

Gebiedsgerichte aanpak van verontreinigd grondwater

Reflectie op de voorgestelde wijziging van de Wet bodembescherming

3

De sanering van grootschalige grondwaterverontreinigingen komt maar moeilijk van de grond. Dit is voor het kabinet aanleiding geweest met het voorstel tot wijziging van de Wet bodembescherming van 25 maart 2011 te komen waarmee grootschalige en complexe grondwaterverontreinigingen gebiedsgericht kunnen worden aangepakt.² Met het wetsvoorstel wordt beoogd de grootste belemmeringen voor een gebiedsgerichte aanpak van grondwaterverontreinigingen weg te nemen. Het wetsvoorstel is dan ook vooral bedoeld om een aantal lopende en in voorbereiding zijnde initiatieven te faciliteren. Bovendien wordt hiermee invulling gegeven aan de afspraak die hiertoe is vastgelegd in het 'Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak van spoedlocaties'.³ Pas in een volgende fase zal een fundamentele herziening van de bodemregelgeving in relatie tot gebiedsontwikkeling plaatsvinden, waarmee een integrale afweging op gebiedsniveau tussen bodemverontreiniging en andere aspecten, zoals bodemenergie en ondergronds bodemgebruik, mogelijk wordt gemaakt.

1. Inleiding

De gebiedsgerichte aanpak van de verontreiniging van het diepere grondwater vormt een aanvulling op het bestaande instrumentarium en de huidige gevalsgerichte benadering wordt daarom niet vervangen.⁴ In plaats daarvan zal de gebiedsgerichte aanpak als alternatief staan naast de reeds bestaande gevalsgerichte en clustergerichte aanpak in de Wet bodembescherming om een oplossing te bieden voor situaties waarin de gevals- en clusteraanpak geen optimale oplossing verschaffen.⁵ Bij de gevalsgerichte aanpak worden gevallen van ernstige bodemverontreiniging zelfstandig onderzocht en gesaneerd, terwijl met hulp van de clusteraan-

pak een aantal individuele gevallen van ernstige verontreiniging gezamenlijk kan worden aangepakt.⁶ Bij de gebiedsgerichte aanpak van verontreinigingen in het diepere grondwater zijn de individuele gevallen van verontreiniging niet langer het vertrekpunt, maar gaat het om al het grondwater in het betreffende gebied. De gebiedsgerichte aanpak richt zich op de aanpak van het gehele grondwatersysteem binnen het gebied, met alle bekende en onbekende verontreinigingen.

De essentie van een gebiedsgerichte aanpak is dat de gevallen van verontreiniging binnen het aan te wijzen gebied niet hoeven te worden afgebakend.⁷ Medewerking van saneringsplichtigen aan de gebiedsgerichte aanpak geschiedt op vrijwillige basis. Wanneer mocht blijken dat de gebiedsgerichte aanpak op vrijwillige basis niet werkt of dat er nog extra maatregelen nodig zijn dan wordt dit meegenomen in de fundamentele herziening.

Eerst worden de belangrijkste problemen besproken die voor de regering aanleiding zijn geweest om het wetsvoorstel inzake een gebiedsgerichte aanpak van de verontreiniging van het diepere grondwater op te stellen. Daarna wordt het wetsvoorstel nader toegelicht en vervolgens wordt de inhoud van het wetsvoorstel becommentarieerd. In dit kort bestek is het onmogelijk een complete analyse te maken van de wettelijke regeling. Ik volsta daarom met de behandeling van een vijftal aspecten:

- relatie met gevals criterium;
- beheerplan;
- vrijwillige participatie;
- bronlocatie, en
- zorgplicht.

Bijna al deze thema's, met uitzondering van de zorgplicht, spelen in meer of mindere mate ook een rol tijdens de totstandkoming van het wetsvoorstel. In deze bijdrage zal ik hierop mijn eigen visie geven. Ik sluit af met een slotbeschouwing.

¹ Mr. ing. G.J. (Gerrit) Kremers is werkzaam als senior adviseur omgevingsrecht bij PurpleBlue van Tauw B.V. te Deventer. Daarnaast werkt hij onder gastvrijheid van de Universiteit van Utrecht aan een proefschrift over gebiedsgerichte aanpak van verontreinigd grondwater.

² Kamerstukken II 2010/11, 32 712, nrs. 1 en 2.

³ Het convenant is op 10 juli 2009 door IPO, VNG, Unie van Waterschappen, de Ministers van VROM en LNV en de Staatssecretaris van V&W ondertekend en is bij brief van de Minister van VROM aan de Tweede Kamer ter kennis gebracht van 3 september 2009, Kamerstukken II 2008/09, 30 015, nr. 36.

⁴ Kamerstukken II 2010/11, 32 712, nr. 3, p. 13.

⁵ Voor uitgebreidere informatie over de huidige Wet bodembescherming wordt verwezen naar G.J. Kremers, *Praktijkboek Hoofddlijnen bodembeschermingsrecht, Praktijkreeks Bodem*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2008.

⁶ De clusteraanpak is wettelijk geregeld in artikel 42 van de Wet bodembescherming. De tekst luidt als volgt:

'Indien: binnen het grondgebied van een geval van ernstige verontreiniging een ander geval van ernstige verontreiniging is gelegen dan wel zich bevindt van ernstige verontreiniging binnen aan elkaar grenzende grondgebieden voordoen en naar het oordeel van gedeputeerde staten binnen de groep gevallen, bedoeld onder a onderscheidenlijk onder b, met het oog op de aanpak van de verontreiniging voldoende samenhang bestaat, bepalen gedeputeerde staten dat met de sanering van beide gevallen tezelfdertijd wordt begonnen.'

⁷ Kamerstukken II 2010/11, 32 712, nr. 6, p. 1.

2. Aanleiding voor wetsvoorstel

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt erop gewezen dat de aanpak van grondwaterverontreiniging op grond van de vigerende Wet bodembescherming vaak niet op gang komt.⁸ Dat geldt met name voor grootschalige en complexe grondwaterverontreinigingen in oudere binnensteden en industriegebieden. De verontreiniging heeft zich veelal verspreid over een groot gebied en heeft dikwijls diverse oorzaken. In dergelijke grootschalige en complexe verontreinigingssituaties is een gevalsgerichte aanpak door diverse oorzaken juridisch, technisch en/of financieel niet haalbaar, en vaak milieuhygiënisch niet doelmatig. Met betrekking tot de veronderstelde juridische problemen wordt gewezen op vermenging van verontreinigingen in het grondwater ten gevolge waarvan individuele gevallen van verontreiniging niet kunnen worden afgebakend zodat niet kan worden vastgesteld welke veroorzaker voor welk deel van de verontreiniging kan worden aangesproken. Meer in het algemeen geldt dat bij gebreke van duidelijkheid over het gevals criterium een aanpak bij de huidige regels praktisch niet of slechts moeizaam uitvoerbaar is. Dat heeft te maken met het feit dat de Wet bodembescherming uitgaat van een aanpak per geval van verontreiniging (of eventueel een cluster van gevallen), hetgeen een afbakening van het geval vereist. Een ander juridisch probleem is dat het lastig is voor de saneringsplichtige om zijn verontreiniging aan te pakken als de pluim zich heeft verspreid tot buiten zijn eigen terrein.

Naast deze juridische problemen wordt in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel nog gewezen op het kostbare onderzoek dat nodig is om verontreinigingen in kaart te brengen indien dat al mogelijk is en de hoge saneringskosten die de aanpak van individuele gevallen in grootschalige en complexe verontreinigingssituaties zouden gaan vergen. Daar komt bij dat sanering van het diepere grondwater naar individueel geval vaak milieuhygiënisch niet doelmatig is omdat vanuit de beoogde gebiedsontwikkeling dikwijls kan worden volstaan met een functiegerichte en kosteneffectieve sanering van een locatie. In dat geval is een verdergaande sanering van een diepere en verder weggelegen (grondwater)verontreiniging niet doelmatig. Door alsdan verdergaande sanering te eisen kan dit ertoe leiden dat de sanering niet op gang komt en daardoor ook de beoogde ruimtelijke ontwikkeling stagneert.

3. Wetsvoorstel

Algemeen

De volgende elementen van de gebiedsgerichte aanpak worden hierna beknopt toegelicht:

- de reikwijdte van het wetsvoorstel;
- de bevoegdheid tot het instellen van een gebiedsgerichte aanpak en de criteria die gelden voor het gebruik van deze bevoegdheid;

⁸ De weergave in dit hoofdstuk is een samenvatting van hetgeen hierover in hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting is vermeld.

- de doeleinden van een gebiedsgerichte aanpak;
- de toedeling van taken en bevoegdheden en de mogelijkheid van taakoverdracht (initiatiefnemers, bevoegd gezag, uitvoering);
- de verplichting om een beheerplan vast te stellen dat als kader geldt voor de gebiedsgerichte aanpak;
- de overname van publiekrechtelijke verantwoordelijkheid voor een verontreiniging in het grondwater.

