

Bijlage 4

Reactie op het advies van de Integrale Adviescommissie Omgevingswet over het wetsvoorstel Aanvullingswet bodem

De Integrale Adviescommissie Omgevingswet heeft één advies gegeven op zowel het wetsvoorstel Aanvullingswet bodem als het wetsvoorstel Aanvullingswet geluid. Hieronder is toegelicht hoe het advies is verwerkt in het wetsvoorstel Aanvullingswet bodem, omdat dit momenteel bij uw Kamer voorligt. Bij de behandeling van het wetsvoorstel Aanvullingswet geluid zal u worden geïnformeerd over de wijze van verwerking in dat wetsvoorstel.

De Adviescommissie Omgevingswet heeft haar advies over de wetsvoorstellen Aanvullingswetten bodem en geluid opgebouwd aan de hand van een aantal specifieke vragen die naar voren kwamen uit de consultatie. Drie vragen hiervan zijn relevant voor het wetsvoorstel Aanvullingswet bodem. Deze vragen hebben betrekking op de volgende onderwerpen:

1. de noodzaak voor nadere regels bij afwijking van voorkeurswaarden,
2. grondwaterkwaliteit en bodemverontreiniging,
3. bodembeheer is meer dan humane risico's

Hieronder wordt per vraag/onderwerp kort het advies geschetst en vervolgens wordt een reactie op het advies gegeven.

Ad 1. De noodzaak voor nadere regels bij afwijking van voorkeurswaarden

De commissie geeft aan dat het wetsvoorstel Aanvullingswet bodem, in lijn met het stelsel van de Omgevingswet, uitgaat van "decentraal, tenzij". Binnen de door het Rijk aangegeven bandbreedtes kan de gemeente zelf regels stellen in het omgevingsplan. De adviescommissie heeft zich daarbij gebogen over de vraag of het wenselijk is dat het Rijk of de provincie via instructieregels gaat sturen op de invulling van de beleidsruimte tussen de voorkeurs- en maximale waarden. De adviescommissie pleit ten eerste voor het niet verder dichtregelen van de regelgeving door het Rijk of de provincie. Daarnaast wordt geadviseerd gemeenten nadrukkelijk in overweging te geven beleidsregels vast te leggen over het toepassen van hun maatwerkbevoegdheden. In onderstaande twee alinea's wordt op deze twee adviezen nader ingegaan.

Het advies van de commissie om het beleid voor bodem niet verder dicht te regelen, wordt gevolgd. Dit komt met name terug in het ontwerp-Aanvullingsbesluit bodem dat later dit voorjaar bij beide Kamers zal worden voorgehangen. Het Rijk regelt activiteiten die verband houden met aan het Rijk toebedeelde taken met het borgen van een gelijk speelveld en met een gelijkwaardig beschermingsniveau en/of internationaalrechtelijke verplichtingen. Aanvullende regels kunnen – als ze al nodig zijn – beter decentraal worden gesteld, omdat beter rekening kan worden gehouden met de kenmerken van het gebied waarin de activiteiten plaatsvinden. Bij de milieubelastende activiteiten die met het Aanvullingsbesluit aan het Besluit activiteiten leefomgeving worden toegevoegd, wordt waar mogelijk ruimte voor maatwerk geboden. Conform het advies zal in het ontwerp-Aanvullingsbesluit bodem ook terughoudend omgegaan worden met het toevoegen van instructieregels aan het Besluit kwaliteit leefomgeving. Er worden wel instructieregels toegevoegd om te waarborgen dat er bij het bouwen van bijvoorbeeld woningen geen onaanvaardbare risico's voor de gezondheid kunnen ontstaan en de verplichting om een bodemfunctiekaart te maken voor het toepassen van grond en baggerspecie.

De commissie stelt dat waar sprake is van maatwerk binnen het omgevingsplan vooraf duidelijk moet zijn hoe de gemeente omgaat met de beleidsruimte. In geval van maatwerk bij het afwijken van het omgevingsplan is deze duidelijkheid er niet zonder meer. Gemeenten kunnen die duidelijkheid bieden

door hun beleid vooraf te expliciteren in beleidsregels die kunnen worden afgeleid uit hun omgevingsvisie. Het advies van de commissie is om deze werkwijze – de trits van omgevingsvisie, beleidsregels, omgevingsplan – nadrukkelijk toe te lichten. Deze werkwijze zal in de nota van toelichting op het Aanvullingsbesluit bodem worden beschreven.

