

Vergaderjaar 2010–2011

32 712

Wijziging van de Wet bodembescherming (Gebiedsgerichte aanpak van de verontreiniging van het diepere grondwater)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 20 juni 2011

Algemeen

Graag wil ik de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu en de betrokken fracties danken voor hun voorbereidend onderzoek met betrekking tot de wijziging van de Wet bodembescherming (hierna: Wbb) strekkend tot het mogelijk maken van een gebiedsgerichte aanpak van de verontreiniging van het diepere grondwater. Ik constateer dat de fracties in het algemeen positief staan ten opzichte van deze wetswijziging, mits de vragen afdoende worden beantwoord. Onderstaand wordt hier nader op ingegaan.

Een belangrijke vraag van diverse fracties is waarom dit wetsvoorstel dat vooruitloopt op een fundamentele wijziging van de Wbb niet een integraal onderdeel kan zijn van die fundamentele wijziging. Er zijn hiervoor diverse redenen. Ten eerste ligt er een convenantafpraak (convenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties van juli 2009 tussen IPO, VNG, UvW en Rijk; hierna: het convenant). Hierin gaat het Rijk de verplichting aan om zo snel mogelijk naast de gevalsaanpak een gebiedsgerichte aanpak te introduceren. Dat heeft te maken met het feit dat voor de uitvoering van de convenantafspraken snelle invoering van een gebiedsgerichte aanpak nodig is, omdat de gevalsgerichte benadering uit de Wbb niet altijd kan worden gevolgd omdat er problemen zijn om het geval van verontreiniging goed af te bakenen. De essentie van een gebiedsgerichte aanpak is dat de gevallen niet hoeven te worden afgebakend. Daarnaast loopt er in de praktijk een aantal initiatieven tot gebiedsgericht beheer, die, om te voorkomen dat stagnatie optreedt, gefaciliteerd worden door de wetswijziging. Voorts wordt de haalbaarheid van de convenantafspraken in verband met de te verwachten financiële besparingen bij een gebiedsgerichte aanpak sterk vergroot.

Er is afgesproken dat voor 2015 de spoedlocaties zijn aangepakt dan wel een saneringsaanpak in de steigers staat. Daarom moet er zo snel mogelijk een wetsvoorstel liggen dat dit alles mogelijk maakt. De lopende initiatieven gaan uit van een goede samenwerking tussen betrokken

partijen en een vrijwillige deelname van de saneringsplichtige bedrijven. Daarbij geldt dat het opleggen van verplichtingen in het wetsvoorstel tot een dusdanige complexiteit zou leiden dat snelle wetgeving uitgesloten zou zijn. Vandaar dat voor een tweeslag is gekozen. Het vervolg van eventuele wetgeving voor het onderdeel gebiedsgerichte aanpak krijgt een plek in de fundamentele herziening van de Wet bodembescherming. Voorzien wordt thans, dit ook in antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de CDA-fractie, dat halverwege 2013 de fundamentele herziening van de Wbb aan de Kamer zal worden aangeboden. Ik maak daarbij overigens een voorbehoud, omdat er een traject loopt om een herziening van het omgevingsrecht te introduceren. De wijziging van de Wbb zal hierop aansluiten.

De essentie van een gebiedsgerichte aanpak (hier vragen vele partijen naar, zoals de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren en van de SP) is niet dat er niets gebeurt. Hoewel de gebiedsgerichte aanpak zich niet rechtstreeks richt op sanering van de bronzones (het dichtdraaien van de kraan), wordt wel degelijk beoogd om de aanpak van die bronzones te bevorderen. Om dit te bewerkstelligen zullen overeenkomsten worden gesloten met de deelnemers aan de gebiedsgerichte aanpak waarin zij zich verplichten de bronzone aan te pakken.

Dat is al meer dan er nu gebeurt. Juist omdat de aanpak tot nu toe gevalsgevijs is. Bij deze verspreiding van verontreiniging in de ondergrond zijn de gevallen vaak noch te onderscheiden noch af te bakenen, tenzij tegen onevenredig hoge kosten. Vervolgens wordt bij de gebiedsgerichte aanpak in de bovengrond een (ruimtelijke) grens afgebakend waarbuiten de verspreiding niet mag komen. Hiertoe wordt gemonitord. Tevens worden kwetsbare objecten binnen het gebied beschermd en wordt het natuurlijke afbraakproces bijvoorbeeld door in situ maatregelen bevorderd. Ingeschat wordt dan ook dat door deze aanpak meer saneringen plaats zullen gaan vinden, temeer omdat deze aanpak ook nog tot kostenbesparing kan leiden en het kabinet het voornemen heeft om afkoop van het langdurige beheer van de pluim voor een bedrijf mogelijk te maken. De facto betekent dit ook een juridische vrijwaring voor verdere aansprakelijkheid voor het beheer van de pluim. Deze is immers afgekocht.