Reikwijdte

Omdat het gaat om een vorm van saneren is de nieuwe regeling voor de gebiedsgerichte aanpak geplaatst in hoofdstuk IV van de Wet bodembescherming. In verband met het eigenstandige karakter van de nieuwe regels is gekozen voor opname in een afzonderlijke paragraaf. Ingevolge artikel 55d, tweede lid vinden artikel 29, alsmede de paragrafen 3 en 3a van hoofdstuk IV geen toepassing bij de gebiedsgerichte aanpak. Dit betekent dat de reguliere regels omtrent onderzoek en sanering van historische verontreiniging hierop niet van toepassing zijn, zoals met betrekking tot de vaststelling van een geval van ernstige verontreiniging en de noodzaak om met spoed te saneren, het saneringsplan, het saneringsbevel en de saneringsplicht.

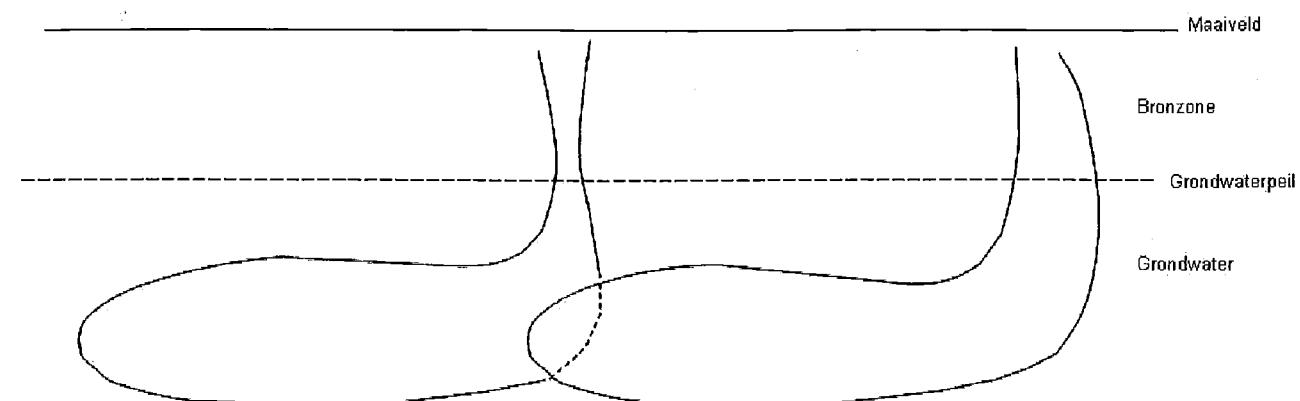
Een 'gebiedsgerichte aanpak' wordt in het wetsvoorstel als volgt omschreven: 'aanpak die is gericht op de sanering van meerdere verontreinigingen van het diepere grondwater in een daartoe aangewezen gebied'.

a. Diepere grondwater

Bij de term 'grondwater' gaat het om de bodemlaag waarin dat grondwater zich bevindt.

De gebiedsgerichte aanpak is beperkt tot het diepere grondwater, waarmee het grondwater wordt bedoeld dat zich onder de bronzone bevindt.⁹ De term kan niet generiek in een aantal meters beneden maaiveld worden vertaald. De situatie ter plaatse is bepalend. De bronzone is het bodemvolume waarin het puur product aan verontreinigende stoffen aanwezig is, die in oplossing kunnen gaan in het diepere grondwater, en op die manier zorgen voor een verspreiding in het diepere grondwater. De bron van verontreiniging is de kern van verontreiniging, zoals die zich in de bovengrond bevindt, van waaruit de verontreiniging in het grondwater is ontstaan. Met de pluim wordt de verontreiniging van het diepere grondwater (buiten de bronzone) bedoeld (zie afbeelding 1).

⁹ Kamerstukken II 2010/11, 32 712, nr. 3, p. 5.



b. Aangewezen gebied

De gebiedsgerichte aanpak heeft betrekking op een daartoe aangewezen gebied. Hierbij is er zowel sprake van een driedimensionale afbakening (het bodemvolume) als van een tweedimensionale afbakening (de afbakening van het geografische gebied op maaiveldniveau) van een gebied.¹⁰ Vanwege de grote mate van diversiteit in situaties waarvoor de gebiedsgerichte aanpak kan gelden, wordt de term 'gebied' bewust niet omschreven. Ook geeft het wetsvoorstel geen criteria voor het bepalen van de begrenzing van een gebied.¹¹ Enerzijds maakt dit het mogelijk voor het bevoegd gezag om maatwerk te leveren en anderzijds sluit het aan bij de decentralisatiegedachte.¹²

Aanwijzingsbevoegdheid van een gebied

De bevoegdheid om een gebied aan te wijzen waar een gebiedsgerichte aanpak zal plaatsvinden is neergelegd bij gedeputeerde staten (artikel 55c lid 1). Daarnaast komt burgemeester en wethouders van de bevoegdgezaggemeenten deze bevoegdheid toe via artikel 88 Wet bodembescherming. Wanneer de gebiedsgerichte aanpak betrekking heeft op een gebied dat is gelegen in meerdere provincies of gemeenten is een gezamenlijk besluit nodig van betrokken bevoegde instanties.

Het hiervoor aangewezen bevoegd gezag kan op eigen initiatief besluiten om een gebied in te stellen waar een gebiedsgerichte aanpak zal plaatsvinden. Daarnaast kan ieder ander bestuursorgaan het initiatief nemen om te komen tot een gebiedsgerichte aanpak, omdat zowel provincie, als gemeente als waterschap een verantwoordelijkheid hebben aangaande het grondwater. Daarnaast is het mogelijk dat een particuliere initiatiefnemer via een van deze overheidsinstanties probeert om een gebiedsgerichte aanpak in te stellen, maar er zijn geen specifieke rechtsmiddelen opge-

nomen om besluitvorming inzake aanwijzing van een gebied af te kunnen dwingen.

Criteria voor het instellen van een gebiedsgerichte aanpak

In artikel 55c, derde lid worden criteria gesteld aan de hand waarvan het bevoegd gezag Wbb kan beoordelen of in een gegeven situatie aanleiding is voor instelling van de gebiedsgerichte aanpak. In de eerste plaats moet het gaan om gevallen van verontreiniging in het diepere grondwater die zodanig gemengd zijn of gemengd kunnen raken dat deze gevallen voor de toepassing van de Wet bodembescherming naar het oordeel van gedeputeerde staten niet ten opzichte van elkaar zijn te onderscheiden en af te bakenen.¹³ Bovendien dient naar het oordeel van het bevoegd gezag Wbb aan ten minste één van de volgende criteria te zijn voldaan:

- wenselijk geachte ruimtelijke ontwikkelingen en andere plannen voor ontwikkeling van het gebied worden belemmerd;
- het treffen van maatregelen ter voorkoming van verspreiding van verontreiniging buiten het gebied dreigt achterwege te blijven of kan niet op doelmatige of kosteneffectieve wijze plaatsvinden, of
- andere bijzondere omstandigheden maken een gebiedsgerichte aanpak wenselijk.

Ten gevolge van de gehanteerde formuleringen in het wetsvoorstel krijgt het bevoegd gezag bij de toepassing van deze wettelijke criteria voor de afbakening van het gebied dat in aanmerking komt voor een gebiedsgerichte aanpak een ruime beoordelingsvrijheid waarbij de gebruikte termen aan de hand van de concrete omstandigheden moeten worden ingevuld.¹⁴ De regeling breekt met de huidige sane-

¹⁰ Kamerstukken II 2010/11, 32 712, nr. 3, p. 14.

¹¹ Voor afbakening van het gebied in tweedimensionale zin zal met name kunnen worden aangesloten bij de ruimtelijke ontwikkelingen in een geografisch gebied en het type geografisch gebied (stedelijk of landelijk gebied) waardoor het schaalniveau sterk kan verschillen. In driedimensionaal opzicht wordt de bovenkant van het gebied begrensd door de bronzone.

¹² Kamerstukken II 2010/11, 32 712, nr. 6, p. 3.

¹³ Omdat hier nadrukkelijk wordt gesproken van 'gevallen van verontreiniging' moet worden aangenomen dat de aanpak van één enkel geval van verontreiniging dat zich over een groot gebied heeft verspreid niet onder de gebiedsgerichte aanpak zoals bedoeld in het wetsvoorstel valt.

¹⁴ Zie Kamerstukken II 2010/11, 32 712, nr. 3, p. 35.

ringsregeling in de Wet bodembescherming waarin bij de vaststelling van de omvang van een beheers- of saneringsgebied het gevalscriterium het uitgangspunt vormt.¹⁵

Doeleinden gebiedsgerichte aanpak

Ingevolge artikel 55c, tweede lid is een gebiedsgerichte aanpak gericht op de volgende doeleinden:

- het zo veel mogelijk voorkomen van de risico's van verspreiding van verontreiniging buiten het aangewezen gebied, en
- de bescherming van bestaande en beoogde functies van, in en op de bodem binnen het aangewezen gebied.

