwaliteit. Met de vergunningplicht is er een mogelijkheid tot bezwaar en beroep en kunnen locatiespecifieke voorschriften in de vergunning worden opgenomen. Daarnaast borgt de mer-beoordelingsplicht een integrale beoordeling van de milieuaspecten.

Naast de lozingsvergunning geldt ook een vergunningplicht voor het verondiepen als beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk. Deze vergunningplicht bestaat ook in het huidige recht. Bij het verlenen van deze vergunning wordt met name gelet op de effecten op de ecologie (zoals de afwerking van oevers) en de waterveiligheid. Het doel van de verondieping, zoals bijvoorbeeld de ontwikkeling van natuur of recreatieve waarde, heeft geen invloed op de vraag wie bevoegd gezag is.

[20] De leden van de CDA-fractie vragen naar een toelichting op de vragen van de VNG/G40 en het IPO en of de regering nog in gesprek is met de medeoverheden en of deze overheden het eens zijn met de invoering van het Aanvullingsbesluit.

Voor de beantwoording over de vragen van de VNG/G40 en het IPO wordt verwezen naar het antwoord op vragen [5, 12, 14, 16]. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is en blijft in gesprek met de medeoverheden.

Bij de totstandkoming van het Aanvullingsbesluit bodem zijn de medeoverheden, maar ook het bedrijfsleven, nauw betrokken geweest.

[21] De gezamenlijke fractieleden maken enkele opmerkingen over het uitgangspunt van vertrouwen in onder meer initiatiefnemers en lokale overheden, dat aan de stelselherziening en dus ook aan de Aanvullingswet bodem Omgevingswet ten grondslag ligt. Zij vragen of dit uitgangspunt nog op zijn plaats is, gelet op de verschillende fraudes door bedrijven en kwetsbaarheden in het openbaar bestuur die de afgelopen maanden aan het licht zijn gekomen. Zij vragen de regering om hierop te reflecteren.

Naar de mening van de regering kan het uitgangspunt van vertrouwen nog steeds als vertrekpunt worden genomen bij deze stelselherziening, ook als het gaat om de centrale en decentrale overheden. Het feit dat dit vertrouwen in incidentele gevallen wordt beschaamd, maakt dit niet anders. Binnen onze rechtsstaat zijn er corrigerende mechanismen, bijvoorbeeld de inzet van strafrecht, die in dergelijke gevallen een belangrijke rol kunnen spelen.

De gezamenlijke fractieleden vragen verder of de regering kan aangeven of er sinds het aannemen van de Omgevingswet voor haar redenen zijn ontstaan om aanvullende maatregelen te nemen om te garanderen dat de grotere ruimte voor initiatieven als gevolg van dit wetsvoorstel niet ten koste gaat van het beginsel van gelijkwaardige bescherming.

De regering is van mening dat ruimte voor initiatieven niet op gespannen voet hoeft te staan met gelijkwaardige bescherming en rechtszekerheid. Een voorbeeld daarvan is het omgevingsplan. Een veel gehoorde klacht uit de huidige praktijk is dat gedetailleerde bestemmingsplannen vaak een statisch keurslijf vormen en niet voldoende kunnen inspelen op nieuwe initiatieven. In dergelijke gevallen moeten initiatieven vaak worden gefaciliteerd door af te wijken van het bestemmingsplan. Dit is juist rechtsonzeker. Een omgevingsplan met een meer globaal karakter biedt meer ruimte voor initiatieven zonder van het omgevingsplan af te hoeven wijken. Dit heeft als voordeel dat de burger meer rechtszekerheid heeft dat ontwikkelingen binnen deze kaders zullen blijven. Belanghebbenden kunnen tegen de vaststelling van het omgevingsplan beroep instellen, zodat de rechtsbescherming is gewaarborgd. In de nota naar aanleiding van het verslag bij de Omgevingswet is de regering uitgebreid op de rechtsbescherming ingegaan.[6]

[22] De gezamenlijke fractieleden willen weten hoe de handhaving – mede in het licht van het uitgangspunt van vertrouwen – vorm krijgt. Specifiek hebben zij daarover vragen over de handhaving in de landbouw.

Het uitgangspunt van vertrouwen wil niet zeggen dat er geen toezicht is op de naleving van regelgeving. Integendeel, burgers en bedrijven en de overheid mogen van elkaar verwachten dat zij zich houden aan vastgestelde besluiten en regels. Daar hoort ook bij dat de overheid degenen die de vastgestelde regels niet naleven ter verantwoording kan roepen. Handhavend optreden draagt bij aan een gelijk speelveld en doet recht aan het rechtsgevoel van de samenleving. Die samenleving verlangt dat regels worden nageleefd, dat gegeven vertrouwen niet wordt beschaamd en dat geen onherstelbare inbreuken worden gepleegd op een veilige, schone en gezonde fysieke leefomgeving of de omgevingskwaliteit.

---

[6] Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, hoofdstuk 4.

Op 28 september 2018 heeft de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) de Versterkte handhavingsstrategie Mest aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstukken 2018–2019, 33 037, nr. 311). Deze strategie is erop gericht om de naleving van de regelgeving bij de aanwending, transport en verwerking van mest te verbeteren. Kernelementen van de strategie zijn intensivering van samenwerking tussen verschillende toezichthouders en slimmer gebruik maken van moderne technologie. Er wordt ingezet op repressieve maatregelen, preventieve maatregelen en automatisering. Hiervoor heeft het kabinet ook extra middelen vrijgemaakt.

De NVWA zet haar capaciteit deels flexibel in op basis van risicoanalyses. Dat betekent dat de capaciteit voor controles op de verschillende onderdelen van wat nu onder het Besluit gebruik meststoffen valt, en dat via dit ontwerp-Aanvullingsbesluit bodem zal worden opgenomen in Besluit activiteiten leefomgeving, van jaar tot jaar kan variëren.

De monitor Versterkte handhavingsstrategie Mest 2018, die de Minister van LNV op 28 juni jl. aan de Tweede Kamer heeft toegestuurd (Kamerstukken II 2018/19, 33 037, nr. 358), rapporteert de resultaten en voortgang op de Versterkte handhavingsstrategie Mest in 2018 en geeft tevens een kwalitatief beeld van de voortgang in de eerste helft van 2019.

[23] De leden van de gezamenlijke fracties vragen waarom de regering het advies van de Integrale Adviescommissie Omgevingswet (advies e) niet heeft overgenomen. Het advies, waar de leden naar verwijzen, heeft betrekking op het voorstel om een grondwaterbeheerder aan te wijzen met eigen bevoegdheden.

De verantwoordelijkheden voor de grondwaterkwaliteit blijven onder de Omgevingswet gelijk aan die onder het huidige recht. Grondwater is en blijft één van de onderdelen van de fysieke leefomgeving waarvoor het niet goed mogelijk is om één bestuursorgaan aan te wijzen dat integraal beheerverantwoordelijk is. Dat betekent dat bestuurlijke samenwerking en co-actorschap onontbeerlijk zijn, waarbij elk bestuursorgaan vanuit zijn eigen taken en bevoegdheden een deel van de grondwateropgaven aanpakt. In een eerdere evaluatie van de praktijk van het grondwaterbeheer is bovendien de conclusie getrokken dat er geen directe aanleiding is om de bestaande bevoegdheidsverdeling te wijzigen.[7] De suggestie van de commissie om één grondwaterbeheerder aan te wijzen, niet alleen voor het beheer van de waterkwaliteit maar ook voor het beheer van de waterkwantiteit, is in dit licht niet overgenomen.

[24] De gezamenlijke fractieleden constateren dat de ecologische kwaliteit van de bodem onder de huidige wetgeving al behoorlijk het onderspit heeft gedolven, onder verwijzing naar de PFAS- en de stikstofcrisis. Zij wijzen erop dat de beleidsdoelstelling «evenwichtig toedelen van functies» – vertaald naar bodem – niet is vastgelegd in de wet en zij vragen of de regering kan aangeven waarom zij van mening is dat met de Aanvullingswet bodem en de achterliggende besluiten, de positie van de beleidsdoelstellingen van het bodembeleid verbeteren en een verbetering op dat vlak te verwachten is.

Het «evenwichtig toedelen van functies aan locaties» (artikel 4.2 Omgevingswet), rekening houdend met de kwaliteit van de bodem, waar deze leden naar vragen, is een belangrijke pijler in het toekomstig bodembeleid en in de Omgevingswet als geheel.[8] Het legt een expliciete

[7] Kamerstukken II 2014/15, 27 625, nr. 341.
[8] Zie de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel Aanvullingswet bodem, p.2.

taak bij de gemeente om in het omgevingsplan een integrale afweging te maken omtrent de fysieke leefomgeving. Daarmee wordt dat wat nu «ruimtelijke ordening» is veel breder getrokken. De gemeente kan in het Omgevingsplan lokaal beleid vastleggen, door het opnemen van strengere normen bijvoorbeeld ten behoeve van ecologie en biodiversiteit.

Voor bodem betekent dit dat er naar verwachting – meer dan met de huidige aanpak van historische verontreiniging vanuit de Wet bodembescherming – beter en in een eerder stadium van planvorming zal worden gekeken naar niet alleen (kleinere) verontreinigingen maar ook naar wat de bodem bijdraagt aan allerlei maatschappelijke functies: bijvoorbeeld ruimtelijk gebruik, de dragende functie of de bijdrage van bodemenergiesystemen aan de energietransitie.

[25] De gezamenlijke fractieleden vragen of de regering van mening is dat doelen ten aanzien van verbetering van de bodemkwaliteit, zoals in de memorie van toelichting in verband met pijler 3 verwoord («[...] gezondheid en het milieu, waaronder planten en dieren [...]»), integraal onderdeel zijn van de doelen en instrumenten van dit aanvullingswetsvoorstel en dus de Omgevingswet. Deze leden vragen, voor het geval die vraag bevestigend wordt beantwoord, welke verplichtende instrumenten voor gemeenten en grondeigenaren de Omgevingswet (en aanhangende regelgeving) uiteindelijk geeft om verbetering van de bodemkwaliteit (verdergaand dan gezondheidsrisico's) te realiseren.
Het verbeteren van de bodemkwaliteit, waaronder voor planten en dieren, krijgt gestalte met behulp van de instrumenten van de Omgevingswet waar dit wetsvoorstel bij aansluit. De Omgevingswet biedt daarvoor voldoende aanknopingspunten. Dat dit niet altijd woordelijk is terug te zien in dit wetsvoorstel, komt doordat dit wetsvoorstel uitsluitend de Omgevingswet aanvult voor zover dat nodig is, dat wil zeggen voor zover een onderwerp niet al in de Omgevingswet zelf is geregeld.

Het beschermen én verbeteren van de fysieke leefomgeving, waaronder bodem, is al een kernelement van de Omgevingswet. Los van dit wetsvoorstel en het ontwerp-Aanvullingsbesluit bodem bevat de Omgevingswet zelf al een stimulans voor decentrale overheden om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, waaronder de bodem en het grondwater, te verbeteren. De Omgevingswet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op – onder meer – het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur (artikel 1.3).[9] De maatschappelijke doelen van artikel 1.3 vormen mede het kader voor het opstellen van het omgevingsplan (artikel 4.1, eerste lid, Omgevingswet).

Waar de Omgevingswet spreekt over «het beschermen van milieu», wordt daaronder mede het verbeteren van het milieu verstaan; zie de begripsomschrijving van «beschermen van het milieu» in de bijlage bij de wet. De zinsnede «het beschermen van het milieu» komt in de wet onder meer voor in de delegatiegrondslag voor algemene rijksregels over milieubelastende activiteiten (artikel 4.3 in samenhang met artikel 4.22, eerste lid, Omgevingswet). Hetzelfde geldt voor de beoordelingsregels voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit (artikel 5.26, eerste lid, Omgevingswet) en voor de voorschriften die kunnen worden verbonden aan een omgevingsvergunning

[9] Het gedeelte na de laatste komma wordt toegevoegd via het wetsvoorstel Aanvullingswet natuur Omgevingswet (Kamerstukken I 2018/19, 34 985, A).

(artikel 5.34, eerste lid, Omgevingswet). Verder biedt de Omgevingswet decentrale overheden de mogelijkheid om programma's vast te stellen, die gericht zijn op het bereiken van de doelstellingen voor de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld doelstellingen voor de bodem- of grondwaterkwaliteit die gemeenten of provincies in hun omgevingsvisie hebben geformuleerd. Die doelstellingen kunnen zijn gericht op verbetering. In algemene zin geldt verder dat ook EU-eisen kunnen dwingen tot verbetering van het milieu. Die eisen zullen dan in het Omgevingswet-stelsel worden omgezet.

Bij het formuleren van beleidsdoelen en het opstellen van beleidsinstrumenten (omgevingsvisie, programma) kan een doelstelling gericht op verbetering worden geformuleerd. Bij de juridische instrumenten ligt verbetering van het milieu besloten in de wettelijke grondslagen. Afhankelijk van hoe die grondslagen worden ingevuld, kunnen instrumenten zoals het omgevingsplan en vergunningen mede gericht zijn op verbetering.

In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is een totaalbeeld gegeven van de doelen en inhoud van het nieuwe bodembeleid. Dat beleid wordt vormgegeven binnen het kader van de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving, met inbegrip van de aanvullingen via het aanvullingsspoor bodem, en verder uitgewerkt, ingevuld en uitgevoerd door alle bestuurslagen. Het bodembeleid bestaat uit de drie pijlers die de gezamenlijke fractieleden ook aanhalen. Het aspect van beschermen en verbeteren van de bodemkwaliteit, ook in ecologisch opzicht, is een essentieel onderdeel van het toekomstige bodembeleid.

De Omgevingswet is gebaseerd op het principe «decentraal, tenzij» en legt het sturen op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving daarom primair bij de decentrale overheden. Zowel gemeenten en provincies als waterschappen hebben dus een belangrijke taak op het gebied van de kwaliteit van bodem en grondwater, in alle opzichten die onder de huidige Wet bodembescherming vallen: chemisch, fysisch en ecologisch. Het Rijk stelt niet over al die aspecten zelf regels. De rijksregels in het Aanvullingsbesluit bodem concentreren zich op het verder aanvullen van de preventieve regels die het Rijk aan zich trekt voor een aantal activiteiten en het stellen van kaders vanuit het Rijk. Die kaders richten zich, in de vorm van instructieregels, voornamelijk op het begrenzen van de decentrale beleidsruimte op het gebied van humane risico's. Dat neemt niet weg dat het Rijk in nauw overleg met gemeenten blijft over uitgangspunten en grote opgaven.

[26] De leden van de gezamenlijke fractie vragen naar de afwegingsruimte voor gemeenten en of de gemeenten strengere normen kunnen vaststellen.

De decentrale afwegingsruimte voor gemeenten wordt aan de bovenzijde begrensd door de instructieregel met betrekking tot bouwen op verontreinigde bodem. De gemeente kan in het Omgevingsplan lokaal beleid vastleggen, door het opnemen van strengere normen bijvoorbeeld ten behoeve van biodiversiteit.

Ook wordt verwezen naar het antwoord op vragen [8, 9].

[27] Een van de vragen die de gezamenlijke fractieleden over het instrumentarium van de Omgevingswet hebben, is de mate waarin het in staat is om transities in het ruimtelijk domein te versnellen en de participatie daarbinnen te vergroten. Deze leden vragen in dit verband

naar de aanpak van de stikstofcrisis binnen de kaders van de Omgevingswet en dit aanvullingswetsvoorstel.

