Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

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)

Nr. 22

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 19 november 2019

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de brief van 1 juli 2019 over het ontwerp-Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet (Kamerstuk 34 864, nr. 20).

De vragen en opmerkingen zijn op 11 oktober 2019 aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorgelegd. Bij brief van 15 november 2019 zijn de vragen door de Minister voor Milieu en Wonen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Ziengs

De griffier van de commissie,
Roovers

kst-34864-22
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2019

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

De leden van de VVD hebben met belangstelling kennisgenomen van het ontwerp Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet. Wel roept het ontwerp nog enkele vragen op.

Het Aanvullingsbesluit Bodem verplicht gemeenten de bodemsaneringstaken over te dragen aan de Omgevingsdiensten. Met de verplichte overdracht naar de Omgevingsdiensten wordt beoogd de kennis over bodemverontreiniging en -sanering te bundelen. De bundeling van kennis is een goede zaak, waarbij overdracht naar Omgevingsdiensten hier mogelijk afbreuk aan kan doen. Waarom kiest de regering niet voor de mogelijkheid om de keuze waar en hoe de gemeenten de bodemsaneringstaken willen onderbrengen aan gemeenten zelf over te laten? Graag ontvangen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

Voor een goede voorbereiding op graafwerk is het gewenst dat partijen op een eenvoudige wijze kunnen beschikken over volledige informatie over aanwezige bodemverontreinigingen. Deze informatie is momenteel zeer gebrekkig ontsloten. Kan de regering aangeven of zij bereid is gemeenten te verplichten te investeren in een gezamenlijk bodeminformatiesysteem teneinde de beschikbare bodemgegevens digitaal beschikbaar te maken? Graag ontvangen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

Kan de regering verduidelijken waarom er in het Aanvullingsbesluit Bodem nu niet opgenomen is «een noodzaak voor bronaanpak» als een bodemverontreiniging leidt tot overschrijding van de normen van drinkwater in het onttrokken grondwater voor de drinkwaterbereiding? Het betreft hier dan gevallen waar een verontreinigingsbron in de bodem leidt tot uitspoeling van verontreinigingen naar het grondwater, die onttrekkingen voor de drinkwatervoorziening bedreigt. Graag ontvangen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het ontwerp Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet.

Deze leden constateren dat de adviezen van de Integrale Adviescommissie Omgevingswet vrijwel geheel zijn overgenomen. Graag ontvangen zij een reactie op de niet overgenomen adviezen.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de Integrale Adviescommissie Omgevingswet bij haar advies ook de ontvangen consultatiereacties heeft betrokken. Kunnen de indieners van die consultatiereacties zich ook vinden in de reactie van genoemde Adviescommissie, zo vragen zij.

De leden van de CDA-fractie lezen, ten aanzien van bodemsaneringen, dat er na sanering een informatieplicht jegens de initiatiefnemer is, doch dat het de gemeente altijd vrij staat om de eigenaar op een andere wijze te informeren dat naar tevredenheid van de gemeente aan de saneringsplicht is voldaan. Graag vernemen zij een nadere uitleg over hetgeen met «een andere wijze» wordt bedoeld.

De leden van de CDA-fractie menen dat de verantwoordelijkheden van de drie betrokken bestuurslagen (provincie, gemeente en waterschap) ten aanzien van de hoogte van grondwater eveneens diffuus is. De daarmee samenhangende verantwoordelijkheden zijn van belang aangezien schade aan vastgoed en gezondheid grote impact kunnen hebben. Graag zien zij niet alleen de verantwoordelijkheden ten aanzien van grondwaterkwaliteit nader geduid, maar ook die van grondwaterkwantiteit.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd gezag zou moeten blijven voor de regels over het op of in de bodem brengen van meststoffen in het onderhavige Aanvullingsbesluit. Zou het niet zo kunnen zijn dat de Minister als bevoegd gezag voor de Meststoffenwet het niet onmogelijk maakt andere overheden als bevoegd gezag aan te wijzen voor de regels over het toepassen van meststoffen in het Besluit activiteiten leefomgeving? Zouden mogelijk de Omgevingsdiensten beter de integraliteit kunnen bewaken dan een sectoraal werkende Minister? Zouden Omgevingsdiensten de uitvoering van dit wetsgedeelte door het NVWA goed kunnen aanvullen, zo vragen zij.

De leden van de CDA-fractie zien dat naar aanleiding van de adviesopmerking van de commissie en in reactie op consultatie-opmerkingen van het IPO en de Unie van Waterschappen in de nota van toelichting duidelijk wordt gemaakt dat decentrale overheden bevoegd zijn tot het stellen van maatwerkregels over het toepassen van meststoffen doch dat een maatwerkregel die versoepeling van de gebruiksnorm inhoudt niet is toegestaan. Aangezien een aanscherping van deze normen wel is toegestaan dreigt er een situatie te ontstaan waarbij decentrale overleden «lokale koppen» op landelijke regels gaan stellen. Dat lijkt deze fractie een ongewenste situatie.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de actieve bodemsanering in het nieuwe beleid zal worden stopgezet en dat in een groot aantal gevallen de verontreiniging in de zal bodem achterblijven. Graag vernemen zij of de aard en omvang van die verontreinigingen bekend is en of in beeld is of sprake is van bedreiging van gezondheid en bijvoorbeeld grondwaterbronnen voor de drinkwatervoorziening.

De leden van de CDA-fractie zien dat de voormalige Adviescommissie Water (AcW) heeft opgeroepen om meer waarborgen te creëren voor duurzaam en toekomstbestendig grondwaterbeheer omdat er sprake is van achteruitgang van de grondwaterkwaliteit. De AcW adviseert daarom om te komen tot integrale visies van overheden op het grondwater, in samenspraak met drinkwaterbedrijven en onder regie van de provincies. Graag vernemen deze leden wat de visie van de regering op dit standpunt is.

De leden van de CDA-fractie vernemen graag of maatregelen voor grond en grondwater als bodemverontreiniging drinkwaterbronnen bedreigt alsmede signaleringswaarden voor grondwater opgenomen kunnen worden in het onderhavige besluit.

De leden van de CDA-fractie menen dat in het Aanvullingsbesluit Bodem opgenomen dient te worden dat lozing van afvalwater van saneringen op oppervlaktewater of in de bodem geen nadelige effecten mag hebben op de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met interesse kennis genomen van het voorliggende Aanvullingsbesluit Bodem. Zij hebben hierover een aantal opmerkingen en vragen.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben eerder al aangegeven dat zij twijfels hebben of de nieuwe systematiek van de Omgevingswet daadwerkelijk eenvoudig en beter wordt. Deze leden zouden daarom graag een nadere toelichting ontvangen van de regering over de vraag hoe precies de keuzes zijn gemaakt over wat ten aanzien van bodembeleid in de wet en wat in het besluit wordt opgenomen. Kan de regering hierbij

ook aangeven wat in de huidige regelgeving in de wet is opgenomen en wat in het stelsel van de Omgevingswet in het besluit wordt ondergebracht?

De leden van de fractie van GroenLinks hebben ook zorgen over het gelijkwaardige beschermingsniveau. Kan de regering heel precies aangeven hoe het huidige beschermingsniveau van de bodem in het nieuwe stelsel wordt gewaarborgd. En kan daar waar het beschermingsniveau afwijkt van het huidige stelsel nader worden gemotiveerd waarom het beschermingsniveau wijzigt?

Ten aanzien van het bodembeleid worden diverse taken gedecentraliseerd naar gemeenten. De leden van de fractie van GroenLinks vernemen graag van de regering of gemeenten in staat zijn om hun nieuwe taken per 1 januari 2021 kwalitatief naar behoren uit te voeren. Welke mogelijke risico's ziet de regering die een goede taakuitvoering per 1 januari 2021 in de weg kunnen staan?

De leden van de fractie van GroenLinks begrijpen dat er ten aanzien van bodemtaken voor de zogenaamde 29 «rechtstreekse gemeenten» die in het kader van de Wet bodembescherming bevoegd gezag zijn voor bodemsanering de verplichting gaat ontstaan om hun bodemsaneringstaken over te dragen aan de Omgevingsdiensten. Vanuit de grotere gemeenten bestaat de wens dat deze verplichting wordt omgezet in keuzevrijheid bij de inrichting van de bodemsaneringstaken. Zij stellen dat verplichte overdracht naar de Omgevingsdiensten in deze gemeenten juist een risico op versnippering van kennis en ervaring kan opleveren, in plaats van een bundeling en versterking. Zij willen dus dat gemeenten zelf de keuze kunnen maken hoe en waar zij de bodemsaneringstaken willen onderbrengen, zodat toegesneden op de lokale situatie, deskundigheid en uitvoeringskwaliteit het best gegarandeerd zijn. Dit omdat onder de Omgevingswet gemeenten immers primair verantwoordelijk zijn voor de leefomgevingskwaliteit en een veilig, duurzaam en efficiënt beheer en gebruik van de bodem komt ten goede aan vele maatschappelijke opgaven, zoals de gezondheid van mens, dier en plant, de bouwopgave, drinkwatervoorziening en energietransitie. Deze leden begrijpen deze wens van de gemeenten en willen daarom graag een nadere toelichting van de regering op het voorstel om, net als in de huidige wetgeving, de gemeenten vrij te laten in hoe zij hun bodemsaneringstaken precies invullen.

