

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)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 1 november 2018

Mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, heb ik met belangstelling kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de **VVD**, het **CDA**, **D66** en **GroenLinks**. Hierna wordt bij de beantwoording van de vragen zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat gelijklopende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen zijn beantwoord. Over het onderwerp grondwater hebben de leden van alle fracties vragen gesteld, daarom wordt in de inleiding extra aandacht besteed aan enkele algemene noties over dat onderwerp die naar voren zijn gekomen in de vragen van de leden.

Deze nota naar aanleiding van het verslag gaat vergezeld van een nota van wijziging (Kamerstuk 34 864, nr. 7). Deze nota bevat een aantal beperkte wijzigingen, deels verband houdend met de vragen die uw Kamer heeft gesteld en deels naar aanleiding van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet en het in voorbereiding zijnde ontwerp-Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet. Ook wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele kleine technische verbeteringen in het wetsvoorstel door te voeren.

Inhoudsopgave

0. Algemene inleiding
1. Inleiding
2. Aanleiding en achtergrond
3. Instrumentarium voor bodembeleid
4. Verhouding tot bestaande en voorgenumen regelgeving en beleid

Algemene inleiding

Het doel van het Nederlandse bodembeleid is om een balans aan te brengen tussen enerzijds de bescherming van de gezondheid van de mens en het behoud van de functionele eigenschappen die de bodem heeft voor mens, plant en dier en anderzijds het geven van ruimte aan maatschappelijke activiteiten op of in de bodem. Voor de Aanvullingswet

bodem Omgevingswet zijn in de memorie van toelichting drie pijlers benoemd volgens welke het bodembeleid wordt vormgegeven: het beschermen van de bodem tegen nieuwe verontreinigingen en aantastingen, het evenwichtig toedelen van functies aan locaties en het duurzaam en doelmatig beheren van de resterende historische verontreinigingen en aantastingen.

De uitgangspunten van de Omgevingswet gelden ook voor de Aanvullingswet bodem Omgevingswet (hierna: Aanvullingswet bodem). Verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht zijn onder meer het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht en het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte. Daarnaast is een aantal beleidsmatige uitgangspunten gebruikt bij de stelselherziening van het omgevingsrecht zoals het uitgangspunt van vertrouwen en het uitgangspunt van gelijkwaardig beschermingsniveau. De Omgevingswet kent twee maatschappelijke doelen:

- een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit bereiken en in stand houden;
- de fysieke leefomgeving doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen om er maatschappelijke behoeften mee te vervullen.

Het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet bodem bevat daarnaast een beleidsvernieuwing, zoals aangegeven in de memorie in de toelichting.

Veel uitvoeringsregelgeving zal gebaseerd zijn op de materiële regels uit bijvoorbeeld het Besluit bodemkwaliteit en het Besluit uniforme saneringen. Er zijn ook verschillen, als gevolg van de nieuwe fase in het bodembeleid en als gevolg van de inpassing in het stelsel van de Omgevingswet. De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de Wet bodembescherming zijn:

- Ingevolge de Omgevingswet, in samenhang met dit wetsvoorstel, zal het bevoegd gezag voor de historische verontreinigingen in de vaste bodem, waar deze tot risico's voor de gezondheid en het milieu leiden, gaan berusten bij de gemeente. Bij de aanpak van saneringen zijn dat volgens de huidige Wet bodembescherming de provincies en 29 grotere gemeenten.
- De zelfstandige wettelijke verplichting om op bepaalde locaties de bodem te saneren, de zogenoemde saneringsplicht, verdwijnt uit rijksregels. Met de afspraken uit de bodemconvenanten¹ zijn de spoedeisende locaties aangepakt of beheerst bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Bij bestaande bodemverontreinigingen wordt meer uitgegaan van activiteiten en een gebiedsgerichte benadering. Daarbij staat niet zozeer het geval van verontreiniging voorop, maar de voorgenomen activiteit en wat daarvoor nodig en mogelijk is met betrekking tot de bodemkwaliteit. Dit wordt door de gemeenten in het omgevingsplan vastgelegd. In het Besluit kwaliteit leefomgeving worden instructieregels opgenomen die gemeenten verplichten om in hun omgevingsplan aan te geven welke maatregelen nodig zijn ten aanzien van de bestaande bodemverontreinigingen. Daarnaast is in het voorstel een vangnet opgenomen met de voorgestelde regeling van de toevalsvondst. Deze regeling belast het bevoegd gezag met het voorschrijven van maatregelen om bij onverwachte onaanvaardbare risico's onmiddellijk te kunnen handelen.
- De bescherming van de grondwaterkwaliteit is en blijft een gedeelde verantwoordelijkheid van Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten, waarbij de provincie een belangrijke regisserende en coördinerende rol heeft. De Omgevingswet kent alleen een iets ander instru-

¹ Het Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties, het Convenant bodem en ondergrond 2016–2020 en het Convenant Bodem en Bedrijfsleven 2015.

mentarium dan dat van de Wet bodembescherming. De gedetailleerde bepalingen in de huidige Circulaire bodemsanering omtrent de beoordeling van de verspreiding van bodemverontreinigingen in het grondwater worden niet opgenomen in het nieuwe stelsel. De decentrale overheden kunnen zelf waar noodzakelijk regels stellen met betrekking tot de grondwaterkwaliteit. Dit vraagt wel om afstemming tussen alle betrokken overheden: Rijk, provincie, waterschap en gemeente. Via verplichte instructieregels van het Rijk aan provincie, of provincie aan gemeenten, kunnen instructies worden gegeven aan provincie en gemeenten, die vervolgens ter uitvoering daarvan regels stellen in respectievelijk de Omgevingsverordening en het Omgevingsplan. (zie ook hieronder in deze nota bij *Verantwoordelijkheden grondwater in relatie tot bodemverontreinigingen*).

Gelijkwaardig beschermingsniveau

Voor wat betreft het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau is het algemene uitgangspunt van de regering dat het beschermingsniveau van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit gelijkwaardig blijft aan het huidige niveau. Het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau 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. Daarbij is de gemeente verantwoordelijk voor het normenkader voor de bodem als onderdeel van de fysieke leefomgeving en is de provincie verantwoordelijk voor het normenkader voor het grondwater als onderdeel van de fysieke leefomgeving. Het uitgangspunt «decentraal, tenzij» in de Omgevingswet en het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau sluiten elkaar niet uit. Integendeel, de regering is van oordeel dat daar waar de lokale situatie bepalend is voor de vraag welke regels nodig zijn, het stellen van regels op lokaal niveau nodig is om een adequaat beschermingsniveau te kunnen waarborgen.

Verantwoordelijkheden grondwater in relatie tot bodemverontreinigingen

Het beheer van het grondwater is ook onder de Omgevingswet niet bij één bestuurslaag belegd. Samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen is en blijft onontbeerlijk, waarbij er voor grondwater een belangrijke regisserende en coördinerende rol is toebedacht aan de provincies (zie artikel 2.18, eerste lid onder a, Omgevingswet). Het grondwaterkwaliteitsbeheer is een zaak van alle betrokken bestuursorganen. Zij zullen, conform de bedoeling van de Omgevingswet, de uitvoering van hun samenlopende taken en bevoegdheden goed op elkaar moeten afstemmen (artikel 2.2 Omgevingswet).

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 grondwaterbeschermingsgebieden te beschermen (artikel 2.18 Omgevingswet). Daarnaast blijft de provincie het beleid vaststellen ter uitvoering van de grondwaterkwaliteit van de kaderrichtlijn water en de grondwaterrichtlijn. Dit gebeurt met het regionale waterprogramma (artikel 3.8 Omgevingswet en de instructieregels in hoofdstuk 4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving).

Waterschappen en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (in de praktijk Rijkswaterstaat) zijn ook waterbeheerders. Ik ga er van uit dat de waterbeheerders worden betrokken bij het opstellen van de provinciale

omgevingsvisies en de doorwerking daarvan. Het waterbeheerprogramma van het waterschap dient rekening te houden met en mede uitvoering te geven aan de in het regionale waterprogramma opgenomen maatregelen ter uitvoering van de kaderrichtlijn water en de grondwaterrichtlijn (artikel 3.7 Omgevingswet en de instructieregels in hoofdstuk 4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving).

Ook gemeenten kunnen betrokken zijn bij maatregelen ter uitvoering van de wettelijke taken van de provincie, bijvoorbeeld daar waar een grondwaterverontreiniging wordt veroorzaakt door een inbreng vanuit de vaste bodem waarover zij het beheer voeren.