De stelselherziening van het omgevingsrecht is gericht op het bevorderen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving. De Omgevingswet bevat, na aanvulling via het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet en de aanvullingswetsvoorstellen, een dekkend instrumentarium voor het realiseren van opgaven of het realiseren van een transitie in de fysieke leefomgeving.

De samenhangende set instrumenten voor de fysieke leefomgeving is een belangrijke winst van het nieuwe stelsel. Deze set instrumenten kan worden ingezet binnen de gehele beleidscyclus, dus vanaf de visie- en beleidsvorming tot en met de monitoring. Zo bevat de Omgevingswet grondslagen om de algemene rijksregels waar nodig aan te vullen met het oog op opgaves in de leefomgeving, zoals energietransitie. Gemeenten kunnen in hun omgevingsplannen regels te stellen over de ruimtelijke inpassing van maatregelen in een bepaald gebied. Met een projectbesluit kunnen Rijk, provincies en waterschappen projecten realiseren voor het verwezenlijken van opgaves in de leefomgeving, zoals met betrekking tot klimaat(adaptatie) bijvoorbeeld bij waterstaatswerken. Ook biedt de Omgevingswet mogelijkheden voor vaststellen van programma's voor bijvoorbeeld een gebiedsgerichte aanpak.

Waar mogelijk zet de Omgevingswet in op versnelling en verbetering van besluitvorming. Met participatie aan de voorkant van de besluitvorming en waarborgen voor rechtsbescherming. Uw Kamer is eerder dit jaar in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet geïnformeerd over het onderwerp participatie.[10] Een nieuwe wet is echter niet genoeg. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt immers niet alleen bepaald door wet- en regelgeving. De Omgevingswet beoogt een impuls te geven aan bestuurlijke en ambtelijke processen en samenwerking en het maken van politieke keuzes in samenhang.

[28] In het kader van de omgevingsvisie wordt in de memorie van toelichting (blz. 21) opgemerkt dat bij een toepassing zoals in de diepere ondergrond die meerdere bodemlagen doorsnijdt, de toepassing niet ten koste mag gaan van het belang van de bescherming van de bodem en water en dat een zorgvuldige afweging gemaakt moet worden met andere belangrijke functies die een bodem kan vervullen. De gezamenlijke fractieleden vragen op basis van welke waarden deze afweging door de gemeenten tot stand moet komen.

Het voorbeeld uit de memorie van toelichting waar de fractieleden naar refereren, is een voorbeeld van een gemeenlijk omgevingsvisie. Bij het opstellen van de omgevingsvisie en het formuleren van daarin op te nemen beleidsuitgangspunten heeft de gemeenteraad veel vrijheid. De Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving sturen niet op de inhoud van de omgevingsvisie. De Omgevingswet beschrijft alleen uit welke onderdelen een omgevingsvisie moet bestaan (artikel 3.2) en regelt de doorwerking van beginselen, waaronder het beginsel van preventief handelen (artikel 3.3). Verder zal de gemeenteraad rekening moeten houden met het beleid zoals neergelegd in de omgevingsvisie van het Rijk (de NOVI) en de provinciale omgevingsvisie. Het hangt af van de lokale omstandigheden hoe een gemeente wil omgaan met de kwaliteit van de bodem en wat de lange termijn ambitie is voor de bodem, en het

[10] Kamerstukken I 2018/19, 34 986, B.

daarvan onderdeel uitmakende grondwater, in relatie tot activiteiten in de ondergrond en het bodemgebonden bovengronds gebruik. De gemeente zal daarbij zelf een afweging van alle kwaliteiten en belangen maken. In de omgevingsvisie kan het gemeentebestuur de ontwikkelingen van de gemeente op lange termijn koppelen aan haar ambitie ten aanzien van de kwaliteiten van de bodem. Daarbij kunnen de vier genoemde prioriteiten uit de NOVI een rol spelen. Het is aan de gemeente om die afweging te maken: zij zorgt voor de openbare ruimte, via het omgevingsplan draagt zij zorg voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en de gemeente is bevoegd gezag voor het merendeel van de activiteiten van burgers en bedrijven.

[29] De leden van de gezamenlijk fractie vragen naar de stand van zaken rondom de aanpak van spoedlocaties alsmede naar de aanpak van met name PFAS.

Voor het antwoord op de vraag over de stand van zaken met betrekking tot de aanpak van spoedlocaties wordt verwezen naar het antwoord op vragen [5, 12]. Overigens betreft dit niet alleen locatie met humane risicos maar ook locaties met ecologische spoed of verspreidingsrisico's. Voor de antwoorden op de vragen met betrekking tot PFAS wordt verwezen naar de antwoorden op vraag [14].

[30] De leden van de gezamenlijke fracties vragen naar de middelen voor de resterende saneringsopgaven.

De afspraken over de middelen van het Rijk tot en met 2020 zijn vastgelegd in het Convenant Bodem en Ondergrond 2016–2020. Samen met de partners, waaronder de VNG, bespreekt het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat momenteel welke vervolgafspraken na 2020 noodzakelijk zijn. Ook vragen de leden van de gezamenlijke fractie naar een overzicht van de van de afgelopen 10 jaar.

De afgelopen tien jaar is er op twee momenten een rijksbijdrage verstrekt aan de provincies en de 29 grote gemeenten die allen bevoegd gezag onder de Wet bodembescherming zijn.

In de eerste periode, 2010 tot en met 2014, ontvingen de provincies een totale rijksbijdrage van € 433 miljoen. Daarnaast ontvingen 29 rechtstreekse gemeenten, nog eens € 281 miljoen. Totaal was de bijdrage van het rijk dus € 714 miljoen, oftewel € 143 miljoen per jaar. Gegevens over de bedragen die provincies uit andere bronnen dan de rijksbijdrage hebben besteed, zijn niet beschikbaar bij het Rijk. Er is echter wel een indicatie van te geven. Tot 2009 werd er jaarlijks een landelijke monitoringsrapportage aan de Tweede Kamer aangeboden. Uit deze rapportages bleek dat de multiplier gemiddeld rond de 2 lag. Dit betekent dat de bodemsaneringskosten die door de markt en uit eigen middelen van overheden worden betaald, ongeveer op hetzelfde niveau liggen als de middelen die het Rijk beschikbaar heeft gesteld.

In de periode 2015 tot en met 2020 ontvingen de provincies totaal € 266 miljoen en de 29 grote gemeenten € 341 miljoen, waarmee de totale rijksbijdrage voor deze 6 jaar rond de € 600 miljoen of € 100 miljoen per jaar ligt. Zie het overzicht van de Rijksbijdrage per provincie.

	2010–2014	2015–2020	Totaal
Groningen	17.614.717	12.653.310	30.268.027
Fryslân	24.499.033	14.222.434	38.721.467
Drenthe	10.144.520	17.437.764	27.582.283
Overijssel	63.222.502	57.243.863	120.466.365
Flevoland	6.060.777	3.776.262	9.837.039
Gelderland	75.180.671	23.075.499	98.256.169
Utrecht	11.205.168	16.924.834	28.130.002
Noord-Holland	41.061.994	25.096.155	66.158.148
Zuid-Holland	65.329.428	35.660.045	100.989.474
Zeeland	7.998.364	11.880.589	19.878.954
Noord-Brabant	102.573.431	37.495.451	140.068.882
Limburg	8.799.581	10.514.555	19.314.136
totaal provincies	**433.690.185**	**265.980.761**	**699.670.946**

Samen met de partners, waaronder de VNG, bespreekt het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat momenteel welke vervolgafspraken na 2020 noodzakelijk zijn over bodemsaneringen en de financiering daarvan.

Ook wordt verwezen naar het antwoord op vragen [5, 12, 14, 16].

[31] De leden van de gezamenlijk fracties constateren dat de nog resterende bodemverontreinigingen aangepakt gaan worden bij een ontwikkeling en dat in gemeenten waar geen gebiedsontwikkelingen zijn, het risico bestaat dat een verontreiniging blijft bestaan. Deelt de regering deze constatering, zo vragen zij.

Deze resterende locaties zijn veelal locaties met minder urgentie (geen spoedeisende locaties), vanwege lagere risico's voor de gezondheid. Deze locaties worden onder de Omgevingswet, net als onder de huidige wetgeving, aangepakt bij een ruimtelijke ontwikkeling zoals bijvoorbeeld het bouwen van een woning. Door de Omgevingswet wordt dit niet anders. Die locaties waar sprake is van spoed, zijn in het kader van het Convenant Bodem en Ondergrond 2016–2020 beheerst.

Zie ook beantwoording op vragen [5, 12, 14, 16].

[32] De leden van de gezamenlijke fracties doen de suggestie om een informatieverplichting op te nemen waardoor medeoverheden op de hoogte worden gehouden van meldingen, maatwerkvoorschriften en vergunningen.

De regering dankt de leden voor de suggestie, maar vindt een informatieplicht om medeoverheden te informeren over meldingen, maatwerkvoorschriften en vergunningen niet wenselijk. Een dergelijke informatieplicht zou leiden tot een toename van bestuurlijke lasten, terwijl in de meeste gevallen een melding of een besluit over een maatwerkvoorschrift niet van belang is voor een medeoverheid. De Omgevingswet regelt daarnaast dat een bestuursorgaan rekening moet houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen (artikel 2.2 Ow). Zo nodig moet er afstemming met andere bestuursorganen plaatsvinden of moet deze geïnformeerd worden. Dit betekent bijvoorbeeld dat als een bestuursorgaan een maatwerkvoorschrift stelt dat ook van belang is voor een buurgemeente hij vooraf moet afstemmen en deze moet informeren. Specifieke toe- en doorzendverplichtingen van een aanvraag, een vergunning of een ontwerpbeschikking zijn dan ook in het Omgevingsbesluit bewust niet overgenomen om bestuurlijke lasten te verminderen. De Omgevingswet voorziet wel in regeling voor medebetrokkenheid van andere overheden bij het verlenen van een omgevingsvergunning. Een ander bestuursorgaan heeft adviesrecht wanneer dat nodig is vanwege de

taak of verantwoordelijkheid van een ander bestuursorgaan of vanwege de expertise over de activiteit. Op die manier is dit bestuursorgaan ook geïnformeerd over de verleende vergunning.

Via publieke kennisgeving worden omwonenden en andere belanghebbenden geïnformeerd over de voorgenomen activiteit in hun omgeving. Voor hen kan het immers van belang zijn om te weten dat een bepaalde activiteit wordt gestart. De Omgevingswet schrijft daarom voor dat een vergunning zo spoedig mogelijk na bekendmaking van het besluit aan de aanvrager, het besluit wordt meegedeeld. In het Omgevingsbesluit is verder bepaald dat het bevoegd gezag kennisgeeft van een melding van meldingsplichtige activiteiten, in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze. Op dezelfde wijze moet het bevoegd gezag kennisgeven van maatwerkvoorschriften op grond van hoofdstukken 2 tot en met 5 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Omwonenden, andere belanghebbenden en medeoverheden kunnen met deze kennisgevingen dus altijd op de hoogte raken van een activiteit in de fysieke leefomgeving.

[33] Volgens de leden van de fracties van GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, Fractie-Otten, 50PLUS en OSF lijken de regels voor de toevalsvondst alleen van toepassing op risico's voor de volksgezondheid. Zij vragen of de regering kan bevestigen dat in Natura2000-gebieden ook minimaal de beschermde soorten als referentie genomen moeten worden.

De regeling van de toevalsvondst is bedoeld voor een onverwachte geconstateerde bodemverontreinigingen met onaanvaardbaar risico voor de volksgezondheid waarbij snel handelen nodig is en die niet direct te herleiden is tot een veroorzaker. In dat geval moet het bevoegd gezag handelen. Bijvoorbeeld door de eigenaar te verplichten tijdelijke maatregelen te nemen die de eigenaar snel en in redelijkheid kan treffen om het acute risico weg te nemen. Bijvoorbeeld het plaatsen van een hek met waarschuwingsborden. Het gaat om andere maatregelen dan bij een ongewoon voorval of bij bodemsanering: de regeling van de toevalsvondst vergt niet dat de eigenaar de verontreiniging ongedaan maakt.

Als de toevalsvondst geen onaanvaardbaar risico oplevert voor de volksgezondheid, maar wel voor beschermde soorten, bevat de Omgevingswet andere instrumenten om de eigenaar aan te spreken op het nemen van maatregelen. Allereerst is op basis van de algemene zorgplicht in artikel 1.6 van de Omgevingswet is eenieder verplicht voldoende zorg te dragen voor de fysieke leefomgeving. Als het bestuursorgaan bij een toevalsvondst de eigenaar verzoekt om bepaalde maatregelen te nemen vanwege ecologische of verspreidingsrisico's dan moeten die maatregelen op grond van deze zorgplicht ook worden uitgevoerd.

Uiteraard moet bij de uitvoering van werkzaamheden ook altijd rekening worden gehouden met ter plekke aanwezige soorten. Als dieren of planten van beschermde soorten nadelige effecten kunnen ondervinden waardoor de verbodsbepalingen van hoofdstuk 3 van de huidige Wet natuurbescherming in het geding komen (verbod op doden, plukken, vernietigen van voortplantingsplaatsen, vernietigen van nesten etc.), zal een ontheffing moeten worden aangevraagd. Daarvoor zijn over het algemeen gedeputeerde staten van provincies bevoegd gezag, soms de Minister van LNV (militaire terreinen, hoofdinfrastructuur e.d.). Deze regels worden met het aanvullingsspoor natuur in het stelsel van de Omgevingswet opgenomen.

[34] Welke instrumenten hebben (lokale) overheden in het geval van ernstige vervuiling met schade voor ecologische systemen als gevolg van

bodemverontreiniging die geen gezondheidsrisico's in zich dragen, aan te pakken en acuut en gedwongen weg te nemen?

Voor ecologische en verspreidingsrisico's biedt de Omgevingswet voldoende instrumenten, zoals de zorgplichtbepalingen, het verbod op activiteiten met aanzienlijke nadelige gevolgen en de bepalingen voor een ongewoon voorval. Zorgplichten zijn een belangrijk instrument voor het voorkomen en herstellen van nieuwe bodemverontreinigingen en aantastingen. In artikel 1.6 van de Omgevingswet is een zorgplicht voor eenieder opgenomen. Artikel 1.7 van de Omgevingswet bevat de verplichting om nadelige gevolgen van activiteiten voor de fysieke leefomgeving te voorkomen en – als die nadelige gevolgen zich toch voordoen – alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van betrokkene kunnen worden gevraagd om die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken. In het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet is een aanvullende bepaling opgenomen (artikel 1.7a Omgevingswet) met een strafrechtelijk handhaafbaar verbod om een activiteit te verrichten of na te laten als daardoor aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving ontstaan of dreigen te ontstaan. In hoofdstuk 19 van de Omgevingswet is de regeling met betrekking tot het ongewoon voorval opgenomen. Met deze instrumenten kunnen deze risico's tijdig worden aangepakt.

Het stelsel van de Omgevingswet als geheel, met inbegrip van de zorgplichten en decentrale regels, voorziet in een adequaat instrumentarium om op decentraal niveau een adequate regeling te treffen om met risico's voor plant en dier of verspreiding (waaronder een onverwachte vondst) om te gaan (zie ook paragraaf 3.3.3. van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel).

Ook wordt verwezen naar het antwoord op vragen [25, 51].