De leden van de SP-fractie informeren naar enkele definities. De opinie van deze leden wordt gedeeld dat niet definities van belang zijn, maar bevordering van de saneringen prioriteit heeft als ook het wegnemen van onaanvaardbare risico's. Echter zonder goede definiëring geen wetgeving. Zoals uit de 4 lijnen van gebiedsgerichte aanpak blijkt (aanpak van de bronzone, dus kraan dicht, beheer van de pluim, bescherming kwetsbare objecten en bevorderen natuurlijke afbraak) is het niet zo dat de verontreiniging blijft zitten. Maar het is in ieder geval zo dat risico's voor het ecosysteem en het grondwater worden beheerst en binnen het regime van de Wbb is beheersen een vorm van saneren. Voor de lijst van spoedgevallen gelden de afspraken van het convenant om deze locaties zo snel mogelijk te gaan saneren of beheren. Voor diep weggezakte verontreiniging geldt nu juist dat de gebiedsgerichte aanpak gaat zorgen dat deze verontreiniging zich niet buiten een afgebakend gebied zal gaan verspreiden, tevens moeten kwetsbare objecten worden beschermd, zoals drinkwaterinnamepunten. De gebiedsgerichte aanpak heeft in de situatie van gemengde pluimen daarmee een aanzienlijke meerwaarde ten opzichte van de gevalsgesichte benadering.

Als gezegd, dit ook als antwoord op vragen van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren, beheren is ingevolge de Wbb een vorm van saneren en deze nieuwe aanpak zal het aantal saneringen doen toenemen, juist ook omdat de problematiek technisch, juridisch en financieel meer

beheersbaar wordt. Reeds lange tijd is het concept van volledige verwijdering van bodemverontreiniging verlaten en vervangen door een functiegerichte aanpak, juist ook om een meervoudig instrumentarium te hebben bij de aanpak van bodemverontreiniging. Het staat buiten kijf dat de voorkeur van iedereen volledige verwijdering betreft, maar dat is onrealistisch bevonden, omdat dat zowel technisch als financieel en juridisch onhaalbaar is gebleken.

De contouren van het door het bevoegd gezag af te bakenen gebied zijn inderdaad van belang om tot een gewenste aanpak te komen. Uit de huidige initiatieven blijkt dat een gebiedsgerichte aanpak vraagt om maatwerk. In het wetsvoorstel is er bewust voor gekozen om het begrip gebied niet te definiëren en ook geen criteria op te nemen voor de bepaling van de begrenzing van het gebied. Dit maakt het mogelijk voor het bevoegd gezag om maatwerk te leveren, nu het om diverse situaties kan gaan waarvoor de gebiedsgerichte aanpak kan worden ingesteld. Tevens sluit dit goed aan bij de decentralisatiegedachte. Net als bij de gevalsgerichte aanpak speelt bij de gebiedsgerichte aanpak de bescherming van kwetsbare objecten een belangrijke rol. Deze vloeit overigens ook voort uit de Kaderrichtlijn water en de Grondwaterrichtlijn. Tevens wordt dit uitgangspunt meegenomen in de circulaire bodemsanering.

Relatie tot Europese richtlijnen

De leden van de PVV-fractie informeren naar een eventuele Nederlandse kop op de Kaderrichtlijn water of de Grondwaterrichtlijn. Daarvan is geen sprake. De huidige wetgeving inzake bodemsanering voldoet aan de eisen van deze richtlijnen, maar in gebieden waar veel verontreinigingen door elkaar lopen, ontstaan toch patstellingen waardoor op termijn niet kan worden gewaarborgd dat ook feitelijk aan de eisen wordt voldaan. Met name eisen de richtlijnen dat wordt voorkomen dat verontreiniging zich verspreidt. De maatregelen die moeten worden genomen om dit tegen te gaan, blijven nu soms achterwege omdat niet duidelijk is wie voor elk van de afzonderlijke verontreinigingsgevallen verantwoordelijk is en dus de noodzakelijke maatregelen moet nemen. Dit vraagt een beter georkestreerde aanpak. De gebiedsgerichte aanpak voorziet in een oplossing waardoor een patstelling kan worden doorbroken en feitelijk de maatregelen kunnen worden genomen die nodig zijn om aan de eisen van de richtlijnen te voldoen. In die zin draagt deze aanpak bij aan de implementatie van de Kaderrichtlijn water en de Grondwaterrichtlijn. Volgens het Europese recht moet de nationale regelgeving niet alleen op papier in overeenstemming met de richtlijnen zijn, maar moet de toepassing daarvan tevens er toe leiden dat de door de richtlijnen beoogde doelstellingen daadwerkelijk worden gerealiseerd.

De leden van de SP-fractie vragen om een nadere duiding van de termen significante toename en enige toename van concentratie van een verontreinigde stof in het grondwater zoals deze in de memorie van toelichting zijn opgenomen. Deze termen zijn afkomstig uit de Grondwaterrichtlijn en daarbij behorende documentatie. In het kort gezegd komt het erop neer dat er sprake moet zijn van meer dan een verwaarloosbare lozing wil er van een significante toename kunnen worden gesproken. Voor de precies inhoud van deze termen wordt naar deze documenten verwezen.

De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze de boring naar schaliegas onder artikel 6, lid 1 van de Grondwaterrichtlijn valt, aangezien zij verwachten dat door die boringen flinke hoeveelheden vervuild water in de bodem worden gebracht. Schaliegas zit in ondergrondse lagen die een slechte doorstroming hebben. Om te zorgen dat het gas wel naar de

put gaat stromen, worden kunstmatig barsten in die lagen aangebracht. Deze techniek wordt fracking genoemd en wordt bewerkstelligd door water onder hoge druk de grond in te pompen. Samen met dit water worden onder andere zand (om de barsten open te houden) en additieven (chemicaliën) mee de grond ingepompt. De aardlagen die dit in Nederland betreft bevinden zich meestal meer dan 1 000 meter onder het grondwaterniveau, waardoor het vrijwel uitgesloten is dat vervuiling van het grondwater optreedt. Staatstoezicht op de Mijnen houdt toezicht op het boorproces en het fracken. In antwoord op de Kamervragen van het lid Jansen (SP), ingezonden op 28 april 2011, wordt uitgebreider op deze materie ingegaan.