Vanuit de gemeenten zijn via de VNG zorgen geuit over het feit dat de regering ervan uit zou gaan dat alle spoedlocaties met betrekking tot Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS, waaronder PFAS) en lood in de bodem zullen zijn gesaneerd per 1 januari 2021 en dat gemeenten dan met een zogenaamde schone lei zullen beginnen zoals afgesproken in het Bodemconvenant. De gemeenten vrezen dat er ook in 2021 nog veel locaties kunnen zijn die verplicht moeten worden gesaneerd. Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden hier een reactie op van de regering. Hoe gaat de regering de zorgen van de gemeenten wegnemen en hoe wordt voorkomen dat gemeenten niet voor onmogelijke opgaven worden gesteld?

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat gemeenten nog twee zorgen hebben. Allereerst met betrekking tot de actuele situatie rond PFAS, de grote schade die momenteel ontstaat door het vastgelopen grondverzet, de nieuwe humane spoedopgave en de problematiek van nieuwe ZZS in de bodem vereisen een actief beleid. De geplande budgetten zijn volgens de gemeenten volstrekt ontoereikend om hen in staat te stellen de aan de samenleving beloofde bodemkwaliteit (geen

humane risico's) waar te maken. Hiervoor is, volgens de gemeenten, na 2021 een bedrag nodig van circa 150 miljoen per jaar, moet de kennisinfrastructuur bij het RIVM versterkt worden en vraagt het om een verbinding van het beperkte procesgeld van gemeenten en Rijk. Dat het nodig is om actief in die verbinding te investeren en middelen te hebben om in acute knelpunten met elkaar te kunnen schakelen is volgens de gemeenten zichtbaar geworden in het stokken van het grondverzet door invoering van het tijdelijk handelingskader. Graag ontvangen de leden van de fractie van GroenLinks een reactie van de regering op deze zorg van de gemeenten. Ook willen deze leden graag een nader beeld ontvangen waaruit naar voren komt waar de PFAS bronlocaties liggen, hoeveel locaties er zijn en wat het volgens de regering gaat kosten om deze locaties te saneren? Gemeenten geven aan dat zij geen antwoorden op deze vragen hebben ontvangen van het Ministerie van I en W, terwijl dit volgens hen duidelijk zou moeten zijn voordat bevoegdheden gedecentraliseerd worden. Waarom, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks, is deze duidelijkheid nog niet gegeven en deelt de regering het uitgangspunt dat deze informatie noodzakelijk is om de decentralisatie van bevoegdheden zorgvuldig te kunnen laten plaatsvinden? Zo nee, waarom niet?

De leden van de fractie van GroenLinks hebben geconstateerd dat ook de gezamenlijke publieke en private netbeheerders zorgen hebben over het voorliggende Aanvullingsbesluit. In hun brief aan de Tweede Kamer geven zij aan dat zij op een aantal punten graag aanpassingen zouden willen zien. De leden van de fractie van GroenLinks zouden graag ten aanzien van deze verschillende punten (– Geen decentrale regels onder de 25 m^3 grenswaarde; – Regels voor het tijdelijk uitplaatsen van grond met verontreinigingen zo veel mogelijk vorm als algemene regels;
– Voorkomen van onnodige bodemonderzoeken; – Het beperken en waar mogelijk voorkomen van administratieve lasten; – Betere ontsluiting van informatie over bodemverontreiniging) een reactie van de regering ontvangen.

Ook de drinkwaterbedrijven hebben aanbevelingen gedaan om het Aanvullingsbesluit te verbeteren (Waarborg de totstandkoming van integrale visies van overheden op het grondwaterbeheer onder regie van provincies; Verplicht maatregelen voor grond en grondwater als bodemverontreiniging drinkwaterbronnen bedreigt; Breng signaleringswaarden voor grondwater in lijn met normen voor drinkwater; Neem in het Aanvullingsbesluit Bodem op dat lozing van afvalwater van saneringen op oppervlaktewater of in de bodem geen nadelige effecten mag hebben op de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater). De leden van de fractie van GroenLinks zouden ten aanzien van deze aanbevelingen graag ook een reactie van de regering ontvangen.

De leden van de SP-fractie hebben kennis genomen van het ontwerp-Aanvullingsbesluit Bodem en hebben hierbij enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de SP-fractie vragen de regering in hoeverre in het Aanvullingsbesluit gevolg wordt gegeven aan de gevolgen van het ongeldig verklaren van de Programmatische Aanpak Stikstof. Zij willen weten op welke wijze nieuwe regels op het gebied van stikstofuitstoot in dit besluit gaan worden opgenomen.
De leden van de SP-fractie vragen de regering wanneer zij verdere informatie over een onderzoek naar een basisregistratie op het gebied van bodemverontreiniging gaan ontvangen. Deze leden vragen de regering of alle bodemvervuilingen in Nederland hierin terug zullen zijn te vinden of dat hierin een beperking wordt aangebracht. Deze leden vragen de

regering hierbij of tevens bijzondere aandacht zal worden gevestigd op vervuilingen op het gebied van poly- en perfluoralkylstoffen (PFOA en PFAS) zodat vervuilingen met deze zeer schadelijke stoffen in kaart kunnen worden gebracht en spoedig tot sanering over kan worden gegaan. Tot slot benadrukken de leden van de SP-fractie dat zowel door lagere overheden als door uitvoerders die graafwerkzaamheden uit (laten) voeren de noodzaak van informatie over bodemverontreiniging wordt benadrukt en zij vragen de regering in hoeverre zij gehoor geeft aan hun oproep.
De leden van de SP-fractie lezen dikwijls de woorden «redelijkerwijs» en «zoveel mogelijk» in het voorgestelde Aanvullingsbesluit. Zij vragen de regering hoe in de diverse gevallen dat deze woorden voorkomen deze term ingevuld zou moeten worden, door wie dit gebeurt en welke rechten overheden en burgers aan deze termen kunnen ontlenen. Zij vragen de regering hoe gaat worden bepaald of inspanningen van burgers en bedrijven voldoende zijn geweest als sprake is van een vorm van inspanningsverplichting in het besluit.
De leden van de SP-fractie lezen in het besluit dat bodemverontreiniging waarop toch gaat worden gebouwd zoveel mogelijk ongedaan dient te worden gemaakt. Zij vragen de regering hoe de kwalificatie «zoveel mogelijk» moet worden opgevat.
De leden van de SP-fractie vragen de regering welke samenstelling de in artikel 3.48O uitgezonderde meststoffen bevattende grond of baggerspecie mag hebben en of er hiermee nog wel beperkingen aan de stort van deze grond of baggerspecie blijven bestaan. Deze leden vragen de regering tevens of dit tegemoet komt aan de op handen zijnde wijziging van de Meststoffenwet.
De leden van de SP-fractie maken uit het ontwerpbesluit op dat gemeenten de bodemkwaliteit dienen te toetsen aan de hand van bovengronds gebruik. Deze leden vragen de regering of een dergelijke opdracht tegemoetkomt aan de drinkwaterwinning. Zij vragen de regering of het besluit dusdanig kan worden aangepast zodat dreigende aantasting van drinkwaterbronnen leidt tot verplichte maatregelen tegen de betreffende vervuilingsbron.

II Reactie van de bewindspersoon

Vragen van de leden van de VVD-fractie

[1] De leden van de VVD-fractie hebben vragen gesteld over de verplichting voor gemeenten om bodemsaneringstaken over te dragen aan de Omgevingsdiensten. De leden van VVD-fractie vragen waarom de regering niet gekozen heeft om deze keuze aan de gemeenten over te laten.

De aanwijzing van het verplichte basistakenpakket Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) is onder het huidige recht geregeld in het Besluit omgevingsrecht (Bor). In dit besluit is het zogenoemde basistakenpakket aangewezen dat verplicht moet worden uitgevoerd door omgevingsdiensten. Het uitvoeren van toezicht en handhaving van de bodemsaneringstaak is nu onderdeel van het verplichte basistakenpakket. De verplichte uitvoering van deze taken door omgevingsdiensten is gericht op het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving en het vormen van een robuust, landsdekkend netwerk van omgevingsdiensten. De werking van dit VTH-stelsel is begin 2017 geëvalueerd.[1] Daarbij is geconcludeerd dat het VTH-stelsel de komende jaren gebaat is bij continuïteit. Omwille van die

[1] Evaluatie Wijzigingswet VTH. Op weg naar een volwassen stelsel, bijlage bij Kamerstuk 33 872, E.

continuïteit vindt het kabinet het niet wenselijk om de bodemsaneringstaak vrijwillig bij omgevingsdiensten onder te brengen. De huidige onderdelen van het verplichte basistakenpakket uit het Bor worden beleidsarm overgenomen onder het stelsel van de Omgevingswet. Deze omzetting gebeurt niet via dit ontwerp Aanvullingsbesluit bodem maar via het ontwerp Invoeringsbesluit Omgevingswet. Omdat de bodemsaneringstaak nu ook verplicht onderdeel is van het basistakenpakket, blijft dit ook zo geregeld in het ontwerp Invoeringsbesluit. Wel verschuift via het aanvullingsspoor bodem de bevoegdheid rondom bodemsanering van provincies naar gemeenten. Voor de 29 grotere gemeenten die onder de Wet bodembescherming nu ook bevoegd gezag zijn, blijft het bevoegd gezag bij hen belegd. Net als nu blijft ook onder de Omgevingswet de uitvoering – in mandaat – belegd bij omgevingsdiensten. Daarmee blijft continuïteit in de uitvoering door omgevingsdiensten – die beschikken over de vereiste kennis en expertise – gewaarborgd.

