

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)

F

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, WATERSTAAT EN OMGEVING¹

Vastgesteld 12 november 2019

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen. Zoals gemeld op 13 september 2019² acht de commissie het wenselijk de behandeling van de wetsvoorstellen behorend bij de stelselherziening omgevingsrecht synchroon te laten verlopen met de behandeling van de voorgehangen ontwerpbesluiten. De commissie zal daarom in het kader van het voorbereidend onderzoek inzake de Aanvullingswet bodem Omgevingswet tevens ingaan op het voorgehangen³ ontwerp Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet.

Inleiding

De **VVD**-fractieleden hebben met grote interesse kennisgenomen van de Aanvullingswet bodem Omgevingswet. Graag stellen zij hierbij, ter nadere inkleuring van hun appreciatie, een aantal vragen aan de regering en wachten haar reactie met grote belangstelling af.

De leden van de fractie van **FVD** hebben met belangstelling kennisgenomen van de Aanvullingswet en hebben naar aanleiding daarvan enkele vragen.

De **CDA**-fractieleden hebben met belangstelling kennisgenomen van de Aanvullingswet bodem Omgevingswet en het Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet. Zij hebben daarover enkele vragen.

¹ Samenstelling:

Atsma (CDA), De Boer (GL), Van Dijk (SGP), Nooren (PvdA) (*ondervoorzitter*), Pijlman (D66), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), A.J.M. van Kesteren (PVV), arbouw (VVD), Beukering (FVD), Bezaan (PVV), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Geerdink (VVD), Gerbrandy (OSF), Janssen (SP), Kluit (GL), Meijer (VVD) (*voorzitter*), Moonen (D66), Nanninga (FVD), Nicolai (PvdD), Nanninga (FVD), Prins-Modderaar (CDA), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Rookmaker (Fractie-Otten), Vendrik (GL), Verkerk (CU), Hermans (FVD)

² *Kamerstukken I* 2019/20, 33 118, AVW, p. 2.

³ *Kamerstukken I* 2019/20, 35 054, B.

De fractieleden van **GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, Fractie-Otten, 50PLUS** en **OSF** hebben de Aanvullingswet bodem en het Aanvullingsbesluit bodem gelezen en hebben op basis daarvan gezamenlijk de nodige vragen.

Met belangstelling hebben de leden van de **D66**-fractie kennisgenomen van de Aanvullingswet bodem Omgevingswet. Zij wensen van de gelegenheid gebruik te maken om enkele vragen te stellen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennisgenomen van de Aanvullingswet bodem Omgevingswet en de voorhang van het ontwerp van het Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet. Zij hebben een aantal vragen naar aanleiding daarvan.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

In de nieuwe regelgeving voor bodem komt de rol van de Technische Commissie Bodem als vaste adviescommissie te vervallen. Omdat de regering erkent dat kennis een belangrijk element is in het bodembeleid, wordt gezocht naar een flexibeler model voor technisch-wetenschappelijke kennis, die afhankelijk van de maatschappelijke opgave kan worden ingezet voor onderzoek en advisering. 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 en verspreiding en borging van kennis te waarborgen.

Waarom was/is de kennisrijke Technische Commissie Bodem niet flexibel of deskundig genoeg om ook onder het nieuwe bodemregime te functioneren? Hoe wordt de noodzakelijke kennisopbouw – essentieel voor de uitvoering – daadwerkelijk geborgd? Dit is met name van belang voor de kleinere gemeenten, die tot nu toe geen verantwoordelijkheid voor de bodemkwaliteit hadden en bovendien de laatste jaren hun menskracht en budgetten richting de gedecentraliseerde welzijns- en zorgtaken hebben gestuurd.

De decentrale afwegingsruimte bij gebruik van de bodem kan leiden tot grote verschillen tussen gemeenten of tussen het beleid van verschillende regionale uitvoeringsdiensten. Hoe wordt dan het gelijkwaardige beschermingsniveau, waar de regering van uitgaat, geborgd?

Ook de Raad van State maakt hier een opmerking over. Als het Rijk zou willen sturen op een aanvaardbare bodemkwaliteit, zou dat kunnen door het vaststellen van instructieregels of beoordelingsregels, zo staat in de aangevulde toelichting te lezen. Wanneer neemt de regering hier dan een besluit over?

In de huidige situatie moeten bedrijven bij een ongewoon voorval meteen maatregelen nemen. Dit is niet altijd doelmatig en kan tot onredelijk hoge kosten leiden. Daarom is de zorgplicht versoepeld en kunnen gemeente en bedrijven nadere afspraken maken over het precieze moment van het treffen van maatregelen. Welke instrumenten kunnen, in het kader van de uitvoerbaarheid en handhaving, worden ingezet als een bedrijf niet meewerkt?

Op 23 oktober jl. werden ook de leden van de VVD-fractie verrast door een, overigens ambtelijke, mail van de VNG. De opmerkingen van de VNG met betrekking tot de Aanvullingswet bodem betreffen pijler 3, doelmatig beheer verontreiniging. Het bevoegd gezag voor dit doelmatig beheer gaat vanaf 2021 over van de 12 provincies en 29 grote gemeenten naar de gemeenten. Deze overgang, overigens passend binnen de Omgevingswet-systematiek, gaat uit van de situatie dat alle grote bekende verontreinigde locaties met onaanvaardbare risico's zijn verdwenen. Er zijn echter recent

nieuwe locaties bekend geworden, waar Zeer Zorgwekkende Stoffen, waaronder PFAS (dat ook weer een verzamelbenaming voor verschillende stoffen is) en lood in de bodem zitten. Dit leidt, volgens de VNG, tot veel noodzakelijke, tot voor kort onvoorziene saneringen en bijbehorende kostenposten. Het Tijdelijk Handelingskader PFAS biedt hierbij onvoldoende soelaas, aldus de VNG. De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd naar de antwoorden van de regering op de door de VNG geformuleerde vragen. Deelt zij de mening van de VNG, dat dus eigenlijk vele spoedlocaties nog niet zijn aangepakt? Heeft de regering al een voorstel over de verdeling van de kosten voor beheer en/of sanering, nu de verantwoordelijkheid vanaf 2021 volledig bij de gemeenten ligt? En is de regering over dit punt al in overleg getreden met de VNG en, zo ja, wat is het resultaat van deze gesprekken? Ziet zij kans om deze nieuwe ontwikkeling een plaats te geven in de uitvoeringsregelgeving?

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

Is de wet robuust genoeg voor ingrijpen door de overheid bij een doelbewuste terroristische daad in de vorm van het doelbewust vergiftigen van het grondwater, oppervlaktewater of drinkwater? Wat zijn de consequenties van de PFAS-problematiek voor de Aanvullingswet bodem en het Aanvullingsbesluit bodem?

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

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?

Bij de uitvoering van deze wet- en regelgeving hebben de decentrale overheden beleidsruimte. Kan de regering aangeven waar deze beleidsruimte zit?

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?

Voorts vragen de CDA-fractieleden aandacht voor de verantwoordelijkheid van grondeigenaren, die tegen hun wil in, verontreiniging of afval in hun tuin c.q. op hun erf of land(goed) aantreffen. Als voorbeeld noemen deze leden drugsafval en chemische ecstacylabs die gedumpt worden. Op dit moment zijn de eigenaren daar gewoon verantwoordelijk voor. Dat leidt vaak tot enorme problemen, want het wordt zomaar op je land neergegoid. Biedt de nieuwe wet dan mogelijkheden voor overheden om te zeggen: wij nemen daar de verantwoordelijkheid voor?