Informatie

De leden van de VVD-fractie informeren naar de mogelijkheid om informatie over bodemverontreiniging op te nemen in de Basis Registratie Ondergrond (BRO). Het kabinet staat hier positief tegenover. Of hiertoe wordt overgegaan, is inderdaad mede afhankelijk van de toename van administratieve lasten. Dit zal in het kader van de BRO worden gezien en is ook onderwerp van (ACTAL) onderzoek. De suggestie van de VEWIN wordt als gezegd met een positieve grondhouding ontvangen. Uit de ambtelijke gesprekken met de VEWIN tot nu toe blijkt niet duidelijk hoe groot het probleem is. De afspraak is dat dit nader geïnventariseerd zal worden.

Overigens wordt dezerzijds samengewerkt met het bevoegd gezag aan het opzetten van een databank voor bodemverontreiniging. Er is namelijk al heel veel informatie, alleen is deze erg verspreid en zijn er onderling nogal wat verschillen. Het streven is om hierover afspraken te maken in het kader van een gemeenschappelijke informatievisie. Decentrale websites met bodeminformatie zijn thans overigens al vrijwel bij elk bevoegd gezag beschikbaar.

De relatie tot enige andere regelingen

De leden van de VVD-fractie en de PvdA-fractie als ook de CDA- en de PVV-fractie informeren naar de staatssteunaspecten, die mogelijk bij deze benadering spelen. Hierbij is het van belang te vermelden dat de huidige subsidieregeling, de bedrijvenregeling, het uitgangspunt vormt en al bij Brussel is aangemeld en is goedgekeurd. De afkoopsommen moeten dus in relatie zijn met de in deze regeling door Brussel goedgekeurde percentages. Nu zien we dat bij de lopende initiatieven van gebiedsgerichte aanpak andere partijen een belang hebben (bijvoorbeeld Warmte-Koude Opslag, WKO) en bereid zijn om een financiële bijdrage te betalen. Indien te lage afkoopsommen worden vastgesteld mag dit niet met extra overheidsgeld worden gefinancierd maar moet dit door derden worden opgebracht.

Het kabinet verwacht niet dat de Europese Commissie alsnog het verzoek zal doen de wetgeving aan te passen, mits de reeds goedgekeurde regeling maar uitgangspunt is. Het kabinet is voornemens om de gebiedsgerichte aanpak integraal met Brussel te bespreken, zodat individuele aanmelding niet nodig zal zijn. Bij het pakket van de aanmelding van de bedrijvenregeling (bedrijvenregeling is een onderdeel van het Besluit financiële bepalingen bodemsanering) is de de minimis regeling betrokken geweest. Deze heeft ook een belangrijke rol gespeeld bij de generieke aanpak van de textielbedrijven, waarvoor het vorige kabinet had gekozen (Bosatex-convenant).

De leden van de SP-fractie informeren naar de vaststelling van de kosten en de toedeling daarvan. In het wetsvoorstel is geen verplichting opgenomen voor deelnemers aan de gebiedsgerichte aanpak om een financiële bijdrage aan deze aanpak te leveren. Deze optie zal in de

volgende fase van de ontwikkeling van de gebiedsgerichte aanpak aan de orde komen. In het kader van het onderhavige wetsvoorstel was dit een te ingrijpend instrument. Saneringsplichtigen kunnen publiekrechtelijk worden gevrijwaard, mits zij hun medewerking aan de gebiedsgerichte aanpak verlenen. Hiertoe behoort het betalen van een financiële bijdrage. Deze verplichting zal worden neergelegd in een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de saneringsplichtige en de initiatiefnemer van de gebiedsgerichte aanpak. Dit bestuursorgaan zal de kostensleutel met de bedrijven overeen moeten komen en tevens de ingebrachte gelden gaan beheren.

Gebiedsgerichte aanpak

De leden van de CDA-fractie vragen of van deze regeling een impuls uit zal gaan naar nieuwe technieken en innovaties. Mijn inschatting is dat dit zo zal zijn, met name omdat er sprake is van enerzijds de toenemende behoefte van het op een goedkope manier in beeld brengen van het risico van verspreiding van de verontreiniging gerelateerd aan de gebruiksfunctie en anderzijds van het bevorderen van de natuurlijke afbraak. Daar kunnen nieuwe technieken een rol bij spelen. De gebiedsgerichte aanpak beoogt vooral in combinatie met WKO om beweging te brengen bij verontreinigingen waar sprake is van door elkaar lopende pluimen van verontreiniging in het grondwater. Dit soort verontreinigingen komt het meeste voor bij (oude) bedrijventerreinen. Dit soort terreinen wordt nogal eens aangetroffen in de ring rond binnensteden waar vroeger de bedrijvigheid zat, maar ook in binnensteden zelf. De verwachting is dat de mogelijkheid van deze aanpak inderdaad beweging bij dit soort terreinen zal bevorderen. Er is van deze aanpak nog niet veel casuïstiek. Er zijn wel enkele pilots gaande, bijvoorbeeld in Utrecht Centrum en in Eindhoven in het kader van de Crisis- en herstelwet. Vooralsnog blijken besparingen van ca. 60% mogelijk. Met dit soort besparingen kunnen budgetten voor meer gevallen ingezet worden.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen naar de toegevoegde waarde van een gebiedsgerichte aanpak. Deze aanpak vormt een aanvulling op het bestaande instrumentarium, dus de gevals aanpak en de clusteraanpak. De gebiedsgerichte aanpak biedt een oplossing voor situaties waarin de gevals aanpak en de clusteraanpak geen optimale oplossing bieden. De toe te passen aanpak zal steeds met zorg worden gekozen. Het gezag dat het initiatief tot de gebiedsgerichte aanpak neemt heeft daarin een bepalende positie. Daarom wordt de vrees gedeeld van de leden van deze fractie dat de voorgestane aanpak tot meer complexiteit zal leiden. Immers de beïnvloedingsmogelijkheden van de betrokken bestuurorganen worden uitgebreid, juist om waar tot nu toe stagnatie was bij meervoudige grondwaterverontreinigingen een aanpak op gang te brengen.

