

Vergaderjaar 2017–2018

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. 5

VERSLAG

Vastgesteld 16 maart 2018

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

blz.

1. Inleiding	1
2. Aanleiding en achtergrond	2
3. Instrumentarium voor bodembeleid	4
4. Verhouding tot bestaande en voorgenomen regelgeving en beleid	5

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel Aanvullingswet bodem Omgevingswet. Deze leden willen de regering graag een aantal vragen stellen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de Aanvullingswet bodem Omgevingswet. De leden van de CDA-fractie hebben evenwel nog enige vragen.

Deze leden vragen of, en hoe, het oude niveau van bescherming in verband met verontreiniging van de bodem, zoals dat bepaald werd door de Wet Bodembescherming (Wbb), één-op-één wordt overgenomen in de nieuwe wet. Daarbij speelt een rol dat, meer dan in het verleden, gekozen is voor het verruimen van bestuurlijke afweging door ruime bevoegdheden toe te kennen aan (decentrale) bestuursorganen. Die bestuursorganen kunnen immers regels stellen die soepeler zijn dan de regels onder het oude systeem, zo menen zij.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het genoemde wetsvoorstel en willen de regering nog enkele vragen voorleggen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben hier vragen en opmerkingen bij.

2. Aanleiding en achtergrond

De leden van de VVD-fractie vragen de regering in hoofdlijnen (eventueel schematisch) weer te geven wat de verschillen zijn tussen de Wet bodembescherming en de nieuwe regeling met betrekking tot de bodem in de Omgevingswet. Op welke vlakken is tot verschuiving van taken gekomen vergeleken met de Wet bodembescherming? Voorts vragen deze leden in hoeverre de omschrijving van het begrip «bodem» overeenkomt met de omschrijving hiervan in de ons omliggende landen? In hoeverre is de toevoeging van een warmtenet een risico voor de bodem? Gaarne krijgen zij een reactie van de regering.

De nieuwe koers in het bodembeleid wordt gekenschetst door een aantal verschuivingen, waarvan het versnellen en verbeteren van de besluitvorming over bouwactiviteiten door onder meer het verminderen van het aantal bodemonderzoeken en het zoveel mogelijk inzetten van algemene regels in plaats van beschikkingen. De leden van de VVD-fractie krijgen graag een nadere verduidelijking van deze verschuiving. In hoeverre is het verminderen van het aantal bodemonderzoeken mogelijk, gelet op onaanvaardbare risico's voor de gezondheid?

De leden van de CDA-fractie constateren dat de wet een overstap maakt van een benadering «per geval van verontreiniging» zoals die in de huidige Wet bodembescherming (Wbb) geldt, naar een integrale, meer gebiedsgerichte systematiek van omgaan met verontreinigingen in de bodem. Zij vragen of een overzicht gegeven kan van alle ernstige bodemverontreinigingen uit het verleden, die vanwege onaanvaardbare humane, ecologische en verspreidingsrisico's, nog niet volledig zijn aangepakt of beheerst.

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat met de beëindiging van de saneringsoperatie er alleen nog minder-ernstig verontreinigde locaties overblijven. Graag vernemen zij daarom welke locaties nu als «ernstig en minder-ernstig» zijn aangemerkt en welke kosten er verbonden zijn aan de verdere sanering van die locaties.

De leden van de CDA-fractie vragen of het onderscheid in de Wbb inzake historische verontreinigingen – ontstaan vóór 1 januari 1987 – en nieuwe verontreinigingen, ontstaan op of na die datum, met de invoering van de wet in stand blijft.

De leden van de CDA-fractie delen de visie dat wat een aanvaardbare kwaliteit van de bodem is, per locatie kan verschillen. Zij vragen zich daarbij af in welke mate gezondheidsrisico's een rol spelen.

Voor de leden van de GroenLinks-fractie is de bescherming van de bodem en daarmee de bescherming van ons grondwater, en dus ons drinkwater en dus onze gezondheid van primair belang. Uiteraard zal er altijd sprake zijn van functiemenging, maar elke activiteit zal moeten worden afgewogen aan de vraag of dit risico's met zich meebrengt voor de veiligheid van ons drinkwater en of die risico's beheersbaar zijn en schade te herstellen is.