De CDA-fractieleden hebben twijfels bij het vertrekpunt bij de Aanvullingswet bodem dat de (grote) saneringsoperaties met humane risico's zijn gesaneerd bij inwerkingtreding van de wet. Hoe ziet de regering deze ontwikkeling? Is het verstandig om een voorbereiding te treffen voor een overgangsbeleid?

De CDA-fractieleden vragen aandacht voor de noodzakelijke asbestsaneringen, met name in Gelderland en Overijssel. Zijn deze saneringen

uitgevoerd of zijn voor de uitvoering nog Rijksmiddelen nodig c.q. beschikbaar?

Uitgangspunt is dat alle verontreinigde locaties in 2021 gesaneerd zullen zijn en dat gemeenten met een «schone» lei van start kunnen gaan, conform het Bodemconvenant. Echter, de aanwezigheid van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS, waaronder PFAS) en lood in de bodem zorgen ervoor dat er ook na 2021 spoedlocaties zullen zijn. De situatie rond PFAS en lood in de bodem waren ten tijde van het Convenant bodem nog niet in hun volle scherppte in beeld. Hoe denkt de regering hiermee om te gaan? De CDA-fractieleden constateren dat spoedlocaties bij invoering van de Omgevingswet onder verantwoordelijkheid van gemeenten komen te vallen. Is dit juist?

De CDA-fractieleden vragen zich af of bij bodem alle spoedopgaven – ook ZZS, waaronder PFAS – zijn aangepakt, wat voorwaarde is. Kan de regering hier haar mening over geven en kan zij aangeven of saneringen tot kostenverhogingen bij beheer en onderhoud van de openbare ruimte gaan leiden? Hoe groot zullen de kosten zijn voor sanering en beheer voor ZZS, waaronder PFAS? Wie draait op voor deze kosten?

Bij een toevalsvondst kan aan de eigenaar de verplichting worden opgelegd om maatregelen te nemen ter voorkoming van een onaanvaardbaar risico voor de gezondheid van personen. Als de veroorzaker bekend is, is verhaalsrecht mogelijk op grond van artikel 13.3a, derde lid, van de Omgevingswet, ook als geen sprake is van een onrechtmatige daad. Dit is in lijn met de aangenomen motie «de vervuiler betaalt»⁴. De verhaalsmogelijkheden zijn echter zeer beperkt. Dit is een probleem gezien de eerder geuite zorgen van de Raad van State. Waarom is er, gezien de aangenomen motie en het uitgangspunt, geen sterkere verhaalspositie in de wet opgenomen?

Verwijzend naar paragrafen 3.2.26 en 4.1.2.4 van het Bal en paragraaf 5.1.4.5.3 van het Bkl vragen de CDA-fractieleden naar de uitvoering van het verondiepen van diepe plassen met licht verontreinigende grond, waarbij het doel natuurontwikkeling is. Wie is er verantwoordelijk voor het toestaan van deze activiteit? Wie is eventueel de vergunningverlener? Gaat de WvO boven de Omgevingsvergunning of andersom?

Ten slotte vragen de CDA-fractieleden toelichting op de brieven van de VNG/G40 en het IPO van oktober 2019. Zijn de medeoverheden nog steeds met de regering in goed overleg en zijn zij het eens met de invoering van het Aanvullingsbesluit?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, Fractie-Otten, 50PLUS en OSF gezamenlijk

Voor de leden van de fracties van GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, Fractie-Otten, 50PLUS en OSF (hierna: gezamenlijke fractieleden) is een belangrijk uitgangspunt dat de bodem niet alleen de ondergrond is waarop we kunnen bouwen, infrastructuur aanleggen en onze gebruiksfuncties een plek geven. De ondergrond bestaat uit verschillende systemen (een abiotisch systeem, een biotisch systeem en het watersysteem) die alle met de Aanvullingswet bodem (AWB) beschermd, verbeterd en ontwikkeld moeten worden.

In de lagenbenadering vormt de ondergrond de basislaag, die de randvoorwaarden bepaalt voor de lagen erboven (netwerklaag en occupatielaag). De ondergrond laag wordt gekenmerkt door de lange

⁴ Kamerstukken II 2018/19, 34 864, nr. 13.

ontstaansgeschiedenis; belangrijke veranderingen vergen al gauw meer dan 100 jaar. Ter vergelijking: de netwerklaag heeft een veranderings-snelheid van circa 20–80 jaar; de occupatielaag minder dan 40 jaar. Het moge duidelijk zijn dat het gebruik van de bodem van grote invloed kan zijn op de verschillende systemen in de bodem. Dit maakt de kwaliteit van de bodem kwetsbaar voor veranderingen en daarbij is de ene bodem kwetsbaarder en minder veerkrachtig is dan de andere. Het is sinds het stilleggen van de PAS (en recenter de PFAS) duidelijk dat wetgeving en meer specifiek bodemkwaliteit, in toenemende mate bepalend zullen zijn voor het behalen van resultaten op het vlak van economie, milieu, duurzaamheid en klimaat. Met name bij het (kunnen) toestaan van nieuwe activiteiten. Denk aan stikstofbinding in relatie tot landbouwgebruik, aan de aanwezigheid van PFAS in relatie tot grondverzet, en aan waterkwaliteit en -kwantiteit in relatie tot de doelstellingen van de Europese habitatrichtlijnen. De gezamenlijke fractieleden stellen hun vragen dan ook in dit licht.

Op bladzijde 10 onder 2.2.1 van de memorie van toelichting van de AWB schrijft de regering dat het uitgangspunt van de Omgevingswet, en dus ook de AWB, vertrouwen is. Kan zij in dit licht reflecteren op de verschillende fraudes door bedrijven (kalveren, visserij, tuinbouw) en kwetsbaarheden in het openbaar bestuur (bijvoorbeeld drugsgerelateerde kwetsbaarheid), die afgelopen maanden aan het licht gekomen zijn en die raken aan de vraag of het basisprincipe van vertrouwen, zoals nu vormgegeven in de Omgevingswet, voldoende rechtsbescherming biedt aan ondernemers en burgers en dus nog op zijn plaats is. Vindt de regering de uitgangspunten van vertrouwen naar alle initiatiefnemers en lokale overheden, zoals nu verwerkt, nog steeds op zijn plaats? Kan de regering 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 binnen de AWB niet ten koste gaat van het beginsel van gelijkwaardige bescherming, zoals verwoord op bladzijde 10 van de memorie van toelichting? Zo ja, welke maatregelen zijn dat dan? Deze vraag leeft vanzelfsprekend ook rondom het gehele stelsel van de Omgevingswet, maar daar de wetten ook apart beoordeeld moeten worden, stellen de gezamenlijke fractieleden de vraag ook graag hier. Kan de regering tot slot aangeven op welke wijze (ook, of wellicht juist als het basisprincipe «vertrouwen» gehanteerd wordt) de controle en handhaving vorm krijgen? Is het huidige controle- en handhavingssysteem op orde, mede in het licht van de in verschillende media geventileerde kritiek op de zeer gebrekkige handhaving capaciteit in de landbouw? Wat is hun capaciteit en hoe groot is de kans dat een willekeurig project gecontroleerd wordt (bijvoorbeeld als percentage van het totaal aantal projecten)? Welk budget is hiervoor gereserveerd? Groeien deze uitgaven en, zo ja, met hoeveel?

