

Vergaderjaar 2018–2019

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)

D

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 september 2019

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het advies van de Integrale Adviescommissie Omgevingswet aan, dat zij heeft uitgebracht over het ontwerp-Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet.

In 2016 is een Integrale Adviescommissie Omgevingswet samengesteld. De Integrale Adviescommissie Omgevingswet adviseert het kabinet over wetgevingsproducten van de stelselherziening, te weten de voorstellen voor de Invoeringswet Omgevingswet, het Invoeringsbesluit Omgevingswet en de verschillende aanvullingswetten en -besluiten. In december 2018 heeft de commissie advies uitgebracht over het ontwerp-Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet (bijlage 1¹). Het advies is opgesteld op basis van de versie van het ontwerp-Aanvullingsbesluit dat in consultatie is gebracht. De commissie heeft bij haar advies ook de ontvangen consultatiereacties betrokken. De commissie heeft bekeken of de regelgeving in de praktijk kan gaan werken. De commissie geeft waardevolle adviezen die ik heb benut voor het versterken van de kwaliteit van het ontwerp-Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet (hierna: Aanvullingsbesluit) en de ondersteuning van de uitvoeringspraktijk. Hieronder wordt uiteengezet hoe ik met het advies van de commissie ben omgegaan. Ik sluit daarbij aan bij de volgorde van de onderwerpen die de commissie in haar advies hanteert.

Algemeen beeld van de commissie

Het advies over het Aanvullingsbesluit is overwegend positief en bevat enkele aandachtspunten die verwerkt zijn in het Aanvullingsbesluit zoals dat aan uw Kamer in het kader van de voorhangprocedure is voorgelegd.

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffiennr. 163810.19.

Ad 1. Vereenvoudiging regelgeving versus verslechtering informatiepositie

De Wet bodembescherming kent na de afronding van een sanering volgens de regels van deze wet een eindbeschikking die door het bevoegd gezag wordt goedgekeurd. Onder de Omgevingswet is niet voorzien in een eindbeschikking na sanering en wordt het bevoegd gezag geïnformeerd over de resultaten van de sanering. De commissie geeft aan dat het vervallen van deze eindbeschikking leidt tot ongewenste rechtsonzekerheid voor bedrijven. Volgens de commissie blijft een besluit van het bevoegd gezag nodig. De commissie adviseert dit in – de toelichting op – het Aanvullingsbesluit vast te leggen.

Ik heb dit advies opgevolgd door in het algemeen deel van de nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit een beschrijving met de volgende inhoud op te nemen; De gemeente stelt in het omgevingsplan eisen aan de bodemkwaliteit. Voor de milieubelastende activiteit saneren van de bodem biedt het Besluit activiteiten leefomgeving twee standaardaanpakken, met concrete middelvoorschriften. Het verrichten van de sanerende werkzaamheden wordt ondersteund door een systeem van erkenningen. Hiermee verkrijgt de initiatiefnemer een redelijke zekerheid dat de gevraagde sanering volgens de regels wordt uitgevoerd. Door de melding en informatieplichten vooraf is toezicht en handhaving mogelijk tijdens het verrichten van de werkzaamheden. Bij beëindiging van de activiteit geldt een informatieplicht, waarbij de initiatiefnemer een evaluatierapport over moet leggen met informatie over de gerealiseerde uitvoering.

De eigenaar kan vervolgens de gemeente verzoeken de verplichting tot saneren uit het omgevingsplan te schrappen. Daarnaast staat het de gemeente altijd vrij om de eigenaar op een andere wijze te informeren dat naar tevredenheid van de gemeente aan de saneringsplicht is voldaan.

Ad 2. Maatwerk

Al bij de Aanvullingswet bodem heeft de commissie geadviseerd om maatwerk op lokaal niveau optimaal mogelijk te maken en – naast de door het Rijk gestelde inhoudelijke en procedurele randvoorwaarden – geen nadere inhoudelijke instructies te geven. Het komen tot goede inpassing van nieuwe ontwikkelingen vereist een integrale kijk en bestuurlijke ruimte op lokaal niveau.

De commissie onderkent in dat advies het risico van «race to the bottom» of «goldplating».