De leden van de GroenLinks-fractie zouden graag zien dat in de aanvullingswet harde normen wordt opgenomen die ons grond- en drinkwater beschermen. Dat zou enerzijds moeten gelden voor reeds bestaande vervuiling waarvoor een saneringsopgave bestaat als ook voor lozingen van industrie, huishoudens en landbouw. Elke verontreiniging die mogelijk kan leiden tot besmetting van het drinkwater is een probleem

dat moet worden opgelost. Voor bestaande verontreiniging betekend dit een saneringsopgave en voor risico's een verbod op lozingen of anderszins maatregelen om vervuiling te voorkomen.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn daarom van mening dat in de wet moet worden opgenomen dat er een saneringsplicht zou moeten komen voor locaties die een bedreiging vormen voor vervuilde locaties en dat de saneringsurgentie hoger wordt naarmate de risico's voor het drinkwater groter zijn. De huidige normen en drempelwaarden zijn wat de leden van de GroenLinks-fractie betreft onvoldoende streng.

Normensystematiek

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat per milieubelastende activiteit zal worden uitgewerkt welke normen van toepassing zijn, wat de hoogte is van de normen, tot wie de norm zich richt en wat de ruimte is voor maatwerk en lokaal beleid. De leden van de VVD-fractie vragen of er een uitputtende lijst is van alle milieubelastende activiteiten? Zo ja, hoe ziet die eruit?

De regering gaat uit van drie pijlers van het bodembeleid. De tweede pijler heeft betrekking op het evenwichtig toedelen van functies aan locaties, rekening houdend met de kwaliteiten van de bodem. Het Rijk stelt instructieregels vast, zodat voorkomen kan worden dat bodembedreigende activiteiten in de nabijheid van kwetsbare gebieden worden verricht. De leden van de VVD-fractie vragen wat in dit verband onder «kwetsbare gebieden» moet worden verstaan. Gaarne krijgen zij een reactie van de regering.

De leden van de D66-fractie vragen hoeverre het mogelijk is om te onderzoeken welke andere materiele normen, waaronder omgevingswaarden en grenswaarden, geschikt zijn om in het wetsvoorstel vast te leggen.

Genoemde leden vragen tevens wat de regering ervan vindt om materiele en procedurele waarborgen in het voorstel op te nemen die de zorgvuldige toepassing van de afwijkingsmogelijkheden garanderen.

Wat de leden van de GroenLinks-fractie betreft, is het lozen van vervuillende stoffen op het oppervlaktewater, in de bodem of het injecteren in diepere grondlagen altijd onwenselijk. De leden van de GroenLinks-fractie hebben een voorkeur voor omkering van het systeem, waarbij er alleen mag worden geloosd, als de te lozen stoffen bewezen onbedenklijk zijn. Dat biedt een veel betere bescherming voor het drinkwater en voorkomt mogelijk dat er milieu- en gezondheidsschade ontstaat door onbekende effecten van opkomende stoffen.

De leden van de GroenLinks-fractie maken zich zorgen dat het beoogde flexibelere afwegingskader in de praktijk vooral veel minder bescherming voor mens en milieu zal opleveren. Voor de leden van de GroenLinks-fractie zou in dat afwegingskader moeten worden opgenomen dat niet alle belangen gelijkwaardig zijn. Bij risicovolle activiteiten geldt het adagium «nee-tenzij» en past flexibiliteit veel minder. Wij herkennen ons in de kritische noten van de Raad van State over de grote mate van beleidsvrijheid voor overheden die vaak weinig kennis en weinig ervaring hebben op dit dossier en vaak ook weinig middelen om goed af te wegen en te handhaven.

Rol- en taakverdeling overheid en samenleving

Nu de Wet bodembescherming in feite in de Omgevingswet wordt geïncorporeerd vragen de leden van de VVD-fractie de regering nader in te gaan op de mate van autonomie van de gemeenten. Welke beleidsvrijheid hebben de gemeenten in dezen? Op welke onderdelen moeten zij

zich richten naar het Rijk dan wel de provincie? Specifiek vragen de leden van de VVD-fractie aandacht voor het Rotterdamse haven- en industriegebied. Wat betekent de nieuwe wetgeving voor een duurzaam en zorgvuldig beheer van de mainport Rotterdam, omdat dit gebied zich over meerdere gemeenten uitstrekt? Gaarne krijgen zij een reactie van de regering.