[35] Het is voor de gezamenlijke fractieleden niet precies helder wat de gevolgen voor eigenaren/pachters kunnen zijn van de lokale afwegingsruimte die gemeenten hebben om eigen (normerende) omgevingswaarden te stellen. Kan de regering daarom expliciteren wat de gevolgen zijn voor grondeigenaar B in de volgende situatie. Grondeigenaar A heeft een terrein in gemeente A, grondeigenaar B in gemeente B, die strengere normen hanteert voor stof X. Stof X heeft gevolgen voor de gezondheid en het milieu. Grondeigenaar A loost stof X op locatie in gemeente A en houdt zich daarbij aan het omgevingsplan van de gemeente A. Hij heeft verder ook geen plannen om de locatie te ontwikkelen. Doordat de stof zich via de bodem verspreidt naar gemeente B, die strengere normen hanteert, overschrijdt grondeigenaar B de lokale normen en moet dit van de gemeente B oplossen, omdat er een activiteit gepland wordt. Kan de regering aangeven hoe met de Aanvullingswet bodem voorkomen wordt dat eigenaar B in de beschreven situatie (financieel) verantwoordelijk wordt voor een situatie die hij zelf niet kan voorkomen of oplossen? Ziet de regering hier een probleem en hoe kan dat volgens haar worden opgelost?

Voorop staat dat iemand als grondeigenaar A niet moedwillig de bodem ernstig mag verontreinigen. In dat geval gaat het over een veroorzaker van een verontreiniging en biedt de Omgevingswet instrumenten om te zorgen dat de «vervuiler betaalt». Een lozing op de bodem met significante risico's voor de bodem of het grondwater valt onder rijksregels. De gemeente kan waar nodig regels stellen aan lozingen waarvoor de risico's voor milieu en gezondheid beperkt zijn.

Onder de Omgevingswet kan de gemeente op diverse manieren sturen op dergelijke lozingen. Dit is de situatie waarop in de vraag vermoedelijk wordt gedoeld en waar in het onderstaande antwoord van wordt uitgegaan.

De gemeente heeft de taak om met het omgevingsplan te zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, waarbij alle belangen van de fysieke leefomgeving afgewogen worden. Ook kunnen regels worden gesteld over milieubelastende activiteiten, waaronder lozingen op de bodem. De bodem is een integraal onderdeel van de fysieke leefomgeving en het belang van het beheren en het beschermen van de bodem moet dan ook worden betrokken bij het stellen van regels in het omgevingsplan. De wijze waarop dergelijke afwegingen plaatsvinden is aan de gemeente overgelaten.

De gemeente kan in haar omgevingsvisie ambities opnemen ten aanzien van de kwaliteit van de bodem, voor zover dat betrekking heeft op het grondgebied van een gemeente. In die gevallen waarin bijvoorbeeld de fysische kwaliteit van de bodem een rol kan spelen bij de ontwikkeling van een gebied, biedt de omgevingsvisie met het omgevingsplan de mogelijkheid om keuzes te maken en om een balans te vinden tussen risico's en maatschappelijk gewenste activiteiten. Bovendien is het juist de bedoeling dat de normen per locatie kunnen verschillen: extra bescherming waar dat nodig is, soepeler waar dat kan en bovenal concreter toegespitst op de locatie.

Voor grondeigenaren of bedrijven die op de grens van twee of meer gemeenten liggen – zoals in de casus uit de vraag – en die daardoor voor die locatie met omgevingsplannen van meer dan één gemeente te maken hebben, is een goede afstemming tussen gemeenten bij het stellen van regels in het grensgebied van belang. De Omgevingswet voorziet daarin. De instrumenten kunnen in de praktijk «op maat» worden gebruikt, als daar aanleiding voor bestaat. Mede met het oog op situaties met een gemeentegrensoverschrijdend karakter is in artikel 2.2, eerste lid, van de Omgevingswet al bepaald dat bestuursorganen bij het nemen van besluiten rekening houden met elkaars taken en bevoegdheden en zo nodig met elkaar afstemmen. Deze bepaling vervangt een aantal specifieke overlegverplichtingen uit het huidige recht.

Daarnaast kunnen gemeenten een gezamenlijke omgevingsvisie vaststellen en kunnen ze hun omgevingsplannen gezamenlijk vaststellen, eventueel met een gelijke omgevingswaarde. Verder is in dit verband van belang dat provincies hun taak tot gebiedsgerichte coördinatie, die is vastgelegd in artikel 2.18, eerste lid, onder a, van de wet, actief kunnen invullen. Provincies kunnen daarnaast juridische instrumenten toepassen zoals een instructiebesluit of instructieregels in de omgevingsverordening. De provincie kan een coördinerende rol op zich nemen om actief te sturen op de verdeling van gebruiksruimte in het gebied. De wens tot een gebiedsgerichte benadering en deskundigheid bij de provincie maken dat gemeenten en provincie er gezamenlijk voor kunnen kiezen dat een provincie een grotere regierol krijgt bij de verdeling van gebruiksruimte. De inzet van wettelijke instrumenten is niet altijd nodig. De betrokken bestuursorganen kunnen ook door middel van een bestuursovereenkomst of convenant samenwerkingsafspraken maken.

In het kader van de implementatieondersteuning zijn handreikingen voorbereid waarin ook aandacht wordt besteed aan afstemming tussen decentrale regels van verschillende gemeenten.

[36] De gezamenlijke fracties vragen of de regering het met hen eens is dat om een betere betrokkenheid van de maatschappij voor elkaar te krijgen, een gelijkwaardige informatiepositie belangrijk is? Kan de regering gedetailleerd aangeven welke informatie over de bodem in het DSO opgenomen is of definitief wordt opgenomen?

De regering is het met deze leden eens dat een gelijkwaardige informatiepositie belangrijk is voor de betrokkenheid van de samenleving. Het realiseren van een betere informatiepositie tussen initiatiefnemers zoals burgers en bedrijven is daarom een belangrijk doel van de Omgevingswet en het daarbij horende Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). De regering ontsluit hiertoe informatie over de fysieke leefomgeving. Het gaat om te beginnen om wet- en regelgeving, maar ook om informatie uit besluiten, of andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet. Ook wet- en regelgeving over bodem wordt zo in het DSO vindbaar, net zoals dat het geval is voor de andere onderwerpen van de Omgevingswet. Het streven is om ook andere informatie over de fysieke leefomgeving te ontsluiten, zoals informatie over de staat van die leefomgeving.
Dit laatste wordt stapsgewijs opgepakt op basis van het advies van het Bureau ICT Toetsing. Het BIT adviseerde om het DSO vooralsnog te beperken tot een minimale invulling van het huidig dienstverleningsniveau en van daaruit verder te werken. Dit betekent dat pas na realisatie van het basisniveau van het digitale stelsel begonnen wordt met de verdere ontsluiting van aanvullende informatie over de leefomgeving. Bijvoorbeeld ontsluiting van informatie uit de Basisregistratie Ondergrond (Bro) die nu los van het DSO stapsgewijs wordt voltooid. Dergelijke informatie kan immers relevant zijn voor initiatiefnemers en overheden. Als die informatie elders in een bruikbare vorm digitaal beschikbaar is, dan kan deze vanaf de inwerkingtreding wel via het DSO worden ontsloten door technische koppeling (link) met de vindplaats, bijvoorbeeld een website.
Op termijn kan verdere informatie over bodem aan het DSO worden gekoppeld, zodat de informatiepositie van initiatiefnemers nog verder wordt versterkt en het mogelijk wordt om informatie in samenhang en in relatie met een bepaalde locatie en/of activiteit te tonen. Het tempo en de volgorde daarvan wordt niet door de regering alleen bepaald maar is onderwerp van gesprek met de andere overheden als onderdeel van de uitbouw van het DSO. Om deze reden kan nu geen eindbeeld worden geschetst wat er in bijvoorbeeld 2029 in het DSO ontsloten wordt.

[37] De gezamenlijke fracties vragen naar de huidige stand van zaken bij het opnemen van de basisregistratie ondergrond in het DSO. Deze leden vragen of de basisregistratie ondergrond volledig wordt opgenomen in het DSO en of dit toegankelijk is voor alle burgers en bedrijven (en dus niet alleen initiatiefnemende). Verder vragen deze leden naar de planning voor opname van de informatie over bodemverontreiniging in de basisregistratie en of de opzet en financiering daarvan (ook als het een doorontwikkeling betreft) is gewaarborgd. Daarnaast vragen zij of de regering kan bevestigen dat alle bekende 170.000 (en later ook nieuw ontdekte) locaties via het DSO ontsloten worden, zodat alle burgers (en dus niet alleen initiatiefnemers, grondeigenaren) altijd zicht hebben op deze informatie, ook in alle gemeenten? Zo niet, of de regering aangeven hoe eigenaren, omwonenden, pachters en overige belanghebbenden dan in staat gesteld worden om een oordeel te vellen over de staat van de bodem, zodat ze risico's en ontwikkelingen (op het vlak van gezondheid, milieu en aansprakelijkheid) van bepaalde locaties goed kunnen inschatten.

Door de Minister van BZK is dit jaar een verkennend onderzoek uitgevoerd naar aanleiding van de motie Ronnes-Van Gerven (Kamerstukken II,

34 864, nr. 19) waarin de regering wordt gevraagd om informatie over bodemverontreinigingen in de Basisregistratie Ondergrond op te nemen. De resultaten van dit onderzoek zijn uitvoerig met alle betrokken belangenpartijen besproken. Over de uitkomsten van deze gesprekken en onderzoeken en de voorgenomen beleidslijn worden de Tweede en de Eerste Kamer door de Minister voor Milieu en Wonen binnenkort per brief geïnformeerd.

Ten aanzien van de vraag over de bekende locaties en nieuw ontdekte locaties merkt de regering op dat deze gegevens met prioriteit worden opgenomen in de basisregistratie voor de ondergrond. Daarmee is de opzet, toegankelijkheid, doorontwikkeling en financiering geborgd. Inzake de voorgenomen beleidslijn verwijst de regering naar de bovengenoemde brief van de Minister voor Milieu en Wonen aan de Tweede Kamer. Het streven is om informatie over de staat van de fysieke leefomgeving via het DSO te ontsluiten. Bijvoorbeeld informatie uit de Basisregistratie Ondergrond (Bro) die nu los van het DSO stapsgewijs wordt voltooid. Indien andere bodeminformatie in een bruikbare vorm digitaal beschikbaar is, kan deze op termijn ook aan het DSO worden gekoppeld. Dergelijke informatie kan immers relevant zijn voor initiatiefnemers en overheden. Op basis van het advies van het Bureau ICT Toetsing wordt echter pas na realisatie van het basisniveau van het digitale stelsel met deze verdere ontsluiting aangevangen. Het tempo en de volgorde daarvan wordt niet door de regering alleen bepaald maar is onderwerp van gesprek met de andere overheden als onderdeel van de uitbouw van het DSO. Inzake de hierover voorgenomen beleidslijn wordt verwezen naar de hierboven genoemde brief van de Minister voor Milieu en Wonen aan de Tweede Kamer.

[38] De leden van de gezamenlijke fracties vragen naar het proces van kennisdeling tussen gemeenten en de waarborgen van de mate van deskundigheid tijdens de implementatieperiode en na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Ook vragen deze leden naar het effect van het opheffen van de TCB op de beschikbaarheid van kennis en de vragen van de VNG hierover.

De implementatie van de Aanvullingswet bodem is een onderdeel van het brede implementatietraject van de stelselherziening van het omgevingsrecht. Gemeenten en andere overheden worden begeleid via een interbestuurlijk programma Aan de slag met de Omgevingswet. In dit programma werkt het kabinet nauw samen met de koepelorganisaties van gemeenten, provincies en waterschappen. In het uitvoeringsprogramma van het Bodemconvenant bodem en ondergrond 2016–2020 zijn projecten in uitvoering om de decentrale overheden voor te bereiden op de Omgevingswet en om kennisontwikkeling, verspreiding van kennis en borging van kennis te waarborgen. Voor grondwater is in het eerdergenoemde uitvoeringsprogramma een traject gestart om samen met de provincies en gemeentes hieraan verder invulling te geven (een zogenoemde warme overdracht).

Voor het antwoord op de vraag over de TCB wordt verwezen naar het antwoord op vraag [1].

[39] De leden van de gezamenlijke fracties vragen de regering of decentralisatie van bodemsaneringen naar alle gemeenten, gezien de benodigde deskundigheid, nog steeds passend is. Dit ook in het licht van de ontwikkelingen op het gebied van PFAS. Kan de regering motiveren dat dit minder werk en kosten oplevert dan een meer gecentraliseerde aanpak van kennisontwikkeling en kennisborging.

Het kabinet kan bevestigen dat het beleggen van de bodemsaneringstaak bij gemeenten nog steeds passend is en dat dit ook efficiënt is. Voor de bescherming van bodem en grondwater en het duurzaam, veilig en efficiënt gebruik van bodem en ondergrond voor maatschappelijke opgaven als de energietransitie, klimaatadaptatie, drinkwater- en voedselvoorziening en circulaire economie is een goede informatievoorziening en beschikbaarheid van kennis over het bodem-watersysteem voor alle partijen van groot belang.

De Omgevingswet heeft als uitgangspunt dat de gemeente primair verantwoordelijk is voor de zorg voor de fysieke leefomgeving. Dit uitgangspunt geldt ook voor bodem. Juist de gemeenten kunnen de bodemkwaliteit van een locatie en de eventuele noodzaak om maatregelen te treffen, bezien in samenhang met de ruimtelijke ontwikkelingen binnen hun grondgebied. Daarbij blijft de deskundigheid voor de uitvoering van de bodemsaneringstaak gewaarborgd. Net als nu blijft immers ook onder de Omgevingswet de uitvoering van de bodemsaneringstaak – in mandaat – belegd bij omgevingsdiensten. Daarmee blijft er continuïteit in de uitvoering door omgevingsdiensten en blijft de vereiste kennis en expertise gewaarborgd.

Hierbij is ook op te merken dat het karakter van de bodemsaneringen verandert. De afgelopen dertig jaar heeft bodembeleid sterk in het teken gestaan van het opruimen om (spoed)locaties: bodemverontreinigingen met zodanige risico's voor mens of milieu dat een zelfstandige aanpak gerechtvaardigd is. Dit zijn vaak complexe saneringen met aanzienlijke kosten. Hierover zijn afspraken gemaakt met de decentrale overheden in de bodemconvenanten. Het staartje van deze saneringsoperatie zal nog doorlopen na 2020, onder het overgangsrecht in de Aanvullingswet bodem. De opgave die nu overblijft onder de Omgevingswet zijn verontreinigingen van kleinere omvang en met minder risico voor mens en milieu. Daarbij is juist de relatie tot (voorgenomen) gebruik en de natuurlijke momenten van aanpak van belang. Hierop heeft bij uitstek de gemeente het meeste zicht.

Daarnaast wordt onder regie van het Rijk gewerkt aan een goede informatievoorziening en beschikbaarheid van kennis. Bij het huidige kennislandschap rond bodem en ondergrond – waarbij het gaat om kennisontwikkeling, kennisverspreiding en toepassing van kennis in de praktijk – zijn veel partijen actief zijn betrokken: universiteiten, kennisinstellingen, publieke en private partijen waaronder het adviserend en uitvoerend bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Omdat het huidige Bodemconvenant in 2020 eindigt, verkent het Rijk samen met de convenantspartijen en andere bij bodem en ondergrond betrokken organisaties of en zo ja op welke wijze de huidige kennis- en informatie-infrastructuur rond bodem, ondergrond en grondwater kan en moet worden versterkt, zodanig dat deze ook in de toekomst alle betrokken partijen op een adequate wijze kan ondersteunen bij de uitvoering van hun taken. Daarbij wordt verbinding gezocht met het traject «Kennis voor decentrale overheden» dat in het kader van de Omgevingswet wordt uitgevoerd en met internationale trajecten op het gebied van kennis en innovatie waarbij Nederlandse partijen zijn betrokken en een rol (kunnen) spelen.