Preventie en algemene zorgplichten

Preventie en zorgplicht zijn en blijven belangrijke uitgangspunten voor het bodembeleid. Het gaat er dan primair om te voorkomen dat verontreinigingen ontstaan. Indien toch verontreinigingen ontstaan moeten deze zo veel mogelijk worden beperkt. Preventieve maatregelen zijn voor een groot deel al opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving.² Die maatregelen kunnen concreet zijn voorgeschreven in specifieke bepalingen van dat besluit, maar ze kunnen ook volgen uit een in dat besluit opgenomen specifieke zorgplicht.

Zorgplichten zijn een belangrijk instrument voor het voorkomen en herstellen van nieuwe bodemverontreinigingen en aantastingen. In artikel 1.6 van de Omgevingswet is een zorgplicht voor eenieder opgenomen. Artikel 1.7 van de Omgevingswet bevat de verplichting om nadelige gevolgen van activiteiten voor de fysieke leefomgeving te voorkomen en – als die nadelige gevolgen zich toch voordoen – alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van betrokkene kunnen worden gevraagd om die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken. In het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet is een aanvullende bepaling opgenomen (artikel 1.7a Omgevingswet) met een strafrechtelijk handhaafbaar verbod om een activiteit te verrichten of na te laten als daardoor aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving ontstaan of dreigen te ontstaan. Dit wettelijke verbod wordt bij algemene maatregel van bestuur nader uitgewerkt en begrensd. Dit gebeurt (via het Invoeringsbesluit Omgevingswet) in het Omgevingsbesluit. Naast een vangnetfunctie, moeten deze algemene zorgplichten en verbodsbepalingen burgers bewust maken van de eigen verantwoordelijkheid en bieden ze een leidraad en maatstaf voor de beoordeling van gedrag, wanneer geen concrete gedragsbepalingen voorhanden zijn of deze niet toereikend blijken te zijn.

1. Inleiding

Het kabinet constateert dat de leden van de verschillende fracties met belangstelling van het wetsvoorstel kennis hebben genomen.

De door de leden van de **CDA**-fractie geuite zorg of, en hoe, het oude niveau van bescherming in verband met verontreiniging van de bodem, zoals dat bepaald werd door de Wet bodembescherming, een-op-een wordt overgenomen in de nieuwe wet, mede gezien het verruimen van bestuurlijke afwegingsruimte voor (decentrale) bestuursorganen, hoop ik met verwijzing naar het onderdeel *Gelijkwaardig beschermingsniveau* eerder in deze nota weg te kunnen nemen.

² Stb. 2018, 293.

2. Aanleiding en achtergrond

Op verzoek van de leden van de **VVD**-fractie is in de *Algemene inleiding* eerder in deze nota op hoofdlijnen weergegeven wat de verschillen zijn tussen de Wet bodembescherming en de nieuwe regeling met betrekking tot de bodem in de Omgevingswet en op welke vlakken tot verschuiving van taken is gekomen vergeleken met de Wet bodembescherming.

Bodem wordt in de Omgevingswet, net als in de Wet bodembescherming, gedefinieerd als het vaste deel van de aarde met de zich daarin bevindende vloeibare en gasvormige bestanddelen en organismen. In antwoord op de vraag van de leden van de **VVD**-fractie in hoeverre de omschrijving van het begrip «bodem» overeenkomt met de omschrijving hiervan in de ons omringende landen, kan worden opgemerkt dat België (zowel Vlaanderen als Wallonië) en Duitsland, maar ook Spanje, Portugal en Zwitserland deze definitie ook hanteren. In sommige gevallen wordt echter niet gesproken van de «vaste» fase, maar van de minerale en organische bestanddelen tussen het aardoppervlak en het gesteente. De bodemopbouw verschilt sterk tussen de lidstaten. Dit betreft onder meer de afstand tussen het aardoppervlak en het gesteente en daarmee ook tussen de toplaag en het grondwater. Dit is de reden dat grondwater niet overal op dezelfde wijze in de definitie en wetgeving van de verschillende landen staat. Er is een verschil tussen bodemvocht (onverzadigde zone) en grondwater (verzadigde zone). In sommige landen is bodemvocht onderdeel van de bodemdefinitie (Duitsland, Nederland) en in andere landen behoort ook het grondwater tot de bodem (Vlaanderen). In de federale lidstaten Duitsland en Oostenrijk met regionale wetgeving staan de gebruiksfuncties van bodem (ecosysteemdiensten) ook in de definitie genoemd. In Frankrijk staan het gebruik en ecosysteemdiensten van de bodem centraal. Een aantal landen (Estland, Tsjechië, Slowakije en Hongarije) heeft een aparte definitie voor bodem in het geval van bodemverontreiniging én voor de bodemkwaliteit voor agrarische productie.

Een goed uitgevoerd en beheerd warmtenet vormt geen risico voor de bodem, zo kan worden opgemerkt in antwoord op een vraag van de leden van de **VVD**-fractie. Er zijn in Nederland al enkele tientallen warmtenetten gerealiseerd en in gebruik. Warmtenetten zijn juist bedoeld om met zo min mogelijk warmteverlies door middel van water warmte te transporteren. Doordat warmteverlies wordt tegengegaan zijn er geen thermische risico's voor de bodem. Er zijn geen gevallen bekend waar de realisatie van een warmtenet tot milieuschade heeft geleid.

Onder de Omgevingswet is het om meerdere redenen goed mogelijk om het aantal onderzoeken te verminderen. De leden van de **VVD**-fractie vroegen hiernaar. De locaties met onaanvaardbare risico's, waar deze leden naar verwezen, zijn immers al actief opgespoord en met de eerder genoemde afspraken uit de bodemconvenanten zijn de spoedeisende locaties aangepakt of beheerst bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Daarnaast hebben gemeenten het beste zicht op de beschikbaarheid van bodemgegevens en daarmee op de lokale bodemkwaliteit. Zij kunnen met deze kennis sturen waar wel of niet bodemonderzoek nodig is met het oog op de risico's van bodemverontreiniging. Vooruitlopend op de Omgevingswet worden de gemeenten door middel van het uitvoeringsprogramma van het Convenant bodem en ondergrond 2016 – 2020 gestimuleerd om hun bodemgegevens actief te ontsluiten. Hierdoor wordt het gemakkelijker gebruik te maken van de reeds beschikbare gegevens. Dit betekent minder onderzoek zonder een vergroting van risico's. Op de vraag van de leden van de **VVD**-fractie hoe gemeenten zullen worden gestimuleerd om aandachtsgebieden aan te

wijzen waar risico's voor bodemverontreiniging liggen, kan worden geantwoord dat de gemeenten zelf ook weer gebruik maken van bodemgegevens bij het opstellen van omgevingsvisies en omgevingsplannen. Het ontsluiten van deze bodemgegevens draagt ook bij aan de transparantie van de besluitvorming.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de **CDA**-fractie naar alle ernstige bodemverontreinigingen uit het verleden, die vanwege onaanvaardbare humane, ecologische en verspreidingsrisico's nog niet volledig zijn aangepakt of beheerst, kan ik verwijzen naar de monitoringrapportage van het Convenant bodem en ondergrond 2016–2020. Daarin is de voortgang van de saneringsopgave weergegeven van ernstige historische bodemverontreinigingen met onaanvaardbare humane, ecologische of verspreidingsrisico's.³ Hieruit blijkt dat 310 van de circa 1500 locaties nog niet in uitvoering zijn gekomen (stand medio 2017). De bevoegde overheden voor de Wet bodembescherming verwachten dat vrijwel alle locaties voor eind 2020 in uitvoering zullen worden gebracht. Spoedlocaties vallen onder het overgangsrecht in dit wetsvoorstel, zodat het saneringsinstrumentarium van de huidige Wet bodembescherming daarop van toepassing blijft.

De criteria of locaties als ernstig of minder ernstig worden aangemerkt, waar de leden van de **CDA**-fractie naar vragen, zijn opgenomen in de huidige Circulaire bodemsanering. Dit is afhankelijk van volume en concentratie. Er is sprake van een geval van ernstige verontreiniging indien voor tenminste één stof de gemiddelde gemeten concentratie van minimaal 25 m³ bodemvolume (of 100 m³ poriënverzadigd bodemvolume in het geval van een grondwaterverontreiniging) hoger is dan de interventiewaarde (Circulaire bodemsanering, paragraaf 2.1). Bij ernstige verontreiniging is sprake van een potentieel risico dat aanleiding geeft tot een vorm van saneren of beheren. Risico's hebben een directe relatie met gebruik van de bodem en daarmee met de functie. Het gebruik van de interventiewaarde als criterium wordt voortgezet onder de Omgevingswet, met dien verstande dat de locaties niet meer individueel in een beschikking worden vastgelegd, maar bodemonderzoek en eventueel een maatregel worden gekoppeld aan een activiteit op die locatie. Gelet op de verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht hebben decentrale overheden daarbij veel lokale afwegingsruimte.