De te beschermen functies

De leden van de fracties van VVD, CDA en PvdA informeren naar de relatie tussen bodemsanering en drinkwaterwinning. Drinkwaterinnamepunten zijn kwetsbare objecten en dus moeten saneringsmaatregelen worden genomen om deze te beschermen bij een gebiedsgerichte aanpak. Verder gelden bij drinkwater geen bijzondere regels. De Wbb is van toepassing en geeft het bevoegd gezag de mogelijkheid om een verontreiniging in een drinkwatergebied als kwetsbaar object te benoemen. Indien er sprake is van onaanvaardbare risico's kan er worden beschikt en gesaneerd. Via de Wbb worden de belangen van de VEWIN voldoende gediend. De leden van de SP-fractie informeren naar de rol van de waterschappen als het gaat om historische verontreinigingen. In het kader van de Wbb zijn de

waterschappen geen bevoegd gezag en hebben zij dus geen directe rol bij de aanpak van bodemverontreiniging. Provincies en (grote) gemeenten zijn daartoe als bevoegd gezag aangewezen. In het kader van de Waterwet heeft het waterschap wel een verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het grondwater en zijn zij een relevante partij bij de gebiedsgerichte aanpak. Een waterschap kan als initiatiefnemer optreden voor een gebiedsgerichte aanpak.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren constateren dat de interventiewaarden uit de Wbb niet zijn afgestemd op de normen die voor de productie van drinkwater gelden. Deze mening wordt niet gedeeld omdat het om verschillende zaken gaat. De interventiewaarden worden vastgesteld op basis van humane en ecotoxicologische grondslagen. De laagste van deze twee bepaalt de hoogte van de interventiewaarde. De interventiewaarde is een triggerwaarde waarmee een generiek beschermingsniveau in Nederland wordt beoogd. De normen voor de productie van drinkwater zijn gebaseerd op humane grondslagen en wijken dus veelal af van de interventiewaarden.

Vervolgens vragen dezelfde leden naar de integratie van WKO en sanering van verontreinigd grondwater. Het toepassen van WKO is vaak een ideale gelegenheid voor koppeling aan saneringsmaatregelen. Een mooi voorbeeld hiervan is het pilotproject Striip S in Eindhoven. Daar wordt de ontwikkeling van WKO ingezet als saneringsmaatregel; beluchten en rondpompen van water is meestal een effectieve maatregel om concentraties van vluchtige stoffen in het grondwater te verminderen. Het voornemen bestaat om in het kader van de gezamenlijke kennisagenda, die in het convenant Bodem is afgesproken, verdergaand onderzoek naar deze samenhangen te laten doen.

Criteria voor instelling van een gebiedsgerichte aanpak

De leden van de CDA-fractie vragen naar een toelichting op de criteria voor instelling van een gebiedsgerichte aanpak. De criteria voor instellen van gebiedsgericht beheer zijn met opzet abstract en ruim geformuleerd teneinde het bevoegd gezag ruimte te gunnen om al dan niet tot toepassing van deze nieuwe saneringsaanpak over te gaan. Deze criteria kunnen door het bevoegd gezag aan de hand van concrete omstandigheden worden ingevuld. Het voornoemde past binnen de decentralisatiegedachte.

Initiatiefnemer en het bevoegd gezag

De leden van de PvdA-fractie vragen om een toelichting op de keuze om het initiatief voor aanvragen van gebiedsgericht beheer te laten aan een willekeurig bestuursorgaan. Het initiatief voor een gebiedsgerichte aanpak is open gelaten aan een willekeurig bestuursorgaan omdat zowel provincie als gemeente als waterschap een verantwoordelijkheid hebben aangaande het grondwater. Afhankelijk van de problematiek in een specifiek gebied kan dit een ander bestuursorgaan zijn. De lopende initiatieven wijzen dit uit. De in dit wetsvoorstel gekozen aanpak is gebaseerd op samenwerking tussen alle betrokken partijen. Tegen die achtergrond maakt het niet uit wie het initiatief neemt. Een particuliere initiatiefnemer kan altijd via een overheid aankaarten of gebiedsgericht beheer bij zijn casus niet relevant kan zijn. De privaatrechtelijke aspecten rondom gebiedsgericht beheer moeten eerst nader verkend worden, alvorens andere initiatiefnemers dan overheden kunnen worden benoemd. Het onderhavige wetsvoorstel gaat uit van vrijwilligheid. Er is inderdaad een mogelijkheid dat in de praktijk het bestuursorgaan geen initiatief wil nemen, maar dezerzijds bestaat er voldoende vertrouwen in

bijvoorbeeld de samenwerking tussen provincies en gemeenten om er vanuit te gaan dat, indien er in die situatie sprake is van meerwaarde van een gebiedsgerichte aanpak, de interbestuurlijke samenwerking dan toch tot effectieve afspraken gaat leiden.