[40] De leden van de fracties van GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, Fractie-Otten, 50PLUS en OSF vragen waarom het advies van de Integrale Adviescommissie Omgevingswet, om voorwaarden op te nemen in de omgevingsvergunning over het beëindigen van activiteiten, niet is overgenomen.

Het advies van de Integrale Adviescommissie Omgevingswet is in lijn met de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen voor wateronttrekkingsactiviteiten in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Op grond van artikel 8.84 van dat besluit wordt de omgevingsvergunning voor een grondwateronttrekking alleen verleend als de activiteit verenigbaar is met het belang van het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste. Artikel 8.85 van het besluit biedt het bevoegd gezag vervolgens de mogelijkheid om – als dat nodig is – voorschriften aan de vergunning te verbinden over het na het staken van de activiteit wegnemen, compenseren of beperken van door de activiteit of het staken daarvan veroorzaakte nadelige gevolgen voor het watersysteem. Provincies (die bevoegd gezag zijn voor grootschalige industriële grondwateronttrekkingen en onttrekkingen voor de openbare drinkwatervoorziening) kunnen dus bij het verlenen of actualiseren van de omgevingsvergunning voor het onttrekken van grondwater voorschriften aan de vergunning verbinden om de nadelige gevolgen voor bijvoorbeeld de grondwaterstand in stedelijke gebied door het beëindigen van een onttrekking te voorkomen of te beperken. De regering is dus, met de adviescommissie, van mening dat dat verstandig beleid is.

[41] De leden van de gezamenlijke fracties wijzen op de motie-Van Gerven[11] (aangehouden). Met de motie wordt verzocht een algehele saneringsplicht voor verontreinigde gebieden op te nemen in instructieregels. Ze vragen of de mening wordt gedeeld dat met het ontwerpbesluit onvoldoende invulling is gegeven aan de geest van de motie-Van Gerven. Daarnaast vragen zij of de regering kan aangeven hoe zij wil borgen dat er onder het nieuwe stelsel bij herontwikkeling pas gebouwd gaat worden nadat sanering heeft plaatsgevonden?

Met deze leden is de regering van mening dat bodemsanering een belangrijke voorwaarde is om de gezondheid van mensen te beschermen bij het bouwen op verontreinigde bodem. Om die reden heeft de regering in het ontwerpbesluit een instructieregel met die strekking opgenomen. Dat is echter iets anders dan de strekking van de motie van de heer Van Gerven: de regering kan zich niet vinden in een algehele saneringsplicht voor elke aanwezige vervuiling. Een uitgangspunt van het wetsvoorstel Aanvullingswet bodem is juist dat de bodem geschikt moet zijn voor de geplande functie. Daarom is tijdens het debat aangegeven dat er een saneringsplicht blijft – en dat ziet u ook terug in het ontwerpbesluit – maar geen algehele saneringsplicht die inhoudt dat elke verontreiniging meteen gesaneerd moet worden.[12] Zo'n algehele saneringsplicht is er nu overigens ook niet onder de Wet bodembescherming. Dat zou geen doelmatige aanpak zijn. Binnen de wettelijke kaders moet nu en in de toekomst worden gekeken welke verontreiniging moet worden aangepakt, op welke manier en ook wanneer.

Via de bruidsschat bevat het omgevingsplan bij inwerkingtreding ook al bovengenoemde regels over bouwen op verontreinigde grond (zie daarvoor vraag [43]). De gemeente mag de regels van de bruidsschat aanpassen maar altijd binnen de kaders van de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Hiermee waarborgt het Rijk dat de regels die gemeente in het omgevingsplan regels stelt altijd voorkomen dat er onaanvaardbare gezondheidsrisico's ontstaan bij het toelaten van bouwen op een bodemgevoelige locatie.

[42] De leden van de gezamenlijke fracties constateren dat AEC-bodemas met de inwerkingtreding van de Omgevingswet vrij toepasbaar is. De

[11] Kamerstukken 2018/19, 34 864, nr. 16.
[12] Handelingen II 2018/19, 34 864, nr. 16, p. 18.

leden vragen hoe de controle plaatsvindt, die waarborgt dat de kwaliteit voldoende verbeterd is voor vrije toepasbaarheid.

Na 2020 kan AEC bodemas niet meer onder IBC-condities worden toegepast. Dit betekent dat strengere eisen gaan gelden voor de AEC-bodemassen. Voor toepassing moet kwaliteit van de bodemassen met een milieuverklaring worden aangetoond. Daarnaast wordt voor AEC-bodemassen de meldingsplicht gehandhaafd. Hierdoor is gericht toezicht door het bevoegd gezag mogelijk.

[43] De leden van de fracties van GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, Fractie-Otten, 50PLUS en OSF wijzen er op dat voor veel (bouw)activiteiten de vergunningplicht vervalt. Zo verliest de overheid volgens hen een formeel communicatiemoment. Zij willen weten hoe de communicatie over de eisen, verwachtingen aan eigenaren en beperkingen aan locatiegebruik naar eigenaren en gebruikers van (potentieel) vervuilde locaties in de toekomst verloopt? Is dat een actief proces of wordt er alleen gecommuniceerd op het moment dat er een initiatief is rondom een locatie?

Voor de vraag in hoeverre activiteiten op een locatie zijn toegestaan dient men altijd het omgevingsplan te raadplegen. Het omgevingsplan is primair bepalend of en onder welke voorwaarden een activiteit is toegelaten. Bij de vaststelling van een omgevingsplan moeten de instructieregels van het Rijk en de provincie hierover door gemeenten naar de lokale situatie vertaald worden. Voor locaties waarvan de bodem is verontreinigd of waarvan het niet zeker is of de bodem vrij is van verontreiniging, zal het omgevingsplan regels bevatten dat pas eerst gebouwd mag worden nadat is aangetoond dat de bodem daarvoor geschikt is. Dat kan betekenen dat eerst maatregelen getroffen moeten worden om de bodem daarvoor geschikt te maken. In die situaties zal er voor het bouwen een vergunningplicht of op zijn minst een melding- of informatieplicht blijven gelden waarmee een initiatiefnemer voorafgaand aan het bouwen moet aantonen dat de bodem daarvoor geschikt is (gemaakt). Los van het feit dat er dus geen communicatiemoment verloren gaat waar dat nodig is, is het omgevingsplan te allen tijde raadpleegbaar voor eigenaren en gebruikers.

Daarnaast blijft gelden dat bij de aanpak van een bodemverontreiniging en in het kader van nazorg bodemsaneringsmaatregelen maatregelen worden genomen die soms langdurig in stand moeten worden gehouden. Dergelijke beheers- of nazorgvoorzieningen moeten met het oog op de kenbaarheid ook na de inwerkingtreding van de Omgevingswet in het beperkingenregister of kadaster worden opgenomen. Dit wordt geregeld via de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Wkpb). Deze wet geeft het kader dat bepaalt welke specifieke bodembesluiten publiekrechtelijke beperkingen bevatten en bij het publiek beter kenbaar moeten worden gemaakt. Reeds plaatsgevonden registraties onder de Wkpb zullen blijven bestaan. De Wkpb zal deels worden ingebouwd in het stelsel van de Omgevingswet. Ter voorbereiding voor de inbouw is een apart traject voor de modernisering van de Wkpb opgestart (Beter Kenbaar). Als de transitie in het kader van Beter Kenbaar is voltooid, zullen alle publiekrechtelijke beperkingenbesluiten in de BRK zijn ingeschreven. Een deel van die besluiten zal echter in de periode vanaf 2021 op enig moment onder de regelgeving van de Omgevingswet (Ow) gaan vallen, en alsdan onderdeel gaan uitmaken van de informatievoorziening van het DSO.

[44] De leden van de fracties van GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, Fractie-Otten, 50PLUS en OSF stellen een vraag over de verplichting een bodemonderzoek te verrichten. Het gaat om locaties waarover nog geen

bodeminformatie bekend is en waar de kans op een nog niet ontdekte bodemverontreiniging groot is. Deze leden willen weten of in deze gevallen de gemeente een bodemonderzoek moet vragen wanneer er sprake is van verdenking van vervuilde grond, of dat de gemeente dit zelf mag bepalen.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Aanvullingswet bodem heeft de regering de mogelijkheid gecreëerd om selectiever te kijken naar de meerwaarde van het doen van (nieuw) bodemonderzoek bij bouwen. Die meerwaarde is er voornamelijk als in het verleden bodembedreigende activiteiten zijn uitgevoerd, of in diffuus verontreinigde gebieden (zoals historische binnensteden). Daar staat tegenover dat in meer recent (vanaf circa 1990) aangelegde woonwijken vaak al bodemonderzoek bekend is en ook informatie dat tijdens het bouwrijp maken schone grond is aangebracht.

In het ontwerpbesluit dat nu voorligt, kan de gemeente gebieden aanwijzen waar bodemonderzoek niet nodig wordt geacht, omdat er vaak meer aanknopingspunten aanwezig zijn om die vrijstelling te onderbouwen, dan andersom.

Zoals in de nota van toelichting is beschreven (paragraaf 7.2): De aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit kent een aantal aanvraagvereisten. Een van deze vereisten is het overleggen van een bodemonderzoek. Ook dit aanvraagvereiste maakt deel van de bruidsschat voor bouwen, die al is opgenomen in het Invoeringsbesluit. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet maakt dit deel uit van het omgevingsplan en kunnen gemeenten dus kiezen voor het aanwijzen van locaties waar de initiatiefnemer geen bodemonderzoek hoeft te doen voorafgaand aan het bouwen, als daar een dragende onderbouwing voor is.

Voor de vergunningvrije bouwwerken bevat het Aanvullingsbesluit een instructieregel van het Rijk dat het omgevingsplan een verplichting moet bevatten om die bouwactiviteit vooraf te melden, onder overlegging van een bodemonderzoek (artikel 5.89l). Ook bij die verplichting is het mogelijk om locaties aan te wijzen waar die verplichting niet van toepassing is; dit is geëxpliciteerd in de instructieregel om gemeenten uitdrukkelijk toe te staan om de melding niet in alle gevallen van toepassing te laten zijn.

[45] De leden van de gezamenlijke fractie vragen of er regels opgenomen zijn ter voorkoming van biologische bedreigingen in de bodem.

Er zijn geen regels opgenomen ter voorkoming van de biologische bedreigingen in het Aanvullingsbesluit bodem. Dit is regelgeving op het gebied van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij. Op de invasieve soorten, zoals de Aziatische duizendknoop, is de Europese verordening invasieve uitheemse soorten van toepassing. Op de, aan deze verordening gekoppelde lijst met zorgwekkende invasieve soorten, is deze verordening van toepassing. In verordening is opgenomen dat de soorten op de lijst niet opzettelijk mogen worden vervoerd. Dit is vooral bedoeld voor de handel van invasieve soorten. Echter het staat er zodanig expliciet dat het verspreiden van grond en baggerspecie met invasieve soorten er ook onder wordt geschaard.

Indien de lokale situatie dat vereist, kan een gemeente desgewenst een regel opnemen in het Omgevingsplan.

[46] De gezamenlijke fractieleden vragen wanneer de Wet milieubeheer overgaat naar de Omgevingswet.

Bij de totstandkoming van de Omgevingswet heeft de regering gekozen voor een gefaseerde aanpak in modules. De Omgevingswet vormt de basis: deze wet bevat de kerninstrumenten voor het nieuwe omgevingsrecht. Daarnaast is in deze eerste module een aantal wetten al geïntegreerd in de Omgevingswet. Dat geldt ook voor de regels van de Wet milieubeheer over plaatsgebonden activiteiten. Met het wetsvoorstel Aanvullingswet geluid (onderdeel van de eerste module) krijgt ook hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer over geluidproductieplafonds een plek in de Omgevingswet. Na inwerkingtreding van het nieuwe stelsel bestaat de Wet milieubeheer nog uit de regelingen voor niet-plaatsgebonden handelingen, waaronder hoofdstuk 11A over de kwaliteit van werkzaamheden en de integriteit van degenen die deze werkzaamheden uitvoeren, en de regelingen over afvalstoffen. In de Omgevingswet zijn hoofdstukken gereserveerd om deze regels op een later moment te integreren. Over de inhoud en planning van latere modules ter aanvulling van de Omgevingswet moet nog worden besloten. Nadere informatie over eventuele latere modules is opgenomen in de nota naar aanleiding van het verslag bij de Omgevingswet (Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 296–298).

[47] De gezamenlijke fractieleden vragen of zij de rapportage van het Adviescollege toetsing regeldruk mogen ontvangen.

De gevraagde rapportage is te vinden op de website van het college: https://www.atr-regeldruk.nl/wp-content/uploads/2018/09/U124-Ministerie-van-IenW-Aanvullingsbesluit-bodem-w.g.pdf.

[48] In het kader van de effecten op de rechtspraak merken de gezamenlijke fractieleden op dat wanneer er de facto een beroepsmogelijkheid wordt weggenomen, er volgens hen geen sprake kan zijn van gelijke rechtsbescherming voor burgers.

Deze opmerking houdt vermoedelijk verband met de passage in de memorie van toelichting over appellabele beschikkingen op grond van de Wet bodembescherming; deze worden vrijwel geheel vervangen door algemene regels (rijksregels of regels in het omgevingsplan). In reactie hierop merkt de regering op dat het bij de stelselherziening gehanteerde uitgangspunt van een gelijkwaardige rechtsbescherming niet in de weg kan staan aan legitieme keuzes met betrekking tot het te hanteren instrumentarium. Als dat zo zou zijn, zou elke vernieuwing immers bij voorbaat onmogelijk zijn. Zoals in de betreffende passage in de toelichting is aangegeven, hebben in het verleden vergelijkbare bewegingen plaatsgevonden waarbij individuele beschikkingen zijn vervangen door algemene regels. Dit wetsvoorstel trekt die lijn door.

[49] De leden van de fracties van GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, Fractie-Otten, 50PLUS en OSF stellen gezamenlijk een aantal vragen over de gevolgen van het wetvoorstel voor de rechtspraak. Zij vragen zich af of de Raad van State alle extra zaken aankan, die eerst bij een lager hof tot afronding kwamen.

De regering benadrukt allereerst dat de rechtsgang rondom zaken over bodem niet anders is dan onder de huidige praktijk. Vergunningen of ontheffingen kennen beroep in twee instanties: bij de rechtbank en daarna de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ten aanzien van de huidige bestemmingsplannen, waarvan de regels straks opgaan in het omgevingsplan, geldt een beroep in één instantie (rechtstreeks naar de

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State). Deze lijn wordt ook gevolgd bij het omgevingsplan. In verband met het te verwachten aantal zaken is van belang dat het aantal besluitmomenten in het bodemsaneringstraject met het wetsvoorstel Aanvullingswet bodem Omgevingswet wordt teruggebracht. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in haar advies over dit wetsvoorstel opgemerkt dat ze de vereenvoudiging van de rijksregels inzake bodemsanering en deze vermindering van het aantal besluitmomenten in het bodemsaneringstraject positief beoordeelt.