[2] De leden van de VVD-fractie vragen of de regering bereid is gemeenten te verplichten om te investeren in een gezamenlijk bodeminformatiesysteem om de beschikbare bodemgegevens digitaal beschikbaar te maken.

Door de Minister van BZK is dit jaar een verkennend onderzoek uitgevoerd naar aanleiding van de motie van de leden Ronnes en Van Gerven[2] waarin de regering wordt gevraagd om informatie over bodemverontreinigingen in de Basisregistratie Ondergrond op te nemen.
De resultaten van dit onderzoek zijn uitvoerig met alle betrokkenen besproken. Over de uitkomsten van deze gesprekken en de voorgenomen beleidslijn wordt u medio november per brief geïnformeerd.

[3] De leden van de VVD-fractie vragen om te verduidelijken waarom er in het ontwerp Aanvullingsbesluit Bodem nu niet «een noodzaak voor bronaanpak» is opgenomen als een bodemverontreiniging leidt tot overschrijding van de normen van drinkwater in het onttrokken grondwater voor de drinkwaterbereiding.

De verantwoordelijkheid voor de bescherming van de grondwaterbeschermingsgebieden en voor het beheer van historische grondwaterverontreinigingen ligt bij de provincie. In het ontwerp Aanvullingsbesluit bodem is een instructieregel opgenomen met signaleringsparameters voor de grondwaterkwaliteit. De signaleringsparameters voor de grondwaterkwaliteit dienen als signaal voor het beoordelen van risico's van de verspreiding van een (historische) verontreiniging in het grondwater, van de noodzaak van curatieve maatregelen (saneren) en van het type maatregel. De signaleringsparameters voor grondwaterkwaliteit zijn (net als voorheen in de Circulaire bodemsanering 2013), primair gericht op de bescherming van de functionele eigenschappen die de bodem voor mens, plant of dier heeft (waaronder ten behoeve van de drinkwaterwinning). Op basis van deze instructieregel en hun eigen afwegingen zal de provincie passende maatregelen nemen in de regionale waterprogramma's en regels stellen in de omgevingsverordening. Voor een grondwatersanering zijn er geen algemene rijksregels opgenomen. Deze saneringen zijn meestal zeer complex en vragen om lokaal maatwerk. De fysische en hydrologische plaatselijke omstandigheden bepalen in belangrijke mate de stabiliteit en het gedrag van de verontreiniging.

Er is dan ook een veelheid aan saneringstechnieken, die vaak ook naast elkaar gebruikt worden. Voor het uitvoeren van een dergelijke sanering wordt daarom in de praktijk de voorkeur gegeven aan een saneringsplan

[2] Kamerstuk 34 864, nr. 19

dat maatwerk verzekerde. Onder de Wet bodembescherming werden de historische verontreinigingspluimen daarom veelal gebiedsgericht en in samenhang aangepakt.

Ook onder de Omgevingswet is een gebiedsgerichte benadering het meest geschikt om verontreinigingspluimen te beheren of beheersen. Provincies kunnen al dan niet gezamenlijk met gemeenten en waterschappen hiertoe maatregelen vaststellen in een programma. Dit kan een bronaanpak zijn, maar ook andere maatregelen.

Vragen van de leden van de CDA-fractie

[4 en 5] De leden van de CDA-fractie vragen een reactie op de niet overgenomen adviezen van de Integrale Adviescommissie Omgevingswet. Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie in hoeverre de indieners van die consultatiereacties zich kunnen vinden in de reactie van de genoemde Adviescommissie.

Het kabinet merkt allereerst op dat alle adviezen van de adviescommissie zijn opgevolgd. Zoals ik, mede namens de Minister van BZK, in mijn brief van 9 september 2019 over het advies van de commissie, heb aangegeven is het advies overwegend positief, de enkele aandachtspunten zijn verwerkt in het ontwerp Aanvullingsbesluit bodem. Op de meeste onderdelen is het advies van de commissie een ondersteuning van de gemaakte keuzes ten aanzien van dit ontwerp Aanvullingsbesluit[3]. Daar waar de commissie adviseert om een bepaalde keuze nader te onderbouwen heeft dit geleid tot een aanvullende onderbouwing die is verwerkt in het algemeen deel van de nota van toelichting van dit ontwerp Aanvullingsbesluit. Zo is bijvoorbeeld in de toelichting – naar aanleiding van het advies – nader gemotiveerd waarom de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is aangewezen als bevoegd gezag voor de regels over het op of in de bodem brengen van meststoffen[4]. De verwerking van de consultatie wordt verantwoord in het internetverslag[5] en in paragraaf 17.2.3 van het algemeen deel van de nota van toelichting van dit ontwerp Aanvullingsbesluit. Er vindt geen gedachtewisseling plaats met de verschillende belanghebbenden die tijdens de consultatie inbreng hebben geleverd over wat zij vinden van de verwerking van het advies van de Adviescommissie.

[6] De leden van de CDA-fractie vragen – ten aanzien van de informatieplicht na sanering – op welke andere wijze de gemeente een eigenaar kan informeren dat naar tevredenheid van de gemeente aan de saneringsplicht is voldaan.

De informatieplicht na afloop van een sanering, waar de leden van de CDA-fractie naar vragen, is een verplichting voor de initiatiefnemer, in de vorm van een verslag van het resultaat en verloop van de sanering. Deze informatie is vooral bedoeld om het bevoegd gezag inzicht te geven of de sanering conform de melding is uitgevoerd, welk eindresultaat is behaald en of er sprake is van gebruiksbeperkingen of nazorgmaatregelen. Om die reden is het bevoegd gezag niet verplicht om te reageren op de verstrekte informatie. Tegelijkertijd is het begrijpelijk dat de initiatiefnemer behoefte kan hebben aan enige vorm van communicatie van het bevoegd gezag ter bevestiging dat de initiatiefnemer naar tevredenheid heeft voldaan aan de wettelijke vereisten. In de nota van toelichting van het Aanvullingsbesluit bodem is beschreven dat het het bevoegd gezag vrij staat om aan die

[3] Kamerstuk 34 864, nr. 21
[4] Aanvullingsbesluit bodem, paragraaf 12.5
[5] https://www.internetconsultatie.nl/aanvullingsbesluit_bodem_omgevingswet/berichten

behoefte tegemoet te komen. Als er in het omgevingsplan gebruiksbeperkingen voor de locatie gelden in relatie tot de bodemverontreiniging kan het bevoegd gezag deze naar aanleiding van de verstrekte gegevens wijzigen of opheffen. Dat kan ook op verzoek van de eigenaar.
De communicatie tussen overheid en burger hoeft niet noodzakelijkerwijs altijd formeel te verlopen. De toelichting draagt daarom uit dat het bevoegd gezag ook op andere manieren aan de initiatiefnemer – bijvoorbeeld via een brief of mondeling – op diens verzoek de boodschap kan overbrengen dat het van oordeel is dat de sanering naar behoren is uitgevoerd.

[7] De leden van de CDA-fractie vragen niet alleen de verantwoordelijkheden ten aanzien van grondwaterkwaliteit nader te duiden, maar ook die van grondwaterkwantiteit.

