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)

I

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 24 januari 2020

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het nader voorlopig verslag van de Vaste Commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving over het voorstel voor de Aanvullingswet bodem Omgevingswet en het ontwerp van het Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet. Hierbij ontvangt u de nadere memorie van antwoord, waarin tevens de nadere vragen zijn beantwoord die zijn gesteld in het kader van de voorhang van het genoemde ontwerpbesluit.

Ik dank de leden voor de gestelde vragen en zie uit naar het vervolg van de behandeling.

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

kst-34864-I
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2020

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen van 20 januari 2020 van de leden van de commissie voor Infrastructuur Waterstaat en Omgeving over het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet bodem en het ontwerp-Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet. Hierbij ontvangt u de antwoorden op de gestelde vragen. Bij de beantwoording is de volgorde van de vragen aangehouden en zijn zij van een nummer voorzien.

Ik dank de leden voor de aanvullende vragen. Ik hoop dat we met deze nadere memorie van antwoord wel de gewenste verdieping kunnen aanbrengen op de voor u belangrijke onderwerpen. Ik zie uit naar het vervolg van de behandeling.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

1. Voor de toepassing van de bestuurlijke afwegingsruimte bevatten het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit inhoudelijke waarborgen, zoals de instructieregels voor bouwen en bodemkwaliteit in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Op welke wijze gaat de toepassing van deze afwegingsruimte in de praktijk onderdeel vormen van de evaluatie van de Omgevingswet?

De regering vindt het van belang te monitoren en te evalueren hoe decentrale overheden invulling geven aan de bestuurlijke afwegingsruimte. In de evaluatie van de Omgevingswet is dit onderwerp dan ook een belangrijk element. De regering zal uw Kamer na inwerkingtreding van de Omgevingswet informeren over de opzet en invulling van de evaluatie.[1] Daarbij zullen praktijkvoorbeelden en ervaringen van hoe deze regels zijn toegepast, worden meegenomen.

2. 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. Wat zijn volgens de planning per 1 januari 2021 de spoedeisende locaties die nog niet (geheel) gesaneerd zijn? Wanneer heeft de regering deze locaties in beeld?

De regering heeft een goed overzicht van de spoedlocaties in Nederland, als resultaat van de convenantsafspraak van het eerste bodemconvenant (2009–2015) waarin is afgesproken alle spoedlocaties te identificeren. De samenwerkende convenantpartijen monitoren de voortgang van de aanpak van deze spoedlocaties via een jaarlijkse uitvraag bij de bevoegde overheden Wet bodembescherming (12 provincies en 29 gemeenten). Deze voortgang wordt ook jaarlijks gepubliceerd[2]. In onderstaande tabel is de voortgang van de aanpak van de spoedlocaties weergegeven, op basis van de laatst gepubliceerde cijfers (2018).

Tabel 1: Voortgang aanpak van 1383 in 2015 geïdentificeerde spoedlocaties uit eindrapportage

Jaar	Nog niet gestart	In uitvoering	Afgehandeld	Totaal
nulmeting 2015	591 (43%)	792 (57%)	0 (0%)	1.383 (100%)
2016	426 (31%)	745 (54%)	212 (15%)	1.383 (100%)
2017	310 (22%)	676 (49%)	397 (29%)	1.383 (100%)
2018	210 (15%)	700 (51%)	473 (34%)	1.383 (100%)

[1] *Kamerstukken I* 2018/19, 34 986, G

[2] https://www.bodemplus.nl/onderwerpen/bodem-ondergrond/bodemconvenant/monitoring/monitoringsverslagen/.

Gedurende de looptijd van het convenant zijn aanvullende spoedlocaties beschikt als saneringsgeval. De voortgang is weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 2: Voortgang aanpak spoedlocaties toegevoegd in 2016, 2017 en 2018

Jaar	Nog niet gestart	In uitvoering	Afgehandeld	Totaal
2016	30	25	19	74
2017	39	14	23	76
2018	29	8	0	37
Totaal	98	47	42	187

De planning voor afronding van de spoedlocaties is in onderstaande tabel weergegeven (op basis van monitoring 2018)]:

Tabel 3: Planning afronding aanpak van 210 + 700 spoedlocaties waarbij sanering nog niet is afgerond

Jaar	Planning afronding in 2018 nog niet gestart	Planning afronding, in 2018 in uitvoering	Totaal
2018	22	84	106
2019	8	85	93
2020	44	151	195
2021–2030	95	229	324
Na 2030	31	104	135
Eeuwigdurend	10	47	57
Totaal	210	700	910

Publicatie van de cijfers uit 2019 wordt in het eerste kwartaal van 2020 verwacht. Publicatie van de cijfers uit 2020 wordt in het eerste kwartaal van 2021 verwacht.

3. De leden van de CDA-fractie constateren dat er nieuwe locaties bijkomen vanwege de Zeer Zorgwekkende Stoffen. Kan de regering aangeven wat de kosten voor beheers- en saneringsacties zijn? Kunnen de beheersinstanties (Rijk, provincie, gemeente en/of waterschap) deze kosten dragen en hoe worden deze kosten verdeeld?

Er vindt momenteel een inventarisatie plaats van locaties belast met ZZS. De resultaten hiervan worden in de tweede helft van dit jaar verwacht. Vervolgens zal bezien moeten worden welke locaties nader moeten worden onderzocht en eventueel worden aangepakt en zo ja, op welke wijze. Ik bekijk momenteel in samenwerking met de andere overheden wat de aard en inzet voor vervolgafspraken is na het aflopen van het bodemconvenant einde van dit jaar. De kostenverdeling van de eventuele aanpak van deze locaties is hier onderdeel van. Uit de overgang van het oude stelsel naar de Omgevingswet als zodanig vloeien ten aanzien van deze opgave geen nieuwe verantwoordelijkheden voort.

4. 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 gelden. Wanneer leiden deze besprekingen tot een bestuurlijk resultaat?

Ik ben met de andere overheden in gesprek over vervolgafspraken na 2020. De inzet is dat dit voor de zomer van 2020 zal leiden tot een bestuurlijk resultaat. De Kamer wordt hierover geïnformeerd.

5. 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. Wanneer leiden deze afspraken tot een bestuurlijk besluit?

Voor de uitvoering van het asbest programma Overijssel, de samenwerkingsovereenkomst Asbestbodemsaneringsopgave 2016–2022 zijn afspraken gemaakt over de aanpak en de financiering tot en met 2022. Dit betreft de situatie in zeven gemeenten waaronder de gemeenten Hof van Twente en Borne. De afspraken over de aanpak en de financiering lopen door tot na de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Eventuele afspraken over aanvullende financiering worden meegenomen in de bestuurlijke afspraken over de bodemmiddelen voor de periode na 2020.

6. Ten aanzien van de provincie Gelderland geeft de regering geen antwoord (vraag [13]). Is de noodzakelijke asbestsanering in Gelderland wel uitgevoerd per 2020? Welke asbestsaneringen lopen na 2020 door en wanneer worden er bestuurlijke afspraken gemaakt voor de periode na 2020?

De sanering van de asbestlocaties in de provincie Gelderland zijn door de provincie Gelderland meegenomen in de aanpak van de bodemsaneringslocaties. De provincie Gelderland ligt op koers met deze aanpak. Voor zover er na dit jaar nog locaties resteren zullen deze bij de bestuurlijke afspraken over bodemmiddelen voor de periode na 2020 worden meegenomen.

7. 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. Op welke wijze en op welk moment ziet de regering deze afspraak voor zich?

De regering benadrukt het grote belang dat ze samen met de leden van de CDA-fractie hecht aan goede rechtspraak en afdoende financiering hiervoor. De regering zal de effecten van de invoering van de Omgevingswet op de rechtspraak over het eerste jaar na inwerkingtreding monitoren. De financiële effecten die dit met zich meebrengt worden meegenomen in de gesprekken die jaarlijks gevoerd worden over de begroting en de begrotingsvoorstellen van de Raad van State, zoals bedoeld in art. 4.4 van de Comptabiliteitswet (2016). Als blijkt dat de Omgevingswet tot een substantiële verzwaring van de werklast van de Raad van State en daardoor tot extra kosten leidt, dienen deze specifiek (dus door de departementen) te worden gedekt. De gesprekken over de begrotingsvoorstellen vinden jaarlijks plaats. Ik zal uw Kamer hierover via de reguliere cyclus van begroting en verantwoording informeren.

De regering verwacht een geleidelijke overgang naar zaken onder het nieuwe recht vanwege het uitgebreide en gefaseerde overgangsrecht. De eerste paar jaar na inwerkingtreding kunnen nog oude zaken op basis van het oude recht worden afgehandeld. Nieuwe zaken worden vanaf een half jaar na inwerkingtreding verwacht. De Omgevingswet en het wetsvoorstel Aanvullingswet bodem voorzien daarbij in uitgebreid en gefaseerd overgangsrecht.

8. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de Aanvullingswet zelf waarborgen voor informatievoorziening en motiveringsvereisten biedt,

zoals de Integrale Adviescommissie Omgevingswet adviseert, met betrekking tot de verantwoordelijkheden van provincies, gemeenten en waterschappen bij het beheer van de grondwaterkwaliteit. Graag vragen deze leden om een reactie van de regering.

De Aanvullingswet en het Aanvullingsbesluit bodem bevatten zelf geen bepalingen voor extra waarborgen voor informatievoorziening en motiveringsvereisten. Deze waarborgen volgen als zodanig uit het stelsel van de Omgevingswet en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Als een gemeente, waterschap of provincie wil afwijken van een regel in het Besluit activiteiten leefomgeving, van een standaardwaarde in het Besluit kwaliteit leefomgeving of van de bruidsschat vergt dat een motivering en moet voldaan worden aan de eisen met betrekking tot zorgvuldigheid en een evenredige belangenafweging uit de Algemene wet bestuursrecht.

In de Aanvullingswet is om die reden niet gekozen voor het aanscherpen van de motiveringsvereisten over de afstemming tussen de bij het grondwaterbeheer betrokken bevoegde gezagen. De regering acht dit niet in lijn met het uitgangspunt van vertrouwen dat mede aan deze stelselherziening ten grondslag ligt. Hierbij is ook van belang dat de Omgevingswet voor bestuursorganen een algemene verplichting bevat tot afstemming en samenwerking bij de uitoefening van taken en bevoegdheden (artikel 2.2, eerste lid). Met betrekking tot informatievoorziening adviseert de Integrale Adviescommissie Omgevingswet, anders dan deze leden lijken te veronderstellen, niet om extra wettelijke waarborgen op te nemen, maar om de noodzaak tot vroegtijdige procescoördinatie en onderlinge informatievoorziening tussen bestuursorganen te benoemen. Dat is een onderdeel van de genoemde algemene verplichting.

9. Een eigenaar is verplicht tot het nemen van tijdelijke beschermingsmaatregelen bij een toevalsvondst. Wat moet er gebeuren nadat de situatie onder controle is gebracht?

Bij een toevalsvondst worden tijdelijke beschermingsmaatregelen genomen om de acute gezondheidsrisico's weg te nemen. Een vergelijkbare mogelijkheid bestaat in de huidige Wet bodembescherming. Nadat deze maatregelen getroffen zijn, moet een eigenaar maatregelen treffen als het doel is om de locatie weer geschikt te maken voor het verblijf van personen. Ook kan de eigenaar kiezen om de locatie niet meer te gebruiken voor de oorspronkelijke functie. De tijdelijke beschermingsmaatregelen kunnen in dat geval op het nieuwe gebruik worden aangepast. De gemeente zal als bevoegd gezag beoordelen of de maatregelen adequaat zijn, afhankelijk van het toekomstige gebruik.

10. De CDA-fractieleden vragen voorts (vraag [20]) wat het eindoordeel van IPO en VNG over de Aanvullingswet bodem is. Kan de regering hierop ingaan?

Ik onderschrijf van harte het belang van goede samenwerking met de andere overheden. Bij de voorbereiding van het wetvoorstel Aanvullingswet bodem is uitgebreid overleg geweest met het IPO en de VNG. De door het IPO en VNG gemaakte opmerkingen tijdens de consultatie zijn verwerkt in het wetsvoorstel.

Ook zijn IPO en VNG bij de voorbereiding van het aanvullingsbesluit intensief betrokken geweest. Na afronding van deze trajecten waren er geen geschilpunten meer.

Daarnaast ben en blijf ik in gesprek met de andere overheden. Ik vind het belangrijk om ook de werking van het nieuwe stelsel samen met de andere overheden nadrukkelijk gezamenlijk te blijven volgen zodat mogelijke vraagstukken die hieruit voortkomen of nieuwe vraagstukken op korte termijn besproken kunnen worden. Daarom is een bestuurlijk overleg bodem ingericht. Daarnaast zal er ook een evaluatie van de Omgevingswet plaatsvinden, zoals nader is toegelicht in het antwoord op vraag 12 en 13.

Vragen en opmerkingen van de fractieleden van GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, Fractie-Otten en 50PLUS

11. Vraag 1[3]: De regering beschrijft dat de kennis van de Technische Commissie Bodem (TCB) blijft bestaan, daar de leden van deze commissie werkzaam zijn bij kennisinstituten, en overheden daar ook in de toekomst een beroep op kunnen doen. Daarnaast kunnen gemeenten ook in de toekomst de GGD en RWS/Bodem+ inschakelen. De gezamenlijke fractieleden zijn nieuwsgierig naar de wijze waarop deze kennis toegankelijk gemaakt wordt. Immers, de TCB is oorspronkelijk opgericht om kennis over het onderwerp te bundelen en te ontsluiten. In de toekomst zullen in plaats van ambtenaren van 12 provincies, ambtenaren van 355 gemeenten moeten weten waar ze terecht kunnen met vragen. Immers ook bij uitbesteding van taken aan een Omgevingsdienst zullen gemeenten zelf moeten bepalen welke keuzes ze daarbij willen maken.

Men kan van de betreffende ambtenaren verwachten dat die minder specialistische kennis hebben van het bodembeleid dan de mensen die er onder de huidige regelgeving verantwoordelijk voor zijn. Kan de regering daarom aangeven welke verantwoordelijkheid zij voor het Rijk ziet om deze kennis snel en makkelijk te ontsluiten voor gemeenten (en provincies en Omgevingsdiensten)?

Voor de bescherming van bodem en grondwater en het duurzaam, veilig en efficiënt gebruik van bodem en ondergrond voor een reeks aan maatschappelijke opgaven, is een goede informatievoorziening en beschikbaarheid van kennis over het bodem-watersysteem voor alle partijen van groot belang.

De Technische Commissie Bodem heeft waardevol werk gedaan bij de kennis- en beleidsontwikkeling op het gebied van bodem. Mede dankzij dit werk is veel kennis opgebouwd, die in het digitale tijdperk ook beschikbaar blijft. Tegenwoordig speelt ook RWS/Bodem+ een belangrijke rol om die kennis en kennisbronnen te beheren en op een centraal punt beschikbaar te stellen.

Ik wil in deze context benadrukken dat het bodembeleid en de bodemtaak al sinds de jaren »90 als decentrale taak is belegd en het Besluit bodemkwaliteit ook nu al door alle 355 gemeenten wordt uitgevoerd. Het beeld is dat gemeenten de weg goed weten te vinden naar de kennis die bij Bodem+ beschikbaar is. Zoals in het vorige antwoord is aangegeven, vind ik het belangrijk om ook de werking van het nieuwe stelsel samen met de andere overheden nadrukkelijk gezamenlijk te blijven volgen zodat mogelijke vraagstukken die hieruit voortkomen of nieuwe vraagstukken op korte termijn besproken kunnen worden. Als er nieuwe acties nodig zijn om te voorzien in de kennisbehoefte dan kunnen we bijsturen en aanvullen waar dat nodig is.

---

[3] Wanneer een vraag wordt aangehaald in de inbreng van de fractieleden van GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, Fractie-Otten en 50PLUS, verwijst de vraagnummering naar de nummering van de vragen in de memorie van antwoord (*Kamerstukken I* 2019/20, 34 864, G).

In het huidige kennislandschap rond bodem en grondwater – waarbij het gaat om agendering van kennisbehoefte, kennisontwikkeling en kennisverspreiding en doorwerking van kennis in de praktijk – zijn veel partijen actief betrokken, zoals universiteiten, kennisinstellingen, publieke en private partijen waaronder het adviserend en uitvoerend bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.

Het Rijk verkent in samenwerking met de decentrale overheden en andere bij bodem en grondwater betrokken organisaties, of en 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 onder andere verbinding gezocht met het traject «Kennis voor decentrale overheden» waaronder het zogenoemde «Veluweberaad» dat in het kader van de Omgevingswet wordt uitgevoerd en specifiek gericht is op kennis voor decentrale overheden[4].