Deze leden vragen hoeveel zaken de regering verwacht en wat de toename is ten opzichte van de huidige regels. Onder de nieuwe wetgeving is het mogelijk om per locatie specifieke en concrete eisen te stellen of af te zien van vergunningplichten. Dit kan juist tot minder zaken leiden omdat de regels specifiek en eenduidig zijn.

Deze leden vragen naar het plan B in het geval Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State meer zaken krijgt dan verwacht. De regering gaat de effecten van de Omgevingswet op de werklast van de rechtspraak monitoren. Daarbij kijkt ze ook specifiek naar de werklast van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Mochten zich hier problemen voordoen dan worden hier met de Raad van State afspraken over gemaakt.
De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State beschikt over een ruime mate van kennis en ervaring als het gaat om de toetsing van bestemmingplannen en over de toetsing van besluiten op grond van de Wet bodembescherming. De Afdeling bestuursrechtspraak is zich op dit moment aan het voorbereiden op de komst van de Omgevingswet. Dat geldt ook voor de rechtspraak. Het Ministerie van BZK voert daarover geregeld overleg met de Stichting studiecentrum rechtspleging, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Raad voor de Rechtspraak. Tijdens dat overleg wordt onder meer gesproken over de vormgeving van opleidingen voor de rechtspraak.

Deze leden vragen naar extra opleidingsbudget voor de rechtspraak. De regering heeft voor het jaar (2020), het jaar voorafgaand aan de voorgenomen datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet, een budget van € 600.000 vrijgemaakt voor opleidingskosten voor de Omgevingswet aanvullend op het reguliere opleidingsbudget.
De regering erkent dat de introductie van de nieuwe wetgeving voor de rechtspraktijk enige tijd tot een verzwaring van de werklast kan leiden doordat er bij aanvang mogelijk meer geprocedeerd gaat worden ook ten behoeve van jurisprudentievorming. De Omgevingswet en het wetsvoorstel Aanvullingswet bodem voorzien daarbij in uitgebreid en gefaseerd overgangsrecht. Dit betekent dat de eerste paar jaar na inwerkingtreding nog oude zaken op basis van het oude recht kunnen worden afgehandeld. Nieuwe zaken worden vanaf een half jaar na inwerkingtreding verwacht. De regering verwacht dus een meer geleidelijke overgang naar zaken onder het nieuwe recht. In het prijsakkoord met de Raad voor de rechtspraak voor de periode 2020–2022 is voorzien in dekking van deze ingeschatte werklastgevolgen. Ook zal de regering, zoals hiervoor aangegeven, gaan monitoren wat de effecten van de invoering van de Omgevingswet op de rechtspraak zijn.

[50] De gezamenlijke fractieleden vragen naar het moment en de opzet van de evaluatie van het wetsvoorstel Aanvullingswet bodem. Worden VNG, IPO, UvW, belangenorganisaties en gebruikers bij de evaluatie betrokken, zo vragen deze leden.

In de Omgevingswet is vastgelegd dat binnen vijf jaar na inwerkingtreding, en vervolgens weer na vijf jaar, een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de Omgevingswet aan het parlement wordt gestuurd. Deze evaluatie omvat het hele stelsel, dus ook de Aanvullingswet en het Aanvullingsbesluit bodem. Het wetenschappelijk rapport dat het Planbureau voor de leefomgeving op grond van de Omgevingswet ten minste eenmaal in de vier jaar uitbrengt over de ontwikkeling van de kwaliteit van bij regeling aangewezen onderdelen van de fysieke leefomgeving, kan bij de evaluatie worden gebruikt. In het nader rapport[13] bij het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet is aangegeven dat op basis van de eerste ervaringen met het nieuwe stelsel wordt bekeken in welke vorm en in welke samenstelling de evaluatie zal worden uitgevoerd. Daarbij kan per onderwerp een andere keuze worden gemaakt. De regering vindt het wel van belang dat de ervaringen van de uitvoeringspraktijk steeds worden betrokken. De precieze vormgeving en invulling van de evaluatie wordt nog uitgewerkt. Uw Kamer wordt daarover geïnformeerd.

[51] De gezamenlijke fractieleden vragen of hun beeld klopt dat het Aanvullingsbesluit bodem vooral gericht is op het tegengaan van negatieve ontwikkelingen en, als dat niet zo is, welke ruimte de decentrale overheden hebben om positieve stimulansen te geven.

Het Aanvullingsbesluit bodem bevat verschillende regels over milieubelastende activiteiten door bedrijven, die bedoeld zijn om de mogelijke negatieve gevolgen voor de bodem- en grondwaterkwaliteit te voorkomen of te beperken. Dat zijn bijvoorbeeld regels over het op of in de bodem brengen van meststoffen of grond- en baggerspecie. Het ontwerp-Aanvullingsbesluit biedt daarnaast echter ook specifieke ruimte om positieve ontwikkelingen van de bodemkwaliteit te stimuleren. Een voorbeeld daarvan is de instructieregel voor gemeenten om de landbodem in het omgevingsplan in te delen in bodemfunctieklassen. Bij die indeling moeten gemeenten rekening houden met de functie die in het omgevingsplan is toegedeeld. Zo kunnen gemeenten sturen op verbetering van de bodemkwaliteit, zodat die kwaliteit aansluit bij het beoogde gebruik van locaties.

Los van het ontwerpbesluit bevat de Omgevingswet zelf ook al een stimulans voor decentrale overheden om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving (waaronder de bodem en het grondwater) te verbeteren. Een van de maatschappelijke doelstellingen van de wet is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit (artikel 1.3 Omgevingswet). Steeds waar in de wet – of in het wetsvoorstel Aanvullingswet bodem of het ontwerpbesluit – regels zijn gesteld over het beschermen van het milieu, wordt daaronder ook het verbeteren van het milieu verstaan (zie de begripsomschrijving van beschermen van het milieu in de bijlage bij de wet). En de Omgevingswet biedt decentrale overheden de mogelijkheid om programma's vast te stellen, die gericht zijn op het bereiken van de doelstellingen voor de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld doelstellingen voor de bodem- of grondwaterkwaliteit die gemeenten of provincies in hun omgevingsvisie hebben geformuleerd.

[52] De gezamenlijke fractieleden vragen zich af of de experimenteerruimte voor bodemdalingsgebieden dichtgeregeld is en vragen of de regering het wenselijk vindt dat er lokale afwegingsruimte is voor de toepassing van innovatieve bouwmaterialen om bodemdaling tegen te

[13] Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4.

gaan en zo beheer en onderhoud van de openbare ruimte duurzamer en kwalitatief beter te maken.

Het experimenteren met bouwstoffen om de bodemdaling te vertragen juicht het kabinet toe. Echter de bouwstoffen moeten dan wel aan de algemene eisen voldoen, wanneer dit binnen het experiment niet het geval is dan wordt opnieuw een bouwstof met een IBC-kwaliteit geïntroduceerd. Deze laagwaardige vorm van recycling past immers niet binnen de doelstelling van de circulaire economie. Het ontwerp Aanvullingsbesluit biedt dan ook geen ruimte om van de generieke normen af te wijken. De uitdaging zal zijn om binnen het experiment zowel aandacht te hebben voor de civieltechnische eigenschappen als de chemische kwaliteit van de bouwstof.

[53] De leden van de fracties van GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, Fractie-Otten, 50PLUS en OSF vragen of nader kan worden omschreven wat precies bedoeld wordt met het vernietigen van graszoden als milieubelastende activiteit in paragraaf 4.118 van het Aanvullingsbesluit bodem.

Wat hier is bedoeld is een zo precies mogelijke omzetting van de bestaande regels in het Besluit gebruik meststoffen. Met het Aanvullingsbesluit bodem worden deze regels nu omgezet naar het Besluit activiteiten leefomgeving onder de Omgevingswet. Het Besluit gebruik meststoffen vervalt als de Omgevingswet in werking treedt. In de Nota van Toelichting is nauwkeurig omschreven wat er wordt bedoeld met het vernietigen van zode van gras en is ook afgebakend voor welke gronden deze regels gelden. Onder vernietigen wordt het hele proces verstaan, dat kan beginnen met een bespuiting met een middel waardoor het gewas afsterft maar ook met een mechanische bewerking, tot en met het met de bodem vermengen van het materiaal. Het gaat in deze paragraaf alleen om het vernietigen van de zode van gras op weidegronden. Weidegronden zijn landbouwgronden, natuurgronden en overige gronden die voor ten minste 50% zijn beteeld met gras dat wordt gebruikt voor beweiding van dieren of wordt gebruikt als voer voor dieren. Deze begripsomschrijving is te vinden in bijlage I bij het besluit en komt ook overeen met die in het Besluit gebruik meststoffen. In de praktijk is er bij deze regels in het Besluit gebruik meststoffen nauwelijks discussie over wat vernietigen van de zode van gras van weidegrond is.

[54] De leden van de gezamenlijke fractie vragen of het klopt dat het niet nodig is om werkzaamheden door een erkend bedrijf te laten uitvoeren. Zo ja, wat kan het bevoegd gezag doen als door ondeskundige uitvoering een afsluitende kleilaag wordt open gegraven/lekgeprikt of als een kwetsbaar bodemdalingsgebied te veel aan de lucht wordt blootgesteld of als grondwater vervuild raakt/wegstroomt? Wat is hiervan het gevolg voor de aansprakelijkheid van de particuliere eigenaar? Kan de regering aangeven of bij genoemde voorbeelden de gemeente (bodemgebruik) of de provincie (grondwater) het bevoegd gezag is?

Anders dan deze leden veronderstellen is bij de activiteit graven in de bodem met een kwaliteit boven de interventiewaarde bodemkwaliteit is altijd sprake van een erkenningsplicht voor degene die de werkzaamheden uitvoert (de aannemer die het graafwerk uitvoert). En daarmee is sprake van kwaliteitsborging. Dit volgt uit artikel 4.1232. Bij tijdelijk uitgraven en weer terugbrengen is dus geen uitzondering op deze erkenningsplicht. Die uitzondering is er wel voor de milieukundige begeleiding van de werkzaamheden. Dit volgt uit artikel 4.1233 en betreft een voortzetting van een bestaande uitzondering uit de Regeling uniforme saneringen.

Bij het tijdelijk uitnemen van grond en weer terugplaatsen van grond is zelden sprake van een diepere ontgraving waarbij een afsluitende kleilaag wordt open gegraven. Deze risico's doen zich vooral voor bij grotere/diepere ontgravingen en bij het plaatsen van mechanische boringen. Voor het plaatsen van mechanische boringen geldt daarom vanuit het Besluit bodemkwaliteit een erkenningsplicht volgens de BRL 2100 waarmee geborgd is dat bij het doorboren van ondoorlaatbare lagen deze volledig hersteld en gedicht worden. Van aansprakelijkheid in principe dan ook geen sprake; in hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting is overigens ingegaan op vraagstukken rondom privaatrechtelijke aansprakelijkheid voor grondwaterverontreiniging.

Over de milieubelastende activiteit graven in een kwetsbaar bodemdalingsgebied stelt het Rijk geen algemene regels. Een gemeente kan hier in het omgevingsplan regels voor stellen om te voorzien in de lokale beschermingsbehoefte in de betreffende gemeente.

Ter bescherming van het grondwater kunnen decentrale overheden zelf waar noodzakelijk regels stellen en maatregelen voorschrijven. De bescherming van de grondwaterkwaliteit is en blijft een gedeelde verantwoordelijkheid. Dit vraagt wel om afstemming tussen alle betrokken overheden: Rijk, provincie, waterschap en gemeente. Via verplichte instructieregels kunnen instructies worden gegeven aan provincie respectievelijk gemeenten, die vervolgens ter uitvoering daarvan regels stellen in respectievelijk de Omgevingsverordening en het Omgevingsplan.

[55] Het lijkt de gezamenlijke fractieleden nuttig om zo snel mogelijk nog een lid toe te voegen aan artikel 4.1249 van het Aanvullingsbesluit (afvaladministratie): «g. de aanbieder: degene die aansprakelijk is voor de partij grond/baggerspecie.» Hierdoor wordt het terugvinden van een veroorzaker van bodemvervuiling eenvoudiger. Wil de regering dit toezeggen?

Het is niet nodig in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) een registratie voor te schrijven van aanbieders van partijen grond of baggerspecie omdat dit al verplicht is op grond van andere regelgeving.

Op grond van artikel 10.40 Wet milieubeheer en artikel 2 van Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen is het voor iedereen aan wie grond of baggerspecie wordt afgegeven verplicht te registreren van wie dit afkomstig is. Deze informatie moet vijf jaar lang beschikbaar blijven voor het bevoegd gezag. Bij grote grondopslagen moet deze informatie gemeld worden bij het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen.

Deze verplichtingen blijven gelden naast het Bal. De eis ook in het Bal opnemen zou een dubbeling zijn.

[56] De gezamenlijk fractieleden vragen om bij het lozen van afvalwater in oppervlaktewater afkomstig van het opslaan van licht of matig verontreinigde baggerspecie, als ook het opslaan zelf, expliciet de chemische en ecologische doelen van de kaderrichtlijn water op te nemen.

Het kabinet is niet voornemens de chemische en ecologische doelen van de kaderrichtlijn water op te nemen bij de bepalingen over het opslaan van licht of matig verontreinigde baggerspecie in oppervlaktewater. De in het Besluit bodemkwaliteit opgenomen maximale waarden voor licht of matig verontreinigde baggerspecie borgen dat deze baggerspecie zonder bewerking nuttig kan worden toegepast. Voor lozingen afkomstig vanuit

op- en of overslaan van licht of matig verontreinigde baggerspecie zijn algemene regels van toepassing. Bij de vaststelling van deze algemene regels is rekening gehouden met de effecten op chemische en ecologische doelen van de kaderrichtlijn water. Daarnaast borgt het gebruik van de beste beschikbare technieken dat uitloging van verontreinigingen vanuit het opslaan van matig of licht verontreinigde baggerspecie in oppervlaktewater en het lozen van verontreinigingen tot een minimum beperkt wordt. Mocht derhalve toch een negatief effect kunnen ontstaan dan kan het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften opleggen.

[57] De gezamenlijke fractieleden vragen aan te geven hoe de gemeenten concrete handvatten hebben gekregen om activiteiten in het omgevingsplan te toetsen aan de kaderrichtlijn water.

Het is primair de provincie die samen met de waterbeheerders uitvoering geeft aan de kaderrichtlijn water en ook grondwaterrichtlijn. De provincies en waterbeheerders zetten zowel hun instrumenten als kennis in om te borgen dat de activiteiten die in het omgevingsplan gereguleerd worden in overeenstemming zijn met en uitvoering geven aan de kaderrichtlijn water. Hieronder een weergave hoe dit systeem werkt.

Met de waterprogramma's wordt uitvoering gegeven aan zowel de kaderrichtlijn water als grondwaterrichtlijn. Milieubelastende activiteiten waar de gemeente bevoegd voor is, kunnen de doelen van deze EU-richtlijnen beïnvloeden. Het is dan ook goed denkbaar dat de provincie hierover in gesprek gaat met de gemeente en, al dan niet via een instructieregel, regels in het omgevingsplan laat opnemen of aanpassen zodat het omgevingsplan in overeenstemming is met de kaderrichtlijn water.
Veel waterbeheerders zijn daarnaast al in gesprek met gemeenten in het kader van de omgevingsvisie en brengen het waterbelang via deze weg in.