Bij de gebiedsgerichte aanpak gaat het niet langer om de traditionele manier van saneren, maar om risicobeheersing ten gevolge waarvan verspreiding van de verontreiniging buiten het gebied aan strikte beperkingen is onderworpen.¹⁶ Binnen het gebied is de aandacht gericht op de bescherming van bodemfuncties waarbij gebruik wordt gemaakt van natuurlijke afbraak van verontreinigende stoffen, eventueel aangevuld met in situ saneringsmethoden. Tot de te beschermen functies behoren in ieder geval de kwetsbare objecten zoals die zijn aangeduid in de Circulaire bodemsanering.¹⁷ Daartoe behoren in ieder geval grondwaterwinning ten behoeve van menselijke consumptie, zwemwater en Natura 2000-gebieden.

Beheerplan

Ter uitvoering van een gebiedsgerichte aanpak wordt een beheerplan vastgesteld. Het plan is een bijzondere vorm van een saneringsplan in de zin van de Wet bodembescherming dat in de plaats komt van de (deel)saneringsplannen die anders zouden moeten worden opgesteld voor de diverse verontreinigingspluimen in het grondwater binnen het gebied. De term 'saneringsplan' is bewust vermeden, omdat het plan eigen kenmerken vertoont.¹⁸ Zo zijn de doelstellingen anders en daardoor ook de maatregelen. Het

saneringsplan onder de huidige Wet bodembescherming is gekoppeld aan een voornemen om de bodem te saneren van een geval van ernstige verontreiniging. Uitvoering van het saneringsplan zorgt ervoor dat overeenkomstig artikel 38, eerste lid, van de Wet bodembescherming de bodem ten minste geschikt wordt gemaakt voor de functie die hij na de sanering krijgt waarbij humane en ecologische risico's als gevolg van blootstelling aan verontreiniging zo veel mogelijk worden beperkt. Bovendien moet het verspreidingsrisico van verontreinigende stoffen en de noodzaak om nazorgmaatregelen te treffen zo veel mogelijk worden beperkt. Om dit doel te bereiken is het niet altijd nodig om de gehele verontreiniging te verwijderen. De wet biedt ook de mogelijkheid te volstaan met minder verstrekkende maatregelen (functiegerichte en kosteneffectieve sanering).¹⁹ Bij een gebiedsgerichte aanpak van het diepere grondwater zoals bedoeld in het wetsvoorstel zal het naar verwachting vooral gaan om monitoring, eventueel in combinatie met het oppompen en reinigen van het grondwater. Bovendien is de tijdshorizon anders, aangezien de gebiedsgerichte aanpak over een langere termijn zal plaatsvinden dan een individuele sanering. Daardoor neemt de nazorg bij de gebiedsgerichte aanpak geen afzonderlijke plaats in, zoals in de reguliere saneringsregels wel het geval is.²⁰

Initiatiefnemers

Aleen overheidsinstanties komen in aanmerking als initiatiefnemer van het beheerplan. In de eerste plaats kunnen burgemeester en wethouders van gemeenten (zowel bevoegdgezaggemeenten als andere gemeenten) een plan vaststellen, omdat gemeenten in de regel verantwoordelijk zijn voor de regie van gebiedsontwikkeling. In de tweede plaats bezitten gedeputeerde staten deze bevoegdheid en in de derde plaats kan een gebiedsgerichte aanpak geïnitieerd worden door een ander bestuursorgaan, zoals een waterschap (artikel 55e lid 1).

Procedurele aspecten

Het plan behoeft de goedkeuring van het bevoegd gezag Wbb indien dat plan niet door hen is vastgesteld (artikel 55f). Het instemmingsvereiste met een beheerplan wordt nodig geacht omdat door een gebiedsgerichte aanpak de reguliere saneringsregels van de Wet bodembescherming, wat de aanpak van het grondwater betreft, teruggedreven ten gunste van de specifieke regels die met dit wetsvoorstel worden geïntroduceerd.²¹ Deze toetsende rol van het bevoegd gezag Wbb sluit aan bij de bevoegdheid in de huidige Wet bodembescherming om saneringsplannen te beoordelen.

Wanneer het bevoegd gezag Wbb besluit om zelf het initiatief te nemen tot het instellen van een gebiedsgerichte aanpak wordt het besluit tot het instellen van de gebiedsge-

¹⁵ Ingevolge artikel 1 van de Wet bodembescherming moet onder een geval van verontreiniging worden verstaan: 'geval van verontreiniging of dreigende verontreiniging van de bodem dat betrekking heeft op grondgebieden die vanwege die verontreiniging, de oorzaak of de gevolgen daarvan in technische, organisatorische en ruimtelijke zin met elkaar samenhangen.'

¹⁶ Ingevolge de huidige Wet bodembescherming mogen alleen de criteria die bij of krachtens artikel 38 van die wet zijn bepaald een rol spelen bij de beoordeling van een saneringsplan, waardoor een meer omvattende afweging van belangen op gebiedsniveau wordt belemmerd. Deze beperkte afwegingsruimte in de huidige wet vormt een serieuze belemmering voor een meer integrale bestuurlijke afweging, waarin naast het specifieke algemeen belang van de bescherming van de bodem ook andere voor de gebiedsontwikkeling relevante algemene aspecten en private belangen kunnen worden betrokken. Deze constatering vertoont sterke overeenkomsten met het in de Beleidsbrief Eenvoudig Beter van 28 juni 2011 van de Minister van Infrastructuur en Milieu geschetste beeld, dat het huidige omgevingsrecht het bevoegd gezag te weinig ruimte geeft voor integrale afwegingen op gebiedsniveau en te weinig transparantie in wat wel en niet mogelijk is. Het is dan ook niet zo vreemd dat in een volgende fase van de fundamentele herziening van de bodemregelgeving nagedacht zal worden over het creëren van een mogelijkheid om tot een integrale afweging op gebiedsniveau te komen.

¹⁷ Kamerstukken II 2010/11, 32 712, nr. 3, p. 15.

¹⁸ Kamerstukken II 2010/11, 32 712, nr. 3, p. 23.

¹⁹ Voor uitgebreidere informatie over de saneringsdoelstelling onder de Wet bodembescherming wordt verwezen naar G.J. Kremers, 'Saneringsdoelstelling voor historische bodemverontreiniging in de Wbb', in: BR 2009/41, afl. 3, p. 233-237.

²⁰ Kamerstukken II 2010/11, 32 712, nr. 3, p. 23.

²¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 712, nr. 3, p. 22.

richte aanpak ambtshalve genomen, en dan geldt voor het plan geen instemmingsprocedure. Wijziging van het plan is mogelijk zodat ook pluimen die in eerste aanleg niet in het plan zijn opgenomen daarin alsnog kunnen worden opgenomen (artikel 55g lid 2). Ook hiervoor is geen goedkeuring vereist van het bevoegd gezag Wbb.

Op de voorbereiding van dit beheerplan geldt ingevolge artikel 55e, derde lid afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht waardoor de mogelijkheid van inspraak gewaarborgd is. Deze inspraakprocedure is van toepassing verklaard op de vaststelling en wijziging van het plan met uitzondering van een wijziging van het plan die slechts betrekking heeft op de toevoeging van verontreinigingen aan het reeds vastgestelde plan.²²

Minimuminhoud

In artikel 55e, tweede lid, worden de gegevens vermeld die ten minste in het plan moeten worden opgenomen. Zo zal het plan in ieder geval informatie moeten bevatten over:

- de doelstellingen die met de gebiedsgerichte aanpak moeten worden bereikt in en aan de randen van het aangewezen gebied en de met het oog op die doelstellingen te treffen maatregelen;
- de voor het bereiken van die doelstellingen gestelde termijnen;
- een beschrijving van het onderzoek dat aan het plan ten grondslag ligt;
- de wijze waarop het plan past binnen relevante ruimtelijke en waterplannen;
- een begroting van de kosten van de sanering en een overzicht van de daarvoor beschikbare middelen;
- de wijze waarop belemmeringen voor een doelmatige gebiedsgerichte aanpak zullen worden weggenomen;
- verontreinigingen waarvoor het bevoegd gezag de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid overneemt (artikel 55g).

Bij of krachtens algemene maatregelen van bestuur kunnen over een aantal onderwerpen aanvullende regels worden gesteld (artikel 55h).