Het antwoord op de vraag van de leden van de **CDA**-fractie welke kosten aan verdere sanering van locaties met bodemverontreiniging verbonden zijn, is afhankelijk van de ambities van de gemeente voor verbetering van de bodemkwaliteit. Deze ambitie zal afhangen van het (voorgenomen) gebruik. Locaties met een bodemverontreiniging zullen door de eigenaar of initiatiefnemer vaak tegelijkertijd bij ontwikkeling van de locatie worden aangepakt. Ook de aanwezigheid van een potentieel risico geeft aanleiding tot een vorm van saneren of beheren. Of er daadwerkelijk sprake is van risico's, heeft een directe relatie met gebruik van de bodem en daarmee met de functie. Ook een gemeente als eigenaar van locaties kan hiervoor verantwoordelijk zijn. De kosten zijn afhankelijk van de omvang en diepte van de verontreinigingen en deze kosten maken veelal onderdeel uit van de exploitatie van een ontwikkeling. Dat betekent dat in gebieden waarin veel ruimtelijke druk is, vaak sneller overgegaan zal worden tot aanpak van de bodemverontreiniging dan in gebieden waar die druk kleiner is. Een totaaloverzicht van de kosten is daarom niet te geven.

De voorgestelde aanpak onder de Omgevingswet wijkt niet wezenlijk af van hoe het nu gaat. Het verschil is dat de saneringsplicht wordt

³ <https://www.bodemplus.nl/actueel/nieuwsberichten/2018/aanpak-historische/>

vastgelegd in het omgevingsplan van de gemeente in plaats van een beschikking op basis van de Wet bodembescherming. Uit de instructieregels die nog zullen worden toegevoegd aan het Besluit kwaliteit leefomgeving volgt dat gemeenten verplicht zijn om regels over saneringen als voorwaarde voor bepaalde activiteiten (vooral bouwen) op te nemen in het Omgevingsplan.

De vraag van de leden van de **CDA**-fractie of het onderscheid in de Wet bodembescherming inzake historische verontreinigingen – ontstaan vóór 1 januari 1987 – en nieuwe verontreinigingen, ontstaan op of na die datum, met de invoering van de Omgevingswet in stand blijft, kan bevestigend worden beantwoord.

Het onderscheid houdt in de kern in dat een veroorzaker van nieuwe verontreiniging strenger wordt aangesproken dan een eigenaar die toevallig een historische verontreiniging aantreft die hij niet zelf heeft veroorzaakt. Vanaf 1 januari 1987 is in de Wet bodembescherming een instrument opgenomen om de veroorzaker rechtstreeks aan te spreken en te dwingen om de verontreiniging zelf ongedaan te maken (zorgplicht artikel 13 Wet bodembescherming). De lijn van het aanspreken van de veroorzaker wordt voortgezet onder de Omgevingswet. Vanwege het beginsel van rechtsgelijkheid en het beginsel «de vervuiler betaalt» blijft de grens tussen historische bodemverontreinigingen en nieuwe bodemverontreinigingen liggen op 1 januari 1987. Het overgangsrecht wordt met de bijgevoegde nota van wijziging aangevuld om dit te waarborgen. Ik verwijs hierbij naar de vragen en antwoorden die zien op het onderwerp «de vervuiler betaalt» later in deze nota.

Gezondheidsrisico's vormen een van de belangrijkste factoren bij de bepaling van de aanvaardbare kwaliteit van de bodem, zo kan ik opmerken in antwoord op vragen van leden van de CDA-fractie. Op lokaal niveau zullen de diverse factoren (zoals de gevoeligheid van de functie en het beoogde gebruik) worden afgewogen. De zorg voor de kwaliteit van de bodem is primair belegd bij de gemeente. Het Rijk zal met het Aanvullingsbesluit bodem enkele aanvullende regels stellen zodat in ieder geval onaanvaardbare gezondheidsrisico's worden vermeden. Zo zal het Rijk regels stellen over het bouwen op zeer verontreinigde bodem.

Drinkwater

Met de leden van de fractie van **GroenLinks** en de **CDA**-fractie deelt het kabinet het primaire belang van de bescherming van het grondwater en dus ons drinkwater en drinkwaterbronnen.

In antwoord op de opmerking van de leden van de fractie van **GroenLinks** over harde normen voor bescherming van grond- en drinkwater wil ik allereerst benadrukken dat de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening geldt als dwingende reden van groot openbaar belang voor alle bestuursorganen bij het gebruik van een bevoegdheid die voor drinkwater van belang is (artikel 2 Drinkwaterwet).

In antwoord op een vraag van de leden van de **CDA**-fractie merk ik op dat de Omgevingswet een samenhangend pakket maatregelen bevat om drinkwaterbronnen te beschermen. De principes voor de bescherming van het grondwater dat bestemd is voor menselijke consumptie (waaronder drinkwater) zoals vastgelegd in de kaderrichtlijn water en de grondwater-richtlijn zijn bovendien als instructieregels in het Besluit kwaliteit

leefomgeving opgenomen.⁴ Denk daarbij onder meer aan de weging van het waterbelang bij het omgevingsplan, het projectbesluit en de omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit, waarbij ook het waterbelang wordt meegenomen. Via tal van andere – in het stelsel van de Omgevingswet en in de Drinkwaterwet opgenomen – instrumenten wordt ook bijgedragen aan borging van de kwaliteit van de drinkwaterbronnen. Provincies moeten grondwaterbeschermingsgebieden aanwijzen en het grondwater binnen die gebieden beschermen. Daarvoor worden ook harde kwaliteitsnormen gesteld (in vervolg op het huidige Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009). Via algemene regels in het Besluit activiteiten leefomgeving, maar ook via de vergunningverlening, worden emissies van verontreinigende stoffen beperkt. Hierbij is ook maatwerk mogelijk om bijvoorbeeld wateren met drinkwaterfunctie extra te kunnen beschermen. Op deze manier zijn de drinkwaterbronnen en daarmee de drinkwatervoorziening duurzaam veiliggesteld.

De provincie is verantwoordelijk voor het vaststellen van een regionaal waterprogramma ter uitvoering van de genoemde richtlijnen, dat zorgdraagt voor zowel het beschermen of realiseren van een goede chemische toestand en het ombuigen van significante en stijgende trends van verontreinigende stoffen als het voorkomen en beperken van de inbreng van verontreinigende stoffen naar het grondwater. Ook dient met het regionaal waterprogramma uitvoering gegeven te worden aan het streven naar verbetering van de grondwaterkwaliteit en het voorkomen van achteruitgang van de grondwaterkwaliteit omdat anders het risico bestaat dat de zuiveringsinspanning toeneemt voor grondwaterlichamen waarin een waterwinlocatie ligt. Dit kan aanleiding geven om regels te stellen over activiteiten in de omgevings- of waterschapsverordening dan wel het omgevingsplan, bijvoorbeeld over niet door het Rijk gereguleerde lozingen.

Voor wat betreft het voorstel van de leden van de **GroenLinks**-fractie dat in de Aanvullingswet bodem een saneringsplicht zou moeten worden opgenomen voor vervuilde locaties die een bedreiging vormen en dat de saneringsurgentie hoger wordt naarmate de risico's voor het drinkwater groter zijn, kan ik aangeven dat de aanpak van een bodemverontreiniging soms nodig kan zijn ter bescherming van een drinkwaterwinning. In het Convenant bodem en ondergrond 2016–2020 zijn afspraken gemaakt met alle bevoegde overheden om spoedeisende bodemverontreinigingen in kaart te brengen en te starten met een aanpak. Deze blijven met het overgangsrecht vallen onder de Wet bodembescherming; zie hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel en p. 42 van de memorie van toelichting. Het Rijk heeft hiervoor middelen ter beschikking gesteld. Daarnaast is onderzoek uitgevoerd naar locaties die niet spoedeisend zijn maar wel mogelijk op termijn hinder veroorzaken. Met de uitvoering van dit convenant zullen alle belangrijke bodemverontreinigingen in relatie tot drinkwaterwinningen worden aangepakt.