In de Aanvullingswet bodem missen de gezamenlijke fractieleden de doorvertaling van het concept van lagenbenadering en daardoor een duidelijke regiefunctie om doelstellingen ten aanzien van bodemkwaliteit te kunnen behalen. Zeker wanneer er meerdere overheidslagen (en voor een langere tijd) bij de opgave van verbetering van de bodemkwaliteit betrokken zijn. En helemaal wanneer er sprake is van beweging door de bodem heen, zoals bij water en sommige soorten vervuiling. Kan de regering motiveren waarom ze besloten heeft het betreffende advies van de Integrale Adviescommissie Omgevingswet (advies e) niet over te nemen en hoe ze nu de (onduidelijkere) rol- en taakverdeling door tijd en ruimte in de bodem wil organiseren?

De beleidsdoelstellingen bodem zijn niet een-op-een vertaald in de wet. Het aspect «evenwichtig toedelen van functies aan locaties, rekening

houdend met de kwaliteit van de bodem»⁵ is vertaald in «het meewegen van de bodemkwaliteit als onderdeel van een bredere afweging van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in relatie tot functies (toedeling functies)»⁶. De gezamenlijke fractieleden constateren dat de ecologische kwaliteit van de bodem onder de huidige wetgeving al behoorlijk het onderspit heeft gedolven, zie de PFAS- en de stikstofcrisis. Kan de regering aangeven waarom zij van mening is dat met de AWB en de achterliggende besluiten, de positie van de beleidsdoelstellingen van het bodembeleid verbeteren en een verbetering op dat vlak te verwachten is?

In paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting beschrijft de regering in de eerste alinea de brede definitie van bodem: «Onder bodem verstaan we het vaste deel van de aarde met de zich daarin bevindende vloeibare en gasvormige bestanddelen en organismen. Bodem omvat dus de vaste bodem en het grondwater, die een samenhangend systeem vormen.»⁷ In de rest van het wetsvoorstel legt de regering de nadruk op humane risico's als motivatie om locaties vervuild te verklaren en instrumentarium uit de Omgevingswet in te zetten. Overigens lijkt de memorie van toelichting hierin niet consequent. Er wordt bijvoorbeeld alleen gesproken van humane risico's en op bladzijdes 10 en 32 weer van een breed palet aan aspecten.

Bodembeheer is in de ogen van de gezamenlijke fractieleden echter meer dan humane risico's, en dat geeft ook de Integrale Adviescommissie Omgevingswet aan. Met de invulling van het instrumentarium onder de Omgevingswet worden kansen gemist om in grotere gebieden bodemkwaliteit en waterkwaliteit te verbeteren met gebiedsgericht beleid. De (magere) ecologische kwaliteit van de bodem is een belangrijke reden waarom natuurwaarden (in het landelijk gebied) achteruitgaan. Is de regering met de gezamenlijke fractieleden van mening dat doelen ten aanzien van verbetering van de bodemkwaliteit, zoals verwoord op bladzijde 3 van de memorie van toelichting over pijler 3 («[...] gezondheid en het milieu, waaronder planten en dieren [...]»⁸), integraal onderdeel zijn van de doelen en instrumenten van de AWB en dus de Omgevingswet? Zo niet, waarom niet? Zo ja, kan de regering aangeven welke verplichtende instrumenten voor gemeenten en grondeigenaren de Omgevingswet (en aanhangende regelgeving) uiteindelijk geeft om een verbetering van de bodemkwaliteit (verdergaand dan gezondheidsrisico's) voor elkaar te krijgen?

Op bladzijde 12 van de memorie van toelichting beschrijft de regering de opzet van het normenkader. Er is sprake van een maximale waarde, een voorkeurswaarde waarbij de bodem onbelemmerd gebruikt kan worden en alle ruimte die daartussen zit, is de afwegingsruimte. Moeten de gezamenlijke fractieleden dit lezen als dat de afwegingsruimte voor gemeenten zich tussen de maximale waarde en de voorkeurswaarde bevindt? Impliceert dit dat de gemeenten geen strengere normen mogen hanteren dan de voorkeurswaarde? Ook niet als ze in het kader van bijvoorbeeld bodembiodiversiteit of koolstofvastlegging dat in de toekomst wel zouden willen? Immers, vrij gebruik van de bodem is niet hetzelfde als een kwaliteitsverbetering kunnen realiseren via het instrumentarium van de AWB.

Een van de vragen die de gezamenlijke fractieleden over het instrumentarium van de Omgevingswet hebben, is de mate waarin het in staat is om transitie in het ruimtelijk domein te versnellen en de participatie

⁵ *Kamerstukken II 2017/18, 34 864, nr. 3, p. 11.*

⁶ *Kamerstukken II 2017/18, 34 864, nr. 3, p. 3.*

⁷ *Kamerstukken II 2017/18, 34 864, nr. 3, p. 5.*

⁸ *Kamerstukken II 2017/18, 34 864, nr. 3, p. 3.*

daarbinnen te vergroten. De volgende vraag is in dat kader: is de regering, met de kennis van nu, van mening dat de stikstofcrisis beter aangepakt kan worden binnen de kaders van de Omgevingswet en de AWB? Zo ja, kan de regering toelichten waarom en op welke wijze dat zou kunnen? Zo niet, waarom niet?

Op bladzijde 21 van de memorie van toelichting schrijft de regering 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. Kan de regering aangeven op basis van welke waarden deze afweging tot stand moet komen? Zijn dat de vier prioriteiten van de NOVI? Zo ja, kan de regering aangeven hoe de volgende vier prioriteiten een uitkomst geven die de kwaliteit van de bodem bevoordeelt?

- Ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie
- Duurzaam economisch groeipotentieel
- Sterke en gezonde steden en regio's
- Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied

Zo niet, welke waarden en in welke prioriteit zijn dan volgens de regering richtinggevend bij de afweging in gemeenten?

(Historische) locaties met (ernstige en spoedeisende) bodemverontreinigingen zullen volgens de AWB bij inwerkingtreding van de Invoeringswet Omgevingswet grotendeels opgelost zijn. Zowel de Raad van State als de Integrale Adviescommissie Omgevingswet vraagt zich echter af of dat het geval zal zijn. Daarbij gaan zij uit van niet alleen effecten op humane risico's, maar kijken zij ook naar de ecologische risico's en het risico op verspreiding. Ook de VNG geeft in haar recente schrijven aan de leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving aan, mede in het licht van de PFAS, hier ernstige twijfels over te hebben. De ervaringen met de decentralisatie van de jeugdzorg hebben de gezamenlijke fractieleden scherper gemaakt op de concrete middelen die een gemeente van het Rijk meekrijgt bij decentralisaties. Kan de regering daarom aangeven hoeveel locaties met alle typen verontreiniging (dus niet alleen die met humane risico's) er nu, eind 2019, nog zijn en in welke gemeenten deze gelegen zijn? Wat de globale planningen van de saneringen/vastleggingen zijn en of het inderdaad nog steeds haalbaar wordt geacht om alle locaties voor 1 januari 2021 opgelost te hebben? Kan de regering reageren op de voornoemde brief van de VNG, waarin gesteld wordt dat door de aanpak van Zeer Zorgwekkende Stoffen (en met name PFAS) er verwacht wordt dat er komende tijd nog enkele duizenden nieuwe vervuilde locaties, waarvan minimaal 1.000 spoedlocaties, bijkomen en dat met de sanering van deze locaties honderden miljoenen euro's gemoeid zijn. Kan de regering aangeven hoe ze met de (financiële) problematiek van de PFAS om wil gaan? Verwacht zij dat deze wordt afgehandeld onder het nieuwe stelsel van de Omgevingswet wanneer deze per 1 januari 2021 in werking treedt of komt er een apart kader?