Uitvoering

De uitvoering van de gebiedsgerichte aanpak is neergelegd bij het bestuursorgaan dat het beheerplan heeft vastgesteld (artikel 55d). Met andere woorden de initiatiefnemer stelt het plan niet alleen vast, maar voert het tevens uit. Hierbij bezitten gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders de bevoegdheid om hun uitvoeringstaak met betrekking tot de gebiedsgerichte aanpak in een aangewezen gebied geheel of gedeeltelijk over te dragen aan bepaalde andere bestuursorganen of een privaatrechtelijke rechtspersoon. Weliswaar is er niet voor gekozen om privaatrechtelijke rechtspersonen eveneens de bevoegdheid te geven om een gebiedsgerichte aanpak te initiëren, maar deze partijen kunnen wel een rol spelen tijdens de uitvoering van een gebiedsgerichte aanpak. Alhoewel de gebieds-

beheerder altijd een overheidsorgaan zal zijn kan de uitvoering worden uitbesteed aan een private partij.²³

Afkoop

Het staat de saneringsplichtigen in het gebied vrij om al dan niet mee te werken aan een gebiedsgerichte aanpak. In het wetsvoorstel is geen verplichting opgenomen voor saneringsplichtigen om te participeren in de gebiedsgerichte aanpak dan wel daaraan een financiële bijdrage te leveren. Niettemin wordt participatie van betrokken saneringsplichtigen door het kabinet van groot belang geacht omdat de kosten niet ten laste mogen blijven van het bestuursorgaan omdat daarmee in strijd gekomen wordt met het beginsel van de vervuiler betaalt.²⁴ Een belangrijke stimulans om te participeren in de gebiedsgerichte aanpak moet zijn de mogelijkheid van afkoop. Wie meewerkt aan de gebiedsgerichte aanpak krijgt de gelegenheid om zijn publiekrechtelijke verantwoordelijkheid voor de verontreiniging in het grondwater over te dragen aan het bevoegd gezag (artikel 55g lid 1). Om te kunnen deelnemen aan de gebiedsgerichte aanpak moet een financiële bijdrage worden betaald en deze verplichting zal worden neergelegd in een privaatrechtelijke overeenkomst.²⁵ Met de opname van de betrokken verontreiniging in het plan gaat de verantwoordelijkheid voor de sanering ervan van rechtswege over naar het bevoegd gezag. Saneringsplichtigen kunnen op deze manier hun betrokkenheid afkopen. Zodra opname van de betreffende verontreiniging in het beheerplan onherroepelijk is geworden, is de verantwoordelijkheid voor de aanpak van die verontreiniging in het grondwater overgegaan naar het bestuursorgaan die belast is met de uitvoering van de gebiedsgerichte aanpak.²⁶

4. Relatie met het gevals criterium

In de huidige Wet bodembescherming neemt het gevals criterium, waarmee wordt bedoeld op het begrip 'geval van verontreiniging' dat in artikel 1 van de Wet bodembescherming is omschreven, een centrale plaats in. Om in de woorden van het kabinet te spreken is in het kader van de gebiedsgerichte aanpak de rol van de gevalsdefinitie terugge-

²³ Kamerstukken II 2010/11, 32 712, nr. 6, p. 8.

²⁴ Kamerstukken II 2010/11, 32 712, nr. 3, p. 24.

²⁵ Kamerstukken II 2010/11, 32 712, nr. 6, p. 5.

²⁶ In de artikelsgewijze toelichting van de memorie van toelichting met betrekking tot artikel 55g wordt hierover het volgende opgemerkt: '(...). De overname van de (publiekrechtelijke) verantwoordelijkheid houdt in dat de betrokken saneringsplichtige wordt bevrijd van alle verplichtingen die hij uit hoofde van de Wbb heeft met betrekking tot die verontreiniging. Hij is dus niet meer tot sanering van die verontreiniging verplicht. Ook kan hij geen saneringsbevel meer krijgen. De overdracht geschiedt aan het bestuursorgaan dat het plan vaststelt. (...) De publiekrechtelijke vrijwaring zal een belangrijke prikkel bieden voor de eigenaren om mee te werken aan de gebiedsgerichte aanpak. (...) Met de overname van de (publiekrechtelijke) verantwoordelijkheid voor de sanering van de verontreiniging overeenkomstig artikel 55g is niet tevens de civielrechtelijke aansprakelijkheid voor de gevolgen van die verontreiniging overgenomen. Ook die aansprakelijkheid kan geheel of gedeeltelijk worden overgenomen. Het civiel recht biedt daar de mogelijkheid toe.'

²² Kamerstukken II 2010/11, 32 712, nr. 3, p. 28.

bracht tot werkbare proporties.²⁷ Dit betekent dat afbakening van gevallen van verontreiniging binnen het aangewezen gebied niet is vereist, terwijl op de aanpak van de bronzone het gevals criterium met bijbehorende gevalsafbakening volledig intact blijft. Verder blijft de gevalsafbakening van belang voor saneringsplichtigen die ervoor kiezen om niet te participeren in de gebiedsgerichte aanpak.

In verband met de centrale rol van het gevals criterium in de Wet bodembescherming wordt in de omschrijving van 'gebiedsgerichte aanpak' bewust gesproken van 'verontreinigingen' en niet van 'gevallen van verontreiniging' om aan te geven dat de afbakening van (delen van) gevallen van verontreiniging in de zin van de Wet bodembescherming in het grondwater niet noodzakelijk is bij een gebiedsgerichte aanpak.²⁸ Hiermee lijkt een belangrijk juridisch knelpunt te worden opgelost. Immers, eventuele problemen die kunnen optreden bij de gevalsafbakening kunnen op deze manier worden voorkomen hetgeen ten goede komt aan de praktische uitvoerbaarheid van de regels met het oog op de aanpak van grondwaterverontreiniging.

Toch is het de vraag of het nodig is om bij de gebiedsgerichte aanpak van de hier bedoelde grootschalige en complexe grondwaterverontreiniging het gevals criterium los te laten om het probleem van de afbakening van pluimen op te lossen. In dit verband wordt gewezen op artikel 55c, derde lid, waarin is bepaald dat een gebiedsgerichte aanpak betrekking zal moeten hebben op meerdere gevallen van verontreiniging in het diepere grondwater in een gebied die zodanig gemengd zijn of gemengd kunnen raken dat deze gevallen voor de toepassing van deze wet naar het oordeel van gedeputeerde staten niet ten opzichte van elkaar zijn te onderscheiden en af te bakenen.²⁹ Blijkens de memorie van toelichting hoeft het niet te gaan om alle gevallen binnen het gebied, maar is het voldoende dat een relevant aantal gevallen door elkaar heen loopt, waarbij het ook kan gaan om gevallen waarvan de verontreiniging nog niet gemengd is geraakt, maar dat wel kan gebeuren.³⁰ Het is derhalve niet altijd nodig dat de vermenging feitelijk is opgetreden, waardoor ook losliggende pluimen voor een gebiedsgerichte aanpak in aanmerking kunnen komen wanneer bepaalde activiteiten in het aangewezen gebied plaatsvinden, zoals open WKO systemen en grondwaterpeilbeheer, waardoor verspreiding van verontreiniging kan plaatsvinden.³¹

Het kabinet gaat er in het wetsvoorstel kennelijk van uit dat onder de huidige Wet bodembescherming in al deze situaties een nauwkeurige afbakening van verontreinigingen noodzakelijk is met het oog op het gevals criterium. Dat is niet zo, zeker niet wanneer sprake is van vermenging van

²⁷ Kamerstukken II 2010/11, 32 712, nr. 3, p. 30.

²⁸ Kamerstukken II 2010/11, 32 712, nr. 3, p. 34.

²⁹ Opmerkelijk is dat wordt gesproken van 'meerdere gevallen van verontreiniging' en niet van 'meerdere verontreinigingen', gezien de begripsbepaling van gebiedsgerichte aanpak.

³⁰ Kamerstukken II 2010/11, 32 712, nr. 3, p. 13.

³¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 712, nr. 3, p. 13.

verontreinigingen. Wanneer vermenging is opgetreden kan een geval van verontreiniging, zoals bedoeld in artikel 1 van de Wet bodembescherming, bestaan uit meerdere verontreinigingen in welk geval de gevalsafbakening gericht is op de totale som van deze verontreinigingen die tezamen de omvang van dat geval bepalen en niet op de afzonderlijke verontreinigingen waaruit dat geval bestaat. Dit heeft te maken met de juridische betekenis van het begrip 'geval van verontreiniging'. Ingevolge artikel 1 van de Wet bodembescherming wordt daarmee het volgende bedoeld:

"Geval van verontreiniging of dreigende verontreiniging van de bodem dat betrekking heeft op grondgebieden die vanwege die verontreiniging, die oorzaak of de gevolgen daarvan in technische, organisatorische en ruimtelijke zin met elkaar samenhangen."