Ook wordt verbinding gelegd met internationale trajecten op het gebied van kennis en innovatie, waarbij Nederlandse partijen betrokken zijn en een rol (kunnen) spelen.

12/13. Vraag 2: Kan de regering dieper ingaan op de vraag *hoe* het gelijkwaardig beschermingsniveau geborgd is? De regering legt in de beantwoording uit dat over het geheel genomen, door een samenspel van de inzet op verschillende overheidsniveaus, een gelijkwaardig beschermingsniveau geboden kan worden. In het woord «borging» in de vraag ligt echter ingesloten dat op voorhand helder moet zijn dat hetzelfde beschermingsniveau geboden wordt. Waarop baseert de regering de zekerheid dat met de nieuwe flexibiliteit in de regelgeving Nederland dezelfde bescherming geboden kan worden als onder de huidige wetgeving? Kan de regering aangeven hoe zij op dit moment overzicht heeft over de toekomstige (en dan met name die over een middellange en lange termijn) invulling van regels door decentrale overheden? En hoe de regering dat overzicht in de toekomst wil gaan behouden? Met andere woorden: als decentrale overheden maximaal gebruik gaan maken van de nieuwe mogelijkheden tot maatwerk, kan de regering dan nog steeds garanderen dat zij aan de burgers van Nederland hetzelfde beschermingsniveau biedt als onder de huidige wetgeving?

De regering schrijft dat de «toepassing van deze afwegingsruimte in de praktijk onderdeel [is] van de evaluatie van de Omgevingswet.»[5] Kan de regering aangeven op welke parameters zij dit onderdeel gaat evalueren en hoe dit deel van de evaluatie er in de praktijk uit zal zien? Zo niet, waarom niet? Wanneer kan de Eerste Kamer de opzet van de betreffende evaluatie verwachten?

De regering beantwoordt de twee bovenstaande vragen [12] en [13] graag in samenhang.

Het door de leden geschetste samenspel is deels al een bestaand gegeven. Met de nieuwe afwegingsruimte die het stelsel van de Omgevingswet biedt, kan dezelfde bescherming worden geboden als onder de huidige wetgeving. Dat komt omdat het nieuwe stelsel steeds een referentie biedt die sterk overeenkomt met de huidige regelgeving.

---

[4] https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/praktijk/kennis-onderzoek/samenwerking/.
[5] *Kamerstukken I* 2019/20, 34 864, G, p. 2.

Ook het RIVM geeft in haar onderzoek over de vier basisbesluiten[6] aan dat samen met de medeoverheden een gelijkwaardig beschermingsniveau kan worden geboden. Het stelsel biedt bestuursorganen bij het toepassen van de afwegingsruimte houvast. In de AMvB's vindt het decentrale bestuursorgaan een standaard die voor de meeste gevallen als verstandige praktijk kan gelden. Bij direct werkende regels in het Besluit activiteiten leefomgeving geldt de rijksregel als standaard en kan alleen via maatwerk, gebiedsgericht of individueel, onderbouwd afgeweken worden van de standaard. Daarbij gelden inhoudelijke waarborgen uit de Omgevingswet. Voor onder meer bodemkwaliteit van locaties waarop bodemgevoelige gebouwen mogen worden gebouwd worden de direct werkende rijksregels losgelaten en komen daarvoor instructieregels in de plaats. Bij het reguleren van deze onderwerpen in het omgevingsplan wordt de gemeente houvast geboden doordat het Besluit kwaliteit leefomgeving standaardwaarden en grenswaarden bevat. Bovendien worden in de regelgeving waarborgen ingebouwd voor een soepele overgang naar dit nieuwe systeem.

Voor de activiteiten die het Rijk niet langer reguleert, zoals regels over kleinschalige graafwerkzaamheden, zal de voorgenomen bruidsschat zorgen voor continuïteit en als startpunt en referentie dienen voor regulering door de gemeenten en waterschappen. Steeds als een gemeente, waterschap of provincie wil afwijken van een regel in het Besluit activiteiten leefomgeving, van een standaardwaarde in het Besluit kwaliteit leefomgeving of van de bruidsschat vergt dat een motivering en moet voldaan worden aan de eisen met betrekking tot zorgvuldigheid en een evenredige belangenafweging uit de Algemene wet bestuursrecht.

Eerdere ervaringen geven aan dat het bieden van meer afwegingsruimte niet zonder meer leidt tot een ander beschermingsniveau. Bij het introduceren van maatwerk in de huidige algemene rijksregels bestond bij de bedrijven de vrees dat bevoegde instanties deze maatwerkvoorschriften zullen aangrijpen om – ook wanneer het niet nodig is – onnodige of strengere regels te stellen. De milieubeweging vreesde destijds dat mogelijkheden voor versoepeling van regels oneigenlijk zouden worden toegepast en tot achteruitgang van de milieukwaliteit zouden leiden. Deze vrees is in beide gevallen niet uit de praktijk gebleken, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de evaluatie van het Activiteitenbesluit milieubeheer.[7]

Net als in het huidige omgevingsrecht is het aan de decentrale overheden hoe zij invulling geven aan de afwegingsruimte. Dat geldt even zo voor de extra afwegingsruimte die met het stelsel van de Omgevingswet wordt geboden. Ook onder het huidige recht is dat geval: ook daarin hebben decentrale overheden in het algemeen bestuurlijke afwegingsruimte waarbij niet op voorhand vaststaat hoe deze zal worden aangewend. Er zal nauwlettend worden gevolgd hoe decentrale overheden hiermee omgaan. Via de implementatiemonitor zullen, zoals toegezegd aan de Tweede Kamer[8], de gevolgen van de toepassing van de afwegingsruimte van de decentrale overheden voor het beschermingsniveau en de regeldruk voor bedrijven onderdeel worden gevolgd.

Ik hecht aan het oordeel van de Integrale onafhankelijke adviescommissie Omgevingswet, die de afgelopen jaren advies heeft gegeven over de verschillende wetgevingsproducten van het stelsel. Zij heeft in november

---

[6] Een kwalitatieve beschouwing van de concept-AMvB's onder de Omgevingswet: Op weg naar het realiseren van een gelijkwaardig beschermingsniveau en het waarmaken van ambities, RIVM-rapport 2016–0170.

[7] *Kamerstukken II* 2013/14, 29 383, nr. 214, bijlage.

[8] *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 75.

2019 een slotadvies uitgebracht waar zij het gehele stelsel beziet.[9] Alles overwegend schrijft zij: «*Beziet de commissie de wet- en regelgeving die er nu ligt, dan blijft er op cruciale punten bescherming geboden blijven worden door rijksregels, internationale afspraken, regels rond algemene eisen van behoorlijk bestuur zoals motiveringsvereisten, zorgvuldigheid en proportionaliteit.*» Op sommige punten blijft de bescherming gelijk, bijvoorbeeld waar het gaat om de implementatie van Europeesrechtelijke en internationaalrechtelijke verplichtingen. Op punten waar de bescherming al geheel door het decentrale bestuur werd vormgegeven is dat zo gebleven. Op een aantal punten is er meer ruimte geboden voor een bestuurlijke afweging. Hierover schrijft de commissie: «*De keuzes die gemaakt worden om locatiespecifiek bepaalde waarden juist te benutten of te beschermen zullen leiden tot meer ruimtelijke differentiatie. Er zullen verschillen ontstaan in regels tussen gemeenten, maar ook binnen gemeenten zullen wijken, straten en bedrijventerreinen op milieukwaliteit verschillend kunnen zijn, binnen de (beperkte) ruimte die er is. Tegelijkertijd zal dit op lokaal niveau met de geharmoniseerde en gebundelde regelgeving – nog steeds de gewenste rechtszekerheid en voorspelbaarheid bieden.*»

Er is een eerste onderzoek verricht naar decentrale afwegingsruimte. Het rapport «Decentrale ruimte in zicht» is als bijlage bij de nota naar aanleiding van het verslag over de ontwerp Invoeringswet aan uw Kamer toegezonden.[10] Het onderzoek biedt aangrijpingspunten voor de decentrale overheden om invulling te geven aan de decentrale ruimte ook met het oog op regeldruk en beschermingsniveau. In de nota naar aanleiding van het verslag is ook aangegeven dat de regering met het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen bezien hoe de onderzoeksresultaten bij de implementatie kunnen worden betrokken.

In de evaluatie van de Omgevingswet is de balans tussen beschermen en benutten ook een belangrijk element. Hoe de evaluatie precies vorm wordt gegeven, zal nog verder worden uitgewerkt. De regering zal uw Kamer na inwerkingtreding van de Omgevingswet informeren over de opzet en invulling van de evaluatie.

14. De regering noemt verder de bruidsschat als wijze waarop wordt bijgedragen aan gelijkwaardige bescherming ten opzichte van de huidige regelgeving. Terwijl de bruidsschat nu juist ruimte moet bieden aan decentrale overheden om in de toekomst maatwerk door eigen beleid te ontwikkelen, zo merken de gezamenlijke fractieleden op. Kan de regering daarom uitleggen hoe de bruidsschat op termijn in haar ogen precies bijdraagt aan gelijkwaardige bescherming ten opzichte van de huidige wetgeving? Daar waar decentrale overheden nu dezelfde regels hanteren, zullen ze in de toekomst juist deze regels meer aanpassen dan in de huidige situatie. Hoe deze ontwikkeling een gelijkwaardig beschermingsniveau ten opzichte van de huidige regelgeving biedt, ontgaat deze fractieleden. Daarom vragen zij graag een nadere toelichting.

Met de bruidsschat wordt bij inwerkingtreding van het nieuwe stelsel van rechtswege een set regels opgenomen in alle omgevingsplannen. Zoals ook opgemerkt in het antwoord op vraag [12/13] zal de bruidsschat werken als startpunt en referentie voor de regulering door gemeenten. De leden van de gezamenlijke fracties merken terecht op dat de gemeenten deze set regels vervolgens kunnen aanpassen aan de lokale situatie. Soms zal dat leiden tot een aanscherping van de regel, soms zal het gaan om een versoepeling of een nadere concretisering van de regel. Ook het

[9] *Kamerstukken I* 2019/20, 33 118, AY.
[10] *Kamerstukken I* 2019/20, 34 986, W

Aanvullingsbesluit bodem bevat waarborgen voor de bestuurlijke afwegingsruimte die de gemeenten hebben.

Ik illustreer dat met het volgende voorbeeld uit het Aanvullingsbesluit bodem. Om de overgang van de regels voor bouwen op verontreinigde bodem naar het omgevingsplan soepel te laten verlopen, zijn met het Aanvullingsbesluit enkele essentiële bepalingen toegevoegd aan de bruidsschat. Voor het tegengaan van bouwen op verontreinigde bodem is een bruidsschatregel opgenomen als overbruggingsmaatregel in het omgevingsplan vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Totdat op gemeentelijk niveau eigen beleid wordt gemaakt, gelden de huidige normen via de bruidsschat als lokale waarde, die bepalend is voor de noodzaak van een (saneringsmaatregel als voorwaarde voor bouwen. Dat betekent dat, zo lang de bruidsschat geldt, bij overschrijding van deze normen een maatregel moet worden getroffen voordat de bouwactiviteit is toegestaan. Het is verboden te bouwen in strijd met het omgevingsplan, zodat daarmee een verbod op bouwen op verontreinigde grond geldt, behoudens maatregelen. De gekozen tijdelijke lokale waarde is een voortzetting van het huidige beschermingsniveau en de tijdelijke standaardmaatregel is een sanering conform het Besluit activiteiten leefomgeving, die weer overeenkomt met standaard saneringsaanpakken in het huidige Besluit uniforme saneringen.

Wanneer na inwerkingtreding op gemeentelijk niveau eigen beleid wordt gemaakt, stelt de gemeente in het omgevingsplan – met de waarborgen opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving – een eigen waarde vast voor de toelaatbare kwaliteit van de bodem, die het meest recht doet aan alle belangen die lokaal een rol spelen, zoals de huidige bodemkwaliteit, het ambitieniveau voor het gebied, mogelijke gezondheidsrisico's, de bouwopgave, kosteneffectiviteit, energietransitie, ruimtelijke kwaliteit, en andere belangen van de fysieke leefomgeving. De gemeente kan gebruik maken van de waarden, bedoeld in bijlage IIA van het Besluit activiteiten leefomgeving. Deze interventiewaarden bodemkwaliteit zijn wetenschappelijk onderbouwd en gebaseerd op een combinatie van humane en ecologische risico's. De gemeente kan ook per stof een andere waarde vaststellen. Deze waarde mag echter niet hoger zijn dan de waarde die correspondeert met een blootstelling hoger dan het maximaal toelaatbaar risiconiveau, zoals opgenomen in bijlage VA en de waarden voor toelaatbare concentraties in lucht en geurwaarden, zoals opgenomen in bijlage VB van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

In zijn algemeenheid geldt dat het stelsel van de Omgevingswet bestaat uit verschillende vrijheden en waarborgen, waarbij de commissie over het algeheel ten aanzien van de bescherming tot de conclusie is gekomen dat op lokaal niveau met de geharmoniseerde en gebundelde regelgeving – nog steeds de gewenste rechtszekerheid en voorspelbaarheid wordt geboden.

15. De regering geeft aan dat er met de VNG nog gewerkt wordt aan de invulling van een aantal technische details. Kan de regering aangeven welke dat zijn, of deze zullen leiden tot aanpassing van de Aanvullingswetten dan wel -besluiten en of (en zo ja, welke) financiering hiermee gemoeid is?

Het ontwerp-Aanvullingsbesluit bodem is besproken met de VNG. Binnen het aanvullingsspoor bodem resteren geen openstaande punten meer om nader in te vullen met de VNG (anders dan de vervolgafspraken waaraan eerder in deze beantwoording is gerefereerd). Daarom is de vraag zo geïnterpreteerd dat die betrekking heeft op het aanvullingsspoor geluid. Binnen dat spoor is met de VNG nog wel gewerkt aan de invulling van een

aantal technische details in het Aanvullingsbesluit geluid. Voor de volledigheid zijn hieronder de antwoorden opgenomen die zijn gegeven op de specifieke vragen (vragen [1] en [5]) hierover in de nadere nota naar aanleiding van het verslag over de Aanvullingswet geluid en het Aanvullingsbesluit geluid, die parallel aan deze nadere memorie van antwoord wordt verzonden:

1

«Voorafgaand aan de vragen van de individuele fracties vragen de leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving wanneer de gesprekken met de koepelorganisaties over de laatste uitvoeringstechnische punten inzake het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet zijn afgerond. Zij vragen bovendien of de regering bereid is de resultaten hiervan aan de Kamer aan te bieden omdat zij veel waarde aan deze informatie hechten bij de verdere behandeling van het ontwerpbesluit.

De regering is verheugd te kunnen meedelen dat dit traject tot gezamenlijke afspraken op bestuurlijk niveau heeft geleid over inhoudelijke aspecten en het ambtelijke vervolgproces. Met de koepels is afgesproken dat dit op 4 februari tijdens het bestuurlijk overleg wordt herbevestigd.

Vanzelfsprekend is de regering bereid het resultaat hiervan te delen. De met deze afspraken gemoeide wijzigingen in teksten van artikelen of nota van toelichting zullen nader afgestemd worden met de koepelorganisaties voordat het ontwerpbesluit voor advies wordt voorgelegd aan de Raad van State.

Op bestuurlijk niveau is de intentie om de ontwikkelingen van het geluidstelsel nauw te volgen. Er zullen nadere afspraken worden gemaakt hoe dit vorm te geven, allereerst door nauwkeurig de werking van de geluidregels van het aanvullingsspoor geluid in de beleidspraktijk te volgen, met name voor onderdelen die wezenlijk anders zijn dan de huidige regelgeving, zoals de geluidproductieplafonds voor industrieterreinen en provinciale wegen en de basisgeluidemissie voor gemeentewegen en waterschapswegen. Relevante aandachtspunten hierbij zijn in ieder geval de bestuurslasten en de uitvoeringslasten van gemeenten, waterschappen en provincies, de kosten en de effecten voor de woningbouw. Daarnaast zullen, door los van de formele evaluatiemomenten uit de Omgevingswet regelmatig nauw contact te houden, signalen van gemeenten, waterschappen, provincies en omgevingsdiensten over de werking van de regels in de praktijk tijdig worden opgepikt. Ook zal nader worden beschouwd of vergelijking van enkele concrete situaties uit de huidige praktijk met de voorgestelde regelgeving al tot nadere verbeteringen aanleiding geeft.