Tot slot heeft de gemeente de plicht om bij het stellen van regels in haar omgevingsplan die gevolgen kan hebben voor het watersysteem, de waterbeheerder te betrekken. De waterbeheerder zal met haar kennis de gemeente adviseren over regels in het omgevingsplan en daarmee borgen dat de regels in lijn zijn met de kaderrichtlijn water.

[58] Kan de regering aangeven hoe met de Aanvullingswet bodem de komende tien jaar een verschuiving op gang zal komen dat wat nu als Best Beschikbare Alternatief wordt gezien, opschuift naar «gangbaar», zodat betere, duurzamer technieken of nieuwe inzichten sneller ingezet worden? Zie bijvoorbeeld artikel 4.1270 van het Aanvullingsbesluit, waarin wordt gesproken over «gangbare maatstaven» en «redelijkerwijs nodig».

De termen in artikel 4.1270 zien niet op de in het milieurecht gebruikte termen om te duiden dat de beste beschikbare technieken of alternatieven moeten worden ingezet om bijvoorbeeld een lozing te minimaliseren. De termen in artikel 4.1270 gaan over de nuttige toepassing van materialen in een functionele toepassing en geven aan dat er in een toepassing niet meer materiaal mag worden toegepast dan gebruikelijk is voor een dergelijke toepassing. Een veel gebruikt voorbeeld is een geluidwerende voorziening die in een gegeven situatie een hoogte van 5 meter nodig heeft voor het weren van geluid, maar in de praktijk veel hoger wordt uitgevoerd bijvoorbeeld 10 meter omdat voor het toepassen van grond in die geluidwal wordt betaald. Een initiatiefnemer heeft daarmee een financiële prikkel om over te dimensioneren. Het hogere deel van de in dit voorbeeld geschetste geluidwal is niet functioneel en daarmee in strijd

met het oogmerk van artikel 4.1270: het zuinig gebruik van grondstoffen en het doelmatig beheer van afvalstoffen.

In het Besluit bodemkwaliteit wordt niet gesproken over «beste beschikbare technieken» (zoals bij milieu of bij lozingen), maar bevat wel een vergelijkbaar mechanisme. De beoordelingsrichtlijnen, die worden aangewezen in de Regeling bodemkwaliteit, bevatten de laatste stand der techniek en worden dan ook continu aangepast aan de meest recente innovaties.

In het kader van de doelstellingen van de circulaire economie streeft het kabinet naar een verdere verduurzaming en hoogwaardige vormen van recycling. Hiervoor moeten de prikkels voor het realiseren van deze doelstellingen de goed kant op wijzen. Hierbij heb ik ook aandacht voor zuinig gebruik en doelmatig beheer van afvalstoffen, opdat deze afvalstoffen niet in grotere hoeveelheden worden toepast dan nodig voor de beoogde functionele toepassing.

[59] De leden van de gezamenlijke fractie vragen of bij de kwaliteitsklassen uitgegaan wordt van een gemiddelde kwaliteit of zijn er maximale waarden per verontreiniging/stof per deellocatie.

Voor genormeerde stoffen geldt het volgende. Om de kwaliteit van de (water)bodem en/of een partij toe te passen grond of baggerspecie in te delen in een kwaliteitsklasse, moeten de gehaltes van alle onderzochte stoffen per stof getoetst worden aan de maximale waarden die horen bij de klassegrenzen van de betreffende kwaliteitsklasse. Voldoen alle stoffen aan de klassegrenzen dan kan indeling in een kwaliteitsklasse plaatsvinden. Voor de landbodem zijn dat onder andere de kwaliteitsklassen landbouw/natuur, wonen en industrie. Overigens is dit nu in het Besluit bodemkwaliteit op gelijke wijze geregeld.

[60] De gezamenlijke fractieleden vinden het jammer dat de Aanvullingswet bodem niet expliciet inspeelt op het belang van 3D-bestemmingsplannen, waarbij ook de ondergrond wordt meegenomen. In artikel 2.4 van de Omgevingswet zou dat expliciet opgenomen kunnen worden. Zij vragen of de regering dat kan toezeggen.

Het kabinet hecht veel belang aan een goede 3D ordening van de ondergrond en aan de samenhang tussen activiteiten en bestemming in de bovengrond en in de ondergrond. Het is echter niet nodig om dit expliciet – via de Aanvullingswet bodem – te regelen in artikel 2.4 van de Omgevingswet. Dat artikel regelt dat het omgevingsplan regels over de fysieke leefomgeving bevat. Daar valt het stellen van regels over de ondergrond ook onder.

Een goede 3D ordening komt daarnaast tot uiting in de Structuurvisie Ondergrond en in de nationale omgevingsvisie (beiden van later datum dan de memorie van toelichting bij de Aanvullingswet). De leidraad van de Structuurvisie Ondergrond is duurzaam, veilig en efficiënt gebruik van bodem en ondergrond, waarbij benutten en beschermen met elkaar in balans zijn. Kernpunten hierin zijn het verbinden van ondergrond en bovengrond via driedimensionale (3D) ruimtelijke ordening, het toepassen van de watersysteembenadering, een goede samenwerking tussen alle overheden en het betrekken van de omgeving. Dit is eveneens opgenomen de nationale omgevingsvisie.

In dit kader zijn gemeenten ook gefaciliteerd door de rijksoverheid om ondergrond en 3D beleid op te nemen in hun omgevingsplannen. Bij meervoudig gebruik van de ondergrond is het zinvol een aparte paragraaf

over het gebruik van ondergrond in visies en plannen op te nemen en de verschillende activiteiten via het grondwater op elkaar af te stemmen.

De memorie van toelichting bij de Aanvullingswet heeft een sterkere focus op verontreiniging, naar de aard van de inhoud van het wetsvoorstel, terwijl de Structuurvisie ondergrond en de nationale Omgevingsvisie de ruimtelijke aspecten van de ondergrond verder uitwerken en zodoende elkaar aanvullen.

[61] Ten aanzien van de bodemfunctieklassen landbouw/natuur hebben de gezamenlijke fractieleden een aantal vragen. Het bevreemdt hen dat deze artikelen alleen zijn toegespitst op het toepassen van grond, baggerspecie en (vermengde) mijnsteen. Bodembeheer en bodemfunctiegebieden in het kader van de Omgevingswet gaan immers over meer. Zij vragen de regering om aan te geven welke artikelen gaan over biodiversiteit, bodemstructuur en bodemleven. In de toelichting wordt het wel regelmatig genoemd, maar in het Aanvullingsbesluit vinden de gezamenlijke fractieleden deze kant van de bodem onderbelicht.

De regels over het toepassen zijn overgenomen van het huidige Besluit Bodemkwaliteit. Doel van de regels is zoveel mogelijk hergebruik mogelijk te maken terwijl mens en milieu worden beschermd. Dit vraagt een nationale aanpak omdat op deze manier een markt van grond en bagger ontstaat. Biodiversiteit, bodemstructuur en bodemleven vragen meer een lokale aanpak. Er is om die reden gekozen voor de inzet van andere instrumenten dan de algemene rijksregels. De regering acht het van belang dat decentrale overheden bij het opstellen van hun omgevingsvisie aandacht hebben voor de brede kwaliteiten van het bodem- en watersysteem en de biodiversiteit. Het bodem- en watersysteem is de drager van de fysieke leefomgeving en levert een belangrijke bijdrage aan vele maatschappelijke opgaven, bijvoorbeeld op het punt van klimaatadaptatie. Aandacht voor behoud en versterking van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, waaronder het bodem- en watersysteem, is ook in lijn met het centrale doel van de Omgevingswet. Dit is aan bestuursorganen als zorg opgedragen in artikel 1.3 in samenhang met artikel 2.1 van de Omgevingswet. Een belangrijk ontwerpprincipe van de Omgevingswet is ook dat beleidsruimte is gegeven aan decentrale overheden; niet alles dat van belang is voor een goede fysieke leefomgeving wordt door het Rijk geregeld. Decentrale overheden kunnen in hun omgevingsvisie bodemgerelateerde ambities opnemen, bijvoorbeeld in termen van het bevorderen van biodiversiteit of het behoud van een open bodemstructuur en dat doorvertalen naar een programma of regels in hun omgevingsplan of verordening.

[62] De gezamenlijke fractieleden zouden het goed vinden als bij het indelen in bodemfunctieklassen ook meer gedifferentieerd kan worden, bijvoorbeeld in bodemdalingsgevoelige gebieden géén teelten/rassen die afhankelijk zijn van lage waterpeilen. Zij vragen of de regering het ermee eens is om in de voorgestelde artikelen 5.89p en 6.3 zou daarvoor een extra lid op te nemen.

De bodemfunctieklassen zijn ingericht om het hergebruik van grond te vereenvoudigen. Dit stelsel is overgenomen van het huidige Besluit bodemkwaliteit. Gemeenten kunnen waar dat nodig is aanvullende eisen stellen naar aanleiding van specifieke omstandigheden. Het is van belang dat juist die indeling eenduidig is, omdat grond en baggerspecie beweegt op een landelijke markt en dus onderling vergelijkbaar moet zijn in de toetsing aan die lokale normen.

Gemeenten in bodemdalingsgevoelige gebieden zijn zich zeer bewust van de interactie tussen bodemgebruik en het tegengaan of juist bevorderen van bodemdaling door dat gebruik. Via de instrumenten van de Omgevingswet (omgevingsvisie, programma, omgevingsplan) kunnen zij de gewenste differentiatie van bodemgebruik in samenspraak met grondeigenaren vastleggen en afdwingen. De regering acht het in lijn met de keuze «decentraal tenzij» niet noodzakelijk om op dit punt via een instructieregel van gemeenten af te dwingen dat daar lokaal beleid en regels voor komen. Gemeenten moeten goed in staat worden geacht daar in regionaal verband afspraken over te maken. Hoewel ik dus met deze leden het verband zie tussen gewassen en bodemdaling, is de regering vooralsnog niet voornemens hierover op het niveau van het Rijk instructieregels over te stellen in het Aanvullingsbesluit bodem (artikel 5.89p heeft voor de goede orde overigens uitsluitend betrekking op het indelen van de bodem in bodemfunctieklassen (klasse wonen, industrie, natuur/landbouw) en toegepaste grond en baggerspecie moet aan deze klasse worden getoetst).

[63] Naar aanleiding van het voorgestelde artikel 29, vijfde lid, Besluit bodemkwaliteit hebben de gezamenlijke fractieleden een vraag. Zij zouden het logisch vinden als de milieuverklaring bodemkwaliteit voor toepassen van grond of baggerspecie in oppervlaktewater óók stroming/opwerveling als aspect meeneemt. Dus niet alleen of het zoet of zout is of een diepe plas. Zij vragen of de regering kan aangeven of er altijd rekening gehouden wordt met mogelijke opwerveling.

De milieuverklaring bodemkwaliteit ziet op kwaliteitseisen van respectievelijk bouwstoffen, grond, baggerspecie, mijnsteen of vermengde mijnsteen. Deze kwaliteitseisen zijn gekoppeld aan getalswaarden (normen) in het Besluit en de Regeling bodemkwaliteit. Stroming/opwerveling is niet gekoppeld aan de milieuverklaring bodemkwaliteit.

Aangezien de wijze van toepassen vaak niet bekend is ten tijde van de afgifte van een milieuverklaring bodemkwaliteit wordt daarover geen informatie opgenomen in de milieuverklaring. In de omgevingsvergunning of op grond van de zorgplicht met maatwerkvoorschriften worden eisen gesteld aan vertroebeling en opwerveling. Dit zijn voorwaarden die gekoppeld zijn aan de wijze van toepassen van grond en baggerspecie. De initiatiefnemer moet hieraan invulling geven door voor de toepassing geschikte grond en baggerspecie te gebruiken die bij de voorgenomen wijze van toepassen voldoet aan de eisen voor vertroebeling en opwerveling.

[64] De gezamenlijke fractieleden vinden dat de meldingstermijn van vier weken voor (kleine) gemeenten en complexe projecten best krap is om te kunnen beoordelen of alle aangeleverde informatie klopt, of de activiteit verantwoord, of toch een vergunning verplicht en of er maatwerkvoorschriften nodig zijn. Ze willen weten hoe de regering hier tegen aankijkt.

De meldingstermijn van vier weken continueert de gangbare meldingstermijnen in het huidige recht, zoals in het Activiteitenbesluit milieubeheer. De regering vindt deze dus niet te krap. De meldingsplicht is bedoeld om het bevoegd gezag voorafgaand te informeren over de start van de activiteit. Daarbij kan het bevoegd gezag ook beoordelen of een maatwerkvoorschrift nodig is. De melding is niet bedoeld om voorafgaand te beoordelen of een activiteit toegelaten kan worden. Na het doen van de melding en het verstrijken van de meldingstermijn mag de activiteit starten, waarbij aan de algemene regels voor de activiteit moet worden voldaan. Ook is de melding niet bedoeld om na te gaan of een vergunningplicht geldt. Als een vergunningplicht is aangewezen, bijvoorbeeld in

het Bal of in het omgevingsplan is het de verantwoordelijkheid voor degene die de activiteit wil verrichten om deze voor de start aan te vragen. Om na te gaan of een vergunningplicht geldt, kan de initiatiefnemer gebruik maken van de vergunningcheck in het DSO of de initiatiefnemer kan informeren bij het bevoegd gezag. Het ligt voor de hand dat het bevoegd gezag de initiatiefnemer informeert als de activiteit die gemeld wordt toch vergunningplichtig is. Maar ook na het de termijn van vier weken kan het bevoegd gezag een maatwerkvoorschrift opleggen of handhavend optreden tegen het verrichten van een vergunningplichtige activiteit zonder vergunning.

[65] De leden van de D66-fractie vragen naar de stand van zaken omtrent de saneringsopgaven en naar de kosten voor beheers en saneringsactiviteiten, mede in het licht van de recente ontwikkelingen op het gebied van PFAS.

Voor het antwoord op deze vragen van de leden van de D66-fractie wordt verwezen naar de antwoorden op de vragen [5, 12, 14, 16, 30].

[66] De leden van de D66-fractie constateren dat omgevingsdiensten zowel adviseren als handhaven. Ze vragen naar de mening van de regering over deze combinatie van taken en de extra aandacht die dit vraagt van omgevingsdiensten bovenop de inspanningen in het kader van VTH.

Het bevoegd gezag (gemeente of provincie) kan bij een omgevingsdienst een adviestaak beleggen. Bijvoorbeeld bij de totstandkoming van een omgevingsplan. De adviestaak is een extra taak naast de verplichte taken op gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het is logisch dat omgevingsdiensten en het bevoegd gezag onderling afspraken maken over de uitvoering van de adviestaken. Dit is inherent aan het gedachtengoed van het VTH-stelsel.

Uiteraard is scheiding van rollen belangrijk. Onder de Omgevingswet is het bevoegd gezag, zoals ook nu onder de Wabo, verplicht een verordening op te stellen voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving. In deze verordening wordt verwezen naar een set kwaliteitscriteria. In de verordening staat dat voor de specialistische functies een scheiding op object- of dossierniveau geldt. Een specialist die een advies heeft uitgebracht in het vergunningverleningsproces voor een bepaald dossier kan niet dezelfde zijn die in het toezicht- en handhavingsproces een advies opstelt voor ditzelfde dossier. Deze lijn kan ook worden doorgetrokken voor adviestaken.