Wil er sprake zijn van één geval van verontreiniging, dan moet zijn voldaan aan de volgende cumulatieve voorwaarden: technische, organisatorische en ruimtelijke samenhang. Dit principe geldt ongeacht de omvang van de bodemverontreiniging en is derhalve ook op grootschalige verontreiniging van toepassing.³² Weliswaar kan op basis van de wet en de jurisprudentie er bij meerdere bronnen van verontreiniging slechts sprake zijn van één geval van verontreiniging als aan elk van de drie in artikel 1 van de Wet bodembescherming genoemde samenhangcriteria is voldaan,³³ maar daar staat tegenover dat een dergelijke samenhang zich juist bij grootschalige en complexe grondwaterverontreiniging zal kunnen voordoen. Dit wil ik als volgt toelichten.

a. Technische samenhang

Volgens vaste jurisprudentie is technische samenhang aanwezig als de verontreinigingen zijn veroorzaakt als gevolg van eenzelfde productieproces, installatie of mechanisme.³⁴ De Afdeling is van mening dat een dergelijke samenhang zich ook kan voordoen wanneer de bodemverontreiniging meerdere bronnen heeft. Deze ruime uitleg blijkt onder meer uit de volgende uitspraak, waarin bodemverontreiniging afkomstig van meerdere verontreinigingsbronnen, waaronder een lekkende riolering, werden beschouwd als één geval van verontreiniging:

"Technische samenhang is aanwezig als de verontreinigingen zijn veroorzaakt als gevolg van een zelfde productieproces, installatie of mechanisme. Een dergelijke samenhang doet zich ook voor, als de qua oorzaak verschillende verontreinigingen zich onderling hebben gemengd. Dat is in de onderhavige situatie het geval zodat er sprake is van technische samenhang in de zin van artikel 1 van de Wet bodembescherming."³⁵

³² ABRvS 23 juni 2004, M en R 2004-8, nr. 80, m.nt. Van den Broek.

³³ Onder andere ABRvS 7 december 2005, 200409071/1.

³⁴ Zie onder andere ABRvS 7 oktober 2009, nr. 200807261/1/M2.

³⁵ ABRvS 26 september 2001, nr. 200004102/1, Vermande 9-2003, aanvulling 98.

Hierdoor kan er in de ogen van de Afdeling in situaties waarin verontreinigingen zijn veroorzaakt door verschillende bronnen toch sprake zijn van een technische samenhang als gevolg van onderlinge vermenging van deze verontreinigingen. Dit betekent dat een geval van verontreiniging in de zin van de Wet bodembescherming kan bestaan uit verontreinigingen ten gevolge van meerdere bronnen.

b. Organisatorische samenhang

Volgens de Afdeling is sprake van organisatorische samenhang in de zin van artikel 1 van de Wet bodembescherming als de oorzaak of de gevolgen van de verontreiniging niet kunnen worden gescheiden in verschillende organisatorische eenheden.³⁶

Als hoofdregel bij de beoordeling van organisatorische samenhang geldt dat deze samenhang in ieder geval ontbreekt indien de verontreinigingen van verschillende aard en oorsprong zijn en zij niet het gevolg zijn van één veroorzaker.³⁷ Er kunnen echter situaties voorkomen waarin bij veroorzaking door verschillende organisatorische eenheden toch wordt voldaan aan het organisatorische samenhangcriterium. De Afdeling past deze benadering vooral toe wanneer het onmogelijk is om delen van verontreiniging aan een bepaalde afzonderlijke entiteit toe te schrijven, bijvoorbeeld omdat de bronnen niet te onderscheiden zijn.³⁸ Deze ruime uitleg komt onder meer tot uiting in de volgende uitspraak van de Afdeling:

“Van een organisatorische samenhang is sprake wanneer de oorzaak of de gevolgen van de verontreiniging niet kan worden onderscheiden in verschillende organisatorische eenheden. In de onderhavige situatie is de verontreiniging vermoedelijk afkomstig vanuit verschillende bronnen. Dit neemt echter niet weg dat de gevolgen van de verontreiniging niet kunnen worden gescheiden in verschillende organisatorische eenheden. Er is dan ook sprake van organisatorische samenhang in de zin van artikel 1 van de Wet bodembescherming.”³⁹

Derhalve is er tevens sprake van organisatorische samenhang wanneer de verontreiniging is veroorzaakt door verschillende organisatorische eenheden, maar het bijvoorbeeld door onderlinge vermenging onmogelijk is geworden te bepalen aan welke organisatorische eenheid de gevolgen van de verontreiniging moeten worden toegeschreven.⁴⁰ Er kan dan ook van organisatorische samenhang sprake zijn wanneer verschillende bedrijven bij vervuilende handelingen betrokken zijn.⁴¹

c. Ruimtelijke samenhang

Indien de verontreinigingen in aan elkaar grenzende of in elkaars nabijheid gelegen grondgebieden voorkomen is er sprake van ruimtelijke samenhang.⁴² Anders gezegd, er is ruimtelijke samenhang aanwezig als de pluimen in elkaars nabijheid liggen.

Het voorgaande betekent dat er bij vermenging van verontreinigingen of een concrete dreiging daarvan sprake zal kunnen zijn van één geval van verontreiniging als bedoeld in artikel 1 van de Wet bodembescherming. Deze omstandigheid, waarin ten gevolge van vermenging van verontreinigingen wordt voldaan aan de samenhangcriteria, zullen zich met name ook voor kunnen doen bij grootschalige en complexe grondwaterverontreiniging. En juist dit type van verontreinigings situatie vormt de basis voor de gebiedsgerichte aanpak van het wetsvoorstel zodat betwijfeld kan worden of het gevalscriterium hier altijd een knelpunt vormt voor een gebiedsgerichte aanpak. In een situatie waarin diverse verontreinigingen in een grondgebied moeten worden aangemerkt als één geval van verontreiniging, zoals bedoeld in artikel 1 van de Wet bodembescherming, zal ook onder de huidige Wet bodembescherming een sanering plaats kunnen vinden zonder nauwkeurige afbakening van individuele verontreinigingen die daarvan deel uitmaken.⁴³ Derhalve lijkt het niet altijd nodig met het oog op het voorkomen van problemen bij de afbakening van pluimen ten gevolge van vermenging van verontreinigingen het gevalscriterium los te laten bij de gebiedsgerichte aanpak van de verontreiniging van het diepere grondwater. Wanneer er sprake is van losliggende pluimen ligt de zaak anders. Op basis van de huidige wet- en regelgeving zullen deze pluimen als afzonderlijke gevallen van verontreiniging moeten worden aangemerkt die ten gevolge van het gevalscriterium individueel moeten worden afgebakend voordat besluitvorming kan plaatsvinden over de saneringsaanpak, terwijl volgens het wetsvoorstel het in kaart brengen van deze pluimen binnen het aangewezen gebied niet noodzakelijk is en verspreiding van verontreiniging buiten de niet vastgestelde gevals grenzen binnen een aangewezen gebied in combinatie met de bescherming van kwetsbare objecten wordt toegestaan.⁴⁴

5. Beheerplan: saneren of beheren?

Volgens de regering vallen de maatregelen die in het kader van de uitvoering van een gebiedsgerichte aanpak van de verontreiniging van het diepere grondwater worden genomen onder het saneringsbegrip van de Wet bodembescherming.

ming.⁴⁵ Tegelijkertijd wordt voorgeschreven om ter uitvoering van een gebiedsgerichte aanpak een plan vast te stellen dat in de memorie van toelichting wordt aangeduid met de term ‘beheerplan’.⁴⁶ Mede hierdoor rijst de vraag of de typering van de uitvoering van maatregelen bij een gebiedsgerichte aanpak als ‘saneren’ correct is. In dit verband wordt erop gewezen dat in de huidige Wet bodembescherming een duidelijk juridisch onderscheid wordt gemaakt tussen ‘saneren’ en ‘beheer’.

Ingevolge artikel 1 van de Wet bodembescherming wordt onder de term ‘saneren’ verstaan: ‘het beperken en zoveel mogelijk ongedaan maken van verontreiniging en de directe gevolgen daarvan of van dreigende verontreiniging van de bodem.’

Daarnaast wordt in het kader van de Wet bodembescherming de term ‘beheer’ gebezigd. Deze terminologie wordt gebruikt in combinatie met het voorschrijven van maatregelen wanneer er geen noodzaak bestaat om een geval van ernstige verontreiniging met spoed te saneren. In gevolge artikel 37, vierde lid van de Wet bodembescherming kan in een dergelijke situatie bij beschikking worden bepaald welke maatregelen in het belang van de bescherming van de bodem moeten worden genomen, en op welke wijze en tijdstippen verslag moet worden gedaan van de uitvoering van die maatregelen. Zodoende biedt de Wet bodembescherming de mogelijkheid om wanneer de noodzaak om een geval van ernstige verontreiniging met spoed te saneren ontbreekt, beheermaatregelen voor te schrijven. Anders dan bij tijdelijke beveiligingsmaatregelen in spoedeisende situaties ontbreekt bij het opleggen van een beheermaatregel het verband met de tijdelijkheid. In de memorie van toelichting wordt hierover het volgende opgemerkt:

“Wanneer op grond van het eerste lid wordt vastgesteld dat er geen sprake is van bedoelde risico's, kan het bevoegd gezag tevens aangeven in de beschikking welke maatregelen in het belang van de bescherming van de bodem noodzakelijk zijn. Het gaat dan niet om tijdelijke beveiligingsmaatregelen die op termijn worden gevolgd door een sanering, maar om maatregelen die gericht zijn op blijvend beheer van de bodem. Er kan bijvoorbeeld monitoring nodig zijn om te bewaken of er veranderingen optreden in de situatie. Daarvan moet verslag worden gedaan aan de overheid op door het bevoegd gezag aangegeven tijdstippen. Verder kan het bevoegd gezag aangeven in de beschikking welke gebruiksbepalingen er gelden.”⁴⁷

Het ontbreken van deze tijdsfactor valt te verklaren uit het feit dat het startpunt van sanering niet wordt vastgesteld bij gevallen van ernstige verontreiniging waarvan de sanering niet spoedeisend is. Hierdoor bestaat onzekerheid over de vraag wanneer een aanvang zal worden genomen met de sanering. Sterker nog, de Wet bodembescherming verzet

zich er in dat geval niet tegen dat saneringsmaatregelen helemaal uitblijven. Met de maatregelen die op last van het bevoegd gezag moeten worden getroffen, zal derhalve een permanente oplossing moeten worden nagestreefd. In de memorie van toelichting wordt in dit verband gesproken over maatregelen die gericht zijn op blijvend beheer van de bodem, zoals monitoring.