Kan de regering de (financiële) analyse met de Eerste Kamer delen op basis waarvan ze inschat dat de resterende saneringsopgave zonder (extra (gelabelde)) middelen door gemeenten kan worden overgenomen (kan zonder PFAS als bovenstaande vraag over de PFAS apart beantwoord wordt)? Kan de regering, ter vergelijking, aangeven welke middelen (met apart aangegeven daarbinnen de Rijksmiddelen) er afgelopen tien jaar per provincie besteed zijn aan de sanering van bodemvervuilingen in hun eigen grondgebied? Kan zij vervolgens aangeven welk bedrag de gemeenten aan extra middelen hebben ontvangen om bodemsaneringen van de provincies over te nemen en ook in de toekomst uit te kunnen voeren?

In de toekomst gaat de Omgevingswet ervan uit dat nog resterende vervuilde locaties aangepakt gaan worden bij herontwikkeling of gebiedsontwikkeling. Niet alle gemeenten zullen komende decennia hun vervuilde locaties echter kostenneutraal kunnen saneren via een herontwikkeling of een gebiedsgerichte aanpak, wanneer vanwege krimpynamiek of juist grondspeculatie de opbrengsten voor gebiedsontwikkeling al marginaal zijn bijvoorbeeld. Dat brengt het risico met zich dat de kosten van een sanering alsnog netto bij de gemeente worden neergelegd of dat een vervuilde locatie blijft bestaan. Deelt de regering dat dit risico toeneemt met de AWB? Is daarbij nog een onderscheid te maken tussen locaties met risico's voor de volksgezondheid en locaties met risico's voor natuur of milieu? Heeft de regering een analyse gedaan welke locaties, en met name gemeenten, hier meer risico lopen dan andere? Zo ja, kan de Kamer deze analyse ontvangen? Zo niet, waarom niet en kan de regering dat motiveren?

Op bladzijde 97 van de nota van toelichting wordt geschreven over de informatie- en meldplicht (nu alleen melding bij bevoegd gezag). De gezamenlijke fractieleden zouden het goed vinden als in elk geval de eerste jaren na inwerkingtreding van de Omgevingswet ook de andere overheden op de hoogte worden gehouden van meldingen, maatwerkvoorschriften, vergunningen en hoe daarmee is omgegaan. Zij doen de regering daarom de suggestie om van bevoegd gezag naar belanghebbende medeoverheden een informatieverplichting toe te voegen.

De regels voor de toevalsvondst lijken alleen van toepassing op risico's voor de volksgezondheid (onder andere memorie van toelichting bladzijde 40). In Natura2000-gebieden zouden toch ook minimaal de beschermde soorten als referentie genomen moeten worden. Kan de regering dit toezeggen? 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?

In de AWB staat duidelijk beschreven dat grondeigenaren/pachter verantwoordelijk zijn voor het (oplossing) van bodemverontreiniging (zie bladzijde 26 van de memorie van toelichting). Tegelijkertijd meldt de memorie van toelichting op bladzijde 55 dat «het niet meer mogelijk is om de overheid te vragen om een beschikking of bevel, teneinde interventie in de bodem door de eigenaar af te dwingen.»⁹ Ook schrijft de regering op bladzijde 66 dat verschillen tussen gemeenten voor lokale burgers en bedrijven niet op voorhand een probleem zijn.

Het is voor de gezamenlijke fractieleden op dit punt nu 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. De gezamenlijke fractieleden ontvangen graag een beschrijving van wat er dan zou moeten gebeuren, wie in deze situatie

⁹ *Kamerstukken II 2017/18, 34 864, nr. 3, p. 55.*

verantwoordelijk is en hoe eventuele financiële gevolgen verhaald (kunnen) worden.

De Omgevingswet bevat geen verplichte specifieke afstemmingsbepalingen waardoor de verantwoordelijkheid voor het oplossen van deze situatie niet meer bij gemeenten ligt. Klopt dat? Kan de regering aangeven hoe met de AWB voorkomen wordt dat eigenaar B in de beschreven situatie (financieel) verantwoordelijk wordt voor een situatie die hij zelf niet kan voorkomen of oplossen? Zeker in het geval dat eigenaar B een kleine particulier is en eigenaar A een groot bedrijf of de gemeente zelf, kan het voor eigenaar B problematisch zijn om de kosten te dragen dan wel privaatrechtelijk te verhalen. Ziet de regering hier een probleem en hoe kan dat volgens haar worden opgelost?

Een van de uitgangspunten van de Omgevingswet is de «betere betrokkenheid van de maatschappij bij besluitvormingsprocessen», aldus de memorie van toelichting op bladzijde 11. Is de regering het met de gezamenlijke fractieleden eens 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?

Kan de regering aangeven wat de huidige stand van zaken is bij het opnemen van de basisregistratie ondergrond in het DSO? Zal de basisregistratie ondergrond volledig worden opgenomen in het DSO en toegankelijk zijn voor alle burgers en bedrijven (en dus niet alleen initiatiefnemende)? En wat is op dit moment de planning voor opname van de informatie over bodemverontreiniging in de basisregistratie? Is de opzet en financiering daarvan (ook als het een doorontwikkeling betreft) gewaarborgd? Kan de regering 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, kan 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?

Kan de regering aangeven hoe het proces van kennisdeling tussen gemeenten en waarborging van de mate van deskundigheid geregeld is tijdens de implementatieperiode en vooral ook na de inwerkingtreding van de ABW? Zeker gezien het opheffen van de Technische Commissie Bodem (TCB) (zie bladzijde 30 van de memorie van toelichting) en de opmerkingen van onder andere de VNG in het consultatieproces (bladzijde 69 van de memorie van toelichting). Op bladzijde 17 van de memorie van toelichting beschrijft de regering daarnaast dat een van de redenen waarom de provincies en 29 gemeenten en niet alle gemeenten verantwoordelijk waren voor bodemsanering, in de opbouw van de benodigde deskundigheid lag. De PFAS laat zien dat er telkens «nieuwe» vormen van verontreiniging kunnen ontstaan. Kan de regering aangeven of zij in dit licht de gekozen werkwijze nog steeds het meest passend vindt? Zo ja, kan zij kwantitatief motiveren waarom dit minder werk en kosten oplevert dan de meer gecentraliseerde aanpak van kennisontwikkeling en -borging uit de huidige aanpak?

De Integrale Adviescommissie Omgevingswet heeft geadviseerd om voorwaarden op te nemen voor beëindiging van activiteiten, zodat men niet meer restsituaties zonder oplossing krijgt. De regering heeft dat advies niet overgenomen. Kan de regering aangeven wat de redenen zijn waarom niet?