De verdeling van verantwoordelijkheden voor grondwaterkwantiteit is als volgt. De provincies dragen de zorg voor het integrale waterbeleid voor regionale watersystemen voor zowel kwaliteit, als kwantiteit en veiligheid. Het grondwater behoort ook tot het regionale watersysteem. In het regionale waterprogramma stelt de provincie de beleidskaders, de strategische doelen en gekwantificeerde opgaven vast voor watersystemen die niet in het beheer zijn bij het Rijk. De provincie laat in principe de waterstaatkundige beheertaken aan de waterschappen over. In de praktijk betekent dit dat het operationele beheer van de regionale watersystemen ligt bij de waterschappen op grond van Waterschapswet. Het beheer is steeds gericht op het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste. Waterschappen kunnen de grondwaterstand (in de laaggelegen delen van Nederland) met name beïnvloeden door het nemen van peilbesluiten voor oppervlaktewater. Waterschappen proberen in deze laaggelegen delen via het peilbesluit het gewenste grond- en oppervlaktewaterregime te bereiken. Naast de verantwoordelijkheid voor peilbesluiten, is het waterschap ook bevoegd gezag voor de meeste grondwateronttrekkingen. Bij het beoordelen van vergunningaanvragen en bij het stellen van algemene regels over grondwateronttrekkingen houdt het waterschap rekening met de gevolgen voor de grondwaterstand. Daarnaast is de provincie bevoegd gezag voor een beperkt aantal grondwateronttrekkingen, namelijk die voor de openbare drinkwatervoorziening en omvangrijke industriële toepassingen.
Gemeenten hebben een zorgplicht voor het nemen van doelmatige maatregelen om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de functies in gemeentelijk gebied te voorkomen of zo veel mogelijk te beperken. Deze zorgplicht geldt niet voor zover het nemen van de maatregelen tot de taak van het waterschap of de provincie behoort. Deze gemeentelijke zorgplicht is in 2008 geïntroduceerd, met de Wet verankering en bekostiging gemeentelijke watertaken. Bij deze zorgplicht moeten de gemeente kijken naar zowel te hoge als te lage grondwaterstanden. Gemeenten hebben beleidsvrijheid om deze zorgplicht nader in te vullen. In het huidige recht wordt dat in het gemeentelijke rioleringsplan gedaan; in het nieuwe stelsel valt te verwachten dat gemeenten hiervoor de omgevingsvisie gebruiken, eventueel gevolgd door een programma daar waar maatregelen moeten worden uitgewerkt. Maatregelen die gemeenten kunnen nemen zijn bijvoorbeeld het aanleggen van ontwateringsstelsels in openbaar gebied, maar ook het veranderen van de functies in een gebied. Als dat gelet op de maatregelen nodig is, kunnen de gemeenten in het omgevingsplan regels stellen over activiteiten, bijvoorbeeld regels over aansluiten op de ontwateringsstelsels en het lozen daarop, of over het in de bodem brengen van regenwater. Waterschappen, gemeenten en provincies stemmen hun taken en bevoegdheden voor de grondwaterkwantiteit steeds op elkaar af (art. 2.2

Omgevingswet). Tot slot ook heeft ook de perceeleigenaar een eigen verantwoordelijkheid. De perceeleigenaar moet ervoor zorgen dat ondergrondse delen van de gebouwen op zijn perceel voldoende waterdicht zijn, zodat een hoge grondwaterstand niet tot bouwkundige problemen leidt. Daarnaast is de perceeleigenaar verantwoordelijk voor de aanleg en het onderhoud van eventuele drainage op zijn perceel.

Voor het antwoord over de verantwoordelijkheden ten aanzien van grondwaterkwaliteit wordt verwezen naar het antwoord op vraag [3, 12 en 21].

[8] De leden van de CDA-fractie vragen waarom de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd gezag zou moeten blijven voor de regels over het op of in de bodem brengen van meststoffen in het onderhavige Aanvullingsbesluit. Ook vragen zij of de omgevingsdiensten beter de integraliteit kunnen bewaken dan een sectoraal werkende Minister.

De regels over het op of in de bodem brengen van meststoffen – doorgaans gebruiksvoorschriften genoemd – in het ontwerp Aanvullingsbesluit bodem hangen sterk samen met de gebruiksnormen voor landbouwgronden die in de Meststoffenwet zijn geregeld. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit blijft ook met het ontwerp Aanvullingsbesluit bodem bevoegd gezag voor zowel de regels over het op of in de bodem brengen van meststoffen als voor de gebruiksnormen in de Meststoffenwet (die niet opgaat in de Omgevingswet). Daarmee ligt het geheel aan regels over gebruiksnormen en -voorschriften bij één bevoegd gezag. Dit zorgt ervoor dat de samenhang bewaakt kan worden. Ook ligt daarmee de regie voor de verantwoording van het geheel aan regels in het kader van de mestregelgeving in één hand. Want deze mestregelgeving is bedoeld om de (Europese) nitraatrichtlijn in Nederland tot uitvoering te brengen en tevens om vanuit de landbouw bij te dragen aan de doelen van de kaderrichtlijn water. Daarnaast vergt het toezicht op de naleving van deze samenhangende regels specialistische kennis die aanwezig is bij de NVWA en niet bij omgevingsdiensten. Om bovengenoemde redenen is het niet wenselijk andere bestuursorganen aan te wijzen als bevoegd gezag of de uitvoering te beleggen bij een omgevingsdienst. Als de gemeente of de provincie maatwerkregels stelt in het omgevingsplan of de omgevingsverordening zijn zij voor deze maatwerkregels bevoegd gezag. De maatwerkregel wordt dan bijvoorbeeld gesteld vanwege de provinciale verantwoordelijkheid voor grondwaterbeschermingsgebieden (zie vraag [9]). Toezicht op maatwerk valt dan ook onder het lokale bevoegd gezag als onderdeel van het toezicht op de regels in een omgevingsverordening of omgevingsplan.

[9] De leden van de CDA-fractie gaan in op de mogelijkheden van maatwerkregels bij het toepassen van meststoffen, het lijkt de fractie een ongewenste situatie om via maatwerkregels alleen de normen aan te kunnen scherpen.

Het op of in de bodem brengen van meststoffen is een milieubelastende activiteit waarvoor rijksregels worden gesteld in dit ontwerp Aanvullingsbesluit. Gemeenten en provincies kunnen daarover inderdaad maatwerkregels stellen in het omgevingsplan of de omgevingsverordening. Terecht wijzen deze leden er op dat versoepeling van de gebruiksnorm via maatwerkregels daarbij niet is toegestaan. Versoepeling zou namelijk leiden tot een inbreuk op het geheel aan maatregelen dat de Minister van LNV heeft vastgelegd in een vierjarig actieprogramma om daarmee in lijn met de normstelling in Europese regelgeving te handelen. Strengere regels vormen uit hun aard geen inbreuk op de normen.

Het is wenselijk dat geregeld is dat decentrale overheden – via aanscherping of concretisering- maatwerkregels kunnen stellen ter bescherming van bijzondere gebieden, bijvoorbeeld een grondwaterbeschermingsgebied, een kwetsbaar natuurgebied of de zone rond een ecologisch belangrijke beek. Zo kan het met het oog op het beschermen van aangewezen grondwaterbeschermingsgebieden nodig zijn dat de provincie in de omgevingsverordening – regels stelt over het op of in de bodem brengen van meststoffen. Ook onder het huidige recht heeft de provincie deze bevoegdheid. Of de provincie kan -na overleg met het waterschap- concretere of strengere eisen stellen aan het uitrijden van mest in het gebied nabij een kwetsbare beek van waaruit meststoffen in de beek terecht kunnen komen, om de belasting van die beek met nutriënten te beperken.

[10] De leden van de CDA-fractie vragen naar de aard en omvang van de nog resterende verontreinigingen en of die verontreinigingen een bedreiging vormen voor de gezondheid.

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.[6] In de jaren erna zal de aanpak daarvan onder overgangsrecht worden afgerond.
Dan blijven er nog locaties over. Deze resterende locaties zijn veelal locaties met minder urgentie (geen spoedeisende locaties), vanwege lagere risico's voor de gezondheid. Deze locaties worden onder de Omgevingswet, net als onder de huidige wetgeving, aangepakt bij een ruimtelijke ontwikkeling zoals bijvoorbeeld het bouwen van een woning. Daarnaast blijven er nog gebieden over die diffuus zijn belast. Deze vragen een andere aanpak omdat de traditionele gevalsgerichte benadering daar niet voldoet. Dit speelt bijvoorbeeld voor lood. Voor lood heeft een aantal gemeenten en provincies inventarisaties uitgevoerd en worden maatregelprogramma's opgesteld. Dit is bijvoorbeeld gedaan door de gemeente de Ronde Venen en de provincie Utrecht. Andere bevoegde overheden werken nog aan de inventarisatie. De resultaten daarvan worden begin 2020 verwacht. Het is belangrijk om ten aanzien van de loodproblematiek gezamenlijk op te trekken als rijksoverheid met de bevoegde gezagen. Dit doen we in het kader van de landelijke werkgroep lood. Daarnaast worden ervaringen gedeeld in het kennisproject «Samenwerken onder de Omgevingswet – casus diffuus lood» onder het Uitvoeringsprogramma van het Bodemconvenant. Ik heb uw Kamer hierover op 4 november geïnformeerd.[7]

[11] De leden van de CDA-fractie vragen naar de visie van de regering op het advies van de voormalige Adviescommissie Water om te komen tot integrale visies op het grondwater.