Met deze wettelijke mogelijkheid om in situaties waarbij sprake is van ernstig verontreinigde bodems waarvan de spoedeisendheid om te saneren ontbreekt, heeft het beheren van ernstig verontreinigde bodems een plaats gekregen naast het saneren daarvan. De beheermaatregelen kunnen niet de plaats innemen van saneringsmaatregelen omdat artikel 39 van de Wet bodembescherming zich daartegen verzet. Voor de categorie ernstig verontreinigde bodems, waarvan de risico's beheersbaar zijn en dientengevolge geen belemmering vormen voor het gewenste gebruik, is het voldoende de bodem te beheren wat in elk geval inhoudt: registreren, kenbaar maken van gebruiksbepalingen en monitoring.⁴⁸

In de definitie van gebiedsgerichte aanpak in het wetsvoorstel wordt de term ‘sanering’ gehanteerd. Volgens de memorie van toelichting is dit geen probleem omdat een verontreiniging in de saneringspraktijk vaak niet volledig wordt weggehaald, maar door middel van beheer verdere verspreiding van de verontreiniging wordt tegengegaan. Hierdoor vindt op termijn een kwaliteitsverbetering plaats zodat beheersing onder omstandigheden aan te merken is als een vorm van saneren.⁴⁹ Het feit dat er sprake is van een zekere kwaliteitsverbetering lijkt mij relevant voor de vraag of hier sprake is van saneren of beheren. Immers, de omstandigheid dat de maatregelen gericht zijn op het beperken en zo veel mogelijk ongedaan maken van verontreiniging en de directe gevolgen daarvan of van dreigende verontreiniging van de bodem is cruciaal om te kunnen spreken van een sanering in de zin van de Wet bodembescherming.⁵⁰ Bij de gebiedsgerichte aanpak van de verontreiniging van het diepere grondwater zoals bedoeld in het wetsvoorstel gaat het om risicobeheersing ten gevolge waarvan verspreiding van de verontreiniging buiten het gebied aan strikte beperkingen is onderworpen. Binnen het gebied is de aandacht gericht op de bescherming van bodemfuncties waarbij gebruik wordt gemaakt van natuurlijke afbraak van verontreinigende stoffen, eventueel aangevuld met in situ saneringsmethoden.

Deze omschrijving van activiteiten behelst meer dan wat daaronder wordt verstaan in het kader van beheermaatregelen wanneer de noodzaak om een geval van ernstige verontreiniging spoedig te saneren ontbreekt. Enerzijds is er een actieve beschermingsopgave van bodemfuncties in vastgelegd en anderzijds zal door middel van natuurlijke af-

45 Kamerstukken II 2010/11, 32 712, nr. 3, p. 4.

46 Kamerstukken II 2010/11, 32 712, nr. 3, p. 5.

47 Kamerstukken II 2003/04, 29 462, nr. 3, p. 27.

36 Zie hiervoor o.a. ABRvS 7 december 2005, nr. 200409071/1.

37 ABRvS 7 december 2005, 200409071/1.

38 G.A. van der Veen, J.J. Hoekstra, ‘Wet bodembescherming’, in: *Tijdschrift Omgevingsrecht*, 2010, 3, p. 93.

39 ABRvS 26 september 2001, nr. 200004102/1, Vermande 9-203, aanvulling 98.

40 Zie onder andere ABRvS 7 februari 2007, nr. 200602142/1 en ABRvS 5 november 2008, nr. 200707741/1.

41 ABRvS 24 februari 2010, 200904883/1/M2, JM 2010, 45, m.nt. Plietstra.

42 Zie hiervoor o.a. ABRvS 26 september 2001, nr. 200004102/1, Vermande 9-203, aanvulling 98.

43 Overigens kan in een dergelijke situatie het onderscheid tussen verontreinigingen ook dan interessant zijn, bijvoorbeeld in verband met eventueel kostenverhaal op veroorzakers.

44 Dit laat onverlet dat met behulp van de zogenaamde clusteraanpak meerdere gevallen van ernstige verontreiniging gezamenlijk kunnen worden aangepakt wanneer wordt voldaan aan de voorwaarden die daaraan in artikel 42 van de Wet bodembescherming zijn verbonden.

braak of op andere wijze vermindering van verontreiniging worden nagestreefd. Hieruit kan worden opgemaakt dat de maatregelen die in het wetsvoorstel zijn voorzien ter uitvoering van een gebiedsgerichte aanpak van het diepere grondwater als saneren in de zin van de Wet bodembescherming kunnen worden aangemerkt.⁵¹

6. Vrijwillige participatie

Medewerking van saneringsplichtigen aan de gebiedsgerichte aanpak geschiedt op vrijwillige basis, terwijl participatie van betrokken saneringsplichtigen van groot belang is om te voorkomen dat de kosten niet ten laste blijven van het bestuursorgaan omdat daarmee in strijd gekomen wordt met het beginsel van de vervuiler betaalt.⁵² Bovendien zijn individuele saneringsoperaties niet doelmatig wanneer er tegelijkertijd een gebiedsgerichte aanpak wordt uitgevoerd. Desalniettemin gaat het kabinet vooralsnog uit van vrijwillige deelname omdat het opleggen van de verplichting tot meewerken in het wetsvoorstel tot een dusdanige complexiteit zou leiden dat snelle wetgeving uitgesloten zou zijn⁵³ en omdat er voldoende prikkels bij deze aanpak zijn voor bedrijven om mee te doen.⁵⁴ Zolang verontreiniging in het diepere grondwater niet in het beheerplan is opgenomen, blijven de reguliere saneringsregels immers van toepassing. Maar of deze stok achter de deur saneringsplichtigen over de streep trekt om mee te doen met de gebiedsgerichte aanpak zal moeten worden afgewacht. In dit verband wordt er tevens op gewezen dat de publiekrechtelijke vrijwaring die voortvloeit uit afkoop niet geldt voor de bronzone. Daarop blijven de reguliere saneringsregels van de Wet bodembescherming onverkort van toepassing hetgeen betekent dat ook de meewerkende saneringsplichtigen verantwoordelijk blijven voor de bronzone overeenkomstig de reguliere saneringsregels.

Door de vrijwilligheid bestaat hoe dan ook het gevaar dat saneringsplichtigen niet zullen participeren hetgeen de uitvoering van een gebiedsgerichte aanpak van de verontreinigingen in het grondwater kan ondermijnen. Zo is onduidelijk hoe een gebiedsgerichte aanpak kan slagen wanneer deze wordt gecombineerd met activiteiten in het gebied waardoor verspreiding van verontreiniging kan plaatsvinden, zoals open WKO systemen indien niet iedereen meedoet met de gebiedsgerichte aanpak. Immers, ten gevolge van deze activiteiten zullen niet alleen verontreinigingen die deel uitmaken van de gebiedsgerichte aanpak zich kunnen verplaatsen, maar bestaat het verspreidingsrisico evenzeer voor verontreinigingen in of in de directe nabijheid van het aangewezen gebied die daar geen deel van uitmaken. Hierdoor loopt een saneringsplichtige het risico om ex-

tra saneringskosten te maken. Tevens bestaat de kans dat vermenging van verontreinigingen in het gebied ten koste gaat van de handhaving en saneringsplichtigen vrijuit gaan. Free-ridersgedrag onder de werking van dit wetsvoorstel wordt trouwens ook door de regering niet uitgesloten alhoewel verwacht wordt dat de voordelen die de gebiedsgerichte aanpak biedt veel saneringsplichtigen zal doen besluiten om mee te doen.⁵⁵

7. Relatie met bronzone

De aanpak van de bronzone is onlosmakelijk verbonden met de gebiedsgerichte aanpak van het diepere grondwater. Immers, voorkomen moet worden dat verontreiniging van het grondwater onbeperkt kan blijven plaatsvinden vanuit de bovengrond omdat dit een gebiedsgerichte aanpak van het diepere grondwater kan frustreren. Het is dan ook toe te juichen dat hoewel de gebiedsgerichte aanpak gericht is op het diepere grondwater, zij tevens ten doel heeft het saneren van de bronzones te bevorderen.⁵⁶ Hiertoe kan in de privaatrechtelijke overeenkomst 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. Op basis van lopende initiatieven heeft de regering er alle vertrouwen in dat het bevoegd gezag deze nieuwe mogelijkheid effectief zal gaan benutten. Afgewacht zal moeten worden of dit vertrouwen gerechtvaardigd is. Daar komt bij dat, zoals hiervoor reeds is opgemerkt, een saneringsplichtige niet verplicht is om deel te nemen aan een gebiedsgerichte aanpak van de verontreiniging van het diepere grondwater, zodat de prikkel voor het sluiten van een privaatrechtelijke overeenkomst in het kader van een gebiedsgerichte aanpak niet altijd optimaal is.