De leden van de CDA-fractie willen een toelichting op de term bevoegd gezag. De term «bevoegd gezag Wbb» omvat de 12 provincies en 29 grote gemeenten. Deze zijn als bevoegd gezag aangewezen voor de uitvoering van bodemsaneringstaken. In de bijlage zijn de bevoegd gezag gemeenten opgenomen (bijlage I). Bij de fundamentele herziening van de Wbb in relatie tot gebiedsontwikkeling staat het bevoegd gezag Wbb ter discussie. Het is nu nog te vroeg om hier een lijn neer te zetten.

De leden van de CDA-fractie vragen om in te gaan op de mogelijkheid dat een overheidsorgaan een overheids-NV creëert om gebiedsgericht beheer uit te voeren. Helder moet zijn dat de verschillende overheidsorganen een eigen verantwoordelijkheid hebben voor de kwaliteit en kwantiteit van het grondwater. Een private partij kan dit niet overnemen. Dit betekent dat formeel de gebiedsbeheerder een overheidsorgaan is. De uitvoering daarentegen kan wel gedelegeerd worden naar een private partij. Die mogelijkheid bestaat en wordt thans al toegepast bijvoorbeeld bij nazorg. Een overheid kan hiervoor ook kiezen bij gebiedsgericht beheer, maar de verantwoordelijk blijft bij die overheid en niet bij de overheids-NV. Deze voert slechts uit. Een concreet voorbeeld vormt het Rotterdamse Havenbedrijf (100% overheidsaandelen). Rotterdam heeft samen met het Havenbedrijf laten weten belangstelling te hebben voor gebiedsgericht beheer. Onlangs heb ik voor het voorbereiden hiervan een toezegging van € 5 mln. aan Rotterdam gedaan.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren maken zich zorgen over het halen van de milieudoelen met de voorliggende aanpak. Deze zorg wordt niet gedeeld. De aanpak kan de stagnatie bij met name sanering van bedrijventerreinen doorbreken. Dit is ook in het belang van het bevoegd gezag en dit zal dus, zijn belang dienend, overgaan tot aanpak. In de praktijk wordt bij het bevoegd gezag een positieve houding aangetroffen ten opzichte van dit instrument. Waarborgen voor aanpak van saneringen zijn voorzien in de Wbb. Er is sprake van evaluatievoorschriften en ook de Inspectie houdt toezicht. Daarnaast moeten zowel onderzoeken als het saneringsplan aan strikte eisen voldoen. Er is geen sprake van terugkoppeling naar het Rijk. Het beleid is grotendeels gedecentraliseerd. Het Rijk heeft wel een zekere mate van systeemtoezicht en de Kamer wordt hierbij geïnformeerd over de voortgang van de saneringsoperatie. Het bevoegd gezag ter zake legt uiteraard verantwoording af aan respectievelijk provinciale staten of de gemeenteraad. Beheerplannen zijn een instrument dat wordt toegepast als de sanering gaat starten. Het opmaken van een beheerplan is dus daarmee het tegenovergestelde van stagnatie of uitstel. Hieraan kan nog worden toegevoegd dat in het wetsvoorstel de mogelijkheid is opgenomen om nadere uitvoeringsregels op te stellen indien dit in de toekomst wenselijk wordt geacht. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen ten aanzien van een aantal specifiek in het wetsvoorstel benoemde onderwerpen regels worden gesteld. Een voorbeeld van zo'n onderwerp is de onderdelen die in het beheerplan moeten worden genomen.

De uitvoering van het plan en de overname van de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid voor een verontreiniging van het grondwater

De leden van de CDA-fractie vragen om nadere toelichting van het geval dat extra kosten niet zijn opgenomen in het plan. De inschatting van de kosten voor de aanpak van de bronzone zijn nauwkeurig te bepalen.

Daarentegen zijn de kosten voor het beheer van het verontreinigd grondwater veel moeilijker in te schatten. Dit betekent dat als grondslag voor het gebiedsplan voldoende onderzoek moet worden gedaan en dat op basis hiervan ook een goede inschatting van de financiële middelen moet worden gemaakt. Het moet dus een gedegen plan zijn om inderdaad later niet voor onvoorziene kosten komen te staan. In het plan zal dus ook een kostenpost moeten worden opgenomen om dit risico te dekken. De wijze waarop tot afkoop van de verontreiniging van het grondwater wordt overgegaan is aan het bevoegd gezag en heeft een privaatrechtelijk karakter. In dit contract worden afspraken gemaakt over de financiering. Het is duidelijk dat een bedrijf alleen geïnteresseerd is in deelname als het ook definitief van de haak is en niet later alsnog een financiële claim krijgt. In de praktijk zullen dus afspraken worden gemaakt over risico's of dat in de afkoopsom een risicopercentage wordt meegenomen. Kostenbeheersing is in het belang van alle partijen die aan het bestuurlijke arrangement deelnemen. In het voorliggende wetsvoorstel wordt uitgegaan van vrijwillige medewerking van de saneringsplichtige, juist omdat deze ook gediend is met bedrijfszekerheid.