Het kabinet vindt het belangrijk dat er een integrale visie voor een duurzaam en toekomstbestendig grondwaterbeheer komt. Maatschappelijke opgaven als de energietransitie, klimaatadaptatie, duurzame verstedelijking en omschakeling naar een circulaire economie maken steeds meer gebruik van bodem- en grondwatersystemen en hebben impact op de kwaliteit en het functioneren van deze systemen. De complexiteit van veel sectorale opgaven en de toenemende druk op het grondwatersysteem vragen om een samenhangende aanpak, die gericht

---

[6] Tussenrapportage convenant Bodem en ondergrond 2016–2020, opgesteld door UP Convenant Bodem en ondergrond, d.d. 4 maart 2019 (https://www.bodemplus.nl/onderwerpen/bodem-ondergrond/bodemconvenant/publicaties/downloads/mtr-2018-convenant/)

[7] Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 650.

moet zijn op duurzaam, veilig en efficiënt gebruik van bodem en grondwater waarbij benutten en beschermen met elkaar in balans zijn. Door de gewenste gebruiksfuncties via de ruimtelijke ordening vooraf goed op elkaar af te stemmen kunnen veel problemen die bij de uitvoering kunnen ontstaan aan de voorkant worden voorkomen. Van belang hierbij is dat bodem en ondergrond vroegtijdig en in samenhang met bovengrondse activiteiten worden meegenomen in omgevingsvisies, programma's en het stellen van decentrale regels in bijvoorbeeld het omgevingsplan.

[12] De leden van de CDA-fractie vragen of maatregelen voor grond en grondwater als bodemverontreiniging drinkwaterbronnen bedreigt alsmede signaleringswaarden voor grondwater worden opgenomen in het ontwerp Aanvullingsbesluit.

Zowel uit de Omgevingswet en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving, de Aanvullingswet bodem als het ontwerp Aanvullingsbesluit volgen maatregelen voor grond en grondwater als bodemverontreiniging drinkwaterbronnen bedreigt.

Bij acute bedreiging van drinkwaterbronnen door bodem- of grondwaterverontreiniging biedt de Aanvullingswet bodem met het instrument toevalsvondst in afdeling 19.2a direct een grondslag voor maatregelen die door het bevoegd gezag getroffen kunnen worden. Bij een toevalsvondst kunnen op grond van de wet alle tijdelijke beschermingsmaatregelen worden genomen om onaanvaardbare risico's voor de gezondheid als gevolg van directe of indirecte blootstelling aan verontreiniging op of in de bodem te voorkomen of te beperken, als onmiddellijk handelen noodzakelijk is. Van onaanvaardbare risico's voor de gezondheid is in ieder geval sprake bij blootstelling aan concentraties van stoffen die de vastgestelde maximaal toelaatbare concentraties overschrijden. In het ontwerp Aanvullingsbesluit is aangegeven om welke concentraties het gaat. Het gaat om de concentraties van stoffen die zijn opgenomen in bijlage VA en concentraties in de lucht die onaanvaardbare risico's of geurhinder geven, die zijn opgenomen in bijlage VB. Deze lijst met concentraties is niet limitatief; in geval van verontreiniging met andere kenmerken kan sprake zijn van een toevalsvondst.

Bij reeds bestaande bodemverontreinigingen geldt zowel op grond van de ontwerp Aanvullingswet als het ontwerp Aanvullingsbesluit dat de gemeenten de regels stellen over de wenselijke bodemkwaliteit en de aanpak van historische bodemverontreiniging. In de gemeentelijke omgevingsvisie geeft de gemeente aan wat de ambities zijn met de fysieke leefomgeving en zal deze hier bij de chemische kwaliteit, de ecologische en fysische kwaliteit van de bodem betrekken en legt daarmee de basis voor het evenwichtig toedelen van functies aan locaties in het omgevingsplan.

De provincie zal ter uitvoering van haar taken in de provinciale omgevingsvisie onder meer aandacht besteden aan bodemkwaliteit in relatie tot de algehele grondwaterkwaliteit en specifiek waar dit bestemd is voor menselijke consumptie (drinkwaterbronnen), grondwateronttrekkingen, infiltraties en natuur. Zo wijzen zij grondwaterbeschermingsgebieden aan in de omgevingsverordening. Als er sprake is van drinkwaterwinningen dan worden die locaties expliciet aangewezen en krijgt dat grondwater de maatschappelijke functie drinkwater. Uit de Omgevingswet en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving vloeit voort dat alle betrokken bestuursorganen in hun besluitvorming de bescherming van die maatschappelijke functie moeten meewegen.
Ook het beheer van historische grondwaterverontreinigingen maakt hier onderdeel van uit. Waar nodig zullen deze programma's maatregelen

bevatten gericht op het beheer van historische grondwaterverontreinigingen. Het ontwerp Aanvullingsbesluit bevat een instructieregel waarin signaleringsparameters voor de grondwaterkwaliteit worden opgenomen. De signaleringsparameters voor de grondwaterkwaliteit dienen als signaal voor het beoordelen van risico's van verspreiding van (historische) verontreiniging in het grondwater, van de noodzaak tot saneren en het type maatregel. Die risicobeoordeling kan leiden tot de conclusie dat in het kader van beheer van de grondwaterkwaliteit een grondwatersanering moet worden getroffen. Hiermee wordt de uitvoeringspraktijk van de Circulaire bodemsanering 2013 op dit punt voortgezet. Dit wordt verder ondersteund door de zorgplicht in de Drinkwaterwet voor *alle* bestuursorganen met bevoegdheden die relevant zijn voor drinkwaterwinning: «de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening [geldt] als een dwingende reden van groot openbaar belang».

[13] De leden van de CDA-fractie geven aan dat in het ontwerp Aanvullingsbesluit bodem opgenomen dient te worden dat lozing van afvalwater van saneringen op oppervlaktewater of in de bodem geen nadelige effecten mag op de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater.

Het voorkomen dat lozingen van afvalwater nadelige effecten hebben op de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater is geborgd.
In het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn, zoals vereist op grond van artikel 2.15 van de Omgevingswet, omgevingswaarden opgenomen voor de chemische en ecologische toestand van krw-oppervlaktewaterlichamen en voor de chemische en kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen ter uitvoering van de kaderrichtlijn en de grondwaterrichtlijn, die de kwaliteit van grond en oppervlaktewater waarborgen. Daarnaast zijn er omgevingswaarden vastgesteld voor oppervlaktewater dat gebruikt wordt voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water. Naast deze omgevingswaarden kennen de kaderrichtlijn water en de grondwaterrichtlijn ook andere doelstellingen waaraan voldaan moet worden: geen achteruitgang van de toestand, verbetering van de kwaliteit vanwege vermindering zuiveringsinspanning en ombuiging significante trends. Provincies kunnen aanvullende omgevingswaarden stellen voor niet door het Rijk genormeerde parameters in grondwaterlichamen en oppervlaktewaterlichamen die niet in beheer zijn van het Rijk. Daarnaast mogen provincies ook afwijkende omgevingswaarden stellen, voor zover deze een verdergaande beleidsambitie uitdrukken.
Voor lozing van afvalwater bij de milieubelastende activiteiten graven in de bodem en saneren van de bodem zijn, in lijn met het uitgangspunt «decentraal, tenzij», geen rijksregels meer opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving. Of de lozing van vrijkomend afvalwater aandacht nodig heeft bij de activiteiten graven of saneren, zal vooral afhankelijk zijn van de lokale situatie. De huidige regels over ontwateren en het lozen van afvalwater bij bodemsanering (artikel 3.1 Activiteitenbesluit en Besluit lozen buiten inrichtingen) worden via het Invoeringsbesluit in de bruidsschat meegegeven aan gemeente en waterschap en worden daarmee van rechtswege ingevoegd in het omgevingsplan of de waterschapsverordening. Het Rijk stelt alleen regels in hoofdstuk 6 en 7 van het Besluit activiteiten leefomgeving aan lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk. In het Besluit kwaliteit leefomgeving is geregeld dat ook voor deze decentrale regels over de lozingsactiviteit, deze lozing ook aan de eisen van de kaderrichtlijn water moet voldoen. Met bovenstaande regels is gewaarborgd dat lozingen van afvalwater van saneringen geen nadelige effecten hebben op de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater.

Vragen van de leden van de GroenLinks-fractie

[14] De leden van de GroenLinks fractie vragen een nadere toelichting van de regering over de vraag hoe precies de keuzes zijn gemaakt over wat ten aanzien van bodembeleid in de wet en wat in het besluit wordt opgenomen. Ook willen zij weten wat nu op wetsniveau en besluitniveau is geregeld.