De motie-Van Gerven¹⁰ (aangehouden) verzoekt om het opnemen van instructieregels voor lagere overheden bij het verdwijnen van een saneringsplicht van verontreinigde gebieden. Bladzijde 23 van de memorie van toelichting van de Aanvullingswet bodem stelt dat het binnen het omgevingsplan mogelijk is dat gemeenten dergelijke aanvullende regels stellen; er staat niet dat die ook gesteld moeten worden. Verder worden de regels voor bouwen op verontreinigde grond onderdeel van de bruidsschat, en dus onderdeel van de beleidsregels waar gemeenten zelf maatwerk in kunnen ontwikkelen. Deelt de regering de mening van de gezamenlijke fractieleden dat hiermee onvoldoende invulling is gegeven aan de geest van de motie-Van Gerven en kan zij aangeven hoe zij wil borgen dat er onder het nieuwe stelsel bij herontwikkeling pas gebouwd gaat worden nadat sanering heeft plaatsgevonden, zoals ook de bedoeling is van de AWB?

Naar aanleiding van een toezegging aan de Tweede Kamer¹¹ over de visie op duurzaam hergebruik van grond en een toezegging aan de Tweede Kamer¹² over de problematiek rondom diepe plassen, thermisch gereinigde grond in Barneveld en een toezegging aan de Tweede Kamer¹³ over AEC-bodemas hebben de gezamenlijke fractieleden een vraag. In vervolg op de Green Deal AEC-bodemassen¹⁴ zullen deze bodemassen vanaf 2020 van zodanige kwaliteit moeten zijn, zodat deze vrij kunnen worden toegepast. De toepassing onder gecontroleerde omstandigheden (IBC) is met inwerkingtreding van de Omgevingswet niet meer mogelijk. Kan de regering aangeven hoe de controle eruit ziet, die waarborgt dat de kwaliteit voldoende verbeterd is om voor vrije toepasbaarheid geschikt te zijn?

Voor veel (bouw)activiteiten vervalt de verplichte vergunning en verliest de overheid een formeel communicatiemoment. Daar de zorgplichten en verantwoordelijkheden van eigenaren vergroot worden, is het des te belangrijker dat de informatie over wat daaronder verstaan wordt, toegankelijk is en daadwerkelijk gedeeld wordt. Kan de regering aangeven 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 rondom een locatie loopt?

Op bladzijde 35 van de memorie van toelichting schrijft de regering dat een «gemeente kan aangeven waar de kans op een nog niet ontdekte bodemverontreiniging [...] een initiatiefnemer verplicht een bodemonderzoek te doen.»¹⁵ Kan de regering aangeven of hier bedoeld is dat gemeenten deze eis altijd moeten stellen wanneer er sprake is van verdenking van vervuilde grond, of dat de gemeente dit zelf mag bepalen (dat geïmpliceerd wordt door het gebruik van het woord «kan»).

¹⁰ Kamerstukken II 2018/19, 34 864, nr. 16.

¹¹ Kamerstukken II 2018/19, 30 015, nr. 56.

¹² Kamerstukken II 2018/19, 30 015, nr. 456.

¹³ Kamerstukken II 2018/19, 28 663, nr. 72.

¹⁴ Bodemassen zijn residu bij verbranding van afval in een afvalenergiecentrale (AEC). Daar zitten nog verontreinigende stoffen in, zoals zware metalen en zouten. Deze bodemassen mogen alleen worden toegepast als secundair bouw materiaal wanneer risico op uitloging naar bodem en grondwater wordt voorkomen. In Green Deal is afgesproken dat verontreinigende bouwstoffen worden uitgefaseerd, metalen worden teruggewonnen en producenten verantwoordelijkheid nemen voor hele keten. Het doel is dat bodemassen weer vrij toepasbaar worden als primaire bouwstof.

¹⁵ Kamerstukken II 2017/18, 34 864, nr. 3, p. 35.

Bladzijde 133 en 135 van de nota van toelichting beschrijven dat gemeenten regels kunnen stellen voor graafwerkzaamheden onder andere ter voorkoming van biologische bedreigingen in de bodem. Voor bijvoorbeeld Aziatische duizendknoop is dit onvoldoende scherp geformuleerd, tenzij er een algemene regel is dat bij bodemwerkzaamheden te allen tijde wordt voorkomen dat duizendknoop zich kan ontwikkelen/verspreiden. Dat betekent ook standaard schonegrondverklaringen en doelmatig verwijderen. Kan de regering aangeven of een dergelijk beschermende regel ter voorkoming van biologische bedreigingen in de bodem gemaakt is?

Kan de regering aangeven wanneer de Wet milieubeheer overgaat naar de Omgevingswet? Op bladzijde 54 van de memorie van toelichting wordt gesproken van een «later stadium». Wat wordt hiermee bedoeld?

Op bladzijde 60 van de memorie van toelichting geeft de regering aan dat zij de aanbeveling van het Adviescollege toetsing regeldruk overneemt betreffende het kwantificeren van de effecten als gevolg van de uitvoeringsregelgeving voor bodem. Kunnen de gezamenlijke fractieleden deze rapportage ontvangen, gezien ook het door hen gewenste zicht op de werkdruk bij lokale overheden als gevolg van de Omgevingswet?

Bladzijdes 61 en 62 van de memorie van toelichting beschrijven de effecten op de rechtspraak. De gezamenlijke fractieleden willen allereerst opmerken dat wanneer er de facto een beroepsmogelijkheid wordt weggenomen, er volgens hen geen sprake kan zijn van gelijke rechtsbescherming voor burgers.

Op de deskundigenbijeenkomst van 15 oktober 2019 waarschuwden verschillende juridische experts voor te optimistische aannames ten aanzien van de procesmatige versimpeling onder de Omgevingswet. Kan de regering aangeven waarop zij baseert dat de Raad van State alle extra zaken aankan, die eerder bij een lager hof tot afronding kwamen en nu direct bij de Raad van State terechtkomen? Kan de regering aangeven hoeveel zaken zij verwacht en wat voor de AWB de toename ten opzichte van de huidige regeling zal zijn? Kan zij tevens aangeven welk plan B er ontwikkeld is voor het geval dat de Raad van State meer zaken krijgt dan verwacht en wanneer (criterium) dat in werking zal treden? De gezamenlijke fractieleden nemen voor het gemak daarbij aan dat de regering ook niet zit te wachten op langere doorlooptijden van procedures, omdat de Raad van State het extra werk vanwege de invoering van de Omgevingswet niet op tijd kan verwerken. Is er voorzien in extra budget voor onder meer opleiding voor de rechtspraak? Is het niet aannemelijk dat met de invoering van een (onderdeel van) een grote wetswijziging er in ieder geval in aanvang meer geprocedeerd gaat worden, omdat nieuwe wettelijke bepalingen door middel van jurisprudentievorming eerst moeten worden uitgekristalliseerd alvorens de praktijk weet waar ze aan toe is?

Welke evaluatie is er voor de Aanvullingswet bodem gepland? Op welke momenten en op welke wijze? Is de regering van plan om daar VNG, IPO, UvW, belangenorganisaties en gebruikers bij te betrekken?

Aanvullingsbesluit bodem

Het Aanvullingsbesluit bodem lijkt vooral ter voorkoming/tegengaan van negatieve ontwikkelingen. Het is onduidelijk waar de instrumentele ruimte expliciet wordt gegeven om positieve stimulansen te geven, bijvoorbeeld meer doelgerichte regelgeving. Klopt dat en, zo niet, kan de regering

aangeven hoe gemeenten en andere overheden dat voor elkaar kunnen krijgen?