Nadere duiding van de belangrijkste afspraken:
– *Het helderder vorm geven aan de ondergrens van de systematiek van de basisgeluidemissie (BGE). Hierbij wordt gestreefd naar een uitwerking die recht doet zowel aan het doel van de BGE – het monitoren van de geluidontwikkeling bij niveaus boven de standaardwaarde teneinde toekomstige knelpunten zoveel mogelijk te voorkomen – als aan de bestuurlijke afwegingsruimte voor gemeenten en waterschappen om de lokale omstandigheden te kunnen betrekken bij het selecteren van wegen waarvoor de BGE wordt bepaald. In dit kader zullen de bestaande verplichtingen voor 90 grote gemeenten tot het maken van een geluidbelastingkaart en actieplan geluid op grond van de EU-richtlijn omgevingslawaai als vertrekpunt worden gehanteerd, aan de hand waarvan bezien kan worden wat daar bovenop nodig is*

om de bestuurlijke afspraken uit SWUNG-2 te realiseren. De uitvoeringslasten zullen hierbij een belangrijk aandachtspunt zijn.

- *Het creëren van meer flexibiliteit in de hoogteligging van extra referentiepunten rond industrieterreinen om geluidgevoelige gebouwen – met name hoogbouw – op korte afstand van een industrieterrein beter tegen geluid te kunnen beschermen.*
- *Het bieden van een ruime invoeringstermijn voor de eerste vaststelling van geluidproductieplafonds rond industrieterreinen, namelijk dezelfde termijn als de transitieperiode voor omgevingsplannen die tot 2029 loopt in plaats van de aanvankelijk beoogde invoeringstermijn van maximaal 2 jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Deze eerste vaststelling is primair een technische exercitie om de huidige geluidzone uit de Wet geluidhinder te «vertalen» naar geluidproductieplafonds, maar een langere invoeringstermijn biedt gemeenten ruimere mogelijkheden om de vaststelling van de eerste geluidproductieplafonds desgewenst meteen te combineren met de inhoudelijke actualisering van de geluidregels voor activiteiten op dat industrieterrein in het omgevingsplan. Dit gaat niet ten koste van de bescherming, maar creëert wel een langere overgangssituatie waarin oud en nieuw recht naast elkaar bestaan.*
- *Het anticiperen op het toekomstige gebruik van innovatieve technieken voor het bepalen van verkeersintensiteiten – zoals gsm-data en floating car data – die gebruikt worden bij de monitoring van de geluidontwikkeling op wegen, zodat deze technieken toegepast kunnen worden zodra zijn voldoende kwaliteit hebben en voldoende betrouwbaar zijn. Dit faciliteert de uitvoeringspraktijk.*
- *Het opnemen van een overgangsbepaling voor ruimtelijke ontwikkelingen nabij hoofdspoorwegen waarvoor het akoestisch onderzoek reeds is afgerond op basis van de Wet geluidhinder en de daarbij behorende normering. Dit voorkomt dat deze ontwikkelingen vertraging oplopen of alsnog aangepast moeten worden vanwege de verlaging van de grenswaarde voor woningbouw nabij hoofdspoorwegen zoals eerder in SWUNG-2 bestuurlijk afgesproken.[11] Een soortgelijke overgangsbepaling wordt verkend voor enkele rijkswegen binnen de bebouwde kom waar als gevolg van vereenvoudiging van het normenkader eveneens een aanscherping van de grenswaarde zal optreden.*
- *Het verduidelijken van het onderscheid tussen het bepalen van de saneringsopgave voor woningen die bij invoering van de Omgevingswet een geluidbelasting boven de grenswaarde ondervinden, waarvan de sanering door het Rijk wordt gesubsidieerd, en de later te bepalen «facultatieve» saneringsopgave voor bepaalde situaties onder de grenswaarde, waarvoor cofinanciering door het Rijk mogelijk is. Hiermee kunnen gemeenten beter inschatten wat de financiële consequenties van de «facultatieve» sanering zullen zijn.*

Naast deze inhoudelijke afspraken zijn ook enkele procesafspraken gemaakt:

- *Het overleg over het bevoegd gezag voor geluidproductieplafonds rond industrieterreinen van regionaal belang tussen VNG en IPO is nog niet afgerond. Nadere informatie hierover is opgenomen in het antwoord op een vraag hierover van de leden van de CDA-fractie [6].*
- *De consequenties van de voorgestelde verschuiving van bevoegdheden voor het geluid van treinen op spoorwegemplacementen wordt in een systeembeschrijving nader verduidelijkt en alsnog besproken op de Bestuurlijke tafel van het emplacementenproject. Nadere informatie hierover is opgenomen in het antwoord op een vraag hierover van de fractieleden van Groe* 5.1, 2, e *PvdA, Fractie-Otten, 50PLUS en OSF [10].*

[11] Zie de beleidsbrief SWUNG-2 d.d. 28 maart 2013, Kamerstukken II 2012/13, 32 252, nr. 52, blz. 3–4.

5

De leden van de CDA-fractie vragen naar de eenmalige kosten voor gemeenten die het gevolg zijn van het Aanvullingsbesluit geluid en of hierover een akkoord is met de VNG en of de gemeenten deze kosten kunnen dragen.
Het Aanvullingsbesluit geluid is onderdeel van de stelselherziening van het omgevingsrecht. Over de financiële gevolgen van de stelselherziening heeft het Rijk in 2016 afspraken gemaakt met de VNG, het IPO en de UvW. De kern daarvan voor gemeenten is dat de gemeenten zelf de eenmalige invoeringskosten van het nieuwe stelsel financieren maar dat de structurele besparingen die per saldo verwacht worden van het nieuwe stelsel niet gekort worden op het gemeentefonds. De partijen zijn er bij deze afspraak van uit gegaan dat er een goede balans is tussen de eenmalige invoeringskosten en de structurele besparingen. Deze afspraak is eind 2018 nog eens bevestigd in het Beheerakkoord. Daarin is ook afgesproken dat in 2022 een eerste financiële evaluatie plaatsvindt van de invoering van het nieuwe stelsel.»

16. Vraag 8: De vraag van de CDA-fractieleden richt zich op de grotere beleidsruimte die decentrale overheden krijgen. In de beantwoording richt de regering zich vervolgens volledig op het behalen van de minimale normen door decentrale overheden ter voorkoming van gezondheidsrisico's voor mensen. De regering geeft op verschillende plaatsen aan dat de Omgevingswet ook tot doel heeft het bereiken van een betere leefomgeving. Kan zij daarom ook aangeven tot hoever de ruimte van decentrale overheden gaat bij het inzetten van het instrumentarium van de Omgevingswet en de samenhangende wet- en regelgeving voor het verbeteren van de bodemkwaliteit, zowel ten aanzien van menselijke risico's als het verbeteren van de ecologische en fysische kwaliteit van de bodem? De gezamenlijke fractieleden denken hierbij aan koolstofgehalte, biodiversiteit, waterniveau et cetera. Welke beleidsruimte hebben decentrale overheden daarbij om eigen eisen te stellen en welke randvoorwaarden gelden daarbij voor de betreffende overheid?

Decentrale overheden hebben met het instrumentarium van het nieuwe stelsel mogelijkheden om nieuwe ambities te verwezenlijken, zoals het verbeteren van de bodemkwaliteit. Deze ruimte wordt in grote lijnen langs drie sporen begrensd:
– De doelen van de wet. De Omgevingswet bepaalt in art. 2.1 dat taken en bevoegdheden met het oog op de doelen van de wet moeten worden uitgeoefend, en tot die doelen behoort ook het – kort gezegd – in onderlinge samenhang beschermen en benutten van de leefomgeving (art. 1.3 van de wet). Bij het stellen van regels moet het dus steeds gaan om de samenhang tussen beschermen en benutten.
– De algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de Algemene wet bestuursrecht. Het gaat daarbij onder meer om het evenredigheidsbeginsel. Zo mag een maatregel die gevraagd wordt van bijvoorbeeld een bedrijf of burger niet onevenredig zijn met het belang van de maatregel. Daar waar het gaat om het stellen van geboden en verboden voor perceel eigenaren zijn de regels in het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) van belang. Bij een wijziging van het omgevingsplan moet – net als bij het bestemmingsplan – bijvoorbeeld beoordeeld worden of de wijziging geen regulering of ontneming van eigendom betekent. Ook onder het huidige recht zijn deze kaders van toepassing.
– De instructieregels van het Rijk en de kaders voor het stellen van maatwerk kunnen ook een inhoudelijke beperking voor het stellen van strengere regels met zich mee brengen. Wanneer decentrale overhe-

den met maatwerk willen afwijken van rijksregels dan moet dit passen binnen het oogmerk en de strekking van de algemene rijksregels. Een voorbeeld van zo'n oogmerk is de bescherming van het milieu. Het bevoegd gezag zal daarbij altijd moeten motiveren waarom de algemene rijksregels in een specifiek geval niet volstaan en waarom een strengere regel nodig is. Zo kan de provincie – net als onder het huidige recht – bijvoorbeeld een strengere regel stellen in aanscherping op de rijksregel vanwege de bescherming van een grondwaterbeschermingsgebied als dit nodig is voor de bescherming daarvan. Veelal zal de rijksregelgeving overigens maatwerk mogelijk maken, zodat – indien adequaat gemotiveerd – via dit maatwerk eventuele knelpunten kunnen worden weggenomen.

Er is binnen deze randvoorwaarden dus ruimte voor decentrale overheden om regels te stellen ten behoeve van de ecologische en fysische kwaliteit van de bodem en aan de andere kant is deze begrensd door de noodzakelijke waarborgen voor mens en milieu.

17. Vraag 10: De nulmeting voor vergunningverlening, handhaving en toezicht ontbreekt nog. Kan de regering daarom aangeven waarop ze de aanname baseert dat door bundeling van taken de Omgevingsdienst zijn werk efficiënter kan doen?

De regering stelt dat er in verhouding minder toezichthouders nodig zijn voor het uitvoeren van dezelfde taak door de Omgevingsdiensten dan door alle bevoegde gezagen gezamenlijk. Dit begrijpen de gezamenlijke fractieleden niet. In de huidige situatie is de betreffende wetgeving van toepassing op 12 provincies en de 29 gemeenten. In de toekomst gaat dat naar 355 gemeenten. Waar ziet de regering de efficiencywinst ontstaan gelet op de extra kosten van de nieuwe taken voor gemeenten? De gezamenlijke fractieleden zien deze aanname van kostenbesparing graag kwantitatief onderbouwd.

Met het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet bodem verschuift het bevoegd gezag voor de sanering van de vaste bodem inderdaad van provincie en grote gemeenten naar alle 355 gemeenten, aansluitend op de uitvoering van het Besluit bodemkwaliteit. De uitvoering van handhaving en toezicht blijft echter – net als onder het huidig wetgevingsstelsel – belegd bij omgevingsdiensten. De regering baseert de conclusie dat uitvoering van taken door omgevingsdiensten zorgt voor efficiencywinst allereerst op het onderzoek van de Commissie Herziening Handhavingsstelsel VROM-regelgeving (de commissie Mans).[12] Deze commissie concludeert daarin dat bundeling van kennis en expertise bij regionale omgevingsdiensten leidt tot een effectievere en efficiëntere uitvoering. Dit onderwerp is daarnaast ook onderdeel van de tweejaarlijkse evaluatie van het VTH-stelsel. In een brief aan de Tweede Kamer van 29 november 2019 heb ik aangekondigd een onafhankelijke commissie in te stellen om te adviseren over een toekomstbestendig VTH-stelsel[13]. Daarnaast werken de omgevingsdiensten met gestandaardiseerde processen voor de uitvoering van hun taken. Standaardisering van processen zorgt voor een efficiënte en voorspelbare uitvoering van taken van de omgevingsdienst. Zo wordt een aantal processen rond de VTH-taken op minimaal het schaalniveau van de omgevingsdiensten verder geüniformeerd met een landelijke handhavingsstrategie, waarin processtappen zijn benoemd.

---

[12] *Kamerstukken II* 2007/08, 22 343, nr. 201 (Rapport van Commissie Herziening Handhavingsstelsel VROM-regelgeving (de commissie Mans) «De tijd is rijp»).
[13] *Kamerstukken II* 2018/2019, 33 118, nr. 122.

De kwantitatieve besparingen van bovengenoemde efficiencywinst hangen overigens samen met de al eerder doorgevoerde uitvoering van basistaken door omgevingsdiensten als onderdeel van het VTH-stelsel en niet met de stelselherziening van het omgevingsrecht zijn daarom niet meegerekend bij de beoordeling van mogelijke besparingen als gevolg van de Omgevingswet.

18. Vraag 11: De CDA-fractieleden vroegen aandacht voor grondeigenaren die tegen hun wil geconfronteerd worden met verontreinigingen of afval. De vraag is alleen beantwoord met betrekking tot drugsafval. Kan de regering ook reageren op een meer algemeen niveau? Wat gebeurt er als de grond verontreinigd wordt waarbij de grondeigenaar aantoonbaar geen schuld treft? Hoe verloopt dan de afhandeling in het kader van de verantwoordelijkheid en bijhorende kosten?

Voorop staat dat het beginsel dat «de vervuiler betaalt» leidend is en blijft onder de Omgevingswet. Met de Omgevingswet en de Aanvullingswet bodem verandert niet dat er wettelijke instrumenten zijn om de veroorzaker aan te spreken voor schade door verontreiniging die hij heeft veroorzaakt, zoals de zorgplicht of het ongewoon voorval, dan wel door de kosten van opruiming achteraf op de veroorzaker te verhalen.

Dat neemt niet weg dat het kan voorkomen dat het niet mogelijk is om de milieuschade te verhalen op de veroorzaker, omdat de veroorzaker niet te vinden is als de verontreiniging wordt ontdekt, of omdat er geen hard bewijs (meer) is dat dit de veroorzaker is. De eigenaar van de grond of perceel is in eerste instantie verantwoordelijk voor zijn eigendom[14]. Ook kan de regeling van de toevalsvondst worden ingezet bij onverwachte bodemverontreinigingen met onaanvaardbaar risico voor de mens waarbij snel handelen nodig is en waarbij de veroorzaker van de verontreiniging niet direct te herleiden is. Omdat de verontreiniging niet direct te herleiden is, is hier ervoor gekozen om de eigenaar aan te spreken op de acuut noodzakelijke afschermende maatregelen en niet de veroorzaker. De eigenaar, die een privaatrechtelijke, maatschappelijke verantwoordelijkheid heeft voor de kwaliteit van zijn eigendom, kan aansprakelijk worden gesteld als hij anderen schade berokkent. Die keuze past bij de uitgangspunten van de Omgevingswet. Bij de ontdekking van een bodemverontreiniging kan het gaan om onaanvaardbare risico's voor de gezondheid van mensen en moet voorkomen worden dat er sprake is van directe of indirecte blootstelling. Van indirecte blootstelling is in ieder geval sprake bij aanzienlijke bedreiging van de kwaliteit van drinkwatervoorraden wanneer aangetroffen verontreiniging het grondwater kan bereiken. De regeling van de toevalsvondst is daarbij nadrukkelijk gericht op het snel wegnemen van het onmiddellijke risico. De maatregelen die moeten worden getroffen beperken zich tot tijdelijke beschermingsmaatregelen ter voorkoming van blootstelling. De overheid kan de eigenaar aanspreken – en indien nodig – zelf maatregelen treffen. Deze zogenoemde tijdelijke beschermingsmaatregelen moeten ervoor zorgen dat blootstelling aan onaanvaardbare risico's voor de gezondheid wordt voorkomen. Er is voorzien in kostenverhaal in deze regeling op grond waarvan het mogelijk is dat de overheid de kosten op de eigenaar verhaalt, maar dat moet dan wel redelijk zijn.

Als het niet redelijk is dat de overheid de kosten verhaalt op de eigenaar voor het treffen van dergelijke maatregelen dan kunnen die kosten ten laste komen van de publieke middelen. Dit is een afweging van het bevoegd gezag. Ik ben met gemeenten in gesprek over de hele breedte over de vervolgafspraken na 2020. Ik zal met medeoverheden, als

[14] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 41.

onderdeel van de vervolgafspraken 2020 tot 2025 Bodemconvenant, uiteraard ook bespreken over hoe we als betrokken overheden omgaan met opkomende diffuse verontreinigingen, wanneer onduidelijk is wie veroorzaker is.