Implementatie

Een aandachtspunt dat door de commissie wordt genoemd bij de vraagstelling over de noodzaak van regelgeving is het implementatietraject en het zorgen voor voldoende kennis en kunde bij de decentrale overheden. De implementatie van de Aanvullingswet bodem is een onderdeel van het brede implementatietraject van de stelselherziening van het omgevingsrecht. Het is een operatie waar gemeenten, provincies, waterschappen en rijkspartijen zich sinds 2015 op voorbereiden. Deze overheden worden hierin begeleid via een interbestuurlijk programma Aan de slag met de Omgevingswet, zoals dat is afgesproken in het Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet van 2015. In dit programma werkt het kabinet nauw samen met de koepelorganisaties van gemeenten (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, VNG), provincies (Interprovinciaal Overleg, IPO) en waterschappen (Unie van Waterschappen, UvW). Voor nadere informatie wordt verwezen naar de recente voortgangsbrief.¹ Ook is er gedurende het gehele proces inhoudelijk overleg met de decentrale overheden en VNO-NCW. 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. Tenslotte is het advies van de commissie om overgangsbeleid voor de (grote) saneringsoperaties met humane risico's op te nemen, in het voorstel voor de Aanvullingswet ingevuld door het overgangsrecht. In de consultatieversie, die als basis heeft gediend voor het advies van de adviescommissie, was het overgangsrecht in hoofdlijnen opgenomen. In het wetsvoorstel zoals aan uw Kamer aangeboden voor behandeling, is dit verder geconcretiseerd.

Ad 2. Grondwaterkwaliteit en bodemverontreiniging

De tweede vraag waarover het advies handelt, is hoe de verdeling van rol en taak tussen gemeente en provincie verder verduidelijkt kan worden en welke waarborgen de Aanvullingswet daarbij zou moeten geven. De commissie beschrijft in haar advies drie opties. Primair adviseert zij een verheldering in de toelichting van de verantwoordelijkheden van de bevoegde gezagen voor grondwater. Als aanvullende optie noemt zij het opnemen van voorwaarden bij de vergunningverlening ten aanzien van de beëindiging van de onttrekking. Tot slot suggereert zij het aanwijzen van één grondwaterbeheerder.

In de memorie van toelichting is conform het advies waar mogelijk de bevoegdheidsverdeling bij grondwater verhelderd. De provincie heeft een kerntaak in het ontwikkelen en coördineren van het beleid voor de fysieke leefomgeving. De provincie stelt de beleidskaders, strategische doelen en opgaven voor grondwaterlichamen vast. In de memorie van toelichting is aandacht geschonken aan deze 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. 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 onttrekking en

¹ Kamerstukken I 2018/19, 33118, AN.

verontreinigingspluimen is één van de onderwerpen waar het bevoegd gezag aandacht aan moet besteden.

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.² Dat betekent dat bestuurlijke samenwerking en co-acterschap 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 grondwaterbeheer³ is bovendien de conclusie getrokken dat er geen directe aanleiding is om de bestaande bevoegdheidsverdeling te wijzigen. 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. Zoals hiervoor is aangegeven, volgt de coördinerende rol van de provincie wel uit het stelsel; enerzijds past dat goed bij de provincie omdat daar het zwaartepunt ligt van het grondwaterbeheer en anderzijds omdat de provincie ook voor andere aspecten in de leefomgeving een coördinerende en regisserende rol heeft.

Ad 3. Bodembeheer is meer dan humane risico's

Tot slot heeft de commissie advies gegeven over de vraag of er een noodzaak is aanvullende wettelijke voorzieningen te treffen voor bodembeheer naast de risico's voor de humane gezondheid. De commissie acht dit niet nodig en stelt dat de verantwoordelijkheid voor het gestalte geven aan de regelgeving voor de overige functies van de bodem bij de gemeente ligt.

Het kabinet onderschrijft deze redeneerlijn van de adviescommissie. Het Rijk waarborgt met de regels in het aanvullingsbesluit dat de gezondheid van burgers afdoende beschermd is tegen bodemverontreiniging. Ook voorziet het stelsel in wetgeving en procedures die ervoor zorgen dat andere majeure ingrepen in de bodem worden beoordeeld, zoals winning van grondwater. Het instrumentarium van de Omgevingswet nodigt bestuursorganen uit om ook de bodem, als onderdeel van de fysieke leefomgeving, in samenhang te bezien en zo beter in te spelen op de dynamiek in de fysieke leefomgeving. Voor een meer omvattende benadering van bodembeheer zijn geen nieuwe bevoegdheden, instrumenten of instructieregels nodig.

Mede naar aanleiding van het advies van de commissie worden in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel van de Aanvullingswet de taken en bevoegdheden van bestuursorganen op grond van de Omgevingswet wel meer verbonden met het aspect bodem. Ook in de toelichting op het ontwerp aanvullingsbesluit zal aandacht worden geschonken aan de positionering van bodem in het gehele stelsel en de rol van het Rijk daarbij.

² Kamerstukken II 2018/19, 34986, nr. 7, blz. 8-10.

³ Kamerstukken II 2014/15, 27625, nr. 341.