In voorliggend advies duidt de commissie dit nader. Het is het volgens de commissie de vraag of en zo ja in welke mate, dit zich zal voordoen. Er zijn immers grenzen gesteld vanuit het Aanvullingsbesluit die onder meer de gezondheid borgen. Bovendien dienen maatwerkregels gemotiveerd te worden vanuit de inhoudelijke doelstellingen van de Omgevingswet, het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid en het milieu. Voor werken van overheden kunnen de problemen in de uitvoering beperkt blijven door het projectbesluit.

De mogelijkheid van maatwerk op rijksregels is een belangrijk instrument in het nieuwe stelsel om de bestuurlijke afwegingsruimte te vergroten. Naar de mening van de regering zijn voldoende waarborgen in het stelsel ingebouwd die een zorgvuldige toepassing hiervan garanderen. Het verheugt mij dat de commissie deze zienswijze onderschrijft met betrekking tot het Aanvullingsbesluit.

Ad 3. Grondwater

De commissie merkt op dat de verantwoordelijkheden van de drie betrokken bestuurslagen (provincie, gemeente en waterschap) diffuus zijn en dat bodem- en grondwateractiviteiten elkaar kunnen beïnvloeden. De commissie beveelt daarom aan voor een gebiedsgerichte aanpak met alle betrokken bestuursorganen te kiezen en deze werkwijze in de nota van toelichting toe te lichten met een aantal voorbeelden.

Ik heb dit advies als volgt opgevolgd. In het algemeen deel van de nota van toelichting (paragraaf 6.5) is per bestuurslaag aangegeven wat hun rol is en hoe de taakverdeling eruit ziet. Belangrijk hierbij is vooral een goede samenwerking tussen alle partijen en het willen en kunnen benutten van beschikbare instrumenten en voldoende kennis en informatie over bodem en ondergrond bij de aanpak van maatschappelijke opgaven. Er zal een handreiking grondwaterkwaliteit onder de Omgevingswet worden opgesteld. In deze handreiking wordt een groot aantal voorbeelden opgenomen. Daarnaast heb ik het RIVM opdracht gegeven om een zogenaamde Risicotoolbox Grondwater te ontwikkelen, ter ondersteuning van besluitvorming door decentrale overheden als het gaat over grondwaterkwaliteits- beheer.

Ad 4. Algemene regel: bovengrens graven tot 25 m³

De commissie stelt vast dat er veel werkzaamheden zijn waarbij kleine hoeveelheden grond opgegraven worden en ter plekke weer worden teruggezet. Naar het inzicht van de commissie geeft deze regel op een gebalanceerde wijze invulling aan de uitgangspunten van het nieuwe stelsel.

Gezien het advies van de commissie is het besluit op dit punt niet aangepast. Wel zijn in de bruidsschat bepalingen opgenomen voor graven onder de 25 m³ in een verontreiniging boven de interventiewaarde omdat deze situaties onder de Wet bodembescherming wel waren gereguleerd.

Ad 5. Mest en gebiedsgericht maatwerk

De commissie adviseert om nader te motiveren waarom de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd gezag is voor de regels over het op of in de bodem brengen van meststoffen in het Aanvullingsbesluit. Dit in het licht van het uitgangspunt «decentraal, tenzij».

Naar aanleiding van dit advies is in de nota van toelichting nader uiteengezet waarom de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd gezag is voor de regels over het toepassen van meststoffen. Ook enkele consultatiereacties gaven aanleiding tot een nadere toelichting op deze keuze.

De regels over het toepassen van meststoffen in het Aanvullingsbesluit hangen sterk samen met de Meststoffenwet, die het verhandelen van meststoffen en de hoeveelheden toe te passen meststoffen op landbouwgronden (de gebruiksnormen) reguleert. Voor de Meststoffenwet is genoemde Minister het bevoegd gezag. Ook de technische voorschriften en de regels over de toegestane periodes voor toepassing van meststoffen hebben tot doel de op of in de bodem gebrachte meststoffen doelmatig te gebruiken en uit- en afspoeling naar grond- en oppervlaktewater te voorkomen. Het toezicht op de naleving van deze samenhangende regels, en met name de naleving van de gebruiksnormen, vergt specialistische kennis. Door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit als bevoegd gezag aan te wijzen voor de regels over het

toepassen van meststoffen in het Besluit activiteiten leefomgeving, blijft het geheel van deze regels, de gebruiksnormen en de regels over het verhandelen van meststoffen onder één bevoegd gezag, namelijk bij genoemde Minister, uitgevoerd door de NVWA.