[67] De Integrale Adviescommissie Omgevingswet schrijft dat de verantwoordelijkheden voor het beheer van grondwaterkwaliteit, alsook het daarmee samenhangende beheer van grondwaterkwantiteit, onduidelijk blijft. Met de verwachte toename van de problematiek van de klimaatverandering is het extra noodzakelijk deze onduidelijkheid weg te nemen. Wat doet de regering met de adviezen van de Integrale Adviescommissie Omgevingswet, die tot een drietal concrete oplossingsrichtingen komt om de onduidelijkheid in de nieuwe wetgeving op te lossen?

De Omgevingswet verandert niets aan de verantwoordelijkheden voor de grondwaterkwaliteit. Grondwater is en blijft één van de onderdelen van de fysieke leefomgeving waarvoor het niet goed mogelijk is om één bestuursorgaan aan te wijzen dat integraal beheerverantwoordelijk is.[14] Dat betekent dat bestuurlijke samenwerking en co-actorschap onont-

[14] Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 7, blz. 8–10.

beerlijk zijn, waarbij elk bestuursorgaan vanuit zijn eigen taken en bevoegdheden een deel van de grondwateropgaven aanpakt. In een eerdere evaluatie van de praktijk van het grondwaterbeheer is bovendien de conclusie getrokken dat er geen directe aanleiding is om de bestaande bevoegdheidsverdeling te wijzigen[15]. De suggestie van de Adviescommissie om één grondwaterbeheerder aan te wijzen, niet alleen voor het beheer van de waterkwaliteit maar ook voor het beheer van de waterkwantiteit, is in dit licht niet overgenomen.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is conform het advies de bevoegdheidsverdeling bij grondwater verhelderd. Ook is in de memorie van toelichting aandacht geschonken aan de coördinerende rol van de provincie en aan de overdracht van kennis door de provincie aan de gemeenten. Ook in de nota van toelichting op het ontwerp Aanvullingsbesluit bodem worden passages hierover opgenomen (in hoofdstuk 6). Het advies van de commissie om bij de vergunningverlening voorwaarden op te nemen over de beëindiging van de onttrekking, volgt al uit het samenstel van beoordelingsregels voor wateronttrekkingsactiviteiten in het Besluit kwaliteit leefomgeving. De relatie tussen onttrekkingen en verontreinigingspluimen is één van de onderwerpen waar het bevoegd gezag aandacht aan moet besteden. Zie ook het antwoord op vraag [40].

[68] De leden van de D66-fractie wijzen op een motie die is aangenomen in de Tweede Kamer die stelt dat het uitgangspunt van de Aanvullingswet bodem Omgevingswet «de vervuiler betaalt» moet zijn.[16] Toenmalig Staatssecretaris Van Veldhoven heeft in februari van dit jaar aangegeven dat er geld is vrijgemaakt voor het probleem rondom het dumpen van drugsafval. De gemeente spelen een aanzienlijke rol bij het opruimen van het drugsafval. De D66-fractieleden hebben hier een aantal vragen over. Zij vragen of het bedrag dat vrij is gemaakt voldoende is gebleken. En heeft de regering nagedacht over een structurele financiële oplossing voor gemeenten die te maken krijgen met drugsafval?

Vanuit het Rijk was voor de jaren 2015, 2016 en 2017 in totaal € 3 miljoen beschikbaar gesteld voor het co-financieren van de opruimkosten van drugsdumpingen, via een amendement op de begroting van Infrastructuur en Waterstaat. De totale onderbesteding van deze afgelopen, tijdelijke co-financieringsregeling bedroeg € 1,2 miljoen. De meeste provincies hebben inmiddels provinciale subsidieregelingen ingesteld, die worden gevoed door de resterende € 1,2 miljoen vanuit het Rijk. Het kabinet maakt voor de periode 2019 tot en met 2024 structureel nog € 1 miljoen per jaar vrij op de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid om de directe kosten van het opruimen van drugsdumpingen te kunnen (co)financieren. Hieruit dient 100% van de directe opruimkosten op particulier terrein te worden gefinancierd. Op basis van een raming van een onafhankelijk onderzoeksbureau is hiervoor naar inschatting van IPO en VNG de komende jaren circa € 400.000 per jaar nodig. Dan blijft er nog een substantieel bedrag over dat beschikbaar is voor de cofinanciering van de opruimkosten op gemeentegrond. Betrokken partners, waaronder het IPO en VNG, zijn positief over deze voorstellen.

[69] De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering ervoor zorgt dat de gemeenten in de provincies Gelderland, Brabant en Limburg niet onevenredig zwaar de financiële lasten moeten dragen voor gedumpt drugsafval. En tot slot: hoe verhoudt deze problematiek zich tot de Aanvullingswet bodem Omgevingswet?

---

[15] Kamerstukken II 2014/15, 27 625, nr. 341.
[16] Kamerstukken II 2018/19, 34 864, nr. 13.

Vanuit het Rijk was voor de jaren 2015, 2016 en 2017 in totaal € 3 miljoen beschikbaar gesteld voor het co-financieren van de opruimkosten van drugsdumpingen, via een amendement op de begroting van Infrastructuur en Waterstaat. Bij deze inmiddels afgelopen, tijdelijke co-financieringsregeling was er sprake van een verdeelsleutel. Deze verdeelsleutel diende als maatstaf voor de toekenning aan de afzonderlijke provincies van hun aandeel die het provinciefonds beschikbaar stelde. De verdeelsleutel was gebaseerd op het aantal gevallen van drugsdumpingen dat in de voorafgaande jaar bij de provincies gemeld en opgeruimd is. Op 4 juli jl. is in een brief door de Minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer een nieuwe regeling toegezegd. Het kabinet maakt voor de periode 2019 tot en met 2024 structureel nog € 1 miljoen per jaar vrij op de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid om de directe kosten van het opruimen van drugsdumpingen te kunnen (co)financieren. Met de beschikbaar gestelde middelen zullen de particuliere grondeigenaren volledig worden gecompenseerd voor de directe opruimkosten van drugsdumpingen op hun grond en worden ook gemeenten voor een gedeelte gecompenseerd voor de financiële gevolgen van drugsdumpingen. De middelen zijn nog niet beschikbaar. Net als in de oude regeling zal ook in de nieuwe regeling rekening worden gehouden met provincies die onevenredig zwaar worden getroffen.

[70 en 71] De leden van de fractie van de ChristenUnie spreken hun waardering uit voor de grote inspanning die geleverd wordt om een helder, toegankelijk en eenvoudiger stelsel voor het omgevingsrecht te creëren. Zij stellen enkele vragen over de ordening en de kwaliteit van de wetten en besluiten met betrekking tot bodem in het nieuwe stelsel, afgezet tegen de situatie in het oude stelsel.

De regering dankt deze leden voor de uitgesproken waardering. Een van de verbeterdoelen van de stelselherziening is het vergroten van de toegankelijkheid voor de gebruiker. Net als bij andere stelselherzieningen gaat dat gepaard met het vervangen van een oude ordening van wetten en besluiten door een nieuwe ordening. Deze leden wijzen hier zelf ook op. Een stelselherziening vergt daarom altijd gewenning bij degenen die ermee gaan werken, of dat nu overheden zijn of burgers en bedrijven. Het duurt enige tijd voordat een nieuwe ordening en een aangepast instrumentarium zijn geïnternaliseerd. Vanuit het interbestuurlijke programma «Aan de slag met de Omgevingswet» wordt onder meer aan decentrale overheden ondersteuning geboden bij de implementatie van de Omgevingswet. Het aspect van gedragsverandering waar deze leden op wijzen, is onderdeel van dit implementatietraject.

In verband met de ordening van de regelgeving wijzen deze leden op de relatie en de grensvlakken tussen de verschillende wetten en besluiten. Hierover kan het volgende worden opgemerkt. Met dit wetsvoorstel wordt de Wet bodembescherming ingetrokken. De onderwerpen die nu in die wet zijn geregeld krijgen, voor zover in verband met de beleidsvernieuwing bodem nog relevant en na aanpassingen vanwege de inbouw in het stelsel van de Omgevingswet, een plaats in dat stelsel. Deze onderwerpen worden voortaan op het niveau van de formele wet samenhangend geregeld binnen één integratiekader. Ook op AMvB-niveau vindt een herordening van regels plaats. De nieuwe regels komen in de plaats van de huidige regels voor het beheer van bodemkwaliteit, waaronder de regels uit het Besluit uniforme saneringen, het Besluit gebruik meststoffen en het Besluit verplicht bodemonderzoek bedrijfsterreinen (deze besluiten worden door het Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet ingetrokken) en een deel van de regels uit het Besluit bodemkwaliteit. Het Stortbesluit bodembescherming en het Infiltratiebesluit bodembescherming worden ingetrokken via het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

Leidend bij de inbouw van het onderwerp bodem in de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet is het onderscheid tussen de vier op die wet gebaseerde AMvB's. De grensvlakken tussen deze AMvB's worden bepaald door de doelgroep en de inhoud van de regels: direct werkende inhoudelijke regels zijn opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving, inhoudelijke regels voor bestuursorganen in het Besluit kwaliteit leefomgeving en procedurele en algemene onderwerpen in het Omgevingsbesluit. Binnen deze AMvB's is vervolgens een nadere structuur aangebracht. Zo is het Besluit kwaliteit leefomgeving ingedeeld in hoofdstukken die zijn geordend naar instrument (omgevingsplan, omgevingsvergunning en dergelijke) en is het Besluit activiteiten leefomgeving geordend naar activiteit (zo voegt het Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet aan het Besluit activiteiten leefomgeving regels toe over onder meer de volgende milieubelastende activiteiten: het saneren van de bodem, het op of in de bodem brengen van meststoffen en het toepassen van grond of baggerspecie). Deze heldere indelingscriteria maken de regels voor de gebruiker eenvoudig vindbaar. De inhoud van eerdergenoemde huidige AMvB's is, langs deze lijnen opnieuw geordend en voor zover nog relevant in verband met de beleidsvernieuwing bodem, opgenomen in genoemde vier AMvB's onder de Omgevingswet.

Naar de mening van de regering is hiermee sprake van een betere ordening – en in zoverre ook een betere kwaliteit – van de regels in vergelijking met het oude stelsel. De kwaliteit van de regelgeving wordt overigens niet alleen bepaald door de ordening van de regels, maar ook door het instrumentenpakket en de gebruikte terminologie. Ook in deze opzichten levert integratie van bodem in het stelsel van de Omgevingswet winst op.

Deze leden zien een verschuiving van een gereguleerde aanpak naar meer bestuurlijke afwegingsruimte en vragen in hoeverre binnen het nieuwe stelsel is geborgd dat de provincie haar coördinerende rol op regionaal en provinciaal niveau kan spelen. Het stelsel van de Omgevingswet biedt diverse instrumenten waarmee bestuursorganen hun taken ten aanzien van de fysieke leefomgeving kunnen uitvoeren. Via de aanvullingsregelgeving worden die voor bodem geconcretiseerd per bestuurslaag. Daarbij behoudt de provincie haar coördinerende rol op regionaal en provinciaal niveau. Zij kan daarvoor onder meer instructieregels stellen over de uitoefening van bevoegdheden door gemeenten. Daarmee kan gericht doorwerking worden gegeven aan provinciale belangen voor zover die niet op een doelmatige of doeltreffende manier door het gemeentebestuur kunnen worden behartigd. Hiermee kan worden voorzien in regulering op maat, met behoud van zo veel mogelijk bestuurlijke afwegingsruimte voor gemeenten.

Deze leden wijzen op de verschuiving van «saneren» naar «gebiedsbenadering» en vragen hoe kan worden voorkomen dat er grote verschillen ontstaan in decentrale visie en wetgeving tussen een gemeente en haar buurgemeenten. De Omgevingswet kent als uitgangspunt dat de gemeente primair verantwoordelijk is en blijft voor de zorg van de fysieke leefomgeving («decentraal tenzij»). Dit heeft op onderdelen geleid tot een verschuiving van taken van provincies naar gemeenten.[17] Het vergroten van de mogelijkheden tot het voeren van gebiedsspecifiek beleid is een direct uitvloeisel van een van de verbeterdoelen van deze stelselherziening, te weten het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving. Dit kan leiden tot verschillen tussen

[17] Nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet, p. 85–86.

gemeenten. Tegelijkertijd bevat het stelsel van de Omgevingswet in samenhang met het algemene bestuursrecht waarborgen tegen al te grote verschillen. Zo moeten gemeenten bij het vaststellen van hun omgevingsvisie rekening houden met beleidsuitspraken opgenomen in de nationale en provinciale omgevingsvisie en zijn gemeenten ervoor verantwoordelijk om ook rekening te houden met andere gemeenten (dit volgt ook uit artikel 2.2 van de Omgevingswet). Ook moet een gemeente eventuele instructieregels (en instructies) van Rijk of provincie in acht nemen.

[72] De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen enkele vragen over het primaat van de wetgever en de democratische legitimatie van regelgeving. Vergelijkbare vragen zijn aan de orde geweest bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Omgevingswet en de Tweede Kamerbehandeling van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet. Voor een uitgebreider exposé over de staatsrechtelijke aspecten kan ook worden verwezen naar de brief van 22 oktober 2018 (Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 6). Hetgeen in dat kader in algemene zin is gewisseld geldt ook voor aanvullingssporen zoals het aanvullingsspoor bodem.

Over de democratische legitimatie van regelgeving kan het volgende worden opgemerkt. Uitgangspunt is dat ontwerp-AMvB's binnen het stelsel van de Omgevingswet (zoals het ontwerp van het Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet) en ook toekomstige wijzigingen daarvan bij het parlement worden voorgehangen. Dit geeft beide kamers van de Staten-Generaal de mogelijkheid om over de inhoud van de AMvB's met de verantwoordelijke bewindspersoon van gedachten te wisselen. Hoewel het recht van amendement ontbreekt, kunnen beide kamers via moties aandringen op wijzigingen in de AMvB's. Van deze mogelijkheid is reeds gebruik gemaakt. De brief van 9 juli 2018 over de hoofdlijnen van het ontwerp-Invoeringsbesluit Omgevingswet bevat een overzicht van de wijzigingen die in dat spoor als gevolg van moties worden aangebracht in de Omgevingswet of in de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving.[18] Ook al eerder, bij de totstandkoming van de vier basis-AMvB's onder de Omgevingswet, hebben aangenomen moties en toezeggingen aan het parlement tijdens de voorhang geleid tot aanpassingen in de betrokken besluiten of de daarbij behorende toelichting. De parlementaire betrokkenheid bij de uitvoeringsregelgeving wordt voortgezet bij volgende stappen binnen de stelselherziening zoals de aanvullingsbesluiten. Dat is gewaarborgd in artikel 23.5 van de Omgevingswet. Het voorleggen van ontwerp-AMvB's aan beide Kamers van de Staten-Generaal borgt dat daarover vroegtijdig een openbaar debat kan plaatsvinden. Dat geldt dus ook voor het Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet, met inbegrip van de beleidsrijke omzettingen daarbinnen zoals de regels over het saneren van de bodem, en voor latere wijzigingen.