Bij het ontwerpen van het nieuwe stelsel van de Omgevingswet zijn keuzes gemaakt over de verdeling van onderwerpen over de verschillende niveaus van regelgeving. Zo zijn fundamentele onderwerpen op wetsniveau verankerd. Het gaat bijvoorbeeld om de hoofdlijnen van de regeling van het bevoegd gezag bij de omgevingsvergunning, om bevoegdheden die kunnen ingrijpen in het eigendomsrecht (bijv. het opleggen van een gedoogplicht) en om bepalingen over rechtsbescherming en procedurele voorzieningen. In het stelsel worden inhoudelijke regels grotendeels gebundeld op amvb-niveau en geordend naar doelgroep. Het gaat dan om bepalingen die inhoudelijk sturing geven aan de uitoefening van bevoegdheden door bestuursorganen (de instructieregels) en om direct werkende regels voor burgers en bedrijven. Door deze ordening ontstaat er een samenhangend pakket aan regels en wordt de vindbaarheid vergroot. Ook is het hierdoor beter mogelijk om tijdig uitvoering te geven aan de uitvoering van Europese en internationale regels.
Deze keuzes zijn gevolgd bij de Aanvullingswet bodem zoals die op 18 december 2018 door uw Kamer is aanvaard en bij het ontwerp Aanvullingsbesluit bodem.
Voor bodembeleid betekent dit dat een aantal bepalingen van wetsniveau naar besluitniveau is gebracht. Zo is de zorgplicht van artikel 13 Wet bodembescherming op verschillende niveaus onder de Omgevingswet geborgd. De Omgevingswet kent een algemene zorgplicht voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving op grond van 1.6 en 1.7 Ow en dient als een algemeen vangnet. Daarnaast kent het Besluit activiteiten leefomgeving een specifieke zorgplicht. Een specifieke zorgplicht is toegespitst op specifieke activiteiten voor concreet genoemde belangen, zoals het moeten voorkomen van nieuwe bodemverontreinigingen en bodemaantastingen.
De aanpak van bodemsanering is en blijft op besluitniveau gereguleerd. Gebiedsgerichte aanpak is met instructieregels op besluitniveau gedecentraliseerd.
Een groot gedeelte van de bodemregelgeving opgenomen in regelingen en circulaires wordt juist van regelingsniveau naar besluitniveau overgeheveld en daarmee steviger juridisch verankerd en geïntegreerd.

[15] De leden van de GroenLinks vragen of en hoe een gelijkwaardig beschermingsniveau is gewaarborgd.

Samen met deze leden onderstreept het kabinet het belang van een gelijkwaardig beschermingsniveau. Een gelijkwaardig beschermingsniveau is dan ook het uitgangspunt van de stelselherziening van de Omgevingswet. Dit uitgangspunt betekent daarbij niet dat elke bepaling op dezelfde wijze terugkomt, maar dat over het geheel gezien hetzelfde beschermingsniveau wordt geboden als de Wet bodembescherming en de daarop gebaseerde besluiten en regelingen bieden. Dat beschermingsniveau ontstaat net als voorheen door een samenspel van keuzes op lokaal, regionaal en landelijk niveau. De kern van de huidige bodemregelgeving blijft behouden: beschermen van de bodem tegen nieuwe verontreinigingen.

De normering van de Wet bodembescherming is solide en is in het aanvullingsspoor bodem gehandhaafd. Hiertoe zijn algemene rijksregels en verplichte instructieregels van het Rijk opgenomen in het stelsel, zoals bijvoorbeeld de maximale kwaliteitswaarden voor bodemkwaliteit die niet overschreven mogen worden en beste beschikbare technieken ter bescherming van de bodem.
Het gemeentelijke omgevingsplan is een belangrijk onderdeel van het beschermingskader. Het is aan de gemeenten om zelf keuzes te maken ten aanzien van de regels die zij daarin wil opnemen, rekening houdend met de lokale situatie. Daarbij geeft het Rijk waar nodig bijvoorbeeld via instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving heldere kaders mee voor de bestuurlijke afwegingsruimte binnen een door het Rijk vastgestelde bandbreedte. De in dit ontwerp Aanvullingsbesluit opgenomen activiteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving zijn beleidsneutraal overgezet. Daar waar via dit ontwerp Aanvullingsbesluit rijksregels worden overgedragen aan gemeenten biedt de bruidsschat voor gemeenten een gelijkwaardig beschermingsniveau bij de invoering. Zo bevat het omgevingsplan, via de bruidsschat bij inwerkingtreding bijvoorbeeld een weigeringsgrond voor een vergunning bij bouwen op verontreinigde grond indien niet de juiste beschermende of sanerende maatregelen worden getroffen.

[16] De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de gemeenten voldoende in staat zullen zijn om hun nieuwe taken per 1 januari 2021 kwalitatief naar behoren uit te voeren.

Er zijn diverse waarborgen ingebouwd voor een goede taakuitoefening van de gemeenten. Goed bodembeheer vereist technische kennis over bijvoorbeeld chemie en bodem. De gemeenten beschikken in de huidige situatie al over kennis, expertise en capaciteit zowel technisch als voor gezondheid en de taken vanuit het Besluit bodemkwaliteit liggen nu al bij alle gemeenten. Over de aanpak van bodemverontreinigingen, die nu de verantwoordelijkheid zijn van de grote gemeenten en de provincies, zijn in het kader van het Convenant bodem en ondergrond 2016–2020 zijn afspraken gemaakt over een goede overdracht van kennis en expertise tussen de provincies en de gemeenten. De bestuurlijke afspraken met de decentrale overheden in het convenant Bodem en Ondergrond lopen eind volgend jaar af. Samen met de convenantpartners ben ik momenteel in gesprek over een vervolg van onze samenwerking na 2020. Hierbij betrek ik de lessen en best practices uit het convenant en het uitvoeringsprogramma Bodem en Ondergrond en de evaluatie van het Kwalibo stelsel die thans wordt uitgevoerd. Daarnaast is net als nu de uitvoering van een deel van de bodemtaken ten aanzien van bodem in mandaat belegd bij de omgevingsdiensten die beschikken over de nodige expertise (zie vraag [1]). Ook kan de gemeente gebruik maken van adviezen van de GGD op het gebied van gezondheidseffecten. Daarnaast biedt Rijkswaterstaat/Bodem+ ondersteuning net als het Informatiepunt Omgevingswet. Ook zijn gemeenten al vanaf 2015 bezig zich stapsgewijs voor te bereiden op wat de Omgevingswet van hun manier van werken, digitale systemen en juridische instrumenten vraagt. Er zijn goede voorbeelden van zowel kleine als grote gemeenten die al voortvarend aan de slag zijn met de implementatie van de Omgevingswet.
Hiermee zijn naar de mening van het kabinet voldoende waarborgen ingebouwd voor een goede taakuitvoering door de gemeenten.

[17] De leden van de GroenLinks-fractie vragen, evenals de leden van de VVD-fractie naar de verplichting van gemeenten om bodemsaneringstaken over te dragen aan de Omgevingsdiensten.

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

[18] De leden van GroenLinks vragen naar aanleiding van Zorgwekkende Stoffen (ZZS, waaronder PFAS) en lood hoe de zorgen van de gemeenten worden wegnomen en hoe wordt voorkomen dat gemeenten niet voor onmogelijke opgaven worden gesteld?

Het Rijk heeft met de andere overheden afspraken gemaakt in het Bodemconvenant over het beschikken van alle bekende spoedlocaties. Door middel van overgangsrecht is veiliggesteld dat deze nog met het oude recht kunnen worden aangepakt. Dat betekent niet dat de bodem daarmee schoon is.

De vele kleinere verontreinigingen worden door de initiatiefnemer bij een ruimtelijke ontwikkeling aangepakt met behulp van het instrumentarium van de Omgevingswet. Daarnaast vragen diffuse verontreinigingen met bijvoorbeeld lood en andere stoffen zoals PFAS een andere aanpak dan de klassieke gevalsgerichte saneringsverplichting. Voor een overzicht van de acties die ik in gang heb gezet richting een definitief handelingskader PFAS verwijs ik naar mijn kamerbrieven van 9 oktober 2019 (Kamerstuk 28 089, nr. 149), 29 oktober 2019 (Kamerstuk 35 300 XII, nr. 57) en 13 november (Kamerstuk 35 334, nr. 1).

Het huidige bodemconvenant is het kader op basis waarvan het Rijk financiële middelen aan de andere overheden ter beschikking heeft gesteld. Daarbij geldt dat gedurende de looptijd van het Convenant bodem en ondergrond middelen uit de Rijksbegroting beschikbaar zijn (i.e. tot 31/12/2020). Ook na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal de rijksoverheid betrokken blijven bij de problematiek van diffuus lood. De rijksoverheid, IPO, VNG en Unie van Waterschappen zijn met elkaar in gesprek over een mogelijk vervolg op de afspraken uit het Convenant bodem en ondergrond. De aanpak van diffuus lood en opkomende stoffen zijn onderwerpen die hierin mogelijk een plek kan krijgen.

Ook vragen de leden van de GroenLinks-fractie naar een nader beeld waar de PFAS-bronnen liggen, de hoeveelheid en de kosten van sanering van deze locaties.

Een inschatting van een mogelijke saneringsopgave als gevolg van PFAS vraagt een beter beeld van de aanwezigheid van PFAS in de (water)bodem en de interventiewaarde voor PFAS. De daarvoor noodzakelijke onderzoeken vinden onder andere plaats in het kader van de stappen richting het vaststellen van een definitief handelingskader. Ik informeer u hierover via de kamerbrieven met betrekking tot PFAS.

[19] De leden van de GroenLinks-fractie wijzen op de zorgen van de VNG over de geplande budgetten voor bodemsaneringen na 2021.