Bodemdaling is een groot probleem dat om innovatieve aanpak vraagt. De kosten die gepaard gaan met bijvoorbeeld investeringen in de publieke ruimte in gebieden met bodemdaling zijn extreem hoog. Om innovatieve oplossingen in bodemdalinggebieden mogelijk te maken, moet er gezocht worden naar ophoogmaterialen en bouwstoffen die leiden tot win-winsituaties. Uiteraard geldt ook voor deze materialen dat ze dienen te voldoen aan alle kwaliteitseisen. Uit het nieuwe ontwerp Aanvullingsbesluit dat nu voorligt, blijkt dat artikel 32 nu artikel 33 is geworden, maar verder ongewijzigd is gebleven. Daarmee lijkt nu experimenteeruimte voor bodemdalinggebieden te zijn dichtgeregeld. Klopt dit en vindt de regering dit wenselijk? Deelt zij de mening van de gezamenlijke fractieleden dat het wenselijk is om in het Aanvullingsbesluit bodem lokale afwegingsruimte voor de toepassing van innovatieve bouwmaterialen om bodemdaling tegen te gaan en beheer en onderhoud van de openbare ruimte duurzamer en kwalitatief beter te maken, mogelijk te maken. Zo ja, op welke wijze?

Het vernietigen van graszoden klinkt dramatisch (paragraaf 4.118 van het Aanvullingsbesluit). Leidt deze omschrijving niet tot een groot grijs middengebied, waar discussie kan ontstaan over de vraag wat vernietigen precies is? Kan de regering nader omschrijven wat ze hier precies bedoelt?

Voor tijdelijk afgraven en weer terugbrengen van de bodem is het blijkbaar niet nodig om de werkzaamheden door een erkend bedrijf te laten begeleiden (artikelen 4.1232 – 4.1235 van het Aanvullingsbesluit). Klopt dat? 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?

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 lozen van afvalwater afkomstig van licht/matig verontreinigde baggerspecie op oppervlaktewater (artikel 4.1251 van het Aanvullingsbesluit) kan een grote impact hebben op de realisatie van de Kaderrichtlijn Water (KRW). De gezamenlijke fractieleden zouden graag hier de chemische en ecologische doelen van de KRW expliciet benoemd zien. Wil de regering toezeggen dat de chemische en ecologische doelen van de KRW worden opgenomen in dit artikel en dat handhavers/monitors daarbij de verdere monitoring ook op controleren? Dit geldt overigens ook voor het opslaan van baggerspecie in oppervlaktewater.

De KRW komt voor op bladzijde 1 van de nota van toelichting (in het rijtje relevante wetten) en vervolgens pas weer in de toelichting op bladzijde 85 (uitgangspunten Aanvullingsbesluit bodem). Kan de regering aangeven hoe de gemeenten concrete handvatten hebben gekregen voor het toetsen van activiteiten onder de Omgevingswet aan de KRW?

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».

Ten aanzien van kwaliteitsklassen hebben de gezamenlijke fractieleden een vraag. Gaat het hier om de gemiddelde kwaliteit van het hele toepassingsgebied of is er ook een maximale waarde voor elke verontreiniging/stof per deellocatie?

De gezamenlijke fractieleden vinden het jammer dat de AWB niet expliciet inspeelt op het belang van 3D-bestemmingsplannen, waarbij ook de ondergrond wordt meegenomen. Zou de regering dit alsnog kunnen overwegen hoe dit meegenomen kan worden?

Besluit kwaliteit leefomgeving

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. Kan de regering aangeven welke artikelen gaan over biodiversiteit, bodemstructuur en bodemleven? In de toelichting wordt het wel regelmatig genoemd, maar in het Aanvullingsbesluit is deze kant van de bodem onderbelicht. Het zou goed zijn als hier ook meer in gedifferentieerd kan worden, bijvoorbeeld in bodemdalingsgevoelige gebieden géén teelten/rassen die afhankelijk zijn van lage waterpeilen. In de voorgestelde artikelen 5.89p en 6.3 zou daarvoor een extra lid opgenomen moeten worden. Is de regering het hiermee eens?

Artikel VII Besluit bodemkwaliteit

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

Begrijpen de gezamenlijke fractieleden het goed dat de meldingstermijn nog steeds op vier weken gesteld is? Voor (kleine) gemeenten en complexe projecten lijken vier weken best krap om te kunnen beoordelen of alle aangeleverde informatie klopt en de activiteit verantwoord is: of toch een vergunning verplicht is of dat maatwerkvoorschriften nodig zijn. Zeker daar de informatie over een gehele omgevingsactiviteit gewogen moet worden en het niet meer deelaspecten betreft. Hoe kijkt de regering hiertegen aan?

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

Ten eerste is een van de uitgangspunten bij de decentralisatie van de bodemtaken dat alle spoedopgaven van bronlocaties aangepakt zijn. Gemeenten zouden dan met een «schone lei» van start kunnen gaan, conform het Bodemconvenant. Uit recente ontwikkelingen rondom Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS), waaronder PFAS, blijkt dat er voor PFAS enkele duizenden bronlocaties bijkomen, waarvan circa 1.000 spoedlo-

caties. Spoedlocaties zullen bij invoering van de Omgevingswet onder verantwoordelijkheid van gemeenten komen te vallen, en leiden tot saneringen en kostenverhogingen bij beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Er is inmiddels een tijdelijk handelingskader PFAS opgesteld.

De kosten voor beheers- of saneringsactiviteiten alleen voor PFAS kunnen in de honderden miljoenen euro's lopen. Bovendien volgt er nog een opgave van de overige Zeer Zorgwekkende Stoffen. Daarom hebben de D66-fractieleden een aantal vragen. Is de regering bekend met het feit dat de veronderstelling dat bij bodem de spoedopgaven aangepakt zijn, onjuist is? En kan de regering aangeven wat (de verdeling van) de kosten voor beheers- of saneringsactiviteiten zijn, nu met de Zeer Zorgwekkende Stoffen er een grote hoeveelheid nieuwe locaties bijkomen? En wie gaat deze kosten van de nieuwe locaties betalen?

Verder hebben de D66-fractieleden vragen over de handhaving. Door de introductie van de Omgevingswet ontstaan er verschillen in regelgeving tussen gemeenten. Bestuurders krijgen de mogelijkheid bij bodem en geluid om maatwerk per situatie te leveren. Daarbij zullen zij zich laten adviseren door een advies vanuit de handhaving. Veelal hebben gemeenten deze taken belegd bij Omgevingsdiensten. Deze diensten dienen dan te adviseren over situationeel maatwerk en te handhaven. Hoe ziet de regering deze combinatie van taken door de Omgevingsdiensten? En hoe ziet ze de extra aandacht die dit vraagt bij de Omgevingsdiensten bovenop de inspanningen op de recent ingezette VTH-koers?

Daarnaast schrijft de Integrale Adviescommissie Omgevingswet 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?

Ten slotte is er een motie¹⁶ aangenomen in de Tweede Kamer die stelt dat het uitgangspunt van de aanvullingswet bodem Omgevingswet «de vervuiler betaalt» moet zijn. Dit is voor de leden van de D66-fractie ook een belangrijk punt. Wanneer het gaat om het dumpen van drugsafval op het terrein van een particulier of publieke gronden, is dit een discutabel punt. Uiteraard mits de particulier zelf niet de veroorzaker is van het gedumpte drugsafval. Toenmalig Staatssecretaris Van Veldhoven heeft in februari van dit jaar aangegeven dat er geld is vrijgemaakt voor dit probleem. De gemeente spelen een aanzienlijke rol bij het opruimen van het drugsafval. De D66-fractieleden hebben hier een aantal vragen over. Is het bedrag dat vrij is gemaakt voldoende gebleken? En heeft de regering nagedacht over een structurele financiële oplossing voor gemeenten die te maken krijgen met drugsafval?