Resterende bodemverontreinigingen die niet onder het overgangsrecht vallen maar waarvan het (op termijn) wenselijk is dat ze worden aangepakt, vallen onder de Omgevingswet. Door het Rijk worden in samenwerking met de provincies en drinkwaterbedrijven tools ontwikkeld, zodat verantwoordelijke partijen invulling kunnen geven aan de vereisten uit Europese richtlijnen, zoals hiervoor beschreven. Door het RIVM is bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar opties voor een nieuwe beoordelingssystematiek voor grondwater en specifiek voor drinkwater met de

⁴ Stb. 2018, 292.

ontwikkeling van een «early warning» model.⁵ Dit is eerder toegezegd in de Beleidsnota Drinkwater 2014.⁶ Op basis daarvan kunnen provincies in gebiedsdossiers – welke onderdeel zijn van regionale waterprogrammas – tijdig maatregelen op basis van de »preventieladder» uit de beleidsnota definiëren. Door het Rijk is een vervolgtraject opgestart met als doel om te komen tot een normenkader voor het gehele bodem- en watersysteem dat provincies kunnen gebruiken om normen vast te stellen. Hierbij worden uiteraard stakeholders zoals de drinkwaterbedrijven betrokken.

De mening van de leden van de **GroenLinks**-fractie dat de huidige normen en drempelwaarden onvoldoende streng zijn, deelt het kabinet niet. De doelstellingen van de kaderrichtlijn water en de grondwater-richtlijn, zoals het voorkomen en beperken van de inbreng van verontreinigende stoffen naar het grondwater, zijn leidend. De drempelwaarden zijn met name gericht op het beoordelen van de goede chemische toestand van grondwaterlichamen. De provincie heeft de ruimte om aanvullende of afwijkende omgevingswaarden vast te stellen; deze kunnen strenger zijn dan de in het Besluit kwaliteit leefomgeving opgenomen omgevingswaarden voor grondwaterlichamen.

Normensystematiek

In de memorie van toelichting lezen de leden van de **VVD**-fractie dat per milieubelastende activiteit zal worden uitgewerkt welke normen van toepassing zijn, wat de hoogte van de normen is, tot wie die norm zich richt en wat de ruimte is voor maatwerk en lokaal beleid. Deze leden vragen of er een uitputtende lijst van alle milieubelastende activiteiten is. Dit is niet het geval. Een milieubelastende activiteit is volgens de definitie in de Omgevingswet een «activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken». Daaronder vallen heel veel activiteiten waarvoor in veel gevallen geen regels door het Rijk of decentrale overheden zijn gesteld. In het Besluit activiteiten leefomgeving worden de milieubelastende activiteiten waarvoor het Rijk regels stelt uitputtend aangewezen. Het Aanvullingsbesluit bodem vult het Besluit activiteiten leefomgeving aan. Voorzien zijn activiteiten op het gebied van meststoffen, graven, saneren en opslaan en toepassen van grond en bagger. Tezamen met de activiteiten die al in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving zijn aangewezen, leidt dit tot een lijst van milieubelastende activiteiten die het Rijk regelt. Daarnaast zullen decentrale overheden zo nodig regels stellen voor overige milieubelastende activiteiten, zoals voor lozingen vanuit particuliere huishoudens, en zo nodig aanvullende regels stellen voor de door het Rijk geregelde activiteiten, bijvoorbeeld maatwerkregels bij lozingen in wateren met een drinkwaterfunctie.

Het bodembeleid bestaat uit drie pijlers. De tweede pijler heeft betrekking op het evenwichtig toedelen van functies aan locaties. 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 onder «kwetsbare gebieden» moet worden verstaan. Dit zijn in principe de aangewezen gebieden uit de stroomgebiedsbeheerplannen (kaderrichtlijn water), gebieden met te beschermen grondwaterfuncties, zoals drinkwater- en industriële onttrekkingen (grondwaterrichtlijn), natuurgebieden, grondwaterbeschermingsgebieden. Gemeenten en provincies kunnen hiernaast specifieke, bijvoorbeeld kleinschalige, kwetsbare gebieden aanwijzen,

⁵ RIVM, rapport 2017–0129, F.A. Swartjes, Opties voor een adequaat beoordelingskader voor grondwaterkwaliteit.

⁶ Bijlage bij Kamerstukken II, 2013/2014, 27 625, nr. 316.

waarbij wel is aangetoond dat verspreiding van de verontreiniging van het grondwater tot onaanvaardbare risico's zal leiden.

De leden van de **D66**-fractie vragen in hoeverre het mogelijk is om te onderzoeken welke andere materiële normen, waaronder omgevingswaarden en grenswaarden, geschikt zijn om in het wetsvoorstel vast te leggen. Het antwoord op deze vraag hangt samen met de systematiek van de Omgevingswet. Tot de verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht behoren het vergroten van de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht en een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving, onder andere wat betreft de regelgeving.

In de Omgevingswet zijn de hoofdelementen van het wettelijke systeem vastgelegd en wordt de inhoudelijke normstelling gebundeld opgenomen op AMvB-niveau. Dat sluit aan bij de keuzes die de afgelopen decennia, en soms al langer, in grote delen van het omgevingsrecht zijn gemaakt. Het parlement is of wordt via een voorhangprocedure bij de inhoudelijke normstelling op AMvB-niveau betrokken.

Het aanvullingsspoor bodem sluit aan bij deze in de Omgevingswet vastgestelde systematiek. Dit betekent dat de door de leden van de **D66**-fractie genoemde materiële normen in het Aanvullingsbesluit bodem zullen worden opgenomen, die wederom via de voorhangprocedure aan het parlement wordt aangeboden. Voorbeelden van deze materiële normen zijn de interventiewaarde bodemkwaliteit, de stoffenlijst en het maximaal toelaatbaar risico.

Activiteiten die de bodem kunnen bedreigen zullen in het voorgenomen Aanvullingsbesluit bodem worden gereguleerd als milieubelastende activiteiten. De materiële en procedurele waarborgen voor het toepassen van flexibiliteitsmogelijkheden bij de regels over milieubelastende activiteiten waar de leden van de **D66**-fractie tevens naar vragen, liggen al vast in de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht. Het is niet nodig daarop nog aanvullingen te doen met dit wetsvoorstel. De artikelen 4.5, eerste lid, en 4.6, tweede lid, van de Omgevingswet waarborgen dat het oogmerk en de strekking van de algemene regels, zoals opgenomen in artikel 4.22 van die wet, ook van toepassing zijn op het gebruik van maatwerkmogelijkheden. Een maatwerkregel of -voorschrift moet net als de algemene regel gericht zijn op de bescherming van de gezondheid en het milieu. Ook moeten bijvoorbeeld passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden getroffen en mag geen significante verontreiniging worden veroorzaakt. De procedurele regels rond het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening in afdeling 16.3 van de Omgevingswet borgen de betrokkenheid van burgers en bedrijven bij de voorbereiding van maatwerkregels en andere regels in het omgevingsplan of de verordeningen. Voor de zorgvuldigheid van de besluitvorming, inclusief mogelijkheden voor bezwaar en beroep, bevat de Algemene wet bestuursrecht de vereiste waarborgen.

De leden van de **GroenLinks**-fractie geven een voorkeur aan voor omkering van het systeem, waarbij er alleen mag worden geloofd, als de te lozen stoffen bewezen onbedenkkelijk zijn. Ik interpreteer de opmerking van de leden van de **GroenLinks**-fractie als een pleidooi om de regels voor het lozen in de bodem en wellicht ook oppervlaktewaterlichamen en rioolstelsels zo in te richten dat een lozing pas mag plaatsvinden als deze expliciet is toegestaan, ofwel in een vergunning ofwel in algemene regels. Daarbij zou de toestemming in algemene regels of via de vergunning alleen gegeven mogen worden als de te lozen stoffen bewezen onschadelijk zijn. Deze mogelijkheid is bij het opstellen van de Omgevingswet en het Besluit activiteiten leefomgeving nadrukkelijk beschouwd, maar bleek