Samen met de andere overheden werkt het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat aan vraagstukken op het gebied van bodemkwaliteit. De aanpak van historische, urgente en grootschalige bodem en grondwaterverontreinigingen is hierin een belangrijk onderdeel. Hiervoor zijn nu middelen van het Rijk beschikbaar tot en met 2020. De afspraken zijn vastgelegd in het Convenant Bodem en Ondergrond 2016–2020. Samen met de partners bespreekt het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat momenteel welke vervolgafspraken na 2020 noodzakelijk zijn.

[20] De leden van GroenLinks-fractie vragen om een reactie op de voorstellen van de gezamenlijke publieke en private netbeheerders over graven, algemene regels bij tijdelijk uitplaatsen van grond.

De partijen hebben vier voorstellen gedaan. Het eerste voorstel om geen decentrale regels te stellen bij graven onder de 25m^3 is niet overgenomen.
Het kabinet heeft bij de algemene rijksregels voor graven gekozen voor een ondergrens van 25 m^3 voor de omvang van het grondverzet. Dit omdat onder deze grens, vanwege de kleinschaligheid van het werk, de risico's en de effecten op het milieu niet significant genoeg zullen zijn om het stellen van rijksregels te rechtvaardigen. Mocht gelet op de lokale situatie een lokale regel nodig zijn dan is het aan de decentrale overheid om dat te beoordelen. Het kabinet ziet geen reden om deze eigen afweging niet van toepassing te laten zijn.

Het tweede voorstel om de regels voor tijdelijke uitplaatsen van grond zoveel mogelijk in de vorm van algemene regels te regelen heeft het kabinet overgenomen. Het kabinet heeft mede op verzoek van de sector en decentrale overheden gekozen voor het hanteren van algemene rijksregels voor het graven in de bodem. Dit om te borgen dat de regels landelijk zo uniform mogelijk zijn en mede om te voorkomen dat een lappendeken aan decentrale regels per gemeenten ontstaat. De rijksregels zijn daar waar nodig verduidelijkt en beter uitvoerbaar dan de huidige regels.

Het derde voorstel om onnodige bodemonderzoeken te voorkomen is grotendeels overgenomen. Zo zijn de bepalingen voor bodemonderzoek erop gericht dat in veel gevallen volstaan kan worden met het uitvoeren van vooronderzoek. Het vooronderzoek betreft een beknopt historisch onderzoek waarbij op basis van (veelal digitaal) beschikbare informatie onderzocht wordt of de bodem door het historische gebruik verontreinigd kan zijn geraakt. Alleen als de locatie verdacht is op het voorkomen van een verontreiniging en de bodem nog niet eerder onderzocht is, is verder bodemonderzoek noodzakelijk.

Het vierde voorstel om de administratieve lasten daar waar mogelijk te beperken is door het kabinet als volgt ingevuld.
Een speerpunt van dit kabinet is het beperken van onnodige administratieve lasten. Dat is een leidend ontwerpprincipe geweest tijdens het voorbereiden van de nieuwe bodemregelgeving en dat is op diverse plekken in het ontwerp Aanvullingsbesluit terug te zien. Voor het tijdelijk uitnemen van grond is bijvoorbeeld een uitzondering gemaakt op het informeren van het bevoegd gezag over graven in de bodem met een kwaliteit beneden de interventiewaarde bodemkwaliteit. Bij het graven in de bodem met een kwaliteit boven de interventiewaarde bodemkwaliteit geldt voor de melding een termijn van vijf werkdagen in plaats van vier weken (gebruikelijk voor andere milieubelastende activiteiten)voorafgaand aan de start van de activiteit. Ook is de milieukundige begeleiding van de activiteit graven onder de interventiewaarde bodemkwaliteit niet voorgeschreven. Ook is kritisch gekeken naar de inhoud van meldingen en informatieplichten. Waar mogelijk is de gevraagde informatie beperkt, verduidelijkt en/of geüniformeerd. Tot slot zijn voor het uitvoeren van spoedreparaties voor vitale ondergrondse infrastructuur diverse uitzonderingen opgenomen.

Voor het antwoord op het voorstel voor een betere ontsluiting van informatie wordt verwezen naar het antwoord op vraag [2 en 23].

[21] De leden van de GroenLinks-fractie vragen een reactie van de regering naar aanleiding van de aanbevelingen van de drinkwaterbedrijven om het Aanvullingsbesluit te verbeteren, te weten een waarborg dat bij de totstandkoming van integrale visies van overheden op het grondwaterbeheer onder regie van provincies; verplichting van maatregelen voor grond en grondwater als bodemverontreiniging drinkwaterbronnen bedreigt; het in lijn brengen van de signaleringswaarden voor grondwater met de normen voor drinkwater; in het Aanvullingsbesluit Bodem opnemen dat lozing van afvalwater van saneringen op oppervlaktewater of in de bodem geen nadelige effecten mag hebben op de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater.

Het kabinet onderschrijft het belang om te komen tot een integrale visie voor een duurzaam en toekomstbestendig grondwaterbeheer, tevens wordt verwezen naar het antwoord op vraag [11].
De Omgevingswet bevat al het grootste deel van het wettelijk kader dat nodig is om drinkwater te beschermen, ook zonder het ontwerp Aanvullingsbesluit bodem. Het beheer van de kwaliteit van het grondwater is onder de Omgevingswet, evenals nu, niet bij één overheid belegd. Samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen is en blijft onontbeerlijk, zowel bij het voorkòmen van (verdere) verontreiniging als het waar nodig beheren c.q. aanpakken van historische grondwaterverontreinigingen. Naast het uitvoering geven aan de grondwatergerelateerde bepalingen uit de kaderrichtlijn water en de grondwaterrichtlijn, kunnen bestuursorganen ook eigen motieven hebben om werk te maken van de bescherming van de grondwaterkwaliteit. Maatschappelijke opgaven zoals de energietransitie, zoetwatervoorziening, ondergronds bouwen, bodemdaling, droogtebestrijding en de aanpak van opkomende stoffen maken dat in de praktijk een integrale visie en werkwijze wordt verwacht, ook op het water- en bodemsysteem als onderdeel van de fysieke leefomgeving. In relatie tot grondwater dat is bestemd voor drinkwater is in dit verband in ieder geval van belang dat alle bestuursorganen tot taak hebben zorg te dragen voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening op grond van zowel de Omgevingswet als de Drinkwaterwet. Wel wordt opgemerkt dat voor drinkwater gemaakt uit grondwater een norm geldt voor het aan de consument geleverde water. Er is geen norm voor de kwaliteit van het ingenomen grondwater zoals bij oppervlaktewater, met behulp van onder andere de signaleringsparameters voor grondwatersanering wordt de kwaliteit van het grondwater beschermd.

De provincie heeft de taak om, met het oog op de winning van grondwater voor bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water, de kwaliteit van het grondwater in aan te wijzen grondwaterbeschermingsgebieden te beschermen. Die aanwijzing vindt plaats in de omgevingsverordening waar ook regels worden gesteld ter bescherming van de grondwaterkwaliteit in deze gebieden. Uit de Omgevingswet volgt dat de provincie verantwoordelijk is voor het realiseren van de doelen van de kaderrichtlijn water en de grondwaterrichtlijn. Zo moet het regionale waterprogramma maatregelen bevatten die voorkomen dat er sprake is van achteruitgang van de kwaliteit van het grondwater dat bestemd is voor menselijke consumptie om te voorkomen dat de zuiveringsinspanning omhoog gaat (artikel 7 van de kaderrichtlijn water). De grondwaterrichtlijn concretiseert voor grondwater voorts de milieudoelstellingen uit de kaderrichtlijn water, zoals het behalen van de goede chemische en kwantitatieve toestand, het ombuigen van significante en aanhoudend stijgende trends en het voorkomen en beperken van de inbreng van verontreinigende stoffen naar het grondwater.

De provincies stellen de (wettelijk verplichte) regionale waterprogramma's vast. De Omgevingswet is gestoeld op de samenwerkingsgedachte en het vertrouwen dat provincies, gemeente en waterschap dat als bestuurlijke partners in samenspraak doen. De provincie heeft hierin een regisserende en coördinerende rol.

Voor de reactie over de aanpak van bodem- en grondwatersanering onder de Omgevingswet, de instructieregel met signaleringsparameters voor de beoordeling van grondwaterkwaliteit en de lozing van afvalwater van saneringen op oppervlaktewater of in de bodem wordt verwezen naar de beantwoording op de vragen [3, 12 en 21].

Vragen van de leden van de SP-fractie

[22] De leden van de SP-fractie vragen de regering in hoeverre in het ontwerp Aanvullingsbesluit gevolg wordt gegeven aan de gevolgen van het ongeldig verklaren van de Programmatische Aanpak Stikstof. Zij willen weten op welke wijze nieuwe regels op het gebied van stikstofuitstoot in dit besluit gaan worden opgenomen.