Zonder vooruit te lopen op de uitkomsten van de gesprekken, vind ik het belangrijk om te benoemen dat de uitgangpunten hierbij leidend zijn dat de vervuiler betaalt en dat zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat de kosten van milieuschade worden afgewenteld op de samenleving of op particulieren die worden geconfronteerd met die milieuschade. Daarnaast geldt uiteraard ook het uitgangspunt van de Financiële Verhoudingswet dat het Rijk toereikende middelen beschikbaar stelt voor de taken die de decentrale overheden in medebewind uitvoeren.

Tot slot is het voor eigenaren die schade ondervinden door toedoen van een ander altijd mogelijk om de privaatrechtelijke weg te bewandelen om hun schade te verhalen op de veroorzaker daarvan.

19. Vraag 14: Gezien de korte voorbereidingstijd die de Eerste Kamer heeft, is afgesproken dat bij de beantwoording van de vragen niet verwezen zou worden naar brieven, maar de inhoud van deze brieven kort samengevat weergegeven zou worden. De regering verwijst hier naar een aantal brieven die zij gestuurd heeft. De gezamenlijke fractieleden ontvangen graag een samenvatting van de inhoud van deze brieven en op welke passages de regering zich beroept, zoals afgesproken is.

Met betrekking tot PFAS is in de eerdere beantwoording verwezen naar de brieven die hierover in de afgelopen maanden naar de Tweede Kamer zijn verzonden. In deze brieven wordt met name ingegaan op het tijdelijk handelingskader PFAS en alle maatregelen die zijn getroffen om ruimte te bieden aan de omgang met PFAS-houdende grond en bagger. Deze maatregelen hebben allemaal betrekking op het toepassen van grond en bagger; niet op de sanering van locaties, waar de betreffende vraag over ging. Met betrekking tot de gestelde eerdere vraag over PFAS is relevant dat diverse onderzoeken zijn gestart die nodig zijn voor de onderbouwing van de definitieve normering van PFAS in de bodemregelgeving. Dit moet ertoe leiden dat PFAS net als andere stoffen die voor bodem zijn genormeerd in de regelgeving zal worden opgenomen. Naar verwachting is het ontwerp van de aanpassing van de regelgeving op PFAS einde dit jaar gereed. Daarmee zal de wijze van beoordeling van grond en bagger waarin PFAS wordt aangetroffen op dezelfde wijze plaatsvinden als voor andere genormeerde stoffen. De regels worden opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving en/of in de Regeling bodemkwaliteit.

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. Voorbeelden hiervan zijn diffuse verontreinigingen met lood.
Inzake PFAS vinden momenteel diverse onderzoeken plaats. De resultaten hiervan worden in de tweede helft van dit jaar verwacht.

Uit hoofde van de overgang naar de Omgevingswet komt er geen nieuwe verantwoordelijkheid bij de gemeente te liggen waar het gaat over de problematiek van opkomende stoffen. Ik ben hierover in overleg met andere overheden over de hele breedte over de vervolgafspraken na 2020. Ik zal met medeoverheden, als onderdeel van de vervolgafspraken 2020 tot 2025 Bodemconvenant, uiteraard ook bespreken over hoe we als

betrokken overheden omgaan met opkomende diffuse verontreinigingen, wanneer onduidelijk is wie veroorzaker is.

Onderdeel van vraag 14 in het voorlopig verslag was ook wie verantwoordelijk is. Hieronder is in antwoord op vraag 20 en 21 een nadere uiteenzetting opgenomen die laat zien dat de veroorzaker primair wordt aangesproken, de eigenaar alleen als de veroorzaker niet mogelijk is en pas in laatste instantie als vangnet de overheid.

20. Vraag 16: Dit lijkt de gezamenlijke fractieleden geen antwoord op de vraag van de CDA-fractieleden. Kan de regering nog een poging wagen? Kan zij aangeven of saneringen van nieuwe spoedeisende locaties tot kostenverhogingen gaan leiden bij het beheer en onderhoud van de openbare ruimte? Met name rondom de PFAS en ZZS'en is nu de nieuwe norm bekend en zou hier een uitspraak gedaan moeten kunnen worden. Wie draait op voor eventuele meerkosten voor het opschonen van locaties die nog boven de nieuwe PFAS-norm uitkomen (volgens berichten in de media mogelijk zo'n 25% van het totaal aantal getroffen bouwprojecten)? Zijn dit na 1 januari 2021 gemeenten of grondeigenaren?

21. Vraag 17: De beantwoording richt zich op kosten van bodemsanering waarbij de verontreiniging «rechtstreeks is te herleiden tot een specifieke veroorzaker». Kan de regering aangeven hoe moet worden omgegaan met bodemsaneringen die geen concrete veroorzaker kennen? Is daarbij de grondeigenaar verantwoordelijk? Ook als het gaat om vervuilingen met de ZZS'en als PFAS? Ook op het moment dat, zoals dat met de PFAS het geval lijkt te zijn, grondeigenaren zelf weinig kunnen doen om de vervuiling te voorkomen?

De regering beantwoordt de twee bovenstaande vragen [20] en [21] graag in samenhang.

Diverse fracties hebben zowel in het voorlopig verslag als in het nader voorlopig verslag gevraagd naar wie in de toekomst de last draagt van het opruimen van verontreiniging, in het bijzonder voor lood en voor PFAS. De vragen zijn gesteld mede naar aanleiding van brieven van de VNG (23 oktober 2019 en 10 januari 2020) waarin de zorg wordt geuit dat de gemeente in de toekomst verantwoordelijk wordt – ook financieel – voor al die verontreinigingen.

De regering kan beamen dat zowel onder de huidige als onder de toekomstige wetgeving een genuanceerd beeld naar voren komt van wie verantwoordelijk is voor welke verontreiniging. U vindt hieronder een overzicht van de verschillen en overeenkomsten. Dit overzicht laat zien dat, hoewel elementen uit de huidige wetgeving op andere plekken in de nieuwe wetgeving terechtkomen, er met de komst van de Omgevingswet in feite geen verschuiving optreedt in de verdeling van de lasten tussen veroorzaker, eigenaar en overheid; en dat «de vervuiler betaalt» steeds voorop staat, nu en in de toekomst. Ik ben met gemeenten in gesprek over de hele breedte over de vervolgafspraken na 2020. Ik zal met mede overheden, als onderdeel van de vervolgafspraken 2020 tot 2025 Bodemconvenant, uiteraard ook bespreken over hoe we als betrokken overheden omgaan met opkomende diffuse verontreinigingen, wanneer onduidelijk is wie veroorzaker is.

Categorie verontreiniging	Wet bodembescherming (Wbb)	Omgevingswet (Ow)
Nieuwe verontreiniging (na 1987), veroorzaker bekend	Ongedaan maken door veroorzaker (artikel 13+30 Wbb); eventueel in eerste instantie door overheid en later kostenverhaal na opsporen veroorzaker (bestuursdwang of art. 75 Wbb)	Ongedaan maken door veroorzaker (ongewoon voorval afdeling 19.1 Ow, zorgplicht art. 1.6–1.7 Ow en 2.11 Besluit activiteiten leefomgeving); eventueel in eerste instantie door overheid en later kostenverhaal (art. 13.3a Ow)
Nieuwe verontreiniging (na 1987), geen veroorzaker te achterhalen	Eigenaar of overheid (vangnettaak art. 48 Wbb)	Eigenaar of overheid (zorgplicht art. 1.6 Ow of zorg voor de leefomgeving art. 2.3 Ow). Toevalsvondst voor tijdelijke beschermingsmaatregelen bij acute onaanvaardbare gezondheidsrisico's (art. 19.9a Ow)
Historische verontreiniging, veroorzaker bekend	Saneren door veroorzaker (saneringsbevel art. 43 lid 3 Wbb) of in eerste instantie sanering uitgevoerd door overheid en kostenverhaal op de veroorzaker (art. 75 Wbb)	Saneren door veroorzaker (omgevingsplan) of in eerste instantie sanering uitgevoerd door overheid en kostenverhaal op de veroorzaker (art. 13.3a Ow)
Historische verontreiniging, geen veroorzaker te achterhalen	Saneren door eigenaar (bij een ontwikkeling art. 28 Wbb; saneringsbevel art. 43 lid 3; van rechtswege art. 55b ingeval van spoed en bedrijfsterrein; of bevoegd gezag bepaalt tijdstip art. 37 lid 2 Wbb)	Saneren door eigenaar (bij een ontwikkeling: omgevingsplan en BAL). Toevalsvondst voor tijdelijke beschermingsmaatregelen bij acute onaanvaardbare gezondheidsrisico's (art. 19.9a Ow)
Historische verontreiniging, (particuliere) eigenaar duidelijk niet draagkrachtig of sanering vanwege collectief belang zoals drinkwater	Saneren van bodem en/of grondwater door bevoegd gezag Wbb: provincie of 29 gemeenten (vangnettaak 48 Wbb)	Saneren door overheid (zorgplicht art 1.6 Ow of zorg voor de leefomgeving art 2.3 Ow); vaste bodem door gemeente, de resterende lichte grondwaterverontreinigingen door provincie/waterschap

Voor historische bodemverontreiniging blijkt het steeds lastiger om aan te tonen wie de veroorzaker is. Dit bleek al vrij direct na de invoering van de Wet bodembescherming (Wbb). Met het voortschrijden van de tijd wordt de relatie tussen de veroorzaker in het verleden en de huidige eigenaar steeds losser. In 2006 is er al voor gekozen om bij bedrijfsterreinen de eigenaar of erfpachter aan te spreken. Voor eigenaren of erfpachters van bedrijfsterreinen betekent de regeling van de toevalsvondst op of in de bodem met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid geen verschuiving in verantwoordelijkheden. Naar het oordeel van de regering is het daarnaast niet meer dan redelijk om een eigenaar van een stuk grond aan te spreken op gevolgen van het gebruik van een terrein. De eigenaar is en blijft verantwoordelijk voor de bodemkwaliteit. Het aanspreken van de eigenaar past ook in het uitgangspunt van de Omgevingswet dat niet de overheid, maar de burger als opdrachtgever of eigenaar, primair verantwoordelijk stelt voor de kwaliteit van zijn eigendom: woning of ander (verblijfs)gebouw en de grond.

Voor zover locaties een spoedlocatie zijn in de zin van de Wet bodembescherming zijn ze beschikt op grond van de Wbb en blijft de sanering vallen onder de Wbb op grond van het overgangsrecht in de Aanvullingswet bodem. Er kunnen dus geen nieuwe spoedlocaties bij komen, waarop hetzelfde regime van toepassing is dat nu op grond van de Wbb geldt voor spoedlocaties. Het beeld is dat die vrijwel allemaal actief zijn opgespoord in de afgelopen decennia en vervolgens gesaneerd, of ten minste vóór 2021 beschikt en beheerst, conform afspraken in het

bodemconvenant. Voor al die spoedlocaties geldt dus wat in de middelste kolom is vermeld.

Dat neemt niet weg dat er – ondanks al die inspanningen – soms in de toekomst toch nog locaties kunnen worden ontdekt met zodanige mate van verontreiniging dat er acute gezondheidsrisico's kunnen optreden voor bewoners of gebruikers. Voor die situaties bevat de Aanvullingswet bodem de regeling van de toevalsvondst, die niet gaat over het saneren van de locatie maar die wel aan het bevoegd gezag zo nodig doorzettingsmacht geeft om de eerste bescherming tegen onaanvaardbare blootstelling te verlenen. De relatie tussen het beginsel dat de vervuiler betaalt en de regeling van de toevalsvondst op of in de bodem is nader toegelicht in paragraaf 3.3.3. van de memorie van toelichting bij de Aanvullingswet bodem.

Toegepast op het voorbeeld van de openbare ruimte dat de gezamenlijke fracties aanhalen, betekent dit het volgende. Bij het beheer van de openbare ruimte, zoals het leggen van kabels en leidingen, is sprake van het tijdelijk uitnemen van grond om een sleuf te graven en om daarna de grond weer terug te plaatsen. De regels van graven zijn hierop in de toekomst van toepassing en bij deze regels is geen sprake van sanering of een saneringsdoelstelling. Wel is het mogelijk dat niet alle grond wordt teruggeplaatst en dat deze overtollige grond afgevoerd moet worden naar een grondbank en dat daarvoor moet worden betaald. Dit is echter niet anders dan in de huidige situatie.

Toegepast op de eerder aangehaalde voorbeelden van diffuus lood en PFAS betekent dit dat diffuus lood doorgaans valt in de categorie historische verontreiniging, terwijl PFAS stoffen in overwegende mate vallen onder de categorie nieuwe verontreiniging veroorzaakt na 1987 (hoewel verontreiniging met sommige van de PFAS stoffen ook al voor 1987 kan zijn veroorzaakt). De betreffende kolommen uit het bovenstaande overzicht kunnen daarop worden toegepast. De lokale omstandigheden en individuele situatie zijn kortom vaak bepalend voor wie verantwoordelijk is voor het aanpakken van de verontreiniging. En ook hier geldt dus dat, zoals het overzicht zichtbaar maakt, de Omgevingswet geen verschuiving teweegbrengt in de verdeling.

Overigens is de landelijke tijdelijke achtergrondwaarde voor PFAS (uit het Tijdelijke Handelingskader PFAS, zoals aangepast op 1 december[15]) geen interventiewaarde, zoals de gezamenlijke fracties lijken te veronderstellen. De tijdelijke achtergrondwaarde geeft een norm voor het vrij kunnen toepassen van PFAS houdende grond rekening houdend met de door het RIVM berekende aanvaardbare risico's voor mens en milieu, onder meer vanwege het risico van doorvergiftiging. Een interventiewaarde ziet daarentegen op de situatie waarbij de gemeente actief moet beoordelen – mede afhankelijk van de functie van de locatie – of er reden is voor het saneren van bestaande (historische) verontreiniging vanwege directe onaanvaardbare risico's voor mens en milieu (waaronder grondwater of ecosysteem). De door het RIVM geadviseerde waarden zijn de waarden waarbij de risicogrenzen voor mens en milieu niet worden overschreden.

Dit onderscheid tussen wel of niet saneren enerzijds en anderzijds een criterium om te bepalen welke grond op welke bodem kan worden toegepast, bestaat zowel onder de huidige regelgeving als onder de Omgevingswet.

---

[15] *Kamerstukken II* 2018/19, 35 334 nr. 20.

22. Vraag 22: De vraag die de gezamenlijke fractieleden hier opnieuw wil stellen, omdat hij niet beantwoord is: wat is de capaciteit van de controlerende en handhavende instellingen op het dossier landbouw? Hoe groot is de kans dat willekeurige projecten gecontroleerd worden, als percentage van het totaal aantal projecten? Welk budget is hiervoor gereserveerd? Groeien deze uitgaven en, zo ja, met hoeveel?

De regering gaat ervan uit dat de gezamenlijke fractieleden doelen op de controle en handhaving van de regels over het op of in de bodem brengen van meststoffen. Deze regels worden met het Aanvullingsbesluit bodem beleidsarm opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving en dit hangt dan ook niet samen met de benodigde handhavingscapaciteit voor dit onderwerp. Het toezicht op de naleving van deze regels vindt plaats door de NVWA. De NVWA heeft op dit moment een capaciteit van 77 inspecteurs hiervoor. De kans dat willekeurige projecten gecontroleerd worden, als percentage van het totaal aantal projecten, is niet voor alle sectoren met een exact getal aan te geven. Voor de melkveehouderij geldt dat jaarlijks 5% van de bedrijven die een derogatievergunning op de Nitraatrichtlijn hebben aangevraagd gecontroleerd wordt (melkveehouderijen die toestemming hebben om een grotere hoeveelheid mest uit te rijden). De andere bedrijven, varkens- en pluimveehouders, intermediairs en akkerbouwers, worden vooral risicogericht gecontroleerd. In 2019 en 2020 heeft het Ministerie van LNV extra middelen beschikbaar gemaakt voor de handhaving op dit domein. De extra beschikbare budgetten worden o.a. ingezet bij zowel de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland als bij de NVWA, in een combinatie die het meest efficiënt tot resultaat zal leiden. Specifieke bijdragen aan organisaties kunnen daardoor verschillen.

23. Vraag 23: De gezamenlijke fractieleden danken de regering voor het heldere antwoord. Wil de regering de suggestie van de Integrale Adviescommissie Omgevingswet eventueel wel deel laten uitmaken van de evaluatie van de Omgevingswet, om te kijken of de werkwijze in de praktijk daadwerkelijk blijkt aan te blijven sluiten bij de opgaven van de toekomst?

Uit een eerdere evaluatie[16] van de praktijk van het grondwaterbeheer is de conclusie getrokken dat er geen directe aanleiding is om de bestaande bevoegdheidsverdeling te wijzigen. Om die reden ziet de regering geen aanleiding om het beheer van het grondwater te betrekken bij de evaluatie van de Omgevingswet.