niet goed werkbaar. In de nota van toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving is aangegeven waarom. Daarbij is met name geput uit ervaringen met de regels voor lozen van water en stoffen in oppervlakte-waterlichamen. In het streven naar een uitputtende inhoudelijke regeling waren de regels voor deze lozingen zowel in rijksregels als decentrale regels vaak vormgegeven als een vergunningplicht voor alle lozingen waarvoor nog geen algemene regels waren vastgesteld (ook wel «vergunningplicht, tenzij» genoemd). Op papier lijkt dit systeem meer zekerheid over de inhoud van de regels te bieden, en ook lijken hierdoor alle denkbare lozingen gelijk en adequaat te worden behandeld. Maar bij nadere beschouwing kan bij deze benadering sprake zijn van onzekerheid, ongelijkheid en willekeur, mede doordat ook een vergunningplicht geldt voor tal van nauwelijks bezwaarlijke en vanzelfsprekende lozingen die bij de uitwerking van de algemene regels (nog) niet aan bod kwamen en dus niet van de vergunningplicht zijn vrijgesteld. Als het verlenen van vergunningen te vaak moet of te omslachtig is, mede vanwege de tijdsduur van de te volgen procedure, leidt een dergelijk stelsel uiteindelijk tot het bewust of onbewust gedogen, of tot een groot aantal inhoudelijk overbodige vergunningprocedures met bijbehorende administratieve en bestuurlijke lasten. En ook bij lozingen die expliciet zijn geregeld kunnen de regels niet in zijn algemeenheid uitgaan van alleen lozen bij bewezen onschadelijkheid. Dit laatste speelt met name bij lozingen die in grote aantallen plaatsvinden, en veelal als «diffuse bronnen» worden aangeduid, zoals lozingen van huishoudelijk afvalwater of lozingen die samenhangen met agrarische activiteiten. Ondanks het feit dat ook deze lozingen stoffen bevatten waarvan niet gesteld kan worden dat deze «bewezen onschadelijk» zijn, is hiervoor niet voor een vergunningplicht gekozen. De aanpak van de stoffen in deze lozingen vindt langs verschillende sporen plaats, waarbij ook regelgeving omtrent gebruik van stoffen een rol speelt. Met de aanwezigheid van schadelijke stoffen wordt daarbij rekening gehouden bij het bepalen van de algemeen toegestane lozingsroute. Waar de lozing als te risicovol wordt beschouwd, wordt als lozingsroute het vuilwaterriool gekozen, zodat het afvalwater naar zuiveringstechnische werken wordt getransporteerd. Vanuit de bescherming van het watersysteem heeft dit op twee manieren een positief effect: het water wordt daarin nog gezuiverd, zodat een deel van de stoffen wordt verwijderd, en de lozing vindt plaats op groter oppervlaktewater, waardoor de meest kwetsbare wateren in de haarvaten van het watersysteem niet worden belast. Dit is van belang omdat de «onschadelijkheid» van een stof mede wordt bepaald door de omvang van de lozing in relatie tot het ontvangende watersysteem. In het kader van de zorgplichten voor inzameling en zuivering van afvalwater moeten gemeenten en waterschappen daarom doordachte keuzes maken over de lozingspunten vanuit het afvalwatersysteem.

Hoewel gelet op het voorgaande dus niet voor alle lozingen voor het systeem «vergunningplicht, tenzij bewezen onschadelijk» is gekozen, zijn de regels uiteraard afgestemd op de potentiële omvang en schadelijkheid van de lozingen. Voor de lozingen vanuit puntbronnen met de grootste risico's, zoals complexe bedrijven (waaronder de chemische industrie) geldt wel een vergunningplicht, waarbij de vergunning voor een lozing pas kan worden verleend als geen sprake is van significante verontreiniging. Zeker waar het gaat om lozing van potentieel zeer schadelijke stoffen, zoals zeer zorgwekkende stoffen of opkomende stoffen, is daarbij de nadruk op preventie cruciaal, zoals ook vastgelegd in de voorkeursvolgorde voor afvalwater in artikel 10.29a van de Wet milieubeheer, dat ook onder de Omgevingswet doorwerkt, en de module voor zeer zorgwekkende stoffen in het Besluit activiteiten leefomgeving. Het streven daarbij is om door overschakelen op minder schadelijke stoffen of bijvoorbeeld sluiten van waterkringlopen binnen de bedrijven lozing van afvalwater met dergelijke stoffen geheel te voorkomen.

Het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet bodem en het ontwerp-Aanvullingsbesluit bodem bouwen voort op hiervoor beschreven keuze over de aanpak van lozingen. Overigens is het aantal (bodem)lozingen dat het aanvullingsbesluit regelt beperkt. Wat betreft de activiteiten waarover het Rijk regels stelt, zijn de meeste lozingen al in het Besluit activiteiten leefomgeving geregeld.

Voor zover de leden van de **GroenLinks**-fractie zich zorgen maken dat het beoogde meer flexibele afwegingskader in de praktijk vooral veel minder bescherming voor mens en milieu zal opleveren, kan ik deze zorgen wegnemen.

Met de stelselherziening wil de regering ruimte laten aan provincies en gemeenten om keuzes te maken die bij de lokale situatie passen. Decentrale afwegingsruimte geeft decentrale overheden juist de instrumenten om met afweegruimte de leefomgeving beter te beschermen daar waar rijksregels gelet op de lokale situatie niet toereikend zijn. Bijvoorbeeld door extra eisen te stellen in een situatie waarbij sprake is van cumulatie of regels te stellen in gebieden die extra bescherming vragen zoals een grondwaterbeschermingsgebied.

Daar waar het gaat om risicovolle activiteiten blijft de vergunningplicht voor aan te wijzen complexe bedrijven gehandhaafd en daarmee het uitgangspunt van »nee tenzij«, zoals in antwoord op de vorige vraag al is toegelicht. Bij het beoordelen van deze vergunning moet worden gezien of eventuele lozingen aanvaardbaar zijn; zo niet, dan wordt de vergunning niet verleend en is er dus sprake van «nee, tenzij».

Specifiek wat bodemlozingen betreft is in aanvulling daarop voor veel risicovolle lozingen de bodem niet als lozingsoptie gegeven, maar het vuilwaterriool, zoals ook uit het antwoord op de vorige vraag volgt. Er mag pas in de bodem geloosd worden als in afwijking van de algemene regels de lozing zou worden toegestaan, bijvoorbeeld bij afwezigheid of onvoldoende capaciteit van dat vuilwaterriool. Ook hier is dus sprake van «nee, tenzij» waar de leden van de **GroenLinks**-fractie om vragen.

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 deze? Op welke onderdelen moeten zij zich richten naar het Rijk dan wel de provincie?

In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is aangegeven dat er beleidsruimte is voor gemeenten om lokale afwegingen te maken. Overigens is dat niet geheel nieuw voor het bodembeleid. Zo biedt het huidige Besluit bodemkwaliteit ruimte om lokale waarden vast te stellen voor specifieke gebieden. Wel zal het Rijk binnen het nieuwe stelsel hieraan grenzen stellen door middel van een instructieregel in het Besluit kwaliteit leefomgeving om onaanvaardbare risico's voor de bodem te voorkomen. Ook de provincie kan in haar omgevingsverordening instructieregels stellen over omgevingsplannen.

Veel preventieve regels voor milieubelastende activiteiten, thans opgenomen in het Activiteitenbesluit milieubeheer, zijn naar het Besluit activiteiten leefomgeving omgezet. Deze regels worden dus landelijk gesteld en gelden, zo kan ik antwoorden op de vraag van de leden van de **VVD**-fractie, voor alle bedrijven bij de mainport Rotterdam ongeacht de gemeente waarin zij liggen. Met het Aanvullingsbesluit bodem worden hier nog regels voor enkele aanvullende milieubelastende activiteiten aan

toegevoegd. Binnen deze regels blijft in de meeste situaties wel maatwerk mogelijk, zodat ingespeeld kan worden op lokale omstandigheden.

De gemeente heeft de taak om met het omgevingsplan te zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Bij het stellen van regels met het oog op deze evenwichtige toedeling van functies aan locaties worden alle belangen van de fysieke leefomgeving afgewogen. De bodem is een integraal onderdeel van de fysieke leefomgeving en het belang van het beheren en het beschermen van de bodem moet dan ook worden betrokken bij het stellen van regels in het omgevingsplan. De wijze waarop dergelijke afwegingen plaatsvinden is aan de gemeente overgelaten. Zo is de afwegingsruimte voor de gemeente zo ruim mogelijk gehouden. De gemeente kan in haar omgevingsvisie ambities opnemen ten aanzien van de kwaliteit van de bodem, voor zover dat betrekking heeft op het grondgebied van een gemeente. In die gevallen waarin bijvoorbeeld de fysieke kwaliteit van de bodem een rol kan spelen bij de ontwikkeling van een gebied, biedt de omgevingsvisie met het omgevingsplan de mogelijkheid om keuzes te maken en om een balans te vinden tussen risico's en maatschappelijk gewenste activiteiten.