Op dit moment wordt nog onderzocht hoe de stikstofproblematiek kan worden aangepakt. Mocht het na besluitvorming daarover nodig blijken om de regels aan te passen die bijvoorbeeld met het Aanvullingsspoor natuur – waarin de PAS als instrument wordt geregeld – of dit ontwerp Aanvullingsbesluit bodem worden opgenomen in het stelsel van de Omgevingswet, dan zal daar uiteraard in worden voorzien.

[23] De leden van SP-fractie vragen wanneer zij verdere informatie over een onderzoek naar een basisregistratie op het gebied van bodemverontreiniging ontvangen, vragen of daarin alle bodemverontreinigingen in Nederland terug te vinden zijn. Zij vragen daarbij of er tevens bijzondere aandacht zal zijn voor PFOA en PFAS.

Voor de antwoord op de vraag over het onderzoek naar basisregistraties wordt verwezen naar vraag [2].

Tevens benadrukken de leden van de SP-fractie dat zowel door de lagere overheden als door uitvoerders van graafwerkzaamheden de noodzaak van informatie over PFAS en vraagt de regering in hoeverre zij gehoor geeft aan deze oproep.

Ik heb intensief contact met decentrale overheden en het bedrijfsleven over PFAS in grond en baggerspecie. Daarbij wordt zowel ingezet op kennisdeling als praktische ondersteuning
Eind oktober en begin november heb ik door het hele land informatiemarkten georganiseerd over PFAS en het tijdelijk handelingskader voor de omgang met FPAS-houdende grond en baggerspecie. De informatiemarkten waren voor zowel medewerkers van overheden als het bedrijfsleven. In de kamerbrief over «Maatregelenpakket voor de stikstofproblematiek in de woningbouw- en infrastructuursector en voor de PFAS-problematiek» wordt nader ingegaan op diverse maatregelen en acties die ik in gang heb gezet om de gevolgen van PFAS voor projecten tot een minimum te beperken. Voor een overzicht van de acties die ik in gang heb gezet richting een definitief handelingskader PFAS verwijs ik naar mijn kamerbrieven van 9 oktober 2019 (Kamerstuk 28 089, nr. 149), 29 oktober 2019 (Kamerstuk 35 300 XII, nr. 57) en 13 november (Kamerstuk 35 334, nr. 1).

[24] De leden van de SP-fractie lezen dikwijls de woorden «redelijkerwijs» en «zoveel mogelijk» in het voorgestelde ontwerp Aanvullingsbesluit. Zij vragen de regering hoe in de diverse gevallen dat deze woorden voorkomen deze term ingevuld zou moeten worden, door wie dit gebeurt en welke rechten overheden en burgers aan deze termen kunnen ontlenen. Zij vragen de regering hoe gaat worden bepaald of inspanningen van burgers en bedrijven voldoende zijn geweest als sprake is van een vorm van inspanningsverplichting in het besluit. De leden van de SP-fractie lezen in het besluit dat bodemverontreiniging waarop toch gaat worden gebouwd zoveel mogelijk ongedaan dient te worden gemaakt. Zij vragen de regering hoe de kwalificatie «zoveel mogelijk» moet worden opgevat.

Wettelijke voorschriften zijn zo concreet mogelijk, omwille van de rechtszekerheid. Echter sommige situaties komen slechts zeer zelden voor. Termen als «redelijkerwijs» en «zoveel mogelijk» in wettelijke voorschriften (het gaat niet alleen om zorgplichten) dragen bij aan een redelijke toepassing van het betreffende wettelijke voorschrift door het bevoegd gezag, in dit geval doorgaans de gemeente. Dat is zowel in het belang van de initiatiefnemer als van de overheid.

Bij onduidelijkheid kan een initiatiefnemer in overleg gaan met het bevoegd gezag. Bij een verkeerde inschatting van de initiatiefnemer kan het bevoegd gezag de initiatiefnemer instrueren via een maatwerkvoorschrift of in uitzonderingsgevallen (spoed) direct handhaven. De vereiste onderbouwing van het besluit van het bevoegd gezag waarborgt de rechtszekerheid, waar deze leden wellicht zorgen over hebben. Dit is niet nieuw, want ook de huidige Wet bodembescherming kent soms een dergelijke formulering.

[25] De leden van de SP-fractie vragen de regering welke samenstelling de in artikel 3.48O uitgezonderde meststoffen bevattende grond of baggerspecie mag hebben en of er hiermee nog wel beperkingen aan de stort van deze grond of baggerspecie blijven bestaan. Deze leden vragen de regering tevens of dit tegemoet komt aan de op handen zijnde wijziging van de Meststoffenwet.

Op grond van de Meststoffenwet stelt hoofdstuk III van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet onder meer landbouwkundige en milieukundige eisen waaraan meststoffen moeten voldoen. Meststoffen bevattende grond of baggerspecie is grond of baggerspecie die nutriënten bevatten die als groeistof voor de plant kunnen dienen. Deze grond of baggerspecie mag als meststof worden verhandeld en dus als meststof worden toegepast indien aan de voorwaarden in het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet wordt voldaan. Om die reden valt het dan dus niet onder de regels in het ontwerp Aanvullingsbesluit bodem voor het toepassen van grond of baggerspecie. De bovengenoemde regels voor meststoffen in het Uitvoeringsbesluit stellen ook eisen aan de kwaliteit van de grond. Het bovengenoemde Uitvoeringsbesluit regelt namelijk dat in geen enkele meststof verontreinigde grond verwerkt mag worden.

Een voorbeeld van een meststof die grond bevat is compost, een mengsel van organische bestanddelen (geen dierlijke meststoffen) en bodembestanddelen (grond). Bovengenoemde afstemming tussen de regels op grond van de Meststoffenwet en de regels over het toepassen van grond en baggerspecie in het ontwerp Aanvullingsbesluit bodem geldt overigens ook in het huidige recht. Het is niet voorzien dat de op handen zijnde wijziging van de Meststoffenwet hier verandering in brengt.

[26] De leden van de SP-fractie maken uit het ontwerpbesluit op dat gemeenten de bodemkwaliteit dienen te toetsen aan de hand van bovengronds gebruik. Deze leden vragen de regering of een dergelijke opdracht tegemoetkomt aan de drinkwaterwinning. Zij vragen de regering of het besluit dusdanig kan worden aangepast zodat dreigende aantasting van drinkwaterbronnen leidt tot verplichte maatregelen tegen de betreffende vervuilingsbron.

In een dichtbevolkt land als Nederland komt een bepaalde mate van (historische) verontreiniging van de bodem, zeker in stedelijke gebieden, op een zekere schaal voor. In het verleden is daarom een systeem van regels ontwikkeld dat waarborgde dat niet gebouwd wordt op een bodem die dusdanig verontreinigd is, dat grote risico's voor de gezondheid kunnen ontstaan. Ook onder de Omgevingswet is dit gewaarborgd. Het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat – via dit ontwerp aanvullingsbesluit – de instructie dat een omgevingsplan het bouwen op verontreinigde bodem alleen maar toestaat als er sanerende of beschermende maatregelen zijn getroffen. Bij inwerkingtreding bevat het omgevingsplan – via de bruidsschat – een regel over sanering als voorwaarde voor het bouwen op verontreinigde bodem die de interventiewaarde bodemkwaliteit overschrijdt. Het bouwen als zodanig is doorgaans geen bedreiging voor de drinkwaterwinning, maar de verontreiniging kan wel een bedreiging vormen voor de gezondheid van de gebruikers van het gebouw, vandaar dat de regels zich richten op die functie.

Het omgevingsplan met regels over de fysieke leefomgeving is een belangrijk instrument waarmee de doelen uit artikel 1.3 van de wet op gemeenteniveau worden uitgewerkt en geoperationaliseerd en juridische doorwerking krijgen naar burgers en bedrijven.
Daarnaast kan de gemeente verplichten tot een bronaanpak bij de ontwikkeling van een gebied door regels op te nemen in het omgevingsplan (eventueel via een instructieregel van de provincie). De provincie kan daar vanuit het belang van het grondwaterkwaliteit en bescherming van drinkwaterbronnen op sturen in bestuurlijk overleg, met als ultimum remedium een instructieregel aan de gemeente om regels (bijvoorbeeld over bronaanpak) op te nemen in het omgevingsplan. In het omgevingsplan van de gemeente kunnen de in dit besluit voorgestelde algemene rijksregels voor saneren van de bodem van toepassing worden verklaard, indien deze geschikt geacht worden al dan niet in combinatie met maatwerkregels en/of maatwerkvoorschriften.
In relatie tot grondwater dat is bestemd voor drinkwater is in dit verband in ieder geval van belang dat alle bestuursorganen tot taak hebben zorg te dragen voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening op grond van zowel de Omgevingswet (artikel 2.1, derde lid) als de Drinkwaterwet (artikel 2).
Voor de vragen over verplichte maatregelen bij dreigende aantasting van drinkwaterbronnen en de aanpak van bodem- en grondwatersanering onder de Omgevingswet wordt verwezen naar eerdere beantwoording [3, 12 en 21].