In de provincie Gelderland, Brabant en Limburg zijn de problemen groter dan in de overige provincies. De gemeenten binnen deze provincies zullen vaker te maken krijgen met het gedumpte drugsafval. Hoe zorgt de regering ervoor dat deze gemeenten niet onevenredig zwaar de financiële lasten moeten dragen voor dit maatschappelijk probleem? En tot slot: hoe verhoudt deze problematiek zich tot de Aanvullingswet bodem Omgevingswet?

¹⁶ Kamerstukken II 2018/19, 34 864, nr. 13.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

Waardering

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben bij de behandeling van de Omgevingswet hun waardering uitgesproken voor de grote inspanning die geleverd wordt om een helder, toegankelijk en eenvoudiger stelsel voor het omgevingsrecht te creëren, waarin vertrouwen en ruimte voor initiatief fundamentele uitgangspunten zijn. Zij willen deze waardering graag opnieuw uitspreken. Zowel met betrekking tot het geheel van het stelsel in het algemeen, als met betrekking tot de Aanvullingswet bodem en het Aanvullingsbesluit bodem in het bijzonder.

De leden van de fractie van de ChristenUnie stemmen in met de drie pijlers onder het bodembeleid, te weten:

- Voorkomen nieuwe verontreiniging of aantasting (preventie).
- Meewegen van bodemkwaliteit als onderdeel van de kwaliteit van de fysieke omgeving (toedeling functies).
- Duurzaam en doelmatig beheren van resterende historische verontreinigingen (beheer historische verontreinigingen).

Zij benadrukken dat deze pijlers gezien moeten worden in samenhang met een afgewogen visie op natuur en duurzaamheid.

Kwaliteit van de wetgeving

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen ten eerste of de Aanvullingswet bodem en het Aanvullingsbesluit bodem leiden tot betere kwaliteit van en meer samenhang in de wetgeving met betrekking tot de bodem.

De achtergrond van deze vraag is als volgt. De Aanvullingswet bodem en het Aanvullingsbesluit bodem maken deel uit van een stelselherziening omgevingsrecht. Het oude stelsel van wetten en besluiten wordt vervangen door een nieuw stelsel. Anders gezegd: een oude «ordering» van wetten en besluiten wordt vervangen door een nieuwe «ordering» van wetten en besluiten. Een goede «ordering» van wetten en besluiten leidt tot:

- a) een vermindering van het aantal grensvlakken tussen verschillende wetten en besluiten;
- b) een natuurlijker positionering van de grensvlakken;
- c) een helderdere relatie tussen de verschillende wetten en besluiten.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben de vraag naar de kwaliteit van de ordening van het nieuwe stelsel neergelegd bij bestuurders van lagere overheden. Wat hen opviel, was dat ze geheel verschillende antwoorden kregen. De ene bestuurder zegt: het is overzichtelijk geworden en ik ervaar geen knelpunten. Een andere bestuurder zegt: op papier is het eenvoudiger geworden, maar ik moet nog zien of dat ook in de praktijk naar voren komt. En weer een andere bestuurder zegt: het blijft complex ten gevolge van sectorale belangen, verdeling van bevoegdheden van de verschillende gezagen en de complexiteit van de keten of netwerk van belanghebbenden.

Dit blijkt uit de volgende voorbeelden:

- a) De Aanvullingswet bodem kent een verschuiving van «saneren» naar «gebiedsbenadering». Hoe kan voorkomen worden dat er grote verschillen ontstaan in decentrale visie en wetgeving tussen een gemeente en haar buurgemeenten?

- b) De Aanvullingswet bodem kent een verschuiving van een geregeerde aanpak naar een meer bestuurlijke afwegingsruimte. Hoe kan ervoor gezorgd worden dat de provincie haar coördinerende rol op regionaal en provinciaal niveau kan spelen?

De bovenstaande overwegingen leiden tot de volgende vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie aan de regering. Kan de regering aannemelijk kan maken – zowel kwalitatief als kwantitatief – dat in het nieuwe stelsel de wetten en besluiten met betrekking tot de bodem beter geordend zijn dan in het oude stelsel? Is daarmee de conclusie gerechtvaardigd dat de kwaliteit van de wetgeving en de besluiten van het nieuwe stelsel inderdaad beter is dan die van het oude?

Het nieuwe stelsel nodigt de bevoegde gezagen uit om a) integraal te denken (bodem, geluid, natuur en eigendom), b) intensief met elkaar samen te werken, en c) intensief met betrokken partijen samen te werken. Op welke manier bevordert de regering dat de benodigde verandering in gedrag plaatsvindt bij de bevoegde gezagen?

Rechtsbescherming

In het nieuwe stelsel heeft de overheid bewust gekozen voor kaderwetten waarin de hoofdelementen zijn uitgewerkt en voor besluiten en regelingen waarin de materiële normstellingen worden uitgewerkt. Dit geldt ook voor de Aanvullingswet bodem en het Aanvullingsbesluit bodem. De leden van de fractie van de ChristenUnie begrijpen deze keuze vanuit het oogpunt van flexibiliteit en maatwerk op lokaal niveau.

Maar vanuit staatsrechtelijk oogpunt plaatsen zij daar een aantal kanttekeningen bij.

Groothuijse¹⁷ bespreekt in zijn notitie «Invoeringswet Omgevingswet ten behoeve van de Eerste Kamer Commissie IWO», d.d. 12 april 2019, zowel de delegatie en de decentralisatie van bevoegdheden. Over delegatie van bevoegdheden schrijft hij dat een «veelvuldige en vergaande delegatie van de regelgevende bevoegdheid, waarbij essentiële normen en zorgvuldige begrenzing van die bevoegdheid in de wet ontbreken, onvoldoende recht doen aan het primaat van de wetgever en de daarmee samenhangende democratische legitimatie van de wetgeving.»¹⁸ Volgens de ChristenUnie-fractieleden geldt deze conclusie ook voor de decentralisatie van bevoegdheden. Groothuijse merkt tevens op dat de uitoefening van gedelegeerde regelgevende bevoegdheid door de (bestuurs)rechter exceptief getoetst kan worden aan rechtsbeginselen. Hij geeft daarbij de volgende waarschuwing: «Democratische controle tijdens de totstandkoming van wet- en regelgeving en rechterlijke (exceptieve) toetsing achteraf in concrete gevallen zijn dan ook twee verschillende en niet inwisselbare vormen van controle.»¹⁹

¹⁷ Op 16 april 2019 hebben informele gesprekken plaatsgevonden met externe deskundigen die op verzoek notities hebben aangeleverd ter bespreking met de vaste commissie voor IWO. Deze deskundigen zijn: de heer Groothuijse (universitair hoofddocent Omgevingsrecht, Universiteit Utrecht), mevrouw Tonkens (hoogleraar Burgerschap en Humanisering van de Publieke Sector, Universiteit voor Humanistiek te Utrecht), de heer Hurenkamp (political scientist, Universiteit voor Humanistiek te Utrecht) en de heer Zevenbergen (hoogleraar land administration and management, Universiteit Twente). De notitie van de heer Groothuijse, de notitie van mevrouw Tonkens en de heer Hurenkamp, en de notitie van de heer Zevenbergen zijn ter inzage gelegd ter griffie onder de volgende respectievelijke nummers: 163810.12, 163810.10 en 163810.11. Naar aanleiding van de gesprekken op 16 april 2019 zijn er drie vervolgnotities opgesteld. Deze zijn eveneens ter inzage gelegd ter griffie, onder de volgende respectievelijke nummers: 163810.12, 163810.10 en 163810.13.