Voor bedrijven die op de grens van twee of meer gemeenten liggen en daardoor voor die locatie met omgevingsplannen van meer dan één gemeente te maken hebben, is een goede afstemming tussen gemeenten bij het stellen van regels in het grensgebied van belang. De Omgevingswet voorziet daarin. De instrumenten kunnen in de praktijk «op maat» worden gebruikt, als daar aanleiding voor bestaat. Mede met het oog op situaties met een gemeentegrensoverschrijdend karakter is in artikel 2.2, eerste lid, van de Omgevingswet al bepaald dat bestuursorganen bij het nemen van besluiten rekening houden met elkaars taken en bevoegdheden en zo nodig met elkaar afstemmen. Daarnaast kunnen gemeenten een gezamenlijke omgevingsvisie vaststellen en kunnen ze hun omgevingsplannen gezamenlijk vaststellen, eventueel met een gelijke omgevingswaarde. Verder is in dit verband van belang dat provincies hun taak tot gebiedsgerichte coördinatie, die is vastgelegd in artikel 2.18, eerste lid, onder a, van de wet, actief kunnen invullen. Provincies kunnen daarnaast juridische instrumenten toepassen zoals een instructiebesluit of instructieregels in de omgevingsverordening. De provincie kan een coördinerende rol op zich nemen om actief te sturen op de verdeling van gebruiksruimte in het gebied. De wens tot een gebiedsgerichte benadering en deskundigheid bij de provincie maken dat gemeenten en provincie er gezamenlijk voor kunnen kiezen dat een provincie een grotere regierol krijgt bij de verdeling van gebruiksruimte. De inzet van wettelijke instrumenten is niet altijd nodig. De betrokken bestuursorganen kunnen ook door middel van een bestuursovereenkomst samenwerkingsafspraken maken.

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, zo kan ik antwoorden op een vraag van de leden van de fracties van **CDA** en **D66**. Immers, de taken vanuit het Besluit bodemkwaliteit liggen nu al bij de gemeenten. Zo hebben veel gemeenten een nota bodembeheer vastgesteld. Voor de aanpak van bodemverontreinigingen zijn nu de grote gemeenten en de provincies verantwoordelijk, dat worden onder de Omgevingswet alle gemeenten. 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 omgevingsdiensten kunnen hierbij een rol spelen. Taken op het gebied van bodem vallen in het basistakenpakket van de omgevingsdiensten. Ook kan de

gemeente gebruik maken van adviezen van de GGD op het gebied van gezondheidseffecten. Daarnaast ondersteunt RWS/Bodem+. Kennis wordt onder andere verspreid door opleidingen, de bodemhelpdesk, handleidingen en websites. De website bodemrichtlijn.nl (richtlijn herstel en beheer (water)bodemkwaliteit) ontsluit relevante informatie op het gebied van bodem- en waterbodembeheer. De website BodemVizier (routeplanner) geeft praktische informatie met vele voorbeelden en informatie om goed bodembeheer in te vullen. Bovendien wordt al vroegtijdig ingezet op ondersteuning in kennis en expertise via het implementatietraject. In dat kader wordt ook aandacht gegeven aan bodem.

Op dit moment acht ik het daarom vooralsnog niet nodig om extra middelen ter beschikking te stellen, zo kan ik antwoorden op de vraag van de leden van de **D66**-fractie. De stelselherziening leidt op diverse punten tot financiële effecten voor de decentrale overheden. Deze dienen in hun samenhang te worden gezien. Per saldo wordt een structurele besparing op de bestuurlijke lasten verwacht. In het financiële akkoord tussen Rijk en medeoverheden is daarover afgesproken dat de medeoverheden niet op deze besparingen worden gekort. Daartegenover staat dat de medeoverheden zelf de implementatie van de Omgevingswet financieren.

Het stelsel van de Omgevingswet bevat de materiële regels en toetsingskaders voor het stellen van materiële normen of het toetsen van vergunningaanvragen, anders dan deze leden veronderstellen. Deze worden opgenomen in de uitvoeringsregelgeving. Het Besluit activiteiten leefomgeving bevat regels voor activiteiten en wijst milieubelastende activiteiten aan waarvoor een vergunningplicht geldt. Voor de beoordeling van deze vergunningen bevat het Besluit kwaliteit leefomgeving concrete regels. Ook bevat het Besluit kwaliteit leefomgeving instructieregels voor de vaststelling van het omgevingsplan. Het concept Aanvullingsbesluit bodem voegt een aantal milieubelastende activiteiten toe aan het Besluit activiteiten leefomgeving, waarvoor regels gesteld worden en/of een vergunningplicht wordt ingesteld. Ook wordt het Besluit kwaliteit leefomgeving op een aantal punten aangevuld, bijvoorbeeld met instructieregels over het bouwen op verontreinigde bodem met bijbehorend toetsingskader en beoordelingsregels voor vergunningen.

De leden van de **D66**-fractie vragen 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 bodembescherming, die elke verontreiniging betreft. Dat ligt genuanceerder dan op het eerste gezicht wellicht het geval lijkt te zijn.

Allereerst wordt opgemerkt dat het oogmerk van beide formuleringen waarop wordt gedoeld gelijk is. Er bestaat geen wezenlijk verschil als het gaat om de inhoud van genoemde bepalingen in het Besluit activiteiten leefomgeving en artikel 13 van de huidige Wet bodembescherming. De zorgplicht in het Besluit activiteiten leefomgeving fungeert als specifieke zorgplicht en als vangnet van de activiteiten mits die activiteiten vallen onder de reikwijdte van dat besluit. Ook artikel 13 Wet bodembescherming fungeert als specifieke zorgplicht en als vangnet van (uitsluitend) de specifieke handelingen die zijn benoemd in hoofdstuk III van de Wet bodembescherming. Zowel de huidige als de toekomstige specifieke zorgplicht zijn niet alleen bestuursrechtelijk maar ook strafrechtelijk handhaafbaar.

Het uitgangspunt is dat er geen bodemverontreiniging mag ontstaan. Er is met beide bepalingen voldoende geborgd dat een nieuwe verontreiniging moet worden voorkomen en dat indien toch een verontreiniging wordt

veroorzaakt deze moet worden verwijderd voor zover dat redelijkerwijs kan worden gevegd. Het Europeesrechtelijk beginsel van preventief handelen dat geldt als één van de uitgangspunten van de Omgevingswet ligt hier mede aan ten grondslag. Het is hierbij onmogelijk om een absolute nullijn te realiseren waarbij er geen enkele inbreng van verontreinigende stoffen in de bodem is. Daarmee wordt het verrichten van handelingen en/of activiteiten immers praktisch onmogelijk.

Artikel 13 van de Wet bodembescherming bevat een dubbele redelijkheidstoets. De zorgplicht bestaat uit preventieve maatregelen om verontreiniging of aantasting te voorkomen. De maatregelen dienen genomen te worden indien degene die de veroorzakende handelingen verricht «weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden» dat de bodem kan worden verontreinigd. Is het kwaad al geschied, dan rust op de veroorzaker de verplichting alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem gevegd kunnen worden om de verontreiniging of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken. De invulling van de begrippen «redelijkerwijs» en «zo veel mogelijk» wordt door het bevoegd gezag bepaald. De dubbele redelijkheidstoets in combinatie met de afbakening van de reikwijdte tot specifieke handelingen maakt dat de zorgplicht in de Wet bodembescherming niet elke verontreiniging betreft, zoals deze leden veronderstelden.

Dat is onder de Omgevingswet niet anders.

In het systeem van de Omgevingswet is ervoor gekozen om het Europeesrechtelijke criterium van «geen significante milieuverontreiniging» uit de richtlijn industriële emissies te gebruiken als een expliciete grens waarboven een verontreiniging nooit uit mag komen, ook niet als er geen redelijkerwijs te nemen maatregelen kunnen worden omschreven om die verontreiniging te beperken. Als significante verontreiniging het gevolg zou zijn van een activiteit, dan mag de activiteit niet plaatsvinden. Of een milieuverontreiniging significant is hangt af van de omstandigheden van het geval. Het begrip komt vooral voor in het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit kwaliteit leefomgeving. Voor een uitgebreide omschrijving van dit begrip wordt verwezen naar paragraaf 11.6.1.3 van de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het bevoegd gezag zal per geval moeten beoordelen of sprake is van significante milieuverontreiniging, waarbij met alle relevante feiten en omstandigheden rekening gehouden wordt. Het omgevingsplan kan daarbij een rol spelen. De Wet bodembescherming bevat een dergelijke expliciete bovengrens niet.

Al bovengenoemde elementen tezamen bieden een gelijkwaardig beschermingsniveau als de huidige zorgplicht in artikel 13 Wet bodembescherming.

3. Instrumentarium voor bodembeleid

Een van de ondersteunende instrumenten in de Omgevingswet, ook voor het bodembeleid, is de gedoogplicht, waarbij de leden van de **VVD**-fractie vragen door wie een belangenafweging geschiedt indien van een gedoogplicht gebruik moet worden gemaakt. Een gedoogplicht is een (gedeeltelijke) aantasting van het eigendomsrecht en is alleen als ultimum remedium aan de orde. Dat vereist dan ook een zeer zorgvuldige belangenafweging waaruit blijkt dat het maatschappelijk belang in een specifieke situatie zodanig zwaarwegend is dat het gerechtvaardigd is dat de eigenaar medegebruik van zijn eigendom moet dulden. Het bestuursorgaan dat de gedoogplicht oplegt, is ook verantwoordelijk voor die

afweging en motivering en zal die afweging ook voor de rechter moeten verdedigen in geval van beroep.