In het wetsvoorstel Aanvullingswet bodem Omgevingswet is wat betreft de verdeling van onderwerpen over de wet en lagere niveaus van regelgeving aangesloten bij de keuzes die door de formele wetgever bij de Omgevingswet zijn gemaakt. Wettelijke sturing gebeurt niet alleen door regeling op wetsniveau maar ook door delegatiegrondslagen inhoudelijk te normeren en te begrenzen. Dit gebeurt onder meer via verplichtingen tot het stellen van regels (zie bijvoorbeeld de aanvulling in dit wetsvoorstel van artikel 2.28 van de Omgevingswet over verplichte instructieregels van het Rijk over het omgevingsplan). Daarnaast is in de Omgevingswet aangegeven met het oog op welk doel of specifiek belangenkader regels bij AMvB kunnen worden gesteld. Daarmee wordt de bevoegdheid zowel inhoudelijk genormeerd als begrensd. Deze en

[18] Kamerstukken II 2017/18, 33 118, nr. 111.

andere vormen van wettelijke sturing op uitoefening van regelgevende bevoegdheden gelden ook voor eventuele toekomstige wijzigingen. Verder merk ik op dat de Afdeling advisering van de Raad van State heeft aangegeven dat zij de door de wetgever bij de Omgevingswet gemaakte keuzes voor het nieuwe stelsel, waaronder de keuze van de algemene maatregel van bestuur als basisniveau voor inhoudelijke normstelling, als uitgangspunt neemt voor de verdere advisering.[19]

Over het gebruik van de experimenteerbepaling kan het volgende worden opgemerkt. Anders dan de leden van de fractie van de ChristenUnie lijken te veronderstellen, wordt de wettelijke experimenteerbepaling van artikel 23.3 van de Omgevingswet in dat artikel al begrensd. Zo kan een experiment alleen worden aangewezen als het, met het oog op duurzame ontwikkeling, beoogt bij te dragen aan het nastreven van het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. De Omgevingswet bevat daarnaast een aantal inhoudelijke waarborgen voor de algemene maatregel van bestuur waarin het experiment wordt opgenomen. Zo mag het experiment niet langer duren dan nodig voor het doel van het experiment en mag niet langer dan tien jaar worden afgeweken van omgevingswaarden. De parlementaire betrokkenheid bij het experiment is verzekerd door een voorhangprocedure voor te schrijven.

Voor een reactie op het advies van de Integrale Adviescommissie Omgevingswet over het wetsvoorstel Aanvullingswet bodem met betrekking tot de noodzaak van nadere regels bij het afwijken van voorkeurswaarden wordt kortheidshalve verwezen naar de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 15 maart 2019 (Kamerstukken I 2018/19, 33 118, AT, p. 3–4) en de daarbij behorende bijlage 4.

Deze leden vragen verder hoe de regering kan voorkomen dat de regelgevende bevoegdheid van de waterschapsbesturen door het Rijk wordt aangetast, bijvoorbeeld in projectbesluiten. Deze vraag is volgens hen met name van belang in verband met de vervuiling en het beheer van grondwater en in de voorziening van drinkwater.
De onderliggende notitie waar deze leden naar verwijzen, stelt dat de Omgevingswet slechts beperkte waarborgen bevat tegen potentiële aantastingen van de regelgevende bevoegdheid van het waterschapsbestuur door de regering, onder andere doordat het subsidiariteitsvereiste (artikel 2.3 Omgevingswet) slechts ziet op de verhoudingen tussen het Rijk enerzijds en provincie- en gemeentebestuur anderzijds. In reactie op deze vraag wordt het volgende opgemerkt. De waterschapstaken met betrekking tot de fysieke leefomgeving zijn wettelijk geregeld; zie artikel 2.17 van de Omgevingswet, dat ook verwijst naar op grond van andere wetten (waaronder op grond van de Waterschapswet – in samenhang met de provinciale verordening – aan het waterschapsbestuur toegedeelde taken).

Het klopt dat het subsidiariteitsvereiste van artikel 2.3 van de Omgevingswet alleen ziet op de verhouding tussen het Rijk enerzijds en provincies en gemeenten anderzijds, respectievelijk op de verhouding tussen provincies en gemeenten. Het in artikel 2.2, derde lid, van de Omgevingswet neergelegde beginsel van «minst belastende interventie» heeft echter wel een brede werking en ziet dus ook op de verhouding

[19] Adviezen over de Aanvullingswet bodem Omgevingswet, (Kamerstukken II 2017/18, 34 864, nr. 4) en de Aanvullingswet geluid Omgevingswet (Kamerstukken II 2018/19, 35 054, nr. 4). In het advies over de vier algemene maatregelen van bestuur en de Invoeringswet Omgevingswet is deze lijn gecontinueerd (Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4).

tussen het Rijk en waterschappen, onder andere wanneer een rijksprojectbesluit wordt vastgesteld. Dit artikellid is bij amendement in de Omgevingswet opgenomen. Uit dit beginsel vloeit voort dat een bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden zo min mogelijk treedt in de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen.[20] Daarnaast is in bijzondere wettelijke bepalingen geborgd dat niet lichtvaardig door het Rijk kan worden getreden in de bevoegdheden van het waterschap (bijvoorbeeld artikel 5.53, vierde lid, Omgevingswet).

[73] De leden van de ChristenUnie-fractie vragen een overzicht van de alle ZZS-en en het aantal spoedlocaties. Tevens vragen deze leden naar de afspraken die de regering gemaakt heeft over de aanpak en de financiering. Daarnaast vragen de leden naar hoe voorkomen kan worden dat gemeenten geen prioriteit geven aan het saneren van bronlocaties die een gevaar vormen voor de kwaliteit van het grondwater, de winning van drinkwater en het beheer van de natuur.

Het overzicht van alle ZZS-en is te vinden op de website van het RIVM.[21]

Voor de aanpak van spoedlocaties, PFAS en lood wordt verwezen naar het antwoord op de vragen [5,12, 14, 16, 29, 30].

Over de aanpak voor het saneren van de bronlocaties door gemeenten zijn afspraken gemaakt in het Bodemconvenant voor de aanpak van de spoedlocaties. De bevoegdheidsverdeling in de Omgevingswet heeft als consequentie dat de gemeente verantwoordelijk is voor de vaste bodem in relatie tot boven- en ondergrondse functies en de provincie voor het grondwater.

De provincie voert overleg met gemeenten over locaties die het meest bedreigend zijn voor de kwaliteit van grondwater en drinkwaterwinning. De gemeente kan sturen op sanering van die locaties onder meer via het omgevingsplan en door ambtshalve maatwerkvoorschriften op bodemsaneringen die bij herontwikkeling plaatsvinden. Als ultimum remedium geeft de Omgevingswet een bevoegdheid aan provincies om instructies of instructieregels vast te stellen voor gemeenten als de gemeentelijke medewerking noodzakelijk is om de provinciale taak uit te oefenen.

Tevens wordt met de Aanvullingswet natuur de natuurregelgeving opgenomen in de Omgevingswet. Deze borgt de belangen (plant en dier) waarop wordt gedoeld. Daarmee biedt de Omgevingswet verschillende instrumenten om met het oog op bescherming van natuurwaarden Natura 2000-gebieden en de dieren en planten van beschermde soorten maatregelen te treffen.

[74] De leden van de fractie van de Christen Unie vragen hoe de regering bevordert dat initiatiefnemers en bevoegde gezagen bij participatie inzetten op de drie aspecten van Tonkens en Hurenkamp[22] om recht te kunnen doen aan de genoemde verschuiving in de wetgeving en dynamiek met betrekking tot de bodem. Zij vragen hoe de regering de

---

[20] Zie de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel Omgevingswet (Kamerstukken I 2015/16, 33 962, E, p. 9).

[21] Https://rvszoeksysteem.rivm.nl/ZZSlijst/TotaleLijst.

[22] Tonkens en Hurenkamp stellen in hun «Werknotitie effectieve burgerparticipatie» (dd. 12 april 2019) dat participatie alleen effectief is als a) participatie gericht is op het vergroten macht en invloed, b) participatie gericht is op uiteenlopende categorieën burgers, en 3) als de participatie gestructureerd is als proces, en gestructureerd is in de tijd.

positie van «zwakke betrokkenen»[23] in het participatieve proces kan versterken indien initiatiefnemers en/of gezagen dit proces met onvoldoende aandacht voor de belangen van deze zwakke betrokkenen uitvoeren of al uitgevoerd hebben?

Met de Omgevingswet wordt participatie gestimuleerd. Ook wanneer algemene regels worden gesteld door decentrale overheden, zoals bij het omgevingsplan, gelden er waarborgen voor participatie. Zo geldt een motiveringsplicht voor participatie bij het vaststellen van het omgevingsplan. De gemeenteraad kan kaders stellen voor participatie en daarop controleren. Met de voorgenomen wijziging van artikel 150 van de Gemeentewet wordt dit ook vastgelegd in de wet. Gemeenteraden stellen na wijziging – van de Gemeentewet die nog bij Uw Kamer aanhangig wordt gemaakt – bij verordening regels over participatie. Op deze wijze wordt het debat hierover gestimuleerd en is voor alle partijen inzichtelijk op welke wijze een participatieproces verloopt.

Participatie is te allen tijde maatwerk. Tonkens en Hurenkamp noemen in hun Werknotitie hierbij enkele uitdagingen en mogelijke oplossingen. Ook in andere onderzoeken worden nuttige suggesties en aanbevelingen gedaan voor een effectief participatieproces. De drie aspecten die Tonkens en Hurenkamp in de Werknotitie noemen, zijn belangrijk maar niet uitputtend. Zo noemt de Nationale ombudsman in zijn onderzoek duidelijkheid over de kaders, een open houding en gedrag van de betrokken ambtenaren, het beschikbaar stellen van voldoende tijd en geld en de evaluatie van het participatieproces als belangrijke aspecten.[24]

Het kabinet heeft de Inspiratiegids Participatie Omgevingswet opgesteld met praktijkverhalen, tips en aanbevelingen voor bestuursorganen en initiatiefnemers. Expliciet wordt in de gids aandacht geschonken aan het gegeven van «zwakke betrokkenen». Bijvoorbeeld in het nieuwe praktijkverhaal over de samenwerking tussen gemeente Wierden en het buurtschap Notter-Zuna.

In de gids wordt ook verwezen naar relevante literatuur. Er zal ook een verwijzing worden opgenomen naar de werknotitie van Tonkens en Hurenkamp.

De regering heeft het vertrouwen dat initiatiefnemers en bestuursorganen de verantwoordelijkheid nemen om in het participatieproces iedereen te laten meetellen. Mocht onvoldoende aandacht zijn geschonken aan de belangen van deze zwakke betrokkenen, dan kan de gemeenteraad daarop bijsturen.

[75, 76] De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen met betrekking tot DSO en de bodem een aantal vragen. Welke reguliere en aanvullende instrumenten van de Omgevingswet zijn nodig voor het uitvoeren van de Aanvullingswet bodem? Zijn instrumenten klaar op 1 januari 2020, zodat er voldoende tijd is om te oefenen? Indien deze instrumenten later klaar zijn dan 1 januari 2020, is de resterende tijd in de ogen van de gebruikers voldoende? Zo nee, hoe gaat de regering hiermee om? Is een meer «geleidelijke» invoering mogelijk?

---

[23] Onder «zwakke betrokkenen» verstaan de ChristenUnie-fractieleden partijen als burgers of belangengroepen die weinig institutionele macht hebben, die vaak een achterstandspositie in kennis en netwerk hebben, en die geen of beperkte financiële middelen hebben om een rechtszaak te starten.

[24] «Een goed begin is het halve werk. Een onderzoek naar participatie bij infrastructurele rijksprojecten». 10 oktober 2019 | Rapportnummer: 2019/041.

Het aanvullingsspoor bodem sluit aan bij de instrumenten van de Omgevingswet: de algemene regels, (waaronder de decentrale regels in de omgevingsverordening, waterschapsverordening, omgevingsplan, de algemene regels in de basis AMvB's), de omgevingsvisie, het programma, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Er is voor het aanvullingspoor bodem niet voorzien in aanvullende kerninstrumenten. De regering acht het van belang dat dit instrumentarium van de Omgevingswet tijdig in het DSO beschikbaar komt.

Voorzien wordt dat de belangrijkste van deze instrumenten technisch beschikbaar zijn in het DSO op 1 januari 2020. Tevens is het basisniveau van het DSO voldoende klaar om in 2020 te kunnen starten met aansluiten, oefenen en vullen van het DSO. Gekozen is voor een stapsgewijze invoering met voldoende tijd om te oefenen. De invoeringsbegeleiding is daarbij een onmisbaar onderdeel van de stelselwijziging en heeft uiteraard ook betrekking op de aanvullingssporen. Onder meer het programma Aan de Slag met de Omgevingswet, een samenwerkingsprogramma van gemeenten (VNG), provincies (IPO), waterschappen (UvW) en het Rijk, voorziet hierin.
Na inwerkingtreding gaat het oefenen en (aan)vullen verder, onder meer omdat er voor gemeenten en waterschappen sprake is van een transitieperiode voor het omzetten van het omgevingsplan en waterschapsverordening die voldoet aan de Omgevingswet. Deze periode kunnen zij benutten om regelgeving specifieker en gebruikersgericht toegankelijk te maken. Daarbij kunnen en mogen overheden eigen keuzes maken in het tempo, volledigheid en diepgang van bijvoorbeeld vragenbomen en zo hun dienstverleningsniveau bepalen.

[77] De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering kan garanderen dat de kwaliteit van de bodem, het oppervlaktewater en het grondwater door de Aanvullingswet bodem Omgevingswet en het Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet op het huidige niveau blijft en of de regering niet zou moeten streven naar verbetering van die kwaliteit.

Ook voor het Aanvullingsspoor bodem is het algemene uitgangspunt van de regering dat het beschermingsniveau van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit gelijkwaardig blijft aan het huidige niveau. Het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau betekent daarbij niet dat elke bepaling op dezelfde wijze terugkomt, maar dat over het geheel gezien hetzelfde beschermingsniveau wordt geboden als de Wet bodembescherming en de daarop gebaseerde besluiten en regelingen bieden.
Vanzelfsprekend kan de regering niet garanderen dat de kwaliteit van de bodem, het grondwater en het oppervlaktewater op iedere locatie in Nederland op het huidige niveau blijft. De fysieke leefomgeving wordt immers gebruikt voor activiteiten en dat brengt inherente risico's voor de kwaliteit van die leefomgeving met zich mee. De regelgeving draagt wel bij aan het behoud van de kwaliteit van de bodem. Zo worden via het aanvullingsspoor bodem preventieve regels in het stelsel van de Omgevingswet opgenomen. Het voorkomen van nieuwe verontreiniging of aantasting is een van de pijlers van het nieuwe wettelijke instrumentarium voor bodem. Dit gebeurt onder andere door het gebruik van zorgplichten en (algemene) regels voor burgers en bedrijven. Verder zijn er regels om in geval van verontreiniging op te kunnen treden om zo achteruitgang te voorkomen; denk aan regels over het saneren van de bodem en over de toevalsvondst van verontreiniging op of in de bodem. Dit is verdere uitwerking van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet: met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op – onder meer – het bereiken en in stand houden van

een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur (artikel 1.3).
Met het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht, inclusief het aanvullingsspoor bodem, wordt een gelijkwaardig niveau van bescherming van de fysieke leefomgeving als in het huidige recht bereikt. Dat beschermingsniveau ontstaat, net als voorheen, door een samenspel van keuzes op lokaal, regionaal en landelijk niveau. Het nieuwe stelsel, inclusief het aanvullingsspoor bodem, stimuleert bovendien dat de kwaliteit van de fysieke leefomgeving ook verbetert. Kortheidshalve wordt voor een verdere uitleg hierover verwezen naar het antwoord op vragen [25, 51].

De Minister voor Milieu en Wonen,
S. van Veldhoven-van der Meer