8. Relatie met de zorgplicht

Bij een gebiedsgerichte aanpak van de verontreiniging van het diepere grondwater zal de bestaande verontreiniging zich kunnen verplaatsen binnen het aangewezen gebied. Hierdoor rijst de vraag hoe een gebiedsgerichte aanpak zich verhoudt met de wettelijke zorgplicht voor de bodem ingevolge artikel 13 van de Wet bodembescherming. Artikel 13 van de Wet bodembescherming luidt als volgt:

“Ieder die op of in de bodem handelingen verricht als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 ('van de Wbb', g/k) en die weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door die handelingen de bodem kan worden verontreinigd of aangetast, is verplicht alle maatregelen te nemen, die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevegd, ten einde die verontreiniging of aantasting te voorkomen, dan wel indien die verontreiniging of aantasting zich

voordoet, de verontreiniging of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken. Indien de verontreiniging of aantasting het gevolg is van een ongewoon voorval, worden de maatregelen onverwijld genomen.”

De werking van de wettelijke zorgplicht ingevolge artikel 13 van de Wet bodembescherming is gericht op het voorkomen en opruimen van bodemverontreiniging van na 1 januari 1987. Hierbij is een rechtstreeks verband gelegd met de handelingen die in de artikelen 6 tot en met 11 van de Wet bodembescherming worden genoemd. De zorgplicht is alleen van toepassing op de bodembedreigende handelingen die in deze artikelen zijn genoemd. Voor de uitvoering van saneringsmaatregelen is met name artikel 8 van belang, waarin het uitvoeren van werken op of in de bodem, waarbij ingrepen worden verricht of stoffen gebruikt die de bodem kunnen verontreinigen of aantasten, is aangewezen. Deze formulering is wel zo ruim, dat ook het treffen van saneringsmaatregelen er toe moet worden gerekend wanneer daarbij ingrepen worden verricht of stoffen worden gebruikt die de bodem kunnen verontreinigen of aantasten. Maar een dergelijke situatie zal zich in principe niet voor kunnen doen, omdat met het treffen van saneringsmaatregelen het zo veel mogelijk beperken en zo veel mogelijk ongedaan maken van verontreiniging wordt beoogd. Deze saneringsdoelstelling is moeilijk te verenigen met een saneringsaanpak waarbij ingrepen worden verricht of stoffen gebruikt die de bodem kunnen verontreinigen of aantasten. Dit betekent dat een gebiedsgerichte saneringsaanpak geen handeling betreft waarop de wettelijke zorgplicht voor de bodem van toepassing is. Met het oog op de beoordeling van de toelaatbaarheid van autonome verspreiding van verontreinigende stoffen buiten de gevalsgrenzen tijdens de duur van een bodemsanering is vooral het bepaalde in artikel 38, eerste lid, sub b, van de Wet bodembescherming relevant, waarin, voor zover hier van belang, is bepaald dat het verspreidingsrisico zo veel mogelijk moet worden beperkt. Deze beperking komt met de nieuwe wet te vervallen, waardoor er meer ruimte ontstaat om een zekere mate van verspreiding van verontreiniging binnen een gebied te accepteren. Wanneer de gebiedsgerichte aanpak de mogelijkheid schept om grondwater te onttrekken of te infiltreren, waardoor

verspreiding van verontreiniging zal kunnen optreden, is de zaak ingewikkelder te beoordelen. Het verplaatsen van grondwaterverontreiniging door middel van bijvoorbeeld bouwputbemaling en open WKO-systemen, valt onder het in artikel 8 van de Wet bodembescherming genoemde uitvoeren van werken op of in de bodem, waarbij ingrepen worden verricht of stoffen worden gebruikt, die de bodem kunnen verontreinigen of aantasten, zodat daarop de zorgplicht van toepassing is. Dat geldt ook voor de infiltratie van verontreinigd water in de bodem wanneer dit water afkomstig is uit de verontreinigingsvlek in de bodem waaruit het is opgepompt.⁵⁷

Hierbij geldt het uitgangspunt dat het naleven van een vergunning de zorgplicht voor de bodem niet aan de kant schuift. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een onttrekkingsvergunning ingevolge de Waterwet. De onttrekkingsvergunning geeft dan geen vrijbrief om de zorgplicht voor de bodem te negeren bij de uitvoering van bodembedreigende handelingen die zijn genoemd in de artikelen 6 tot en met 11 van de Wet bodembescherming. Toch hoeven de hier bedoelde handelingen in een gebied naar mijn oordeel niet in conflict te komen met de zorgplicht. Een belangrijke factor om te kunnen bepalen of een zekere mate van actieve verspreiding ten gevolge van een grondwateronttrekking al of niet is toegestaan, zou kunnen zijn gelegen in de combinatie met de uitvoering van een bodemsanering. Wanneer de uitvoering van een sanering op generlei wijze wordt geschaad door de grondwateronttrekking of infiltratie, lijkt een zekere verspreiding van verontreinigd grondwater binnen het gebied dat wordt gesaneerd verdedigbaar. Verder zou hierbij bijvoorbeeld een rol kunnen spelen dat (de beïnvloeding van de) verontreiniging van het diepere grondwater het gewenste gebruik van de grond niet aantast.

9. Slotbeschouwing

Praktijkproblemen bij de toepassing van het gevals criterium bij de sanering van grootschalige en complexe grondwaterverontreinigingen vormen een belangrijke aanzet voor de totstandkoming en de inhoud van het wetsvoorstel gebiedsgerichte aanpak van de verontreiniging van het diepere grondwater. De essentie van dit wetsvoorstel is dan ook dat de gevallen van verontreiniging binnen het aan te wijzen gebied niet hoeven te worden afgebakend. Het is echter de vraag of het gevals criterium steeds de oorzaak is van de veronderstelde problemen. Verder dient men zich af te vragen of hetgeen wat daarvoor in de plaats zal treden wel een verbetering oplevert ten opzichte van de huidige saneringsregels. In deze bijdrage wordt aan de hand van een aantal aspecten, waarvan de meeste een belangrijke rol hebben gespeeld in het totstandkomingsproces van het wetsvoorstel, gezocht naar meer duidelijkheid.

Om de betekenis van het gevals criterium voor een gebiedsgerichte aanpak te verduidelijken, kunnen de volgende verontreinigingssituaties, die ten grondslag liggen aan het wetsvoorstel inzake de gebiedsgerichte aanpak van verontreiniging van het diepere grondwater, van elkaar worden

51 Dit laat onverlet dat verspreiding van verontreiniging binnen een aangewezen gebied in combinatie met bescherming van kwetsbare objecten is toegestaan omdat gevalsgrenzen hun betekenis hebben verloren voor zover het de gebiedsgerichte aanpak van verontreiniging van het diepere grondwater betreft.

52 Kamerstukken II 2010/11, 32 712, nr. 3, p. 24.

53 Kamerstukken II 2010/11, 32 712, nr. 6, p. 1.

54 Kamerstukken II 2010/11, 32 712, nr. 6, p. 10.

55 Kamerstukken II 2010/11, 32 712, nr. 6, p. 10.

56 Kamerstukken II 2010/11, 32 712, nr. 6, p. 13.

57 Zie ABRvS 26 november 2008, nr. 200709053/1. Dat dit ook anders kan bewijst de regeling over de toepassing van licht verontreinigde grond of baggerspecie in het Besluit bodemkwaliteit (Bbk). In art. 36, lid 3 Bbk wordt bepaald dat de meeste regels van het Bbk niet van toepassing zijn op het tijdelijk verplaatsen of uit een bodemtoepassing wegnemen van grond of baggerspecie indien deze vervolgens, zonder te zijn bewerkt, op of nabij dezelfde plaats en onder dezelfde conditie opnieuw in die toepassing wordt aangebracht. Naar analogie van deze regeling met betrekking tot de toepassing van licht verontreinigde grond of baggerspecie in of op de bodem zou bij of krachtens de Wet bodembescherming kunnen worden geregeld dat de infiltratie van verontreinigd grondwater op de plaats van het geval van verontreiniging, dan wel het gebied van verontreiniging, van waar deze afkomstig is onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar is zonder in conflict te komen met de zorgplicht, bijvoorbeeld in geval er geen benadeling plaatsvindt van de sanering of het beheer van de verontreiniging.

onderscheiden: de situatie dat verontreinigingen zich onderling hebben vermengd en de omstandigheid dat het een gebied betreft met losliggende pluimen.