De leden van de **VVD**-fractie vragen de regering nader in te gaan op de opheffing van het legesverbod. Zij vragen in welke gevallen gemeenten zouden kunnen besluiten wel of geen leges te heffen en of de mogelijkheid tot legesheffing tegelijkertijd ingaat met de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de andere relevante wetgeving. Decentrale overheden hebben beleids- en beoordelingsvrijheid om te bepalen of zij voor de behandeling van aanvragen tot besluiten leges heffen, zoals bij besluitvorming op basis van de Omgevingswet. Leges kunnen geheven worden voor het genot van door of vanwege het overheidsbestuur verstrekte «diensten». Dat is bepaald in de Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet. Met de voorgenomen intrekking van de Wet bodembescherming wordt ook het legesverbod voor de behandeling van aanvragen tot bodemgerelateerde beschikkingen opgeheven, bijvoorbeeld bij omgevingsvergunningen en maatwerkvoorschriften op aanvraag die bodemgerelateerd zijn. Daarmee wordt het mogelijk om voor een dergelijke beschikking op aanvraag leges te heffen. In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet is deze keuze reeds toegelicht.⁷

In het kader van bodem kan het bijvoorbeeld gaan om leges voor de behandeling van omgevingsvergunningen en om maatwerkvoorschriften die worden aangevraagd door een initiatiefnemer.

Het beginsel dat de vervuiler betaalt is en blijft leidend, in tegenstelling tot wat door de leden van de fracties van het **CDA** en **GroenLinks** wordt gevreesd. Met de Omgevingswet en de Aanvullingswet bodem verandert niet dat er wettelijke instrumenten zijn om de veroorzaker aan te spreken voor het uitvoeren van een sanering van de verontreiniging die hij heeft veroorzaakt, zoals de zorgplicht of het ongewoon voorval, dan wel door de kosten achteraf op de veroorzaker te verhalen.

Dat neemt niet weg dat het kan voorkomen dat het niet mogelijk is om de milieuschade te verhalen op de veroorzaker, vooral bij historische verontreiniging, bijvoorbeeld omdat de veroorzaker inmiddels failliet is of niet te vinden is als de verontreiniging wordt ontdekt, of omdat er geen hard bewijs (meer) is dat dit de veroorzaker is.

Daarom is al in de Wet bodembescherming gekozen om de sanering bij de eigenaar (van een bedrijfsterrein) te leggen of in andere gevallen bij de overheid. De eigenaar heeft immers de lusten en de lasten van eigendom. Dat verandert niet door de komst van de Omgevingswet. Bovendien is al in de Wet bodembescherming de mogelijkheid geopend van deelsanering, waarbij alleen de bron wordt verwijderd en niet de pluim, en houdt sanering niet per definitie in dat een hele pluim wordt verwijderd maar kan het bevoegd gezag ook instemmen met een aanpak van beheren en monitoring. Het aanpakken van een individuele pluim is in de meeste gevallen niet alleen niet nodig maar ook niet effectief en doelmatig, tenzij er sprake is van een bredere gebiedsgerichte aanpak van de grondwaterkwaliteit.

Ik herken me dan ook niet in het beeld dat de leden van de **CDA**-fractie lijken te hebben dat de overheid en niet de vervuiler financieel verantwoordelijk wordt als gevolg van de Omgevingswet en het wetsvoorstel Aanvullingswet bodem in relatie tot grondwaterkwaliteit. De provincie is ook nu al verantwoordelijk voor grondwaterbeheer (onder meer vanuit de grondwaterrichtlijn) en treft daar ook maatregelen voor op basis van de regionale waterplannen. Grondwater is immers een collectief goed met een groot algemeen belang, zoals de droogte van afgelopen zomer

⁷ Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 204–205.

zichtbaar heeft gemaakt. Ook die provinciale taak verandert niet wezenlijk met de Omgevingswet en de Aanvullingswet bodem.

Specifiek voor bronverwijdering, waar de leden van de **CDA**-fractie naar vragen, is het zo dat de lijn wordt voortgezet dat de eigenaar in principe die maatregel treft, als voorwaarde voor een activiteit die hij wil ondernemen (bijvoorbeeld bouwen). Als de wens is om de grondwaterkwaliteit te verbeteren dan is bronverwijdering de eerste prioriteit want vanuit die bron verspreidt de verontreiniging zich in het grondwater. Als die bron tevens een bedreiging vormt voor de gezondheid dan bevat het ontwerp-Aanvullingsbesluit bodem een instructieregel om te waarborgen dat een aanpak als voorwaarde geldt voor bouwen van een bodemgevoelig gebouw zoals een woning. Het initiatief ligt bij gemeente of provincie om de afweging te maken of het op een bepaalde locatie nodig of wenselijk is om verspreiding tegen te gaan en om die reden voorwaarden te koppelen aan een activiteit.

Tot slot komt het beginsel dat de vervuiler betaalt ook tot uitdrukking in het feit dat de kosten voor het treffen van preventieve maatregelen en beste beschikbare technieken met het oog op het voorkomen en beperken van lozingen ligt bij de degene die de activiteit verricht. Dit komt tot uitdrukking in pijler 1 zoals beschreven in de memorie van toelichting. Voorkomen is immers beter dan genezen.

Met betrekking tot het beginsel van «de vervuiler betaalt» bij de toevalsvondst, waar de leden van de **D66**-fractie naar vragen, wordt het onderstaande opgemerkt; voor een algemene beschouwing over het beginsel «de vervuiler betaalt» verwijs ik naar het voorgaande antwoord.

De regeling van de toevalsvondst wordt ingezet bij onverwachte bodemverontreinigingen met onaanvaardbaar risico voor de mens waarbij snel handelen nodig is en waarbij de verontreiniging niet direct te herleiden is tot een recente activiteit. Omdat de verontreiniging niet direct te herleiden is, is hier ervoor gekozen om de eigenaar aan te spreken en niet de veroorzaker. De eigenaar, die een privaatrechtelijke, maatschappelijke verantwoordelijkheid heeft voor de kwaliteit van zijn eigendom, kan aansprakelijk gesteld worden als hij anderen schade berokkent. Die keuze past bij de uitgangspunten van de Omgevingswet. Bij de ontdekking van een bodemverontreiniging kan het gaan om onaanvaardbare risico's voor de gezondheid van mensen en moet voorkomen worden dat er sprake is van blootstelling. De regeling van de toevalsvondst is daarbij nadrukkelijk gericht op het snel wegnemen van het onmiddellijke risico. De maatregelen die moeten worden getroffen beperken zich tot tijdelijke beschermingsmaatregelen ter voorkoming van blootstelling. Dit kan op een eenvoudige en snelle wijze zoals het plaatsen van een hek met waarschuwingsborden rondom een terrein. De overheid kan de eigenaar aanspreken – en indien nodig – zelf maatregelen treffen. Deze zogenoemde tijdelijke beschermingsmaatregelen moeten ervoor zorgen dat blootstelling aan onaanvaardbare risico's voor de gezondheid wordt voorkomen. Dit kan bijvoorbeeld het plaatsen van een hek om de locatie zijn. Er is voorzien in kostenverhaal in deze regeling op grond waarvan het mogelijk is dat de overheid de kosten op de eigenaar verhaalt, maar dat moet dan wel redelijk zijn. Als het niet redelijk is dat de overheid de kosten verhaalt op de eigenaar voor het treffen van dergelijke maatregelen dan kunnen die kosten ten laste komen van de publieke middelen. Dit is een afweging van het bevoegd gezag.

De eigenaar heeft echter altijd de mogelijkheid om via het civiele recht de veroorzaker, als die op enig moment toch bekend wordt, aan te spreken en de kosten voor het treffen van de maatregelen op hem te verhalen. De kosten die de eigenaar maakt voor het (verder) aanpakken van de

bodemverontreiniging kan hij daarbij ook betrekken en verhalen op de veroorzaker.

Wanneer de verontreiniging wel is veroorzaakt door een recente activiteit, kan, afhankelijk van het geval, de zorgplicht of de regeling met betrekking tot het ongewoon voorval van de Omgevingswet van toepassing zijn. Hierbij richten de regels zich op de veroorzaker. Hierbij is het ook mogelijk om kosten te verhalen op de veroorzaker.

Daarnaast bevat het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet een afzonderlijke regeling voor kostenverhaal op de veroorzaker van maatregelen die door de overheid zijn getroffen, waaronder de hiervoor genoemde tijdelijke beschermingsmaatregelen of de kosten van het (verder) aanpakken van de bodemverontreiniging.