In de Wbb is overigens een mogelijkheid opgenomen tot effectuering van een saneringsplicht bij spoedeisende locaties. Dus als ultimum remedium kan dit instrument worden ingezet. Dit instrument kan echter niet worden ingezet bij niet spoedeisende locaties en het kan zijn dat deze ook aan worden getroffen in het ruimtelijk afgebakende beheer gebied. Hier is dan ook samenwerking een must. De vraag over onderscheid tussen de verantwoordelijkheid voor de vervuiling berust vermoedelijk op een misverstand. In de memorie van toelichting wordt bedoeld op het feit dat doordat de pluimen door elkaar lopen, de veroorzaker niet meer traceerbaar is.

Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie informeren naar de risico's bij tegenvallers. Dit risico ligt inderdaad bij het bevoegd gezag als een bedrijf heeft afgekocht en het bevoegd gezag de verantwoordelijkheid voor het beheer over heeft genomen. In de praktijk verwacht de regering dat de risico's via een opslag in de afkoopsom zullen worden afgedekt. Daarnaast is het ook zo, dat er meevallers op kunnen treden, zodat de financiële risico's uitsalderen. Tenslotte moet beseft worden dat beheermaatregelen goedkoper zijn dan saneringsmaatregelen. Het kabinet benadrukt nogmaals dat het bevoegd gezag vrij is om een arrangement met een bedrijf uit te onderhandelen.

Vrijwillige deelname

De leden van de VVD-fractie informeren of er een verplichting tot meewerken kan worden geïntroduceerd. Vooralsnog gaat de regering in dit wetsvoorstel uit van vrijwillige deelname omdat er voldoende positieve prikkels bij deze aanpak zijn voor bedrijven om mee te doen. Eerder al is er op gewezen dat dit tevens ingewikkeld is omdat juist in die situaties waarin de veroorzakers van de verontreiniging niet meer vallen te traceren vaak behoefte is aan het instellen van een gebiedsgerichte aanpak. Zoals in de toelichting bij het wetsvoorstel wordt aangegeven, is dit wetsvoorstel vooral bedoeld om een aantal lopende en in voorbereiding zijnde initiatieven te faciliteren. Er is derhalve voor gekozen om in deze fase geen sturingsinstrumenten in het wetsvoorstel op te nemen die gericht zijn op het in gang zetten van initiatieven die uit zichzelf niet tot stand komen, of op het dwingen van betrokkenen tot samenwerking. Ook is het zo, dat niet alle betrokken partijen aanspreekbaar zijn omdat niet altijd sprake is van spoedeisendheid. Tegen deze achtergrond is een verplichting nu niet noodzakelijk. Toch wordt wel bestudeerd of deze mogelijkheid in het kader van de fundamentele herziening van de Wbb

kan worden geïntroduceerd. Het kan immers gewenst zijn om in een specifiek gebied zekerheid te krijgen in welke mate kwetsbare objecten kunnen worden beschermd. Maar dit ligt te complex voor dit wetsvoorstel.

Met deze schets heb ik ook de desbetreffende vragen van de leden van de PvdA-fractie beantwoord.

De leden van de CDA-fractie vragen naar free-riders gedrag. Dat is inderdaad onder de werking van dit wetsvoorstel niet uitgesloten. Anderzijds wordt uitgegaan van een evident mede deelbelang, dus er ligt een krachtige incentive om wel mee te doen. Het is onvermijdelijk dat de kostenverdeling leidt tot onderhandelingen. Bij één van de eerste pilots (masterplan 't Gooi) is dit reeds gebleken. Wel bestaat het voornemen om te bezien of een instrument kan worden aangereikt voor een kostentoedelingberekening, maar dan nog zal er onderhandeld worden, juist omdat er natuurlijk onduidelijkheid over de gevalsgrootte is en de veroorzaking. Gezien de eerdergenoemde onzekerheden is dit ook volstrekt logisch. Vooral nog wordt uitgegaan van rationaliteit bij de beredenering om mee te doen. Immers deelname aan een gebiedsgerichte benadering scheelt kosten en het bedrijf kan publiekrechtelijk worden gevrijwaard en kan het terrein weer gewoon in de vervreemdingsmarkt brengen, zonder de belasting van bodemverontreiniging. Als dit onvoldoende werkt, kunnen inderdaad verplichtingen worden overwogen, bijvoorbeeld door de saneringsplicht uit de Wbb uit te breiden.

De introductie van verplichtingen en de tijd, die bestudering van de juridische aspecten die daaraan zijn verbonden vergt, verhouden zich niet met de keuze om dit wetsvoorstel conform de afspraken uit het convenant en het regeerakkoord snel in procedure te brengen. Ook heb ik oog voor een snel ontwikkelende praktijk van keuze voor gebiedsgericht beheer, die gefaciliteerd moet worden. Hiermee heb ik ook de vragen van de leden van Christen-Unie-fractie ter zake beantwoord.

De verhouding tussen de nieuwe en de reguliere saneringsregels van de Wbb

De leden van de CDA-fractie vragen nog expliciet naar free-riders gedrag in relatie tot de gevalsdefinitie. Op deze is eerder in de beantwoording al ingegaan. Het gaat niet om deze problematiek als in de memorie van toelichting wordt gesproken over de onmogelijkheid om een specifiek geval van verontreiniging af te bakenen. Met de bewuste passage heeft het kabinet in de toelichting willen benadrukken dat free-riders die niet deel wensen te nemen aan de gebiedsgerichte aanpak door het bevoegd gezag waar mogelijk zullen worden gedwongen om hun verontreiniging via het reguliere saneringsspoor uit de Wbb aan te pakken. De noodzaak tot gebiedsgericht beheer wordt mede ingegeven door het feit dat de gevallen in het grondwater vaak niet specifiek zijn af te bakenen, waardoor problemen ontstaan in verband met de gevalsdefinitie en de sanering stagneert. Zij lopen immers door elkaar en de kosten van onderzoek voor een gevalsafbakening zijn onevenredig hoog en matchen bijna met de saneringskosten.