24. Vraag 24: De regering schrijft dat «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.»[17] Kan de regering aangeven op welk onderzoek of welke analyse deze verwachting gebaseerd is? Een integrale aanpak kan er immers ook toe leiden dat er meer claims worden gelegd en dat de bodemwaarden daardoor meer in plaats van minder onder druk komen te staan. Blijkbaar heeft de regering een goede reden om te denken dat dit niet zal gebeuren. De gezamenlijke fractieleden zijn benieuwd naar deze reden.

---

[16] *Kamerstukken II* 2014/15, 27 625, nr. 341.
[17] *Kamerstukken I* 2019/20, 34 864, G, p. 13.

Met het afronden van de saneringsoperatie zijn belangrijke maatschappelijke risico's van grootschalige bodemverontreinigingen verminderd en verschuift de aandacht naar het omgaan met resterende bodem en grondwaterverontreinigingen in relatie tot het gebruik van bodem en grondwater voor diverse maatschappelijk gewenste functies.

Een reeks aan maatschappelijke opgaven doen in toenemende mate een beroep op het bodem-watersysteem: het gebruik van grondwater voor de drink- en industriewatervoorziening, landbouw en glastuinbouw, de winning van bodemenergie en geothermie, de woningbouwopgave en de daaraan gekoppelde functie wonen, meer ruimte voor groen en berging van neerslag voor klimaatadaptatie, het beheer van de openbare ruimte in relatie tot bodemdaling en meer ruimte voor kabels en leidingen. Deze opgaven doen niet alleen een beroep op het verdelen van de vaak al schaarse ruimte, maar stellen in toenemende mate ook eisen aan de kwaliteit van het bodem-watersysteem. Dit volgt niet uit zozeer uit een specifiek onderzoek maar uit de systematiek van wat in huidige wetgeving «een goede ruimtelijke ordening» en in het toekomstige stelsel «een evenwichtige toedeling van functies».

Door de gewenste kwaliteit van bodem en grondwater in een vroeg stadium mee te laten wegen bij de besluitvorming over de functietoekenning in omgevingsvisies en gebiedsplannen, kan een betere afstemming van functies en ruimtelijke claims plaatsvinden.

Door deze belangen aan de voorkant mee te wegen in de visie- en beleidsvorming wordt voorkomen dat aan de achterkant van het proces de kwaliteit van de bodem en de gewenste ontwikkelingen niet op elkaar aansluiten. Het bestuursorgaan kan dan prioriteren en de bodem «verdelen» over verschillende claims of bezien of functies kunnen worden gecombineerd.

25. Vraag 25: De bodemkwaliteit moet komende jaren omhoog om duurzaam de bodem te kunnen benutten. Gaat de regering evalueren of de bodemkwaliteit als gevolg van de Omgevingswet daadwerkelijk verbetert? En zo ja op welke wijze?

Ja, de regering gaat de kwaliteit van de bodem monitoren. De reeds bestaande monitor Infrastructuur en Ruimte zal worden omgevormd naar een monitor van de Nationale Omgevingsvisie. Deze monitor NOVI zal tevens dienen als de monitor van de maatschappelijke doelstellingen van de Omgevingswet. Aan de monitor wordt uitvoering gegeven door het Planbureau voor de Leefomgeving in samenwerking met het Rijksinstituut voor Cultureel erfgoed, het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Rijkinstituut voor Volgezondheid en Milieu. De kwaliteit van water, bodem en lucht is een van de onderwerpen die hierin worden meegenomen. Aan de vertaling van de doelstellingen naar indicatoren wordt momenteel gewerkt. Tegelijk met de aanbieding van de Nationale Omgevingsvisie zal een lijst met indicatoren aan de Kamer worden aangeboden.

26a. Vraag 27: De gezamenlijke fractieleden danken de regering voor het uitgebreide antwoord, dat helaas hun vraag niet beantwoordt. De vraag was gericht op de aanpak van de stikstofcrisis, die een sterke bodemcomponent heeft. Wil de regering deze vraag daarom alsnog beantwoorden? 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 Aanvullingswet bodem? Zo ja, waarom wel, zo nee, waarom niet?

De stikstofproblematiek heeft gevolgen voor (het verrichten van activiteiten binnen) de fysieke leefomgeving. Net als het huidige recht biedt de Omgevingswet instrumenten om die aan te pakken en de natuur te herstellen. Daarbij valt te denken aan een gebiedsgerichte aanpak of aan een individuele vergunningverlening. Waar nu nog een groot aantal wetten, instrumenten en procedures van toepassing zijn, ziet de regering als een belangrijk voordeel van het nieuwe stelsel juist dat deze een samenhangende set instrumenten biedt. Zo kunnen de uitstoot van stikstof en de gevolgen daarvan, inclusief het natuurherstel, als integraal onderdeel van de fysieke leefomgeving worden meegewogen in de hele beleidscyclus van visie- en beleidsvorming tot aan de monitoring. Daarnaast biedt de Omgevingswet een aantal nieuwe mogelijkheden. De gemeente kan bijvoorbeeld een omgevingswaarde vaststellen met een verplicht programma bij dreigende overschrijding. Het omgevingsplan biedt ruimte om beperkingen op te leggen aan de bedrijfsvoering (bijv. minder stikstofuitstoot) of om – anders dan in het huidige bestemmingsplan – verplichtingen op te nemen in de vorm van gebodsbepalingen. Ook kan een gemeente maatwerkregels opnemen in het omgevingsplan waarmee de rijksregels nader kunnen worden ingevuld of daarvan zo nodig kan worden afgeweken. In het Aanvullingsbesluit bodem is bijvoorbeeld bepaald dat gemeenten met maatwerk strengere eisen kunnen stellen aan het op of in de bodem brengen van meststoffen. Met deze verbreding van de instrumentenkist ten opzichte van het huidige recht worden in het stelsel meer mogelijkheden geboden om de stikstofproblematiek aan te pakken en de natuur te herstellen. Het nieuwe stelsel biedt daarmee een generiek instrumentenpakket dat beter is toegerust op een samenhangende aanpak van opgaven in de fysieke leefomgeving. Daarnaast zal het stelsel worden aangevuld met regels over specifieke maatregelen in verband met de stikstofaanpak uit de Spoedwet aanpak stikstof. Een voorbeeld daarvan is de registratie van stikstofdepositieruimte. De nieuwe regels van de Spoedwet worden daarmee gecontinueerd als onderdeel van het stelsel van de Omgevingswet.

Tot slot is voor een integrale aanpak van de uitstoot van stikstof ook wet- en regelgeving buiten de Omgevingswet relevant, bijvoorbeeld over de maximumsnelheid of over diervoer. De Omgevingswet draagt dus bij aan de integrale aanpak van de uitstoot van stikstof, maar tegelijk gaat deze aanpak verder dan de grenzen van de Omgevingswet.

26b. Kan de regering daarnaast schetsen hoe in de toekomst een crisis met grootschalige diffuse vervuiling binnen het instrumentarium van de Omgevingswet aangepakt moet worden?

De Omgevingswet biedt instrumenten om een grootschalige diffuse vervuiling het hoofd te bieden. Welke daarvan bij het bestrijden van een dergelijke crisis het beste ingezet kunnen worden is steeds afhankelijk van de aard en oorzaak van de crisis. Er is dus niet één antwoord op alle crises. In het onderstaande gaat de regering in algemene zin in op een aantal factoren die bij een dergelijke grootschalige verontreiniging een rol kunnen spelen.

Bij een grootschalige diffuse vervuiling is het allereerst van belang of dit alleen het gevolg is van in het verleden verrichte activiteiten of dat er nog steeds activiteiten plaatsvinden die aan de verontreiniging bijdragen.

In het eerste geval zal het vaak gaan om een situatie die aan het licht komt door ontwikkeling van kennis over de leefomgeving, over de verontreinig daarvan, en over de effecten van die verontreiniging. Er is dan sprake van een situatie waarin de leefomgeving op zich niet verandert, maar waarbij handelingen die tot dan toe niet als problematisch werden gezien opeens

een probleem kunnen vormen. Dat kan veroorzaakt worden door regels die al gelden, maar in het licht van de nieuwe inzichten opeens een andere uitwerking hebben dan voorheen. Aan de andere kant kan er gelet op de nieuwe inzichten behoefte zijn aan het stellen van nieuwe regels. In beide gevallen is van belang snel te bepalen of aanpassing van de regels decentraal of op rijksniveau moet plaatsvinden, en of – vooruitlopend op die aanpassing – andere stappen nodig zijn. Zo zijn situaties denkbaar waarin inzet van voorbereidingsbescherming een bijdrage zou kunnen geven aan het bestrijden van de crisis. Bij voorbereidingsbescherming kan gedacht worden aan het op voorhand aan banden leggen van activiteiten die tot ongewenste verspreiding van de (reeds bestaande, maar tot dan toe niet bezwaarlijk bevonden) verontreiniging zouden leiden. Afhankelijk van de situatie kan daarbij ook het beroep op de specifieke zorgplichten of de algemene zorgplicht van de wet een rol spelen.

De tweede situatie doet zich voor als lopende activiteiten nog steeds aan de verontreiniging bijdragen. Naast de hiervoor genoemde maatregelen is het dan van belang de verontreiniging door de lopende activiteiten snel terug te brengen of tot een aanvaardbaar niveau te beperken. Zodra de nieuwe inzichten bekend zijn en naar diegenen die activiteiten verrichten zijn gecommuniceerd, verplicht de algemene zorgplicht van de wet, maar veelal ook specifieke zorgplichten in centrale of decentrale regels, om met de nieuwe informatie aan de slag te gaan. Een situatie die een landelijk meerjarig gecoördineerde aanpak vergt kan het instrument programma een belangrijke rol vervullen, omdat daarin de verschillende maatregelen in samenhang kunnen worden beschouwd.

27. De regering beantwoordt de vragen over de aantallen en locaties met verschillende type verontreinigingen[18] maar deels. De vragen over de locaties, ook die met niet-humane risico's, staan nog open. Wil de regering deze alsnog beantwoorden? Gezien het tijdsschema voor de behandeling van dit wetsvoorstel, ontbreekt het Kamerleden aan tijd om zelf in rapporten te gaan grasduinen om de juiste informatie te vinden.

Voor een overzicht van de aantallen en locaties wordt verwezen naar de bij vraag [2] opgenomen tabellen. Op landelijk niveau is geen overzicht beschikbaar per locatie maar alleen per bevoegd gezag, om zo de voortgang te kunnen monitoren. Het desbetreffende bevoegd gezag heeft overzicht per locatie.

Met betrekking tot de niet spoedlocaties kan ik het volgende opmerken. Een belangrijke eerste stap was de inventarisatie van de totale werkvoorraad aan potentieel sterk verontreinigde locaties. Dat leverde in 2005 een theoretische werkvoorraad op van 425.000 locaties waar – op basis van gegevens over eerdere bedrijfsmatige activiteiten – potentieel sprake was van ernstige verontreiniging.

De huidige stand van zaken is dat die theoretische werkvoorraad inmiddels is geslonken tot ongeveer 170.000 locaties. Dat komt omdat er tussen 2005 en 2016 overal locaties onder de loep zijn genomen. Nadere studies brachten in veel gevallen aan het licht dat de bodemsituatie ter plaatse gunstiger was dan theoretisch verondersteld. Daarnaast zijn vanaf 1980 meer dan 40.000 locaties gesaneerd. Ook bij de resterende 170.000 locaties moet nader onderzoek nog uitwijzen in hoeverre de plek is verontreinigd, en welke aanpak vereist is, mocht dat het geval zijn. De aanpak zal in het algemeen plaatsvinden op een natuurlijk moment van herontwikkeling.

---

[18] *Kamerstukken I* 2019/20, 34 864, F, p. 7.

28. Vraag 30: Wanneer verwacht de regering helderheid te kunnen geven over de financiële afspraken met decentrale overheden over de resterende locaties en de PFAS-locaties? Kan de regering garanderen dat de decentrale overheden door het aannemen van de Aanvullingswet bodem in de Eerste Kamer niet ongewenst opgezadeld worden met een extra opgave voor sanering van de ZZS'en (en met name PFAS-locaties), die potentieel honderden miljoenen euro's kan betreffen?

Nee, door de overgang van het huidige stelsel naar het stelsel van de omgevingswet veranderen de afspraken over wie wanneer verantwoordelijk is niet, zoals bij vraag 20–21 meer uitgebreid is uiteengezet. De kern van de bestaande verdeling van verantwoordelijkheid blijft onverkort van toepassing. Uit hoofde van de overgang naar de Omgevingswet komt er geen nieuwe verantwoordelijkheid bij de gemeente te liggen waar het gaat over de problematiek van opkomende stoffen. Ik ben in gesprek met andere overheden over de hele breedte over de vervolgafspraken na 2020. Ik zal met medeoverheden, als onderdeel van de vervolgafspraken 2020 tot 2025 Bodemconvenant, uiteraard ook bespreken over hoe we als betrokken overheden omgaan met opkomende diffuse verontreinigingen, wanneer onduidelijk is wie veroorzaker is. Dit alles wordt niet geraakt door de overgang van het oude naar nieuwe wetgevingsstelsel.

29. Vraag 34: Kan de regering aangeven tot hoever de reikwijdte van het artikel genoemd in deze vraag, gaat? Wat moet worden verstaan onder «aanzienlijk» en wat onder «nadelig»?

Het artikel waar deze leden op doelen, is het voorgestelde artikel 1.7a, dat via het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet in de Omgevingswet wordt opgenomen.[19] Deze bepaling bevat 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. Het is nadrukkelijk bedoeld als vangnetbepaling. De Omgevingswet biedt wel een grondslag om regels te stellen over concrete activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving die voor regulering in aanmerking komen, maar deze grondslag schiet te kort als het gaat om onvoorziene activiteiten waarmee geen rekening kon worden gehouden bij het centraal of decentraal stellen van regels op grond van de Omgevingswet en waardoor wel aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen ontstaan.

De reikwijdte van artikel 1.7a wordt door verschillende elementen bepaald.
In de eerste plaats is de toepassing van artikel 1.7a begrensd tot gevallen die niet onder meer specifieke beschermende omgevingsrechtelijke regels vallen (artikel 1.8, tweede lid, zoals door het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet aan de Omgevingswet toegevoegd). Dit geeft het vangnetkarakter van artikel 1.7a aan. Activiteiten die overeenkomstig de gestelde regels of vergunningvoorschriften (dus rechtmatig) worden verricht, vallen niet onder de werking van artikel 1.7a. Ook geldt dat als er een specifieke wettelijke bepaling op centraal of decentraal niveau is die wordt overtreden, bijvoorbeeld het verbod om zonder vergunning een activiteit te verrichten als bedoeld in artikel 5.1 van de Omgevingswet, (het bestraffen op grond van) die bepaling voorgaat.

In de tweede plaats is voor de toepassing van artikel 1.7a relevant is of er sprake is van verwijtbaar handelen of nalaten. Daarbij is onder meer van belang of de overtreder wist of had moeten weten dat er daardoor

[19] *Kamerstukken I* 2018/19, 34 986, A, p. 2.

aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving (zouden kunnen) ontstaan.