Kortom: ook al is de eigenaar aanspreekbaar op het deel waarvoor hij zelf verantwoordelijk is (bescherming tegen blootstelling), dat betekent nog niet dat de veroorzaker niet aangepakt kan worden. Met de hiervoor genoemde instrumenten wordt uitvoering gegeven aan het beginsel «de vervuiler betaalt».

Bevoegdheden en maatregelen bij een toevalsvondst

In relatie tot het instrument toevalsvondst licht ik graag toe hoe omgegaan wordt met situaties waarin gezondheidsrisico's niet het meest prangend zijn, maar het milieu (plant en dier) of de niet-gewenste verspreiding van de verontreiniging. De leden van de **CDA**-fractie vroegen hiernaar.

Zoals hierboven aangegeven bevat dit wetsvoorstel een bijzondere regeling voor onverwachte vondsten in of op de bodem met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid. Voor situaties waarin het onverwachte risico bestaat uit ecologische of verspreidingsrisico's kan gebruik gemaakt worden van de overige instrumentarium van de Omgevingswet. Er is anders dan bij humane risico's echter niet voor gekozen om de gemeente te verplichten dergelijke maatregelen op te leggen.

Het stelsel van de Omgevingswet als geheel, met inbegrip van de zorgplichten en decentrale regels, voorziet in een adequaat instrumentarium om op decentraal niveau een adequate regeling te treffen om met risico's voor plant en dier of verspreiding (waaronder een onverwachte vondst) om te gaan (zie ook paragraaf 3.3.3. van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel).

Tevens wordt met de Aanvullingswet natuur de natuurregeling opgenomen in de Omgevingswet. Deze borgt de belangen (plant en dier) waarop wordt gedoeld. Daarmee biedt de Omgevingswet verschillende instrumenten om met het oog op bescherming van natuurwaarden – Natura 2000-gebieden en de dieren en planten van beschermde soorten – maatregelen te treffen.

Overigens worden in het Aanvullingsbesluit bodem een aantal milieubelastende activiteiten toegevoegd om risico's te voorkomen, bijvoorbeeld bij het graven in bodem en het toepassen van bouwstoffen, grond en baggerspecie.

Overgangsrecht

Terecht merken de leden van de **VVD**-fractie op dat bodemsaneringen vaak lang duren. In dat licht vragen deze leden om een inschatting hoelang de twee regimes (Wet bodembescherming en Omgevingswet) naast elkaar kunnen bestaan omdat er geen vaste einddatum is

opgenomen voor het eerbiedigend overgangsrecht. Een duiding van de periode dat de twee regimes naast elkaar blijven bestaan is lastig te geven omdat de tijdsduur van een sanering sterk kan verschillen. Hoe lang een sanering duurt, is afhankelijk van de gekozen wijze van saneren en eventuele nazorgmaatregelen van restverontreinigingen. Het overgangsrecht eindigt op het moment dat risico's van een ernstige bodemverontreiniging zijn weggenomen of beheerst. Zo kan een eenvoudige sanering door afgraven of afdekken van de verontreiniging in de vaste bodem snel worden afgerond. Een grondwatersanering met gebruik van bijvoorbeeld bacteriën zal echter jaren duren. Aangezien dergelijke complexe grondwatersaneringen eerder de uitzondering dan de regel zijn, gaat het slechts om een klein deel van de gevallen waarin het overgangsrecht nog langdurig een rol speelt.

Het overgangsrecht in dit wetsvoorstel biedt een helder kader waarmee op basis van objectieve criteria (met geregistreerde beschikkingen als ijkmoment) kan worden vastgesteld of het overgangsrecht nog van toepassing is in een concrete situatie. Voor een lopende sanering, die onder overgangsrecht valt, eindigt het overgangsrecht in de meeste gevallen door het indienen van een evaluatieverslag over het resultaat van de sanering dat wordt goedgekeurd door het bevoegd gezag (en die beschikking onherroepelijk is geworden). Dat is alleen anders als het bevoegd gezag nazorgverplichtingen oplegt. In beide gevallen is dat kenbaar doordat de betreffende beschikking wordt geregistreerd.

4. Verhouding tot bestaande en voorgenomen regelgeving en beleid

De Aanvullingswet bodem bevat geen bepalingen over archeologie. De leden van de **VVD**-fractie vragen hiernaar. Dit wetsvoorstel vult de Omgevingswet aan, die wel bepalingen over archeologie bevat. De Erfgoedwet, waar deze leden ook naar vragen, en (het stelsel van) de Omgevingswet zijn in die zin complementair en borgen samen de implementatie van het verdrag van Valletta.

Een aantal specifieke bepalingen over de archeologische monumentenzorg dat niet direct of niet uitsluitend gerelateerd is aan de fysieke leefomgeving staat in de Erfgoedwet. Deze wet bevat de relevante definitiebepalingen, regelt de aanwijzing van (archeologische) rijksmonumenten, de subsidieverstreking voor instandhouding daarvan, het stelsel voor de certificering om het professioneel verrichten van opgravingen te borgen, de meldingsplicht voor archeologische vondsten en waarnemingen, de eigendom van archeologische vondsten, de archeologische depots en de informatievoorziening via een archeologisch informatiesysteem.

In het stelsel van de Omgevingswet zijn geregeld: de borging van het belang van de archeologische monumentenzorg via het omgevingsplan en de grondexploitatie, de vergunningverlening voor het verstoren van archeologische (rijks)monumenten, inclusief de aanvraagvereisten voor aanvragen om omgevingsvergunningen voor dergelijke activiteiten, de voorschriften die in het belang van de archeologische monumentenzorg aan omgevingsvergunningen kunnen worden verbonden en de schadevergoedingsbepalingen, de gedoogplicht tot het toestaan van betreding van terreinen voor noodzakelijk archeologisch onderzoek, en de regeling voor archeologische toevalsvondsten van algemeen belang.

De leden van de **CDA**-fractie zouden graag zien dat taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van grondwater expliciet worden en niet voor tweërlei 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 kaderrichtlijn water-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 deze leden. 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.

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het onderdeel *Verantwoordelijkheden grondwater in relatie tot bodemverontreinigingen* eerder in deze nota.

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 een-op-een zullen worden overgenomen.

Bij hergebruik van grond of baggerspecie in een diepe plas moet, binnen het huidige recht, worden voldaan aan de algemene regels van het Besluit bodemkwaliteit. Tevens moet een initiatiefnemer voldoen aan de zorgplicht op grond van artikel 7 van het Besluit bodemkwaliteit. De Circulaire en de Handreiking voor de herinrichting van diepe plassen bieden hiervoor een aanvullend milieu-hygiënisch toetsingskader. Ik heb het voornemen om dit toetsingskader in de Omgevingswet op te nemen door middel van het Aanvullingsspoor bodem. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de nieuwste inzichten. Hiervoor is een nieuw milieu-hygiënisch toetsingskader beschikbaar dat beter aansluit bij de doelstellingen van de kaderrichtlijn water. Nieuwe technische inzichten maken dit mogelijk. Hiermee kan nog beter de invloed van de toepassing van grond en/of baggerspecie op de kwaliteit van het oppervlaktewater en het grondwater worden bepaald.

Op 14 juni 2018 heeft er een Kamerdebat plaatsgevonden over het toepassen van grond in diepe plassen. In dit debat is door de regering toegezegd een evaluatie uit te voeren naar de kaders die daarop van toepassing zijn. De regering zal op basis van de evaluatie bezien of aanpassing van de regelgeving nodig is.

Verhouding tot privaatrecht; verhaalsrecht

Privaatrechtelijk aansprakelijkheidsrecht, waar de leden van de **VVD**-fractie een vraag over stellen, dateert van voor het publiekrechtelijke kader voor bodem(sanering) en is daar altijd naast blijven bestaan. Op dat vlak worden geen grote verschuivingen verwacht als gevolg van dit wetsvoorstel, zo kan ik antwoorden in reactie op de vraag van deze leden. Ongeacht het eventuele bestaan van een publiekrechtelijke regeling was en is het privaatrecht een mogelijkheid waarmee burgers of bedrijven anderen kunnen aanspreken op het veroorzaken van schade door doen of nalaten. Daarbij geldt wel de kanttekening dat in het aansprakelijkheidsrecht altijd de vraag zich voordoet wat de geleden schade is: tot op zekere hoogte zou die schade kunnen liggen in verminderde functionaliteit van een perceel. Echter, in de aangehaalde jurisprudentie bestond de schade vooral uit het ontstaan van een saneringsplicht voor de eigenaar van het

perceel dat de verontreiniging ontving. Een dergelijke saneringsplicht schrijft het Rijk in de toekomst niet meer voor en om die reden wordt in beginsel een neutraal effect verwacht.

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