Naleving en handhaving

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren hebben gelijk als zij stellen dat het monitoren van de verontreiniging cruciaal is voor het beheer. Immers de afspraak is dat als geconstateerd wordt dat kwetsbare objecten worden bedreigd of dat de verontreiniging buiten het ruimtelijk afgebakende gebied komt, er ingegrepen moet worden. Dit kan alleen maar geconstateerd worden aan de hand van goede monitoring. In het beheerplan kunnen afspraken ten aanzien van de wijze en frequentie van

monitoring worden opgenomen. Monitoring geschiedt met behulp van peilbuizen en een monitoringsysteem waarbij een relevant net van peilbuizen aan de grens van het gebied dan wel in de buurt van het kwetsbare object is geplaatst. De peilingen worden in laboratoria getoetst. Er bestaan diverse protocollen voor de monitoring van grondwater. Hieraan kan nog worden toegevoegd dat in het wetsvoorstel de mogelijkheid is opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur regels op te nemen over de wijze van monitoring en evaluatie bij een gebiedsgerichte aanpak.

Gevolgen voor het bedrijfsleven en voor de rijksbegroting

De leden van de VVD-fractie en de PvdA-fractie vragen naar de financiële consequenties van dit wetsvoorstel. De verwachting is dat als deze benadering bij verspreiding van verontreiniging in het grondwater breed gaat worden toegepast de saneringskosten aanzienlijk zullen dalen voor wat betreft de aanpak van de pluimen. De aanpak van de bronzone blijft even duur. Tevens zullen er minder onderzoeksinspanningen hoeven te worden verricht omdat afbakening van het hele geval van de verontreiniging niet langer noodzakelijk is bij een gebiedsgerichte aanpak. Ook dit betreft een kostenbesparing. Deze besparingen treden zowel bij de overheden als bij het bedrijfsleven op. Uit de lopende initiatieven blijkt dat de besparingen kunnen worden geschat, echter met onzekerheidsmarges. In de praktijk moet nog blijken of deze begrote besparingen ook daadwerkelijk gerealiseerd worden. Het kabinet verwacht evidente besparingen, maar wil dit aspect juist voor de fundamentele herziening van de Wbb evalueren. Elk gebied heeft zijn specifieke kenmerken en verontreinigingen. Dit is maatwerk. Dit betekent dat de besparingen per gebied sterk zullen verschillen en dus ook voor de saneringsplichtigen.

De vraag van de leden van de PVV-fractie naar een uitgebreide onderbouwing van de kostenvoordelen kan dan ook niet in detail worden beantwoord. De leden van de PVV-fractie informeren ook naar de reactie van het kabinet op de suggestie van VNO/NCW met betrekking tot de uitbreiding van het gebied dat onder gebiedsgericht beheer zou gaan vallen. VNO/NCW suggereert in haar brief van 15 april, dat het wetsvoorstel alleen betrekking heeft op het diepere grondwater. Dat is juist. Immers in het grondwater raken pluimen gemengd waardoor de problemen ontstaan die vragen om een gebiedsgerichte aanpak. De daarboven gelegen bronzone dient door de saneringsplichtige te worden aangepakt, waarbij de reguliere saneringsregels van toepassing zijn. Het wetsvoorstel verzet zich er overigens niet tegen dat de initiatiefnemer in bijzondere gevallen ook de aanpak van de bronzone overneemt.

Als aangegeven staat het wetsvoorstel in het teken van vrijwilligheid voor wat betreft deelname. De doorwerking van eventuele voordelen naar de rijksbegroting zal pas na de eerder genoemde evaluatie, in de periode 2015–2019, blijken. Immers de gelden voor de huidige programmaperiode 2010 tot en met 2014 zijn in het kader van het Convenant Bodem reeds toegedeeld. Eventuele kostenbesparingen vertalen zich dus naar het bevoegd gezag en dat kan dan meer spoedsaneringen voor hetzelfde geld realiseren. Dat is van belang voor het behalen van de convenantsdoelstellingen.

De leden van de CDA-fractie informeren naar de kosten van het bij elkaar brengen van de saneringsplichtigen. Deze kosten zijn dezerzijds niet en deze zullen overigens per gebied anders zijn. Dit valt onder de reguliere taak van de initiatiefnemer. Het toepassen van nieuwe technieken in het kader van een gebiedsgerichte aanpak ligt inderdaad in de lijn der verwachtingen en kan ook nog tot kostenbesparingen leiden. Deze

ontwikkeling zal echter door het bedrijfsleven zelf en de initiatiefnemer ter hand moeten worden genomen, al dan niet in samenwerking met het bevoegd gezag Wbb en andere betrokken partijen. Als gesaneerd is door het bedrijfsleven op grond van gevalsafbakening, hetgeen in een meerderheid van de gevallen zal zijn gebeurd en er is door het bevoegd gezag een eindbeschikking gegeven, is een sanering afgehandeld en klaar. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren signaleren dat de TCB twijfels heeft omtrent de besparingen. De TCB benadrukt dat bij een gebiedsgerichte aanpak een goede en langjarige monitoring noodzakelijk is en is daarom nog niet overtuigd van de besparingen. Deze zorg voor een goede monitoring wordt gedeeld, maar tegelijkertijd worden overall met deze aanpak toch evidente besparingen verwacht. Natuurlijk zijn er inderdaad marges in de besparingen, mede omdat dit ook gebiedsafhanke-lijk is en afhankelijk van de situatie van het grondwater.