In de derde plaats is deze bepaling alleen van toepassing als sprake is van «aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving», zoals deze leden in hun vraag ook aangeven. Gedacht kan worden aan het verontreinigen, aantasten en beschadigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving. Denk bijvoorbeeld aan milieuverontreiniging die aanzienlijke schade aan de kwaliteit van lucht, bodem of water veroorzaakt of aan het toebrengen van onherstelbare (of tegen zeer hoge (maatschappelijke) kosten te herstellen) schade aan de fysieke leefomgeving of aan een onderdeel daarvan. Beperkte gevolgen vallen er in elk geval niet onder. De reikwijdte van het verbod wordt aangegeven bij algemene maatregel van bestuur (zie artikel 1.7a, tweede lid). Bij algemene maatregel van bestuur worden, behalve de omvang van de gevolgen, ook gevallen aangewezen die onder het wettelijke verbod vallen. Dit betreft onder meer een voortzetting van enkele gevallen die nu onder de zorgplicht van artikel 13 van de Wet bodembescherming vallen. De uitwerking bij algemene maatregel van bestuur is te vinden in artikel 1.3 van het Omgevingsbesluit (die bepaling wordt via het Invoeringsbesluit Omgevingswet[20] in het Omgevingsbesluit opgenomen). In artikel 1.3, eerste lid, van het Omgevingsbesluit is in drie onderdelen aangegeven waarop artikel 1.7a van de Omgevingswet van toepassing is. Het gaat onder meer om het direct of indirect brengen van stoffen, trillingen, warmte of geluid in water, bodem of lucht, waardoor aanzienlijke schade aan de kwaliteit van water, bodem of lucht of aan landschappen, natuur of cultureel erfgoed ontstaat of dreigt te ontstaan (onderdeel a) en het met het oog op het gebruik van de bodem in of op de bodem brengen van stoffen of activiteiten die erosie, verdichting of verzilting tot gevolg hebben, als dat leidt tot aantasting of dreigende aantasting van de bodem (onderdeel b). In deze uitwerking heeft de term «nadelig» een concrete invulling gekregen. De term «aanzienlijk» komt voor een deel met zoveel woorden terug – in de combinatie «aanzienlijke schade». Op andere plaatsen komt dit element op andere wijze terug, bijvoorbeeld door gebruik van het begrip «aantasting». Dat betekent dat de vangnetbepaling niet inzetbaar is bij beperkte schade. Of er in een concreet geval sprake is van «aanzienlijke schade», zal per geval moeten worden beoordeeld door het bevoegd gezag en door het Openbaar Ministerie als dat tot vervolging overgaat. Niet elke overtreding wordt vervolgd (opportuniteitsbeginsel). Het Openbaar Ministerie werkt vaker met normen van een zeker abstractieniveau. Het abstractieniveau van artikel 1.7a van de Omgevingswet, inclusief de nadere uitwerking en begrenzing in het Omgevingsbesluit, sluit aan op dat van het Wetboek van Strafrecht.

30. Vraag 35: De centrale vraag, namelijk die over de gevolgen voor eigenaar B in de geschetste situatie, is niet beantwoord. Idem voor de vraag over hoe deze eigenaar niet verantwoordelijk wordt gemaakt voor het voorkomen dan wel oplossen van een situatie waar hij zelf niets aan kan doen om die te voorkomen. De gezamenlijke fractieleden vragen alsnog een reactie.

Nu, en ook onder de Omgevingswet, gelden strenge rijksregels voor de bescherming van de bodem. De rijksregels gaan uit van het nemen van passende preventieve maatregelen, het toepassen van beste beschikbare technieken en het voorkomen van significante verontreiniging. Via het Besluit kwaliteit leefomgeving – mede op grond van de kaderrichtlijn water en de grondwaterrichtlijn – is het gewaarborgd dat geen enkele gemeente regels kan stellen voor het lozen van stoffen op de bodem die

[20] *Kamerstukken I* 2018/19, 34 986, D.

hier niet aan voldoen. Hierin hebben gemeenten dus geen afwegingsruimte. Daardoor kan de situatie zich niet voordoen dat in het omgevingsplan van gemeente A wordt toegestaan dat stoffen op of in de bodem worden geloosd die gevolgen voor de volksgezondheid of het milieu hebben.

Onder de Omgevingswet hebben gemeenten wél afwegingsruimte voor het stellen van de norm voor de bodemkwaliteit waarboven een eigenaar van een locatie sanerende maatregelen moet treffen als hij een bodemgevoelig gebouw wil bouwen. Deze afwegingsruimte is ingekaderd door de bandbreedtes van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het gaat dan alleen om normen voor de bodemkwaliteit waarboven gesaneerd moet worden, en niet om normen voor bedrijven die stoffen lozen (die blijven landelijk streng geregeld). Het kan zo zijn dat gemeente B een strengere norm heeft voor de bodemkwaliteit waarboven gesaneerd moet worden. Indien eigenaar B niet voldoet aan deze norm zal eigenaar B in dat geval de kosten moeten betalen van saneringsmaatregelen als hij wil bouwen. Dat deze kosten als eigenaar van de grond voor zijn rekening komen geldt nu en ook onder de Omgevingswet. Indien de veroorzaker van de verontreiniging bij B bekend is, kan hij de kosten daarvan verhalen op A. Daarvoor is dan niet relevant dat in gemeente A de normen anders zijn, omdat het vervuilen van andermans grond en daardoor schade veroorzaken niet toelaatbaar is. Wie dat doet, kan aansprakelijk worden gesteld.

31. Vraag 36: De regering geeft in haar beantwoording aan dat de informatiepositie van initiatiefnemers verder verbetert: dit is een belangrijk doel van de Omgevingswet en het daarbij horende DSO. De vraag van de gezamenlijke fractieleden ging over de informatiepositie van burgers: kunnen deze leden ervan uitgaan dat waar hier «initiatiefnemers» staat, de regering ook gewone burgers bedoelt?

De regering is nog met andere partijen en decentrale overheden in gesprek over het tempo en de volgorde van informatie toevoegen aan het DSO na oplevering van het basisstelsel. Kan de regering voor het thema «bodem» aangeven over welke informatie en datasets dit gesprek gaat en wat volgens de regering de gewenste invoeringsdatum in het DSO is en welke totale kosten daarbij verwacht moeten worden?

Het is belangrijk dat burgers en bedrijven zich een zo compleet beeld kunnen vormen over wat kan en mag in hun leefomgeving. Daarnaast is het belangrijk dat zij zich op een toegankelijke manier een beeld kunnen vormen van ontwikkelingen die in hun leefomgeving gaande zijn. De regering maakt daarin geen onderscheid in de informatiepositie tussen burgers en initiatiefnemers. Deze informatiepositie wordt met de komst van de Omgevingswet en het daarbij horende DSO op verschillende manieren versterkt:

– regelgeving wordt, anders dan nu, onder de Omgevingswet al zoveel als mogelijk op één plek ontsloten via het DSO. Inzet is dat burgers en initiatiefnemers straks via een kaart kunnen zien welke regels gelden op hun locatie. In tegenstelling tot nu worden straks bovendien alle regels van alle overheidslagen getoond, waar hij of zij dat nu in veel verschillende documenten bij elkaar moet zoeken. Daarnaast bestaat er de mogelijkheid om te filteren op activiteit, dus bijvoorbeeld alleen alle regels onder de Omgevingswet tonen die betrekking hebben op het voeren van een garagebedrijf. Beide functies, zoeken op locatie én filteren op activiteit, zijn nieuw ten opzichte van de huidige situatie. Voor deze oriënteringsfunctie, in het bijzonder het voor filteren op activiteit zal wel een groeipad gelden, waarbij overheden deze functie in de komende jaren verder zullen verfijnen en uitbreiden.

– over ontwikkelingen in de leefomgeving (verleende vergunningen of meldingen bijvoorbeeld) kunnen burgers en bedrijven zich op verschillende manieren informeren. Daarbij speelt het DSO een rol, maar bijvoorbeeld ook de digitale overheidsservice «Over uw buurt»[21] en aanbieders uit de markt met «apps» die alerteren wanneer er iets gebeurt in een zelf gekozen afstand tot een zelf gekozen locatie. Bijvoorbeeld over besluiten die direct invloed hebben op die omgeving, zoals vergunningen, plannen en plaatselijke regelgeving. Nog voor inwerkingtreding zullen kennisgevingen van afwijkvergunningen van het Omgevingsplan via het DSO kenbaar worden gemaakt. Dit komt overeen met de huidige functie die in Ruimtelijkeplannen.nl beschikbaar is.
– over de staat van de leefomgeving kan een burger of bedrijf zich nu al informeren via veel verschillende websites. Deze blijven ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet bestaan. Zoveel als mogelijk zullen bij inwerkingtreding actieve links vanuit het DSO naar deze websites worden opgenomen, zodat de burger of het bedrijf de zoektocht naar deze websites bespaard blijft. In de nabije toekomst is het de bedoeling om waar mogelijk en nuttig deze informatie direct via het DSO te ontsluiten. Meerdere overheidslagen ontplooien daartoe op dit moment initiatieven. Zo zijn de provincies bezig met de ontsluiting van natuurgegevens en gegevens met betrekking tot externe veiligheid via het DSO, zijn gemeenten bezig met het ontsluiten van bomenregisters via het DSO, willen de waterschappen het huidige informatiehuis Water koppelen aan het DSO, en is het Rijk bezig met onder andere de koppeling van het Landelijke Asbestvolgsysteem en het geluidsregister aan het DSO. De ontsluiting van dit type informatie is niet voorzien in basisniveau, conform het advies van het BIT uit 2017, maar wel in de uitbouw van het DSO.

Recentelijk is tussen de bestuurlijke partners besloten het traject van uitbouw in te gaan zetten en hiervoor in 2020 de voorbereidende werkzaamheden in gang te zetten. Hiervoor is 50 mln. Euro aan rijksmiddelen meerjarig vrijgemaakt. Op dit moment voert de regering met de bestuurlijke partners gesprekken over de uitbouwfase van het DSO, waarin al is geïdentificeerd dat het zichtbaar maken van bodeminformatie na gereed komen van het basisniveau DSO in de uitbouw moet worden betrokken. Daarbij wordt goed gekeken naar wat gebruikers daadwerkelijk nodig hebben en hoe burgers ondersteuning behoeven in het zoeken naar de juiste informatie.

Het is in deze fase van ontwikkeling nog niet mogelijk een overzicht te geven welke specifieke informatie en datasets over bijvoorbeeld bodem daarin worden betrokken en zo ja, op welke wijze, op welk moment en tegen welke kosten deze via DSO ontsloten zullen worden. Over in de uitbouwfase behaalde mijlpalen, gemaakte keuzes en nadere prioritering en eventuele impact op wet- en regelgeving zal uw Kamer periodiek worden geïnformeerd via voortgangsbrieven en monitoringsrapportages. De investeringskosten voor de gehele uitbouw liggen bij het rijk, maar interbestuurlijke partners dragen ook bij via de ontwikkeling van informatieproducten.

Met bovenstaande aanpak geeft de regering uitvoering aan de motie Verheijen[22] waardoor de bovenstaande de informatiepositie van burgers en bedrijven al aanzienlijk verbetert bij inwerkingtreding. In de komende jaren zal die positie stapsgewijs nog verder worden versterkt.

---

[21] https://overuwbuurt.overheid.nl/.
[22] *Kamerstukken I* 2016/17, 33 118, S.

32. Vraag 66: Begrijpen de gezamenlijke fractieleden uit de beantwoording goed dat er formeel eigenlijk niets geregeld is om te garanderen dat gemeenten daadwerkelijk afspraken maken met Omgevingsdiensten over scheiding van taken? De laatste zin impliceert immers dat het vrijblijvend is of gemeenten de geschetste lijn doortrekken.

En als dit wel gegarandeerd wordt: kan de regering dit toelichten? En hoe verhoudt dit zich tot de beantwoording van de vragen over besparingen van ambtelijke inzet door de Omgevingswet? Het klinkt alsof er dan binnen één Omgevingsdienst minimaal drie mensen deskundig moeten worden gemaakt op bodembeleid: voor beleidsontwikkeling (het omgevingsplan bijvoorbeeld), voor vergunningverleningsadvies en voor het handhavingstraject. Kan de regering aangeven of dit beeld correct is en, zo niet, hoe deze fractieleden het dan wel moeten zien?

De functiescheiding tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving is geborgd onder Omgevingswet en dus niet vrijblijvend. Het scheiden van taken is geregeld in het ontwerp Invoeringsbesluit (in artikel 13.9, tweede lid, onder b, van het Omgevingsbesluit). Daarin is bepaald dat de persoon die de vergunning verleent voor een bepaalde milieubelastende activiteit geen toezicht mag uitoefenen op dezelfde milieubelastende activiteit. Deze bepaling wordt vervolgens uitgewerkt in provinciale en gemeentelijke verordeningen. Het scheiden van deze taken is niet afhankelijk van waar deze taak belegd wordt; het geldt voor provincies, gemeenten en omgevingsdiensten. Deze functiescheiding leidt er niet toe dat een omgevingsdienst voor dezelfde taak meer mensen nodig heeft dan een provincie of gemeente: in ieder geval twee deskundigen. De functiescheiding geldt op dossierniveau: één medewerker kan dus zowel vergunningen verlenen en toezicht houden alleen niet voor hetzelfde bedrijf. Anders dan de gezamenlijke fractieleden lijken te veronderstellen maakt de beleidsontwikkeling geen deel uit van het basistakenpakket.

33. Vraag 72: De gezamenlijke fractieleden kunnen in artikel 2.2 van de Omgevingswet niet een beginsel terugvinden dat betreft «minst belastende interventie». Dit artikel luidt:

Artikel 2.2 (afstemming en samenwerking)

1. Een bestuursorgaan houdt bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet rekening met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en stemt zonodig met deze andere bestuursorganen af.
2. Bestuursorganen kunnen taken en bevoegdheden gezamenlijk uitoefenen. Daarbij wordt niet voorzien in een overdracht van taken of bevoegdheden.
3. Een bestuursorgaan treedt bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden slechts in de taken en bevoegdheden van een ander bestuursorgaan voor zover dat nodig is voor de uitoefening van zijn eigen taken en bevoegdheden.

Kan de regering daarom uitleggen wat er precies bedoeld wordt?

Dit beginsel is terug te vinden in het derde lid van artikel 2.2 van de Omgevingswet. In dat lid is bepaald dat een bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden «slechts treedt in de taken en bevoegdheden van een ander bestuursorgaan voor zover dat nodig is voor de uitoefening van zijn eigen taken en bevoegdheden». Deze bepaling is bij amendement van de leden 5.1, 2, e 5.1 5.1, 2, e en Veldman in

de Omgevingswet opgenomen.[23] Volgens de toelichting bij dat amendement wordt met dit derde lid «*tot uitdrukking gebracht het principe van de «minst belastende interventie», op het moment dat bestuursorganen in de bevoegdheden van andere bestuursorganen treden. Dit is een verdere uitwerking van het principe «decentraal tenzij» wat al in de wet wordt geregeld (onder andere artikel 2.3). Bestuursorganen moeten bij het uitoefenen van hun taken en bevoegdheden niet onnodig in de taken of bevoegdheden van andere bestuursorganen treden. Dat wordt geregeld met het nieuwe derde lid. Zo is bijvoorbeeld voorstelbaar dat bij het vaststellen van instructieregels waar mogelijk met zo open mogelijke formuleringen wordt gewerkt. De gemeente c.q. de provincie heeft dan zelf de mogelijkheid om invulling te geven aan deze open formulering en heeft daarbij afwegingsruimte, terwijl het doel achter de instructieregel wel wordt bereikt.*»

34. Vraag 77: De regering schrijft in de beantwoording dat het uitgangspunt van het aanvullingsspoor bodem is dat «over het geheel gezien hetzelfde beschermingsniveau wordt geboden».[24] Het is de gezamenlijke fractieleden niet helder wat hier met «het geheel» precies wordt bedoeld. Zij moeten dit blijkbaar niet interpreteren als dat alle milieuwaarden in de gehele bodem niet kunnen verslechteren als gevolg van de invoering van de Omgevingswet. Maar wat bedoelt de regering dan wel? Dat als gevolg van de invoering van de Omgevingswet men kan verwachten dat de gemiddelde waarde niet verslechtert? Of bedoelt ze dat de overschrijdingen van de maximale waarden niet verslechteren? Kortom, het is nogal een multi interpretabele formulering. Kan de regering nader uitleggen wat hier bedoeld wordt?

Het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau betekent dat het beschermingsniveau van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit gelijkwaardig blijft aan het huidige niveau. Dat beschermingsniveau ontstaat net als nu door een samenspel van keuzes op lokaal, regionaal en landelijk niveau. Het gelijkwaardig beschermingsniveau wordt namelijk niet altijd door het Rijk gerealiseerd, maar is een optelsom van regels die gesteld worden en beslissingen die genomen worden door het Rijk en decentrale overheden. Met «het geheel» bedoelt de regering dan ook dat met de stelselherziening dit geheel aan keuzes van Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten een gelijkwaardig niveau van bescherming van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit kan worden bereikt. Het aanvullingsspoor bodem maakt de landelijke bijdrage aan het beschermingsniveau iets kleiner en de lokale en de regionale bijdrage iets groter. Vanwege de lokale afwegingsruimte die wordt geboden aan decentrale overheden kan dit betekenen dat voor sommige locaties regels strenger kunnen uitpakken en voor andere locaties regels soepeler of concreter.

De lokale afwegingsruimte is bovendien begrensd, zoals aangeven in het antwoord op de vragen [12] en [13]. De Integrale onafhankelijke adviescommissie Omgevingswet schrijft hierover in haar slotadvies[25]: *«De borging van bestaande minimale aanvaardbare gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit wordt niet ineens losgelaten. Sterker nog, de Omgevingswet besteedt juist meer aandacht aan gezondheid. De regels voor onder- en bovengrenzen, de eisen van behoorlijk bestuur, democratische controle en participatie bij besluitvorming borgen een bepaalde mate van bescherming van de fysieke leefomgeving en begrenzen de ruimte voor benutting, maar leiden ook niet automatisch tot waardecreatie op het gebied van beschermen of benutten.*

---

[23] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 35.
[24] *Kamerstukken I* 2019/20, 34 864, G, p. 44.
[25] *Kamerstukken I* 2019/20, 33 118, AY.