De leden van de CDA fractie lezen in de memorie van toelichting een uiteenzetting van de normensystematiek uiteengezet, maar deze leden vinden dat die uitleg nog veel vragen open laat. Zij vragen daarom of de regering het met de CDA-fractie eens dat goed bodembeheer veel technische kennis vereist over bijvoorbeeld chemie en bodem. In hoeverre is deze kennis aanwezig bij gemeenten en kunnen zij op basis hiervan zelfstandig afwegingen te maken, zo vragen zij. Indien niet alle gemeenten die afweging goed kunnen maken, in hoeverre is het dan voor een goed bodembeleid zinvol om een brede afwegingsruimte aan gemeenten te laten, vragen zij.

De leden van de D66-fractie lezen in het wetsvoorstel dat veel bevoegdheden worden toebedeeld aan de (decentrale) bestuursorganen en vragen in hoeverre de capaciteit en expertise van de decentrale bestuursorganen voldoende toereikend is voor deze nieuwe taken. In hoeverre acht de regering het wenselijk dan wel nodig om de gemeenten hiervoor extra middelen ter beschikking te stellen? Indien de regering dat niet nodig acht, kan zij regering dit dan toelichten, zo vragen de leden. Bovengenoemde leden vragen tevens waarom er geen toetsingskader is opgenomen op basis waarvan materiele normen worden gesteld of vergunningaanvragen worden getoetst, ook gelet op handhaving en rechtsbescherming?

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre gemeenten voldoende capaciteit en expertise hebben om de risico's voor de gezondheid en milieu van verontreiniging in de bodem en normstelling hiervoor juist te kunnen inschatten? Zij vragen hoe geborgd wordt dat gemeenten een juiste afweging kunnen maken in het «grijze gebied» van beperkte risico's. Deze leden vragen voorts hoe de zorgplicht van het Besluit activiteiten leefomgeving, waar de zorgplicht gericht lijkt te zijn op het niet veroorzaken van «significante verontreiniging», zich verhoudt tot de zorgplicht van de wet bodem beheer, die elke verontreiniging betreft.

3. Instrumentarium voor bodembeleid

Eén van de instrumenten heeft betrekking op gedoogplichten. De regering stelt dat aan een gedoogplicht de inspanning vooraf gaat om in minnelijk overleg overeenstemming te bereiken. Als toch een gedoogplicht noodzakelijk is dan, zo stelt de regering, is een zorgvuldige belangenafweging van groot belang. Door wie geschiedt die belangenafweging, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Met de intrekking van de Wet bodembescherming wordt het legesverbod opgeheven. Gemeenten en provincies maken de keuze of zij leges heffen voor besluiten die ze nemen op verzoek van burgers en bedrijven en bepalen de hoogte daarvan. De leden van de VVD-fractie vragen de regering hier nader op in te gaan. In welke gevallen zouden gemeenten kunnen besluiten geen leges te heffen en in welke gevallen zouden ze wel kunnen besluiten om leges te heffen? Gaat de mogelijkheid tot legesheffing tegelijkertijd in met de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de andere relevante wetgeving? Of is er sprake van een ander moment? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat een gemeente kan aangeven waar de kans op een nog niet ontdekte bodemverontreiniging dusdanig groot is dat het gerechtvaardigd is dat de gemeente een

initiatiefnemer verplicht een bodemonderzoek te doen. Hoe zullen gemeenten worden gestimuleerd om aandachtsgebieden aan te wijzen waar risico's voor bodemverontreiniging liggen, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de CDA-fractie menen dat het principe «de vervuiler betaalt» in stand moet blijven. Als daar van afgestapt wordt, ontstaat het risico dat niet de vervuiler de kosten betaalt, maar de samenleving. Graag vernemen zij of de regering deze visie deelt nu de overheid (en niet de vervuiler) ook financieel verantwoordelijk wordt voor het verbeteren van grondwater-kwaliteit.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering van mening is dat het principe «de vervuiler betaalt» als leidend principe moet worden gehanteerd, ook bij een toevalvondst en het bevoegd gezag de mogelijkheid moet hebben om de veroorzaker aan te spreken?