De leden van de PVV-fractie vragen naar stimuli om de bronzone aan te pakken. Hoewel de gebiedsgerichte aanpak gericht is op het diepere grondwater, beoogt zij wel degelijk mede het saneren van de bronzones te bevorderen. In deze zin is sprake van een brede doelstelling. Gezien het faciliterende karakter van dit wetsvoorstel is ervoor gekozen om de aanpak van de bronzone niet verplicht mee te nemen bij de gebiedsgerichte aanpak. Het aspect van extra verplichtingen zal worden meegenomen bij de fundamentele herziening van de Wbb. Ter compensatie van de publiekrechtelijke vrijwaring die ontstaat voor de verontreiniging in het diepere grondwater door deel te nemen aan de gebiedsgerichte aanpak wordt een privaatrechtelijke overeenkomst gesloten met de saneringsplichtige. In deze overeenkomst kan worden opgenomen dat de saneringsplichtige de bronzone aanpakt, met als gevolg dat geen nieuwe verontreinigingen meer in het grondwater worden ingebracht. Wat precies in deze overeenkomsten wordt opgenomen, wordt aan het bevoegd gezag gelaten en niet in dit wetsvoorstel geregeld.

De leden van de SP-fractie betwijfelen of het bevoegd gezag deze nieuwe mogelijkheid effectief zal gaan benutten. Op basis van lopende initiatieven deelt de regering die twijfel niet. In het wetsvoorstel zitten juist de incentives om bij tot nu toe ingewikkelde en complexe verontreinigingen eindelijk wat te kunnen gaan doen. Als gezegd is de aanpak van de bronzone onlosmakelijk verbonden met de gebiedsgerichte aanpak. De leden van Christen-Unie-fractie vragen naar de verplichte aanpak. Deze vraag is al eerder beantwoord.

De voorbereiding van het wetsvoorstel en de begeleiding van de invoering

De leden van de PVV-fractie, de CDA-fractie en de Partij voor de Dieren vragen naar een evaluatie van de wetgeving, mede in relatie tot de fundamentele herziening. Inderdaad is het kabinet voornemens om te bezien of de gebiedsgerichte aanpak op vrijwillige basis werkt en of er nog extra maatregelen nodig zijn. Deze worden dan meegenomen in de fundamentele herziening.

Artikelsgewijze toelichting

De leden van de Christen-Unie-fractie vragen in hoeverre het voornemen bestaat gebruik te maken van de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur aanvullende regels te stellen. Deze leden vragen voorts waarom er hier niet gekozen is voor een voorhangprocedure.

Het is de wens om de vormgeving van de gebiedsgerichte aanpak zoveel mogelijk overlaten aan de praktijk. Daarom zal terughoudendheid worden betracht bij het stellen van nadere regels. In overleg met het bevoegd

gezag Wbb en initiatiefnemers zal worden gezien in hoeverre er behoefte bestaat aan sturing in de vorm van een algemene maatregel van bestuur. In artikel 92 van de Wbb is de voorhangprocedure van toepassing verklaard op een algemene maatregel van bestuur krachtens de artikelen 6 tot en met 12b (preventieve algemene maatregelen van bestuur), krachtens artikel 36 (vermindering van de functionele eigenschappen van de bodem), artikel 38, tweede lid (saneringsdoelstellingen) en artikel 72 (verplicht bodemonderzoek). Voor een algemene maatregel van bestuur krachtens een ander artikel van de Wet bodembescherming geldt de voorhangprocedure niet. Gelet op de relatief beperkte betekenis van een algemene maatregel van bestuur krachtens het voorgestelde artikel 55h, is er geen aanleiding gezien tot het doen van een voorstel om artikel 55h in artikel 92 toe te voegen.

Overig

De leden van de PvdA-fractie vragen nog naar een verband met geothermieprojecten. Dezerzijds wordt ingeschat dat er vanuit het gebiedsgerichte beheer geen consequenties zijn voor geothermieprojecten. Immers gebiedsgericht beheer speelt zich af in het eerste en tweede watervoevende pakket en geothermie speelt zich af in bronnen op minimaal 2 km diepte. Geothermie heeft wel een ruimtelijk beslag in de bodem en de ondergrond, dus in het kader van duurzame ruimtelijke gebiedsontwikkeling zullen er wel afwegingen moeten worden gemaakt in verband met de schaarse beschikbare ruimte.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma

Provincies:

Alle provincies.

Gemeenten:

Alkmaar, Almelo, Amersfoort, Amsterdam, Arnhem, Breda, Den Haag, Deventer, Dordrecht, Eindhoven, Emmen, Enschede, Groningen, Haarlem, Heerlen, Helmond, Hengelo, 's-Hertogenbosch, Leeuwarden, Leiden, Maastricht, Nijmegen, Rotterdam, Schiedam, Tilburg, Venlo, Utrecht, Zaanstad, Zwolle.