Via de implementatiemonitor zullen, de gevolgen van de toepassing van de afwegingsruimte van de decentrale overheden voor het beschermingsniveau en de regeldruk voor bedrijven onderdeel worden gevolgd (zie ook vraag [12/13]).

Overige vragen

35. De nota van toelichting op het Aanvullingsbesluit bodem stelt: «Naast een vangnetfunctie, moeten deze algemene zorgplichten burgers bewust maken van de eigen verantwoordelijkheid en biedt het een leidraad en maatstaf voor de beoordeling van gedrag, wanneer geen concrete gedragsbepalingen voorhanden zijn of deze niet toereikend blijken te zijn. Deze algemene zorgplichten zijn niet strafrechtelijk handhaafbaar.[26] Kan de regering toelichten hoe burgers geacht worden om kennis te krijgen van deze (nieuwe invulling van het begrip) zorgplicht ten aanzien van bodembescherming? Op dezelfde bladzijde stelt de regering immers zelf dat de vormgeving van de zorgplicht op een andere wijze geschiedt dan in de huidige wetgeving.

Als deze zorgplicht niet strafrechtelijk handhaafbaar is, hoe is deze algemene zorgplicht dan wel handhaafbaar? Kan de regering dat aangeven?

De zorgplicht van artikel 13 van de huidige Wet bodembescherming komt inhoudelijk terug in het nieuwe stelsel van de Omgevingswet. De zorgplicht wordt weliswaar anders vormgeven, zo wordt bijvoorbeeld een deel opgenomen als algemene zorgplicht in de Omgevingswet en een ander deel als specifieke zorgplicht in het Besluit activiteiten leefomgeving, maar de invulling en werking blijft vergelijkbaar met de situatie onder de Wet bodembescherming. Voor burgers verandert er daarom niets. Net als nu is op diverse wijze informatie ontsloten, waaronder de helpdeks bodemplus en via het programma Aan de slag met de Omgevingswet, dat naast overheden en bedrijven ook burgers ondersteunt bij het werken met het nieuwe stelsel.

De algemene zorgplicht houdt in dat eenieder voldoende zorg draagt voor de fysieke leefomgeving (artikel 1.6 van de Omgevingswet). Dit wordt ingekleurd door de verplichting om bij het verrichten van activiteiten met nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving deze gevolgen te voorkomen, zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken of de activiteit achterwege te laten als voorkomen of beperken van de gevolgen niet van kan worden gevraagd (artikel 1.7 van de Omgevingswet). Gelet op dit brede en open karakter is de algemene zorgplicht niet strafrechtelijk handhaafbaar. De algemene zorgplicht is wel bestuursrechtelijk handhaafbaar. Bij een overtreding van de zorgplicht kan een bestuursorgaan dus handhavend optreden en zo nodig een bestuursrechtelijke sanctie, zoals een last onder dwangsom of bestuursdwang, opleggen. Als de algemene zorgplicht onbedoeld niet wordt nageleefd, dan ligt mondeling contact met de overtreder vanzelfsprekend meer voor de hand.

36. Kan de regering nog eens toelichten waarom de veronderstelling dat ten aanzien van het onderwerp «bodem» per 1 januari 2021 de spoedopgaven aangepakt zijn, juist, dan wel niet juist is? Gaat de regering de hotspots op korte termijn in beeld brengen?

Nu met de Zeer Zorgwekkende Stoffen er een grote hoeveelheid nieuwe locaties bij lijkt te komen, kan de regering aangeven wat de kosten voor

[26] *Kamerstukken I* 2018/19, 34 864, C, bijlage ontwerpaanvullingsbesluit bodem Omgevingswet, p. 103.

beheers- of saneringsactiviteiten is? En kan zij toelichten hoe deze kosten worden verdeeld en betaald en waarom zij dit zo ziet?

De lijst van spoedlocaties die in het huidig convenant is afgesproken is de afgelopen jaren voortvarend aangepakt. Hiervoor verwijs ik u naar het antwoord op vraag [27]. Met de andere overheden wordt op dit moment in kaart gebracht waar er mogelijk locaties zijn die verdacht zijn op het voorkomen van ZZS in dusdanige concentraties dan mogelijk een actieve aanpak nodig is. Hiervoor verwijs is ik u naar het antwoord op vraag [3].

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks- en SP-fractie

37. In de beantwoording in de eerste ronde is voorbijgegaan aan het feit dat het gaat om toepassing van experimentele bouwstoffen ten behoeve van innovatie, en dat voor toepassing van experimentele bouwstoffen die niet (volledig) voldoen aan de eisen, uiteindelijk altijd geldt dat deze aan de eisen moeten voldoen voordat van reguliere toepassing sprake kan zijn. De huidige en voorgestelde regelgeving maken het onmogelijk om de benodigde ervaring door experimenteren in de praktijk op te doen.

Uit het feit dat beheer en onderhoud van infrastructuur in bebouwde gebieden in gebieden met bodemdaling zo'n twee keer duurder zijn dan op stevige bodem, spreekt wel dat het zoeken naar effectieve alternatieven voor de aanleg van infrastructuur blijvend en dringend noodzakelijk is.

Is de regering bereid een uitzondering voor deze gevallen te maken en vertrouwen, de leidraad van de Omgevingswet, te geven dat op lokaal niveau verantwoordelijkheid wordt genomen voor bescherming van de bodemkwaliteit? De GroenLinks- en SP-fractieleden vragen graag een toezegging op dit punt. Experimenten worden vanuit lokaal belang immers altijd omgeven door voorzorgsmaatregelen om vervuiling te voorkomen. Alvorens een stof regulier kan worden, moet productverbetering zijn bereikt.

Ik deel dat bodemdaling een belangrijk probleem is en dat er moet worden gezocht naar innovatieve maatregelen – zoals bijvoorbeeld schuimglas – voor de infrastructuur om het proces van bodemdaling en daarmee de kosten te verminderen. In het verlengde van de Green Deal AEC-Bodemassen heb ik met de sector afspraken gemaakt over de uitfasering van de zogenaamde IBC-bouwstoffen – laagwaardige vorm van recycling – per 2020 door een kwaliteitsverbetering van het product. Hiervoor heeft de sector geïnvesteerd. Voor de uitfasering van de IBC-bouwstoffen is gekozen omdat er in de uitvoeringspraktijk problemen zijn geconstateerd en ik uit oogpunt van circulariteit toe wil naar een meer hoogwaardige vorm van recycling. Na de kwaliteitsverbetering zijn de bouwstoffen vrij toepasbaar, gelden er geen bijzondere toepassingsvoorwaarden meer en zijn geen beheersmaatregelen (monitoring) meer nodig. Ook met de bijzondere voorwaarden en de beheersmaatregelen zijn de nodige kosten gemoeid. Bij de productontwikkeling moet rekening worden gehouden met de kwaliteitseisen die in het Besluit bodemkwaliteit worden gesteld. Een uitzondering op de regels past niet bij de beleidskeuze om de IBC-bouwstoffen uit te faseren. Binnen die randvoorwaarden moet het ook.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

38. In het Aanvullingsbesluit bodem wordt enerzijds een aantal artikelen toegevoegd aan de vier AMvB's van de Omgevingswet, met name het

Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), en anderzijds wordt het Besluit bodemkwaliteit herschreven en in stand gehouden. Er ontstaat dus een duaal stelsel.

De definitie van «bodem» staat in de Omgevingswet, maar de definitie van «grond» staat in (wordt verwezen naar) het Besluit bodemkwaliteit. Op verschillende plaatsen in de Bal-artikelen staat «als bedoeld in het Besluit bodemkwaliteit». Er staan straks bodemnormen in het Bal (interventiewaarden) en in de Regeling bodemkwaliteit (maximale waarden voor verschillende toepassingen van grond en bagger).

De Omgevingswet heeft een raamwerk van oogmerken, uitgangspunten en (verbeter)doelen dat leidend is bij de verdere uitwerking van onderliggende regelgeving. Voor het herschreven Besluit bodemkwaliteit zijn deze niet leidend en kun je je er ook niet op beroepen.

Dat geldt ook voor de regelgeving die nog onder het Besluit bodemkwaliteit komt te hangen. Er komt nog een «beleidsrijke» wijziging van de Regeling bodemkwaliteit (Rbk) en bij de Rbk zit een bijlage met normen en protocollen waarnaar dwingend wordt verwezen. De Raad van State heeft in augustus 2016 een uitspraak gedaan dat deze protocollen als letterlijke regelgeving moeten worden opgevat en nageleefd. Er is echter weinig controle op het tot stand komen van deze lagere regels.

Hoe kan de regering invloed uitoefenen dat er controle plaatsvindt op de regels van decentrale overheden inzake de bodem?

In algemene zin wordt naar aanleiding van het betoog van de leden van de D66-fractie opgemerkt dat het aangepaste Besluit bodemkwaliteit dat naast de Omgevingswet blijft voortbestaan alleen nog gaat over het afgeven van milieuverklaringen en het onderzoek dat daarvoor moet worden gedaan, het waarborgen van de deskundigheid en onafhankelijkheid van bedrijven en personen die aangewezen, vanuit het oogpunt van milieubescherming bezien kritische werkzaamheden uitvoeren (Kwalibo), en de kwaliteitseisen die worden gesteld aan het vervaardigen, invoeren en verhandelen van bouwstoffen. Bij de totstandkoming van de Omgevingswet is gekozen voor een gefaseerde aanpak, waarbij de algemene regels voor niet-plaatsgebonden handelingen met gevolgen voor de fysieke leefomgeving (zoals het vervaardigen, invoeren, verhandelen, etc. van stoffen en producten) op dit moment nog niet de Omgevingswet worden opgenomen. Dat geldt ook voor de resterende regels van het Besluit bodemkwaliteit. Vanzelfsprekend is wel gezorgd voor een goede aansluiting tussen beide stelsels. Anders dan de leden van de D66-fractie kennelijk veronderstellen, zal er geen sprake zijn van een «beleidsrijke» wijziging van de Regeling bodemkwaliteit. Er bestaat één uitzondering, in zoverre dat het toetsingskader voor het toepassen van grond en baggerspecie in diepe plassen inhoudelijk zal worden geactualiseerd.

Normdocumenten waarnaar in het Besluit bodemkwaliteit wordt verwezen, zijn als zodanig geen wetgeving. Zij zijn namelijk niet vastgesteld door de wetgever. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zijn normdocumenten waarnaar in regelgeving wordt verwezen wel juridisch verbindend voor degenen die werkzaamheden uitvoeren waarop die documenten betrekking hebben. Zij zijn dus verplicht die documenten na te leven. De normdocumenten worden opgesteld door normcommissies (schemabeheerders). Deze commissies zijn onderdeel van private organisaties, zoals NEN en SIKB. Aan normcommissies kunnen alle belanghebbende partijen, zoals branche- en overheidsorganisaties, deelnemen en ze worden daartoe ook uitgenodigd.

Het is aan deze partijen om ervoor te zorgen dat hun belangen in de normcommissies worden behartigd. In de commissies worden de afspraken gemaakt en de normdocumenten vastgesteld op basis van consensus. Voordat in de regelgeving naar normdocumenten wordt verwezen toetst het verantwoordelijke ministerie de vastgestelde norm, zowel op inhoud als op wijze van totstandkoming. Bij die toetsing wordt onder andere bezien of met de norm aan de doelstellingen van het beleid wordt beantwoord en of een norm niet verder gaat dan nodig is om het doel te bereiken. Ook wordt getoetst of het normdocument zorgvuldig tot stand is gekomen. Deze regels worden dus niet opgesteld dan wel getoetst door de decentrale overheid.

Verder toetst de Inspectie Leefomgeving en Transport de normdocumenten op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid. Tot slot vindt er een internetconsultatie plaats van de regeling met de verwijzingen naar normdocumenten. Partijen die het niet eens zijn met de inhoud van normdocumenten waarnaar wordt verwezen of van oordeel zijn dat hun belangen bij de totstandkoming onvoldoende gewicht hebben gehad, kunnen dat in hun reactie kenbaar maken. De normdocumenten zullen in dat geval opnieuw op inhoud en totstandkoming kritisch worden beschouwd.

39. De keuze om een Besluit bodemkwaliteit in stand te houden, lijkt vooral ingegeven door het in stand houden van het Kwalibo-stelsel. In dit stelsel moet je als bodemintermediair voor diverse werkzaamheden gecertificeerd en erkend zijn om deze werkzaamheden te mogen uitvoeren. Dit is volgens de Europese Dienstenrichtlijn een vergunningsstelsel. Opvallend is dat de Dienstenrichtlijn in de toelichting van noch de Aanvullingswet, noch het Aanvullingsbesluit wordt vermeld. Er vindt inmiddels (alsnog) een beleidsevaluatie van Kwalibo plaats. Een jaar geleden is deze aan de Tweede Kamer toegezegd voor het eind van 2019. Iedereen die door de rijksoverheid erkend is om werkzaamheden te mogen uitvoeren, betaalt daarvoor een jaarlijks bedrag aan de Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB) «voor het onderhoud van de protocollen». Die betaling verloopt via de certificerende instellingen (CI's) en dat wordt geregeld via de overeenkomsten tussen de CI's en de SIKB.

Kan de regering aangeven wanneer de beleidsevaluatie van Kwalibo gereed is? Kan zij bij de evaluatie ook de onderhoudskosten van erkende bedrijven en overheden meenemen? En kan de regering aangeven waarom er in de Aanvullingswet bodem en het Aanvullingsbesluit bodem niet wordt verwezen naar Kwalibo?

Een deel van de voorschriften blijft achter in het Besluit bodemkwaliteit omdat de Omgevingswet activiteiten reguleert en niet producten. Kwalibo vormt een essentieel onderdeel van de kwaliteitsbewaking van de keten van producten en handelingen in en op de bodem. Het Kwalibo-stelsel wordt op dit moment geëvalueerd. Op basis van de evaluatie wordt bepaald hoe en op welke punten het Kwalibo-stelsel kan worden verbeterd.

Verder voorziet artikel 25 (tweede lid) van het huidige Besluit bodemkwaliteit erin dat – in overeenstemming met de Dienstenrichtlijn – ook buitenlandse bedrijven in Nederland hun diensten mogen verrichten. Dit artikel wordt niet gewijzigd. Omdat ook hieromtrent in de Aanvullingswet bodem en het Aanvullingsbesluit bodem niets wordt geregeld, maar de bestaande regelgeving in stand blijft, hoeft in de toelichtende stukken daarbij ook niet op de Dienstenrichtlijn te worden ingegaan.

In mijn brief van 11 december 2018 aan de Tweede Kamer is aangegeven dat de Beleidsevaluatie Kwalibo eind 2019 zou worden afgerond. Vanwege de grote complexiteit van het stelsel was het noodzakelijk om meer tijd te nemen om de evaluatie op zorgvuldige wijze af te ronden. Voor de zomer zal deze rapportage voorzien van een beleidsreactie rapportage naar de Tweede Kamer worden gestuurd. In de Beleidsevaluatie Kwalibo zijn de onderhoudskosten van erkende bedrijven en overheden niet meegenomen, omdat de Beleidsevaluatie een evaluatie betreft op stelselniveau. Dit jaar zal ik bekijken of dit nader moet worden onderzocht.

In het Aanvullingsbesluit bodem wordt verwezen naar de Kwaliboregels in het Besluit bodemkwaliteit. In verschillende artikelen wordt aangegeven dat werkzaamheden (bodemonderzoek, bodemsanering etc.) moeten worden verricht door bedrijven met een erkenning als bedoeld in het Besluit bodemkwaliteit.

Dwingende verwijzing naar normen en protocollen

40. In het antwoord op vraag 58 (memorie van antwoord) staat dat de beoordelingsrichtlijnen die worden aangewezen in de Regeling bodemkwaliteit, de laatste stand der techniek bevatten en dat deze continu worden aangepast aan de meest recente innovaties.

Uitgangspunt onder de Omgevingswet is om in beginsel niet dwingend te verwijzen naar normdocumenten en om uit te gaan van doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften. In het Aanvullingsbesluit bodem wordt echter in het algemeen wel dwingend verwezen naar normdocumenten en wordt vooral gekozen voor middelvoorschriften in plaats van doelvoorschriften. Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) adviseert om te motiveren waarom in veel bepalingen dwingend wordt verwezen naar normdocumenten, terwijl het regeringsstandpunt uitgaat van facultatieve verwijzing.