De leden van de GroenLinks-fractie vrezen dat binnen de nieuwe wet het uitgangspunt: «de vervuiler betaalt» niet langer het uitgangspunt is of in elk geval veel minder effectief kan worden toegepast. Het kan niet zo zijn dat een veroorzaker van vervuiling het opruimen ervan mag afwentelen op de samenleving. Daar schuilt niet alleen een grote principiële onrechtvaardigheid in, het moedigt ook aan om slordig te werken dan wel doelbewust te vervuilen en dat kan niet de bedoeling zijn. De leden van de GroenLinks-fractie vragen nadrukkelijk om op dit punt de nodige wijzigingen door te voeren.

Bevoegdheden en maatregelen bij een toevalsvondst

De leden van de CDA-fractie zijn ook benieuwd naar de werkwijze bij zogenaamde toevalsvondsten. Zij begrijpen dat de nieuwe wet opnieuw bevoegdheden geeft aan het college van burgemeester en wethouders voor de voortvarende aanpak van een toevalsvondst van bodemverontreiniging waarbij naar het oordeel van genoemd college een redelijk vermoeden bestaat van onaanvaardbare risico's voor de gezondheid vanwege die verontreiniging en onmiddellijk maatregelen nodig zijn. Zij vragen hoe omgegaan wordt in situaties dat gezondheidsrisico's niet het meest prangend zijn, maar het milieu (plant en dier) of de niet-gewenste verspreiding van de verontreiniging.

Overgangsrecht

De leden van de VVD-fractie merken op dat bodemsaneringen vaak lang duren en dit wetsvoorstel daarom geen vaste einddatum voor het eerbiedigend overgangsrecht kent. Dat betekent dus dat er heel lang twee regimes naast elkaar kunnen blijven bestaan. Is een inschatting te geven hoe lang dat zal zijn, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

4. Verhouding tot bestaande en voorgenomen regelgeving en beleid

In de memorie van toelichting lezen de leden van de VVD-fractie dat bij activiteiten in de ondergrond sprake kan zijn van samenloop met het toetsingskader voor archeologie. In hoeverre is «archeologie in de bodem» nu uitgewerkt in de Omgevingswet c.q. de Aanvullingswet bodem Omgevingswet? Wat wordt er in de Erfgoedwet geregeld? Wat wordt er in de Omgevingswet geregeld? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De leden van de CDA-fractie zouden graag zien dat taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van grondwater expliciet worden en niet voor tweeërlei uitleg vatbaar. Zij vernemen graag tot hoever bijvoorbeeld de rol van de provincie strekt gezien haar taak in het beschermen van toekomstig drinkwater en andere Kader Richtlijn Water (KRW)-verplichtingen. Strekt die bevoegdheid zich uit tot het diepere grondwater of ook het hogere grondwater en hoe is dan de relatie met gemeenten, zo vragen zij. Niet alleen zal de taakverdeling op dat beleidsterrein helder moeten zijn, ook zal er een beeld moeten zijn hoe deze verantwoordelijkheden doorwerken in de dagelijkse praktijk van gemeenten, provincies en waterschappen.

Voorts menen deze leden dat ook duidelijk moet zijn wie onder de nieuwe wet financieel verantwoordelijk is voor de aanpak van grondwaterverontreinigingen en eventuele bronverwijdering.

De leden van de CDA-fractie vernemen graag of, en zo ja hoe, de regering maatregelen treft om drinkwaterbronnen te beschermen.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de voorgestane aanpak is ten aanzien van het storten van grond en bagger in diepe plassen. Klopt het dat het Milieu Hygiënisch Toetsingskader (MHT) en de Circulaire diepe plassen uit 2010 herzien worden, zo vragen zij. Indien dat het geval is, dan vernemen deze leden graag op welke wijze en met welk tijdschema dat geschiedt. Ook zijn zij benieuwd hoe inhoud wordt gegeven aan het uitgangspunt dat regels niet strenger zullen worden maar één-op-één zullen worden overgenomen.

Verhouding tot privaatrecht; verhaalsrecht

De eigenaar van een perceel waarin sprake is van verontreinigd grondwater kan aansprakelijk zijn jegens anderen, bijvoorbeeld de eigenaar van een buurperceel. De leden van de VVD-fractie vragen de regering een nadere verduidelijking van deze paragraaf. Wat verandert er in casu met de nieuwe wet?

De voorzitter van de commissie,
Ziengs

De waarnemend griffier van de commissie,
Hendrickx