Wanneer verontreinigingen zich hebben vermengd lijken de problemen in verband met de gevalsafbakening minder groot dan wellicht gedacht, omdat in dergelijke situaties ten gevolge van vermenging van verontreinigingen sprake zal kunnen zijn van één geval van verontreiniging als bedoeld in artikel 1 van de Wet bodembescherming, hetgeen de veronderstelde problemen met betrekking tot de uitvoerbaarheid van de wet kan verzachten. Bij losliggende pluimen ligt de zaak anders. Losliggende pluimen zijn te beschouwen als individuele gevallen van verontreiniging die ingevolge de huidige saneringsregels afzonderlijk in kaart moeten worden gebracht alvorens deze kunnen worden gesaneerd. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk hiervan af te zien, zodat hier sprake is van een werkelijke versoepeling ten opzichte van de huidige saneringsregels.

Het verlaten van het gevalscriterium effent tevens de weg voor verspreiding van verontreiniging binnen het aangewezen gebied. Deze vorm van saneren wijkt principieel af van de sanering onder de huidige Wet bodembescherming, waarin het risico van verspreiding van verontreinigende stoffen buiten de gevalsgrenzen zo veel mogelijk moet worden beperkt. In dit verband is het hiervoor gemaakte onderscheid niet zonder betekenis. Wanneer de gebiedsaanwijzing overeenkomt met de omvang van meerdere verontreinigingen, die moeten worden aangemerkt als één geval van verontreiniging, is het verspreidingsrisico binnen het aangewezen gebied anders te beoordelen dan wanneer er sprake is van verschillende losliggende pluimen. Des te opmerkelijker is het dat het bevoegd gezag in beide verontreinigingssituaties dezelfde afwegingsvrijheid wordt gelaten bij de aanwijzing van gebieden.

Naast de perikelen rond het gevalscriterium speelt er nog een andere definitiekwestie. De gehanteerde term 'beheerplan' suggereert het nemen van beheermaatregelen, terwijl in de wetgeschiedenis een verband wordt gelegd met het 'saneren' hetgeen aanleiding geeft tot verwarring over de werkelijke aard van de maatregelen. Bij de gebiedsgerichte aanpak van de verontreiniging van het diepere grondwater als bedoeld in het wetsvoorstel gaat het om risicobeheersing ten gevolge waarvan verspreiding van de verontreiniging buiten het gebied aan strikte beperkingen is onderworpen. Binnen het gebied is de aandacht gericht op de bescherming van bodemfuncties, waarbij gebruik wordt gemaakt van natuurlijke afbraak van verontreinigende stoffen, eventueel aangevuld met in situ saneringsmethoden. Deze activiteiten gaan verder dan beheermaatregelen, zodat in het wetsvoorstel sprake is van saneren in de zin van de Wet bodembescherming en de term 'beheerplan' minder gelukkig is.

Opvallend kenmerk in het wetsvoorstel is het vrijwillige karakter waarmee saneringsplichtigen zich kunnen aansluiten bij een gebiedsgerichte aanpak van de verontreiniging van het diepere grondwater. Door de vrijwilligheid bestaat het gevaar dat saneringsplichtigen niet zullen participeren hetgeen de uitvoering van een gebiedsgerichte aanpak van de

verontreinigingen in het grondwater kan belemmeren. De regering denkt overigens dat free-ridersgedrag wel mee zal vallen gezien de voordelen die de gebiedsgerichte aanpak te bieden heeft ten opzichte van de reguliere saneringsregels. De toekomst zal moeten uitwijzen of deze inschatting correct is geweest.

In ieder geval worden er minder problemen verwacht met het oog op de naleving van de wettelijke zorgplicht voor de bodem ingevolge artikel 13 van de Wet bodembescherming. In de eerste plaats geldt als uitgangspunt dat een gebiedsgerichte saneringsaanpak geen handeling betreft waarop de wettelijke zorgplicht voor de bodem van toepassing is. En in de tweede plaats is het zo dat wanneer de gebiedsgerichte aanpak de mogelijkheid schept om grondwater te onttrekken of te infiltreren, waardoor verspreiding van verontreiniging zal kunnen optreden, er niet per se een conflict hoeft te ontstaan met de zorgplicht. De omstandigheid dat de werkzaamheden zich voltrekken in een gebied waar het grondwater wordt gesaneerd kan dan juist een belangrijke factor zijn om een zekere mate van verspreiding ten gevolge van een grondwateronttrekking of infiltratie te aanvaarden.

M en R kort

4

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Meer-voudige kamer) 5 oktober 2011, nr. 201007337/1/T1/M1.

Wet milieubeheer

LJN BT6656

Bedrijfs/burgerwoning. Ook tijdelijk leegstaande woning dient tegen geluidhinder beschermd te worden.

Een buiten de inrichting gelegen woning dient als burgerwoning aangemerkt te worden. De woning staat tijdelijk leeg. Ook een tijdelijk leegstaande woning komt bescherming toe, omdat toekomstige bewoners niet tegen onaanvaardbare geluidhinder beschermd zouden zijn. Dit is slechts anders indien zich ten tijde van het bestreden besluit redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen voordeden (art. 8.8 lid 1 aanhef en sub c Wm) die het niet nodig maakten de woning tegen onaanvaardbare geluidhinder te beschermen. Voorbeeld van een dergelijke ontwikkeling is sloop in de nabije toekomst. Vergunninghouders stelling dat de woning niet op korte termijn bewoond zal worden, kwalificeert niet als een dergelijk voorbeeld.

Deze rubriek bevat de relevante delen van rechterlijke uitspraken en bevindingen van niet-rechterlijke instanties, al dan niet voorzien van een noot.

Citeertitel: *M en R 2012/1, afl. 1*

M en R Jurisprudentie

5

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Meer-voudige kamer) 6 juli 2011, nr. 201011876/1/M2.

(Sorgdrager)

m.nt. Warendorf

Wbb art. 37 lid 2 en 39 lid 2; Awb art. 5:39

LJN BR0519

Handhaving beschikking ernst en spoed.

In de beschikking ernst en spoed is het uiterste tijdstip van indienen van een saneringsplan aangegeven. Last onder dwangsom opgelegd omdat geen saneringsplan is ingediend. Overtreding van art. 37 lid 2 Wbb. Het college kon handhaven optreden. Indienen van conceptsaneringsplan kan niet leiden tot instemming van rechtswege.

Jurisprudentie

[appellant], wonend te Amsterdam,
tegen

B en W van Amersfoort

1. Procesverloop

Bij besluit van 14 juli 2010 heeft het college [appellant] onder oplegging van een dwangsom van € 2500 per week met een maximum van € 15.000, gelast binnen één maand na datum van het besluit een saneringsplan in te dienen van het geval van bodemverontreiniging op de [locatie] te Amersfoort.

Bij besluit van 29 oktober 2010, verzonden op dezelfde datum, heeft het college het door [appellant] hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft [appellant] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 9 december 2010, beroep ingesteld. [...]

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Bij besluit van 11 april 2011 heeft het college beslist tot invordering van de dwangsommen tot een bedrag van € 15.000.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

[...]

2. Overwegingen

2.1 Ingevolge artikel 37, tweede lid, tweede volzin, van de Wet bodembescherming in samenhang gelezen met artikel 88, zevende lid, van die wet en artikel 1, onder c, van het Besluit aanwijzing bevoegd gezag gemeenten Wet bodembescherming, kan het college bij een beschikking als bedoeld in artikel 29, eerste lid, van de Wet bodembescherming, waarbij hij vaststelt dat sprake is van een geval van ernstige verontreiniging, het uiterste tijdstip van indienen van een saneringsplan, bedoeld in artikel 39, aangeven.

2.2 Bij besluit van 6 februari 2007 heeft het college vastgesteld dat op de [locatie] te Amersfoort sprake is van een geval van ernstige bodemverontreiniging waarvan spoedige sanering noodzakelijk is. Bij dit besluit heeft het college voorts bepaald dat uiterlijk drie jaar na de inwerkingtreding van het besluit een saneringsplan bij hem moet zijn ingediend.

Bij brief, gedateerd 22 februari 2010, heeft het college kenbaar gemaakt dat hij voornemens is om aan [appellant] een last onder dwangsom op te leggen omdat het saneringsplan niet voor 6 februari 2010 is ingediend. Bij die brief heeft het college [appellant] gelast om uiterlijk 1 juni 2010 een saneringsplan in te dienen. Bij besluit van 14 juli 2010, dat is gehandhaafd bij het besluit van 29 oktober 2010, heeft het college een last onder dwangsom opgelegd omdat in strijd met artikel 37, tweede lid, van de Wet bodembescherming geen saneringsplan is ingediend.

2.3 Vast staat dat ten tijde van het besluit van 14 juli 2010 in strijd met artikel 37, tweede lid, van de Wet bodem-