Wat is de motivering voor het dwingend verwijzen naar middelvoorschriften? En op welke wijze wordt daarbij ruimte geboden aan innovaties? Kan de regering dit toelichten aan de hand van concrete voorbeelden van de hiervoor aangehaalde «meest recente innovaties»?

Welke mogelijkheden ziet de regering om de aangewezen normen en protocollen te veralgemeniseren en vereenvoudigen, zodat deze minder vaak aangepast hoeven te worden, tot minder administratieve lasten leiden en meer ruimte voor initiatief bieden?

Bij de introductie van het Kwalibo-stelsel is expliciet gekozen om dwingend te verwijzen naar normdocumenten. In het verleden is namelijk gebleken dat een systeem van vrijwillige certificeren niet leidde tot de noodzakelijke kwaliteit in het bodembeheer, de uitvoeringskwaliteit was slecht. De normdocumenten die in de Regeling bodemkwaliteit zijn opgenomen, worden jaarlijks geactualiseerd. Dit biedt de bedrijven de mogelijkheid om bijvoorbeeld gewijzigde technische inzichten of innovaties op te nemen in de normdocumenten. Bij nieuwe of gewijzigde normdocumenten wordt ook steeds het nut en de noodzaak van een voorgenomen wijziging getoetst. De administratieve lasten zijn hierbij ook een aandachtspunt. De normdocumenten voor bodemenergie zijn een goed voorbeeld van een innovatie waarbij met normalisatie een ontwikkeling is gestimuleerd om kwalitatief goede systemen aan te leggen. De noodzaak van een dwingende verwijzing wordt in het kader van de evaluatie van het Kwalibo opnieuw tegen het licht gehouden. Voor bepaalde normen wordt in de Omgevingswet net zoals het Kwalibo-stelsel dwingend verwezen.

In zijn algemeenheid geldt dat in de regelgeving soms wordt gewerkt met verwijzingen naar normdocumenten. Zo wordt onder meer voorkomen dat hele pakketten technische voorschriften in de regelgeving moeten worden opgenomen. Het stimuleert ook zelfregulering door het bedrijfsleven en innovatie. Een belangrijk uitgangspunt in het kabinetsbeleid is dat gebruik van normen in principe vrijwillig moet zijn. De regels op grond van de Omgevingswet volgen het kabinetsstandpunt. De verwijzingen naar normen zijn daarom waar mogelijk niet-dwingend. Volgens het kabinetsstandpunt kunnen er redenen zijn voor dwingende verwijzingen. Internationale wetgeving kan daartoe noodzaken. Ook kan het wenselijk zijn dat er één bepaalde meetmethode wordt gebruikt die is vastgelegd in een norm. Met name die laatste reden is aan de orde bij de verwijzingen naar normen in het Aanvullingsbesluit bodem. Waarden waarmee de kwaliteit van de bodem wordt uitgedrukt zijn bijvoorbeeld altijd verbonden aan een bepaalde meetmethode die is vastgelegd in een norm. Als een andere dan de voorgeschreven meetmethode wordt toegepast bij een bodemonderzoek zijn de resultaten niet goed te toetsen aan de in de wetgeving vastgelegde waarden.

41. De D66-fractieleden noemen graag een voorbeeld van een verwijzing naar een NEN-norm. In het Aanvullingsbesluit bodem wordt in artikel 4.1267, derde lid, van het Bal (over suppleties langs de kustlijn vanuit de territoriale zee) verwezen naar NEN 5717. Wat is er zo specifiek aan NEN 5717 dat met deze verwijzing gekozen wordt voor een middelvoorschrift in plaats van een algemeen verwoord doelvoorschrift? Hoe zijn in dit voorbeeld alle voorschriften uit NEN 5717 beoordeeld op hun relevantie en noodzaak?

Zoals in antwoord op vraag 40 is aangegeven, is het wenselijk dat er één bepaalde meetmethode wordt gebruikt die is vastgelegd in een norm. Hiermee kan over het algemeen eenvoudig en snel, zonder omvangrijke nieuwe voorschriften uit te vaardigen, worden aangesloten bij de praktijk en kunnen bedrijven inspelen op nieuwe ontwikkelingen en innovaties. Zo wordt onder meer voorkomen dat hele pakketten technische voorschriften in de regelgeving moeten worden opgenomen. Het stimuleert ook zelfregulering door het bedrijfsleven en innovatie. Dit draagt bij aan het reduceren van lasten. Deze voordelen zijn ook aan de orde bij de verwijzing naar NEN 5717 die de werkwijze beschrijft voor het uitvoeren van onderzoek naar de milieuhygiënische kwaliteit van de waterbodem en de daaruit vrijkomende baggerspecie. Met een algemeen doelvoorschrift is een goede uitvoering van het onderzoek niet geborgd. Een verkeerde inschatting van de kwaliteit van de baggerspecie kan bij toepassing op land of verspreiding in het oppervlaktewater leiden tot ongewenste milieuhygiënische gevolgen. In dit geval is er ook geen goed kwantitatief doelvoorschrift voorstelbaar. Er is dan ook gekozen voor een middelvoorschrift waarbij, om de hiervoor genoemde redenen, is gekozen voor een verwijzing naar NEN 5717.

42. Het vooronderzoek (historisch onderzoek) wil bij bodemonderzoek nogal eens een ondergeschoven kindje zijn. Toegankelijkheid van bodeminformatie is daarbij overigens al jaren een heikel punt, ook bij de behandeling van de Aanvullingswet bodem (naar aanleiding van een motie in de Tweede Kamer is hierover een Kamerbrief toegezegd).[27] Hoe wordt gegarandeerd dat historisch onderzoek plaatsvindt?

Er is beleidsmatig een paar jaar geleden voor gekozen om het aandachtspunt van het vooronderzoek op te lossen door voortaan in regelgeving dwingend te verwijzen naar de NEN-normen voor vooron-

[27] *Kamerstukken I* 2019/20, 34 864, G, p. 21–22.

derzoek: NEN 5717 (waterbodem) en NEN 5725 (landbodem). In opdracht van de rijksoverheid zijn deze NEN-normen daarvoor herzien.

Via een wijziging van de Regeling bodemkwaliteit per 29 november 2019 (Staatscourant 2018, 68042) is het uitvoeren van vooronderzoek conform NEN 5717 of NEN 5725 – bij gebruik van een milieu hygiënische verklaring – bij het toepassen van grond en baggerspecie nu al verplicht.
Via het ontwerp-Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet wordt een paragraaf over bodemonderzoek toegevoegd aan het Besluit activiteiten leefomgeving. In deze paragraaf is het uitvoeren van vooronderzoek conform NEN 5725 verplicht gesteld bij graven, saneren en toepassen. Het resultaat moet worden overlegd bij de melding of bij het verstrekken van gegevens en bescheiden. Bevoegd gezag kan handhavend optreden indien het vooronderzoek niet of onvolledig wordt uitgevoerd.

De leden van de D66-fractie verwijzen naar de toezegging naar aanleiding van de motie Ronnes-Van Gerven waarin de regering wordt gevraagd om informatie over bodemverontreinigingen in de Basisregistratie Ondergrond (BRO) op te nemen.[28] De regering heeft deze brief op 13 januari jl. aan de Tweede Kamer gestuurd.[29] In deze brief is – samenvattend – beschreven dat er verkennend onderzoek is gedaan naar het opnemen van informatie over bodemverontreiniging in de BRO. De belangrijkste conclusie van het onderzoek is dat de toegankelijkheid van de betreffende gegevens veel beter zou moeten zijn en dat ontsluiting via een centrale voorziening, zoals BRO, significante meerwaarde heeft. Er is breed draagvlak voor. De businesscase voor de realisatie blijkt gunstig. Ik sta daarom positief tegenover uitbreiding van de BRO. Ik laat daarom onderzoeken hoe de uitbreiding van de BRO met bodemverontreinigingsgegevens gestalte zou kunnen krijgen na 2021 en hoe de organisatie en de financiering daarvan kunnen worden ingericht.

Verwijzing naar BRL 9335 die bovenwettelijke eisen bevat

43. Het Aanvullingsbesluit en de toelichting hierop verwijst op een aantal plaatsen naar regels die zijn opgenomen in BRL 9335. In de vigerende versie van BRL 9335, paragraaf 1.4.3 staat echter «Het schema kent voornamelijk bovenwettelijke eisen». Het is de fractieleden van D66 niet zo snel duidelijk welke eisen uit BRL 9335 wettelijk en welke bovenwettelijk zijn, en hoe de gebruiker eenvoudig terug kan vinden welke eisen uit BRL 9335 al of niet bovenwettelijk zijn.

Gezien het bovenwettelijk karakter van een deel van BRL 9335: in hoeverre is er onder het Aanvullingsbesluit sprake van dwingende verwijzing naar BRL 9335?
In BRL 9335 lezen deze fractieleden verder (paragraaf 4.1): «De CI moet een overeenkomst hebben met SIKB om volgens dit schema te mogen certificeren.» Betreft dit een wettelijk dan wel bovenwettelijk voorschrift? In het eerste geval: welke kaders zijn er aan deze overeenkomsten gesteld en hoe wordt toezicht gehouden op deze overeenkomsten?

De normdocumenten beogen degenen die daarmee werken het volledige pakket aan voorschriften te bieden en vanuit dat oogpunt kan het nuttig zijn om ook aanvullende (niet wettelijke) voorschriften op te nemen in een normdocument. Op basis van deze voorschriften kan een certificerende instelling een bedrijf voor een werkzaamheid certificeren (privaat toezicht). Hiermee wordt de kwaliteit van de uitvoering geborgd. Bij de ontwikkeling van een normdocument wordt het bedrijfsleven betrokken

[28] *Kamerstukken II* 2019/20, 34 864, nr. 19.
[29] *Kamerstukken II* 2019/20, 33 136, nr. 23.

en een concept normdocument wordt in consultatie gebracht, zodat iedere belanghebbende kan reageren op de voorgestelde voorschriften. Door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) wordt in het kader van het publieke toezicht onderscheidt gemaakt tussen de zogenaamde essentiële en niet essentiële eisen, zodat de ILT op een deel van de voorschriften uit het normdocument controleert. Om te kunnen vaststellen welke voorschriften een wettelijke status hebben moet de van toepassing zijnde regelgeving worden geraadpleegd.

Overgangsrecht gebiedsspecifiek beleid uit gemeentelijke nota bodembeheer

44. De versie van het Aanvullingsbesluit bodem uit de internetconsultatie bevatte overgangsrecht voor gebiedsspecifiek beleid zoals vastgesteld in gemeentelijke nota's bodembeheer. In de voorhangversie van het Aanvullingsbesluit hebben de D66-fractieleden dit overgangsrecht niet terug kunnen vinden. Zij zouden graag verduidelijkt zien in hoeverre er overgangsrecht geldt voor decentrale regelgeving, zoals lokale maximale waarden zoals vastgesteld in nota's bodembeheer.

Bij nadere bestudering van het benodigde overgangsrecht is gebleken dat dit op wetsniveau geregeld moet worden. Gelet op de fase waarin het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet bodem reeds was aangekomen, is het overgangsrecht voor gebiedsspecifiek beleid zoals o.a. vastgelegd in gemeentelijke nota's bodembeheer opgenomen in artikel 3.1a van het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet geluid.

Beoogde instructieregels decentrale aanpak grondwaterverontreiniging, nazorg en bodemkwaliteitskaarten

45. In het antwoord op vraag [3] (memorie van antwoord) staat dat instructieregels zijn beoogd voor de decentrale aanpak van grondwaterverontreinigingen, voor nazorg en voor bodemkwaliteitskaarten. Artikel 5.89n bevat instructies over nazorg, maar de overige instructieregels zijn nog niet opgenomen in de artikelen die thans via voorliggend Aanvullingsbesluit aan het Besluit kwaliteit leefomgeving worden toegevoegd. Wanneer zijn deze voorzien en wordt voor deze aanvullende instructieregels het gangbare spoor van consultatie en voorhang gevolgd?

De instructieregel over grondwaterverontreinigingen is onder de noemer «signaleringsparameter beoordeling grondwatersanering» te vinden in artikel 4.12a (artikel II, onderdeel B, van het Aanvullingsbesluit bodem). De instructieregels over bodemkwaliteitskaarten waar de toelichting op doelt, zijn de instructieregels in de artikelen 5.89o, 5.89p en 6.3.

Artikel 8a Besluit bodemkwaliteit (subdelegatie aanwijzen van werkzaamheden)

46. De D66-fractieleden missen een toelichting op artikel 8a van het gewijzigde Besluit bodemkwaliteit (subdelegatie aanwijzen van werkzaamheden). In het aangehaalde artikel 11a.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer lezen zij geen grondslag voor delegatie of subdelegatie. Kan de regering deze subdelegatie nader toelichten?

De D66-fractieleden lezen in artikel 11a.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer geen grondslag om in artikel 8a van het gewijzigde Besluit bodemkwaliteit te bepalen dat werkzaamheden waarop dat besluit van toepassing is, kunnen worden aangewezen bij ministeriële regeling.

In artikel 8a van het besluit is echter aangegeven dat bij ministeriële regeling werkzaamheden zullen worden aangewezen als bedoeld in artikel 11a.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer. Hier staat dus niet dat artikel 11a, tweede lid, van de wet de grondslag van artikel 8a van het besluit is. Dat is die bepaling ook niet, want de grondslag voor artikel 8a van het besluit wordt geboden door artikel 11a.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Daarom is die laatste bepaling als wettelijke grondslag in de aanhef van het Aanvullingsbesluit bodem genoemd, en niet artikel 11a.2, tweede lid, van de wet. In artikel 11a.2, eerste lid, van de wet is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur werkzaamheden kunnen worden aangewezen als bedoeld in het tweede lid. Omdat het de bedoeling is dat de aanwijzing niet «bij» maar «krachtens» algemene maatregel van bestuur plaatsvindt, is in artikel 8a van het besluit dezelfde formulering als in artikel 11a.2, eerste lid, van de wet gebruikt om de regelgevende bevoegdheid verder door te delegeren naar het niveau van ministeriële regeling. De toelichting op het artikel zal nog worden aangevuld in het ontwerpbesluit zoals dat aan de Raad van State wordt voorgelegd voor advies.

Niet (correct) gemeld → activiteit per definitie illegaal

47. In het Aanvullingsbesluit staat (bij de toelichting op artikel 4.1266 van het Bal) dat wanneer een activiteit (in casu een toepassing van grond) niet correct gemeld is bij het bevoegd gezag, de activiteit sowieso illegaal is, ongeacht of de activiteit verder volledig aan de milieuhygiënische en overige regels voldoet. Hoe verhoudt dergelijke handhaving op administratieve onvolkomenheden – zonder dat één van de oogmerken van artikel 2.2 van het Bal in het geding is – zich met het gedachtegoed van de Omgevingswet?

Net als in het huidige recht heeft de melding een belangrijke signaleringsfunctie. De melding zorgt ervoor dat het bevoegd gezag voor de start van de activiteit daarvan op de hoogte is. Dat geeft het bevoegd gezag allereerst de tijd voor een initiële controle van de activiteit, waarmee het bevoegd gezag kan bekijken of de activiteit inderdaad aan de regels kan voldoen. Daarnaast kan het bevoegd gezag voor de start van de activiteit beoordelen of het nodig is om maatwerkvoorschriften te stellen. Omdat de melding wordt gepubliceerd, worden omwonenden en andere belanghebbenden geïnformeerd over de voorgenomen activiteit. Zo is het bijvoorbeeld van belang dat bij het op de bodem brengen van grond en baggerspecie bij een grootschalig project het bevoegd gezag kan controleren of de toegepaste grond voldoet aan de eisen die daaraan zijn gesteld, voordat deze grond wordt afgedekt met een andere laag. Wanneer de werkzaamheden gepaard gaan met vrachtverkeer zijn de omwonenden daarover tijdig geïnformeerd en kunnen ook maatregelen worden getroffen, denk aan het tijdelijk afzetten van wegen. De indieningsvereisten bij de melding zijn beknopt en helder geformuleerd zodat de initiatiefnemer precies weet welke gegevens hij moet indienen. Dat voorkomt dat er een onvolledige of onjuiste melding wordt ingediend. Toezicht op de naleving van de meldingsplicht is dus in het belang van de bescherming van de leefomgeving.

De Minister voor Milieu en Wonen,
5.1, 2, e 5.1, 2, e