¹⁸ Notitie 12 april 2019, p. 1, griffinummer 163810.12.

¹⁹ Notitie 12 april 2019, p. 9, griffinummer 163810.12.

Een vergelijkbare kritiek gaf de Integrale Adviescommissie Omgevingswet over het wetsvoorstel Aanvullingswet bodem met betrekking tot de noodzaak van nadere regels bij het afwijken van voorkeurswaarden. Met name gaat het om de invulling van de beleidsruimte tussen voorkeurswaarde en maximale waarde.

De bovenstaande overwegingen leiden tot de volgende vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie aan de regering. Hoe blijft de regering het primaat van de wetgever en de democratische legitimatie van regelgeving met betrekking tot de bodem in algemene zin bevorderen? Hoe kan de regering waarborgen dat bij het gebruik van de experimenteerbepaling, die nauwelijks wettelijk begrensd is en waarmee kan worden afgeweken van bestaande regelgeving, het primaat van de wetgever en de democratische legitimatie gehandhaafd blijft? En hoe kan de regering waarborgen dat bij beleidsrijke omzettingen in het Aanvullingsbesluit bodem, met name gaat het over het saneren van de bodem (zie het overzicht van de regering), het primaat van de wetgever en de democratische legitimatie gehandhaafd blijven? Hoe kan de regering voorkomen dat de regelgevende bevoegdheid van de waterschapsbesturen door het Rijk wordt aangetast, bijvoorbeeld in projectbesluiten?²⁰ Deze vraag is met name van belang in verband met de vervuiling en het beheer van grondwater en in de voorziening van drinkwater.

Humane spoedlocaties

De VNG wijst in haar notitie van 23 oktober 2019 op het Convenant Bodem en Ondergrond waarin afspraken zijn gemaakt over de afronding van de sanering van de zogenaamde humane spoedlocaties. De bedoeling was om deze saneringen voor de invoering van de Omgevingswet af te ronden, zodat de gemeenten met een «schone lei» kunnen beginnen. Op het moment dat dit convenant werd gesloten, was de problematiek van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS), waaronder PFAS en lood, nog niet in volle scherpheid bekend. Na invoering van de Omgevingswet zullen bronlocaties en spoedlocaties onder verantwoordelijkheid van de gemeenten vallen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben hierover de volgende vragen aan de regering. Kan de regering een overzicht geven van alle ZZS'sen, het aantal spoedlocaties van deze ZZS'sen en het aantal bronlocaties? Heeft de regering afspraken met de gemeenten gemaakt wanneer deze nieuwe spoedlocaties gesaneerd gaan worden en wie dat gaat betalen? En hoe zien die afspraken eruit? Heeft de regering afspraken met de gemeenten gemaakt wanneer deze nieuwe bronlocaties gesaneerd gaan worden en wie dat gaat betalen? En hoe zien die afspraken eruit? Hoe kan de regering voorkomen dat gemeenten geen prioriteit geven aan het saneren van spoedlocaties en aan het saneren van bronlocaties die ook een gevaar vormen? Deze vragen zijn met name van belang in relatie tot de kwaliteit van het grondwater, de winning van drinkwater en het beheer van de natuur.

Participatie

Voor een goede uitvoering van de Aanvullingswet bodem en het Aanvullingsbesluit bodem is participatie van belanghebbenden van groot belang. De Omgevingswet en het Omgevingsbesluit regelen dat participatie plaatsvindt. Deze wet en dit besluit beogen de initiatiefnemers te stimuleren in gesprek te gaan met de omgeving en belanghebbenden te betrekken bij het initiatief. De leden van de fractie van de ChristenUnie

²⁰ Notitie 12 april 2019, p. 4, griffienummer 163810.12.

hebben in het kader van de Aanvullingswet bodem en het Aanvullingsbesluit bodem de volgende overwegingen.

De Aanvullingswet bodem en het Aanvullingsbesluit bodem kennen een verschuiving van een centraal gereguleerde aanpak naar een meer bestuurlijke afwegingsruimte. Vaak gaat deze verschuiving gepaard met het verminderen van het aantal specifieke regels en het zoveel mogelijk inzetten van algemene regels. Deze verschuiving stelt hogere eisen aan het participatieproces dan in het verleden.

De problematiek van de bodem kent een eigen dynamiek. Met name in het geval van vervuiling komt dat naar voren. «Je ziet het niet» en «je ruikt het niet», maar toch beïnvloedt het «je gezondheid en welzijn». Emoties kunnen – terecht of onterecht – gemakkelijk hoog oplopen.

Tonkens en Hurenkamp stellen in hun «Werknotitie effectieve burgerparticipatie» van 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.²¹

Deze overwegingen leiden bij de leden van de fractie van de ChristenUnie tot de volgende vragen aan de regering. Hoe gaat de regering bevorderen dat initiatiefnemers en gezagen bij participatie inzetten op de drie aspecten van Tonkens en Hurenkamp om recht te kunnen doen aan de genoemde verschuiving in de wetgeving en dynamiek met betrekking tot de bodem? Hoe kan de regering de positie van «zwakke betrokkenen» in het participatieve proces versterken indien initiatiefnemers en/of gezagen dit proces met onvoldoende aandacht voor de belangen van deze zwakke betrokkenen uitvoeren of al uitgevoerd hebben? 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.

DSO en de bodem

Uit de diverse deskundigenbijeenkomsten in de Eerste Kamer (onder andere die van 15 oktober 2019) en onderzoeken (onder andere I&O-onderzoek 2019/149, d.d. augustus 2019) blijkt dat – voorzichtig uitgedrukt – nog het nodige werk verzet moet worden om de overheden op 1 januari 2020 aan te sluiten op het DSO en de oefenfase te starten. Met als uiteindelijke doel dat het systeem op 1 januari 2021 volledig operationeel zal zijn. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat het reguliere instrumentarium van de Omgevingswet in het algemeen voldoende is en dat er aanvullende instrumenten zijn in de Aanvullingswet bodem.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met betrekking tot DSO en de bodem de volgende vragen aan de regering. Welke reguliere instrumenten van de Omgevingswet zijn nodig voor het uitvoeren van de Aanvullingswet bodem? Zijn deze reguliere 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? Welke aanvullende instrumenten geeft de Aanvullingswet bodem? Zijn deze aanvullende 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?

²¹ Notitie 12 april 2019, p. 8–9, griffienummer 163810.10.

Kwaliteit bodem, grondwater en oppervlaktewater

De leden van de fractie van de ChristenUnie menen dat er veel wijsheid ligt in de Engelse uitdrukking «*the proof is in the eating of the pudding*». Niet alleen op het gebied van de Engelse politiek, maar ook met het oog op de Aanvullingswet bodem en het Aanvullingsbesluit bodem. Concreet: kan de regering garanderen dat de kwaliteit van de bodem, het grondwater en het oppervlaktewater door de invoering van de betreffende wet en het betreffende besluit, op het huidige niveau blijft? Zou de regering, gezien de grote vraagstukken rond ecologie, duurzaamheid en drinkwater, niet moeten streven naar een verbetering van de bodem, het grondwater en het oppervlaktewater? Hoe kan de regering dat bevorderen?

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 15 november 2019.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,
Meijer

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,
De Boer