De commissie adviseert verder om de wenselijkheid en de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkregels voor decentrale overheden over de regels over het toepassen van meststoffen nader te beschrijven in de nota van toelichting.

Naar aanleiding van deze adviesopmerking van de commissie en in reactie op consultatie-opmerkingen van het IPO en de Unie van Waterschappen is de nota van toelichting aangevuld. Verduidelijkt is dat decentrale overheden – de provincie, het waterschap en gemeente – bevoegd zijn tot het stellen van maatwerkregels over het toepassen van meststoffen, en is aangegeven aan welke inhoudelijke grenzen het stellen van maatwerkregels is gebonden. Zo is een maatwerkregel die versoepeling van de gebruiksnorm inhoudt niet toegestaan. Een aanscherping van deze normen is wel toegestaan. Deze wijziging is niet alleen in de nota van toelichting beschreven, maar ook als zodanig in het Aanvullingsbesluit opgenomen. In de nota van toelichting is ook toegelicht dat het niet is toegestaan om maatwerkregels te stellen die zouden leiden tot het niet toepassen van passende preventieve maatregelen of beste beschikbare technieken. Bijvoorbeeld maatwerk dat het verbod op uitrijden op een bevroren bodem zou opheffen, of maatwerk waarmee een lokale overheid het uitrijseizoen zou verlengen.

Ad 6. Toepassing bouwstoffen en maatwerk

De commissie merkt op dat de veiligheid van bouwstoffen voor alle toepassingen reeds is geborgd. Middels het Besluit activiteiten leefomgeving en deels middels het Besluit bodemkwaliteit zijn alle bouwstoffen voorzien van een (veilige) norm voor de samenstelling van de stof zelf. Het Aanvullingsbesluit biedt de decentrale overheden de mogelijkheid van maatwerkvoorschriften en maatwerkregels voor de toepassing van deze bouwstoffen in de gemeente. De algemene inhoudelijke en procedurele randvoorwaarden daarvoor zijn geregeld. Vanwege de ambities van decentrale overheden op het gebied van duurzaamheid en circulaire economie, merkt de commissie op dat er geen reden is om bij de toepassing van bouwstoffen een uitzondering te maken op de mogelijkheid tot maatwerk.

Het verheugt mij dat de commissie kan instemmen met de keuzes die in het Aanvullingsbesluit zijn gemaakt met betrekking tot bouwstoffen en de mogelijkheden van maatwerk. De opmerkingen van de commissie geven geen aanleiding om het Aanvullingsbesluit op dit punt aan te passen.

Tot slot merkt de commissie op dat de problemen met het behoud van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving de laatste decennia groter zijn geworden omdat die vaak met een sectorale aanpak en regelgeving worden opgelost. Met de stroomlijning van de regelgeving voor de fysieke leefomgeving in het nieuwe stelsel wordt hieraan het hoofd geboden. De commissie ziet een integrale werkwijze bij de regelgeving rondom de Aanvullingssporen nog niet op alle onderdelen terug en wijst op de noodzaak voor een fundamentele cultuuromslag bij alle bestuurslagen, zowel ambtelijk als bestuurlijk, om het structureel integraal denken en handelen te bewerkstelligen.

De noodzaak van een andere werkwijze, toegesneden op de integrale benadering van de fysieke leefomgeving, wordt onderkend. Invoeringsbegeleiding is daarom een onmisbaar onderdeel van de stelselwijziging, die

zich ook uitstrekt tot de Aanvullingssporen. Onder meer het programma Aan de Slag met de Omgevingswet, een samenwerkingsprogramma van gemeenten (VNG), provincies (IPO), waterschappen (UvW) en het Rijk, voorziet hierin.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer