

Vergaderjaar 1999–2000

25 411

Interdepartementaal beleidsonderzoek: bodemsanering

Nr. 7

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE- LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 december 1999

Op 19 juni 1997 zond ik u het kabinetsstandpunt over de vernieuwing van het bodemsaneringsbeleid (Kamerstukken II, 1996–1997, 25 411, nr. 1). In dit kabinetsstandpunt werd een ingrijpende koerswijziging aangekondigd voor het bodemsaneringsbeleid. Die koerswijziging hield in dat als gevolg van een nieuwe saneringsaanpak, van extra inzet van middelen door het rijk en door intensivering van particuliere investeringen, wordt gestreefd naar beheersing van de bodemverontreinigingsproblematiek in circa 25 jaar. Deze koerswijziging is opgenomen in het derde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP3).

Sindsdien is aan deze koerswijziging uitwerking gegeven door middel van een Uitvoeringsprogramma vernieuwing bodemsaneringsbeleid. U bent daarover geïnformeerd bij brief van 7 mei 1998 (Kamerstukken II, 1997 – 1998, 25 411, nr.6). In het uitvoeringsprogramma wordt tezamen met de andere overheden en de meest betrokken departementen vormgegeven aan het vernieuwde bodemsaneringsbeleid. Er wordt gewerkt langs drie sporen:

- A. functiegericht en kosteneffectief saneren;
- B. marktdynamiek;
- C. slagvaardige overheid.

Thans is de uitwerking van spoor A gereed. Omdat dit spoor door de «bodemwereld» als technisch-inhoudelijke kern van het vernieuwde bodemsaneringsbeleid wordt beschouwd – het betreft de nieuwe technisch-inhoudelijke doelstellingen voor bodemsanering – is in afwachting van het gereedkomen ervan in de uitvoeringspraktijk een afwachtende houding aangenomen. Om hieraan op zo kort mogelijke termijn een einde te maken, wacht het kabinet niet tot het volledige uitvoeringsprogramma gereed is, maar wordt u reeds thans geïnformeerd over de functiegerichte en kosteneffectieve aanpak van bodemverontreiniging. De sporen B en C worden naar verwachting in de eerste helft van

het komend jaar afgerond. U zult daaromtrent te zijner tijd separaat worden geïnformeerd.

In het bijgaande kabinetsstandpunt formuleert het kabinet strategische en operationele technisch-inhoudelijke doelstellingen voor bodemsanering binnen de randvoorwaarden van het NMP3.

Ten opzichte van het voorgaande beleid verandert er het nodige:

- de saneringsdoelstelling «herstel van de multifunctionaliteit, tenzij sprake is van locatie-specifieke omstandigheden» wordt vervangen door een aanpak waarbij de bodem na saneren voldoet aan de eisen die het gebruik stelt. Bij het geschikt maken van de ondergrond vormt de bodem na sanering niet langer een bron van verspreiding van de verontreiniging voor de omgeving. De bescherming van mens en milieu tegen blootstelling aan bodemverontreiniging blijft wel gewaarborgd. Voor wat betreft het omgaan met verontreinigde grond sluit de nieuwe aanpak aan bij de nota «Grond grondig bekeken» over het vernieuwde grondstromenbeleid, die ik u 13 september jl. deed toekomen;
- er wordt structureel onderscheid gemaakt tussen zogenaamde «mobiele» en «immobiele» situaties. Dit onderscheid maakt het mogelijk bodemverontreiniging meer efficiënt aan te pakken. Met name de vroegtijdige aanpak van situaties waarbij verspreiding van verontreiniging optreedt (de mobiele situaties), vergroot het (milieu-) rendement van de saneringsoperatie;
- de procedures en besluitvorming worden geoptimaliseerd. Termijnen worden daardoor tot het noodzakelijke bekort. Waar mogelijk worden ook procedures voor toetsing en besluitvorming zelf vereenvoudigd. Er vindt een verschuiving plaats van toetsing vooraf van plannen naar handhaving van de uitvoering daarvan¹;
- de bodemsaneringsoperatie wordt met de thans gepresenteerde aanpak substantieel goedkoper. Het kabinet verwacht dat de kostenreductie van de bodemsaneringsoperatie met deze nieuwe aanpak 35-50% zal bedragen. Dit komt overeen met de ramingen die in 1997 ten grondslag lagen aan het Interdepartementaal Beleidsonderzoek bodemsanering (Kamerstukken II, 1996 – 1997, 25 411, nr.1). Reeds destijds gaf het toenmalige kabinet aan dat met deze kostenreductie en de structurele inzet van extra rijksmiddelen voor bodemsanering de NMP3-doelstellingen naar verwachting worden gehaald. De thans gepresenteerde voorstellen bevestigen dit beeld. Met deze kostenreductie wordt aan partijen een stimulans gegeven de bodemsanering ter hand te nemen. Mede daardoor zal de bodemsaneringsoperatie als geheel in een versnelling geraken, waardoor per tijdseenheid meer gevallen zullen worden aangepakt. Op deze wijze neemt ook het maatschappelijk rendement van de bodemsaneringsoperatie toe.

Bij een positief oordeel van uw Kamer vindt verankering van dit nieuwe beleid plaats in de Wet bodembescherming (Wbb), die daartoe zal worden gewijzigd. Er vindt doorwerking plaats in andere wet- en regelgeving, waaronder de Wet milieubeheer en provinciale en gemeentelijke regelgeving.

Met de nieuwe saneringsdoelstelling wordt meer recht gedaan aan de maatschappelijke perceptie van bodemverontreiniging, terwijl tegelijkertijd de veiligheid van mens en milieu voor blootstelling aan ernstige bodemverontreiniging blijft gewaarborgd.

¹ Onlangs zijn door de leden Poppe en Crone van uw Kamer naar aanleiding van het verschijnen van het rapport «Wie betaalt bepaalt» vragen gesteld over de kwaliteit van intermediaire organisaties bij de uitvoering van het afvalstoffen- en bodembeleid. De antwoorden op deze vragen hebben u onlangs bereikt. In bijgaand kabinetsstandpunt wordt eveneens, in algemene zin, ingegaan op het thema kwaliteitszorg. In de antwoorden op de vragen heb ik aanvullend hierop verdergaande stappen aangekondigd in de richting van verplichting om gebruik te maken van gecertificeerde intermediairs bij bodemonderzoek ten behoeve van overheidsbeslissingen.

Daarmee is een belangrijke drempel voor betrokken partijen om tot bodemsanering over te gaan weggelaten. Het kabinet verwacht dan ook dat hiermee aan de bodemsaneringsoperatie een krachtige impuls wordt gegeven.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk

KABINETSTANDPUNT OVER DE FUNCTIEGERICHTE EN KOSTENEFFECTIEVE AANPAK VAN BODEMVERONTREINIGING

Inhoud

1	Inleiding	5
1.1.	Het kabinetsstandpunt over de vernieuwing van het bodemsaneringsbeleid (1997) samengevat	5
1.2.	Het uitvoeringsprogramma Bever	6
1.3	Reikwijdte	6
1.4	Doelstelling	7
1.5	Opbouw van dit kabinetsstandpunt	7
2	De nieuwe saneringsdoelstelling uitgewerkt: het afwegingsproces	7
2.1	Koerswijziging is meer dan het legitimeren van de uitvoeringspraktijk	7
2.2	Het afwegen van de saneringsdoelstelling is een proces	8
2.2.1	De strategische saneringsdoelstellingen	9
2.2.2	De integrale aanpak	9
2.2.3	De bovengrond geschikt maken: de immobiele situaties	9
2.2.4	De ondergrond geschikt maken: de mobiele situaties	11
2.2.5	Zorgtaken moeten zo beperkt mogelijk zijn	13
2.2.6	Vereenvoudiging van toetsing en besluitvorming	14
2.3	Bijdrage aan kostenreductie	15
3	De relatie van de nieuwe saneringsdoelstellingen met actief bodembeheer	16
3.1	Inbedding van zorg in actief bodembeheer	16
3.2	De relatie met grondstromenbeleid	17
4	Implementatie van het nieuwe beleid en vervolgacties	18
4.1	Implementatie	18
4.2	Vervolgacties	18
	Samenvatting	20

1 Inleiding

1.1 Het kabinetsstandpunt over de vernieuwing van het bodemsaneringsbeleid (1997) samengevat

In het kabinetsstandpunt over de vernieuwing van het bodemsaneringsbeleid¹ van 19 juni 1997 werden de volgende beleidsmatige conclusies getrokken:

- bodemsanering uitgevoerd volgens het formele beleid is te duur en de bodemsaneringsoperatie heeft onvoldoende rendement, omdat per tijdseenheid te weinig gevallen worden aangepakt;
- de omvang van de bodemverontreinigingsproblematiek leidt er in relatie tot de voor de aanpak van deze problematiek beschikbare middelen toe dat stagnatie optreedt in ruimtelijke en economische processen. Het gevolg is maatschappelijke schade, een gering draagvlak voor bodemsanering, een laag investeringsniveau en een negatieve beïnvloeding van de kwaliteit van de leefomgeving;
- een koerswijziging in het bodemsaneringbeleid is noodzakelijk om de stagnatie van maatschappelijke activiteiten op te heffen, het rendement van de aanpak van bodemverontreiniging te vergroten en de bodemsaneringsoperatie te versnellen.

Deze koerswijziging hield het volgende in:

- goedkoper maken van saneren. De saneringsbenadering waarbij de verontreiniging volledig wordt verwijderd, dan wel wordt geïsoleerd, beheerst en gecontroleerd, wordt verlaten. In plaats hiervan wordt functiegericht gesaneerd. Daarbij wordt systematisch onderscheid gemaakt tussen mobiele en immobiele verontreiniging². Bij de mobiele verontreiniging zal anders dan voorheen de verontreiniging zoveel als mogelijk op kosteneffectieve wijze worden verwijderd. Door een grotere aandacht voor mobiele verontreinigingen wordt het (milieu)rendement van investeringen groter. Bij de immobiele verontreiniging wordt de verontreiniging slechts gedeeltelijk verwijderd. Een veilige situatie voor mens en ecosysteem wordt geschapen. Bodemsanering wordt ingebed in actief bodembeheer. Met deze aanpak wordt een kostenbesparing verwacht van 35 – 50% ten opzichte van het voormalige beleid;
- vergroting van de marktdynamiek door het financieringsstelsel te wijzigen en vergroting van het marktaandeel in bodemsanering met juridische en organisatorische instrumenten;
- verbreden van het draagvlak voor saneren door bodemsanering te integreren in investeringen in het stedelijk en landelijk gebied en zo de betrokkenheid en bijdragen van maatschappelijke partijen te stimuleren (externe integratie) en procedures te stroomlijnen.

In het kabinetsstandpunt werd voorts gesteld dat de koerswijziging in een totaalpakket van beleidsmaatregelen nader zal worden uitgewerkt. Het rijk stelde destijds als onderdeel van dat pakket in de periode tot 2010 structureel f 1,5 miljard extra voor bodemsanering beschikbaar.

De nieuwe saneringsaanpak die het vorige kabinet voor ogen stond en de extra inzet van middelen door het rijk leiden – rekening houdende met een gelijkblijvend aandeel van de private financiering – tot een verdubbeling van de saneringscapaciteit en daardoor tot een halvering van de saneringsperiode van circa 80 jaar tot circa 40 jaar. Door intensivering van particuliere investeringen kan de bodemsaneringsoperatie verder worden bekort.

Gestreefd wordt naar beheersing van de bodemverontreinigingsproblematiek in circa 25 jaar.

¹ Tweede Kamer. 1997/98, 25 411, nr. 1.

² Het is beter te spreken van mobiele of immobiele situaties. In mobiele situaties zijn verontreinigende stoffen niet aan grond geabsorbeerd, waardoor die zich met het grondwater verplaatsen of vervluchtigen. In immobiele situaties zijn verontreinigende stoffen aan de grond geabsorbeerd, waardoor die zich niet of nauwelijks verplaatsen.

Het huidige kabinet neemt deze doelstelling, die ook in het derde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP3) is opgenomen, over. Sanering van de ernstige bodemverontreiniging met milieuhygiënische of maatschappelijke urgentie (opheffen van stagnatie in maatschappelijke activiteiten) moet over circa 25 jaar zoveel mogelijk zijn afgerond. De bodem op die locaties is dan geschikt gemaakt voor het beoogde gebruik en in mobiele situaties is de verontreiniging in belangrijke mate, kosteneffectief verwijderd, waarmee verspreiding van verontreiniging zo goed mogelijk wordt voorkomen. De bodem wordt ook na afloop van deze periode beheerd. Wat schoon (gemaakt) is moet ook schoon blijven. Op het moment dat een bodem met (rest)verontreiniging geschikt moet zijn voor een gevoeliger bestemming kunnen aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn.

De bodemkwaliteit en de gebruiksmogelijkheden van de bodem moeten daarom voor iedereen kenbaar zijn.

1.2 Het uitvoeringsprogramma BEVER

De hiervoor aangegeven ingrijpende koerswijziging van het bodemsaneringsbeleid vergt verdere concretisering en uitwerking van de noodzakelijke instrumenten die partijen stimuleren om tot bodemsanering over te gaan. In 1998 is daartoe het Uitvoeringsprogramma BEVER opgesteld.

Het voor u liggende kabinetsstandpunt richt zich op de concretisering van de technisch-inhoudelijke doelstellingen voor bodemsanering. Over de overige resultaten van het Uitvoeringsprogramma als geheel, die begin 2000 worden verwacht, wordt de Tweede Kamer daarna geïnformeerd.

1.3 Reikwijdte

Wijziging van het beleid voor sanering van bestaande bodemverontreiniging laat het bestaande preventieve beleid voor de bodem onveranderd. Vanuit het perspectief van duurzaamheid blijft het principe van bestrijding aan de bron de hoeksteen van het algemene bodembeschermingsbeleid, gekoppeld aan de uitgangspunten dat «wat schoon is schoon moet blijven» en dat een reeds belaste bodem niet verder mag verslechteren (stand-still).

Het voorliggende kabinetsstandpunt richt zich evenals het voorgaande op het beleid inzake het saneren van gevallen van bodemverontreiniging die dateren van vóór 1987.

Voor de op een later tijdstip ontstane bodemverontreiniging geldt onveranderd sinds 1987 de zorgplicht (thans artikel 13 van de Wet bodembescherming) hetgeen inhoudt dat de vervuiler zo spoedig mogelijk tot saneren overgaat. Anders dan bij bestaande bodemverontreiniging is er geen plaats voor uit- of afstel van sanering op basis van ernst of urgentie. Gelet op het primaire doel van de zorgplicht, het voorkómen van bodemverontreiniging, is – met inachtneming van de regels van redelijkheid en billijkheid – de saneringsdoelstelling bij deze gevallen het door de vervuiler wegnemen van alle door hem veroorzaakte verontreiniging. Overigens doen ook voor de gevallen van vóór 1987 de voorstellen in het voorliggende kabinetsstandpunt niet af aan de aansprakelijkheid van veroorzakers voor de door hen veroorzaakte schade of verplichtingen om de gevolgen van een overtreding ongedaan te maken. Dit kan derhalve betekenen dat in bepaalde gevallen een verdergaande sanering dan een functiegerichte kan worden geveerd, dan wel schadevergoeding dient te worden betaald.

Het kabinetsstandpunt van 1997 ging niet in op de problematiek van de verontreiniging van de waterbodem. De aard van de problematiek, het

gevoerde saneringsbeleid, de financiering en de betrokkenheid van maatschappelijke en publieke partijen wijkt af van de sanering van de bestaande bodemverontreiniging op het land. Verwezen wordt naar de uitbreiding in 1997 van de Wbb met een regeling inzake de sanering van de waterbodem¹.

Sindsdien is het beleid voor de sanering van waterbodems onder meer vormgegeven door de beleidsnotitie Actief bodembeheer rivierbed, de Vierde Nota Waterhuishouding en een 10-jaren scenario voor de waterbodemsanering. De sanering van verontreinigde waterbodems wordt door dit kabinet gestimuleerd door een extra impuls ter grootte van f 600 miljoen tot 2010. Het laat onverlet dat het voor u liggende kabinetsstandpunt elementen bevat die relevant zijn voor de sanering van waterbodems. De betekenis en consequenties daarvan voor de aanpak van waterbodemverontreiniging zijn thans niet expliciet onderzocht. Dit zal aanvullend in beeld worden gebracht. Daarbij vormt dit kabinetsstandpunt het uitgangspunt.

1.4 Doelstelling

Met deze notitie beoogt het kabinet:

- technisch-inhoudelijke en operationele doelstellingen voor bodemsanering te formuleren binnen de randvoorwaarden van de doelstellingen voor bodemsanering uit het NMP3;
- daarmee de betrokken maatschappelijke partijen langdurig duidelijkheid te bieden. Een afwachtende houding vanuit een verwachting dat zich mogelijk nieuwe beleidswijzigingen voordoen moet worden voorkomen.

Bij een positief oordeel van de Tweede Kamer vindt verankering van dit nieuwe beleid plaats in de Wet bodembescherming (Wbb), die daartoe zal worden gewijzigd. Zo spoedig mogelijk zal een wijzigingsvoorstel aan de Tweede Kamer worden voorgelegd (zie 4.2). Er vindt doorwerking plaats in andere wet- en regelgeving, waaronder de Wet milieubeheer, de Wet stedelijke vernieuwing en provinciale en gemeentelijke regelgeving.

1.5 Opbouw van dit kabinetsstandpunt

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de uitwerking die aan de saneringsdoelstelling is gegeven. In hoofdstuk 3 wordt een relatie gelegd met actief bodembeheer. In hoofdstuk 4 tenslotte wordt op de implementatie en de te ondernemen vervolgacties ingegaan.

2 De nieuwe saneringsdoelstelling uitgewerkt: het afwegingsproces

2.1 Koerswijziging is meer dan het legitimeren van de uitvoeringspraktijk

Aanleiding voor de koerswijziging van 1997 was dat de toenmalige aanpak van ernstige bodemverontreiniging, die vanuit een voornamelijk milieuhygiënische benadering plaatsvond, onvoldoende aansloot bij de maatschappelijke perceptie van bodemverontreiniging. Vele verontreinigde terreinen konden niet tijdig geschikt worden gemaakt voor het gewenste maatschappelijk gebruik en als gevolg van verspreiding vergrootte het milieuprobleem zich vanzelf. In die gevallen waarbij de verontreiniging werd geïsoleerd, beheerst en gecontroleerd was het milieuhygiënische resultaat beperkt, kleefden vele gebruiksbepalingen aan de locatie en waren de aanleg- en nazorgkosten relatief hoog. Aan het verspreidingsprobleem werd in de saneringspraktijk structureel onvoldoende prioriteit gegeven.

In de saneringspraktijk ontstonden daardoor vele «tussenvarianten»

¹ Staatsblad 1997, nr. 86.

tussen de «volledige verwijdering» en de sober uitgevoerde «isolatie-oplossingen». Omdat daartoe een wetenschappelijke en beleidsmatige basis ontbrak leidde dit echter wel tot onzekerheid over de milieuhygiënische en juridische status van het resultaat en lange, ondoorzichtige besluitvormingsprocedures.

Met de koerswijziging kwam het vorige kabinet aan deze bezwaren tegemoet. De koerswijziging is derhalve meer omvattend dan het «achteraf legitimeren van de gegroeide uitvoeringspraktijk». Het stelselmatig onderscheid maken tussen mobiele en immobiele situaties en het definiëren van specifieke saneringsdoelstellingen daarvoor is ingrijpend. Bestuurlijk/organisatorisch wordt bodemsanering een bouwsteen voor maatschappelijke ontwikkelingen: naast randvoorwaarden stellend vanuit volksgezondheid en milieuhygiëne wordt bodemsanering meer randvoorwaarden scheppend voor maatschappelijke ontwikkelingen. Daardoor verandert het karakter van de bodemsaneringsoperatie.

De koerswijziging van 1997 heeft inspirerend gewerkt. In de bodemsaneringspraktijk zijn oplossingen gezocht en gevonden. De koerswijziging was tot nu toe voor meerdere uitleg vatbaar. Het ontbreken van een adequate beleidsmatige uitwerking, juridische basis en wetenschappelijke onderbouwing kan in de uitvoeringspraktijk evenwel door misinterpretatie leiden tot marginalisering van bodemsanering. Het moge duidelijk zijn dat het kabinet dat niet beoogt. Binnen de grenzen van veiligheid voor mens en milieu moet zo goed mogelijk aansluiting worden gezocht bij maatschappelijke activiteiten en de mogelijkheden van maatschappelijke partijen en overheden om aan bodemsanering uitvoering te geven. Die grenzen van veiligheid voor mens en milieu bepalen nadrukkelijk het resultaat van de sanering van individuele locaties.

Met dit kabinetsstandpunt geeft het kabinet een vervolg aan de in 1997 ingezette koerswijziging door strategische en operationele doelstellingen voor bodemsanering te formuleren binnen de randvoorwaarden van het NMP3. Het kabinet geeft daarmee richting aan de uitvoeringspraktijk. De richting komt tot uiting in de technisch-inhoudelijke doelstellingen voor bodemsanering die hierna worden geformuleerd. Samen met de procedurele aspecten van de nieuwe aanpak bieden deze doelstellingen duidelijke handvatten om de uitvoering te monitoren en te handhaven.

2.2 Het afwegen van de saneringsdoelstelling is een proces

Bij de afwegingen die de na te streven saneringsdoelstelling bepalen, spelen naast de technisch-beleidsmatige aspecten ook procedurele aspecten een voorname rol. Om die reden wordt thans gesproken van een «afwegingsproces». Ten behoeve van de uitvoeringspraktijk is de uitwerking van het afwegingsproces neergelegd in een rapport met de titel «Van trechter naar zeef». Hierin wordt de aandacht voor de procesmatige aspecten onderstreept. Dit rapport ligt aan de basis van het onderhavige kabinetsstandpunt.

In het afwegingsproces is er enerzijds behoefte aan standaardisatie om procedures waar mogelijk te bekorten en zo veel mogelijk duidelijkheid te verschaffen. Anderzijds is er behoefte aan maatwerk om optimaal recht te kunnen doen aan de lokale omstandigheden. Er zijn drie mogelijkheden om de doelstellingen waaraan elke sanering moet voldoen te realiseren:

- bij voorkeur: via een standaardaanpak voor (clusters van) gevallen of locaties;
- als het niet anders kan: via maatwerk voor (clusters van) gevallen of locaties;
- in uitzonderlijke situaties via gebiedsgericht maatwerk.

De doelstellingen zelf worden hieronder kort beschreven.

2.2.1 De strategische saneringsdoelstellingen

Het kabinet stelt vier strategische doelstellingen voor:

1. saneringsmaatregelen voor individuele of geclusterde locaties worden ontworpen vanuit een integrale aanpak van de bodemverontreiniging;
2. de bodem voldoet na saneren aan de eisen die het gebruik stelt;
3. ijkmomenten worden ingebouwd om waar nodig te kunnen bijsturen;
4. de sanering moet ertoe leiden dat zorgtaken voor de bodem zo beperkt mogelijk zijn.

Deze doelstellingen zullen in de Wet bodembescherming worden opgenomen. Deze wordt daartoe gewijzigd. De doelstellingen richten zich uitsluitend op het met bodemsanering te bereiken resultaat en laten de aanleiding om over te gaan tot saneren (ernst van de verontreiniging, alsmede milieuhygiënische of maatschappelijke urgentie) onverlet. Ook het gegeven dat het saneringsresultaat afhankelijk van de lokale situatie desgewenst ineens of gefaseerd kan worden gerealiseerd blijft onverminderd van kracht.

In de volgende paragrafen wordt op de technische uitwerking van (combinaties van) deze doelstellingen nader ingegaan. Het kabinet beschouwt de hieronder opgenomen oplossingen als veilig en volwaardig, zonder dat deze excessieve kosten met zich mee brengen.

2.2.2 De integrale aanpak

Met de integrale aanpak van de bodemverontreiniging wordt bedoeld dat te allen tijde de aanpak van de verontreiniging van boven- en ondergrond in onderlinge samenhang en in relatie tot de beoogde ontwikkeling worden beschouwd. De mobiliteit van verontreinigende stoffen wordt mede bepaald door lokale bodemomstandigheden¹ Deze worden dan ook bij de aanpak betrokken. Daarmee heeft de aanpak betrekking op de lokale verontreinigingssituatie (immobiele of mobiele situatie).

Bij verspreiding van vluchtige verontreinigende stoffen via de lucht kan sprake zijn van belangrijke, soms zelfs acute blootstellingsconsequenties voor de mens. Deze stoffen kunnen zich zowel in de boven- als in de ondergrond bevinden. Dit acht het kabinet dan ook een belangrijk argument voor de integrale aanpak.

2.2.3 De bovengrond geschikt maken: de immobiele situaties

In immobiele situaties strekt de verontreiniging zich vaak over grote oppervlakten uit en bevindt het zich veelal aan of nabij het bodemoppervlak. Te denken valt aan verontreiniging met zware metalen en polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's) in stedelijk gebied, en met PAK's, zware metalen en bestrijdingsmiddelen in het landelijk gebied. Het geschikt maken van de bovengrond vindt plaats door reductie van humane en/of ecologische blootstelling. De saneringsmaatregelen moeten robuust zijn. Dat wil zeggen: veilig zolang het betreffende bodemgebruik voortduurt. Daarbij past grootschaligheid in de ruimtelijke zonering van het bodemgebruik. «Postzegelbenaderingen» moeten worden vermeden. Er zijn vier bodemgebruiksvormen onderscheiden:

- 1 wonen en intensief gebruikt (openbaar) groen, waaronder tuinen, moes- en volkstuinten, recreatie- en speelterreinen, parken en groenstroken tussen bebouwing;
- 2 extensief gebruikt (openbaar) groen, waaronder wegbermen, groenstroken bij kantoren en bedrijventerreinen, braakliggende terreinen;
- 3 bebouwing en verharding (aaneengesloten bestrating) die bij alle

¹ In dit verband zijn met name zuurgraad, mate van oxidatie/reductie en het bindend vermogen van belang.

mogelijke functies (kantoren, wonen, industrie, verkeer, recreatie etc.) voorkomen;

4 landbouw en natuur.

Voor de bodemgebruiksvormen wonen en (openbaar) groen is een standaardaanpak met behulp van leeflagen zinvol. Daarbij wordt een bovengrond van zodanige laagdikte en kwaliteit gerealiseerd dat het (beoogde) gebruik van de locatie verzekerd is, gegeven de bij die bodemgebruiksvorm aanwezige contactmogelijkheden met de verontreiniging. Het kabinet acht een uniforme aanpak van grotere oppervlakken, bijvoorbeeld bij grootschalige stadsvernieuwings- of uitbreidingsprojecten, wenselijk. Daardoor wordt de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid vergroot.

Aan een leeflaag worden eisen gesteld met betrekking tot constructie, dikte en kwaliteit.

Deze zullen in een ministeriële regeling op grond van de Wbb worden vastgelegd. Als constructie-eis geldt dat tussen de ondergrond met (eventueel resterende) verontreiniging en de leeflaag een signaallaag wordt aangebracht als waarschuwing bij grondwerkzaamheden. Deze signaallaag moet ook op de langere termijn intact blijven.

De kwaliteit waaraan de bodem na sanering minimaal moet voldoen is neergelegd in nieuw ontwikkelde bodemgebruikswaarden (BGW). Deze BGW geven gehalten aan verontreinigende stoffen in de bodem weer en zijn te beschouwen als terugsaneerwaarden en als kwaliteitsdoelstelling voor de aan vulgrond in een aan te leggen leeflaag. De hoogte van de BGW bevindt zich in het traject tussen de bestaande streef- en interventiewaarden.

BGW vervullen uitsluitend een functie bij het bepalen van het saneringsresultaat bij de aanpak van ernstige bodemverontreiniging, waarbij er in het horizontale vlak wordt ontgraven of opgehoogd totdat de bodemkwaliteit minimaal voldoet aan de bij die bodemgebruiksvorm behorende BGW. De BGW treden derhalve niet in de plaats van de Interventiewaarden. De BGW zijn geen «actiewaarde» waarboven moet worden overgegaan tot daadwerkelijke sanering.

Door opname van de BGW in een ministeriële regeling op grond van de Wbb, is landelijke, uniforme hantering van deze waarden gewaarborgd en bovendien een wetenschappelijke verdieping, die aanleiding geeft de BGW aan te passen, relatief snel door te voeren. De BGW zijn vooruitlopend op de vastlegging in een ministeriële regeling in het rapport «Van trechter naar zeef» opgenomen. Vooralsnog zijn BGW bepaald voor de bodemgebruiksvormen wonen en intensief en extensief gebruikt (openbaar) groen.

Ten aanzien van de kwaliteit van de aan te brengen leeflaag geldt naast de eis van BGW-kwaliteit het zogenaamde stand-still principe als harde randvoorwaarde. Dat betekent dat de kwaliteit van de aan vulgrond altijd vergelijkbaar is met of beter is dan de kwaliteit van de ontvangende bodem (zie 3.2).

Ten aanzien van de bodemgebruiksvorm bebouwing en verhardingen wordt geconcludeerd dat het standaard aanbrengen van een leeflaag geen toegevoegde waarde heeft: met de aanwezige verharding wordt de blootstelling voldoende gereduceerd. Soms zijn – of worden – reeds om civiel-technische redenen steun- of funderingslagen aangebracht. Bij het tijdelijk verwijderen van de verharding in verband met werkzaamheden kan echter wel blootstelling optreden. In die situaties dienen op grond van de Wet arbeidsomstandigheden specifieke maatregelen te worden getroffen om blootstelling te vermijden.

Ook bij de gebruiksvorm landbouw en natuur acht het kabinet het standaard aanbrengen van een leeflaag niet zinvol. Bij de gebruiksvorm

landbouw en natuur is derhalve per definitie sprake van maatwerk bij de aanpak van ernstige bodemverontreiniging.

Bij natuurgebieden kan het aanbrengen van een leeflaag vanuit ecologisch perspectief erger zijn dan de kwaal. Voor natuur worden dan ook reeds thans in samenwerking tussen beleid en praktijk specifieke concepten voor het omgaan met bodemverontreiniging ontwikkeld. Bij landbouwgebieden is het aanbrengen van een leeflaag denkbaar, maar het betreft veelal dermate grote oppervlakken dat een dergelijke aanpak als standaardmethode niet realistisch is. Voor landbouw worden reeds alternatieve concepten ontwikkeld, zoals «groene bodemsanering». Daarbij wordt gezocht naar integratie van teeltmethoden en saneringsmethoden.

Voor de bodemgebruiksvormen landbouw en natuur wordt de rol van de BGW gezien in het licht van de maatwerkoplossingen die worden ontwikkeld. In de landbouwkundige praktijk worden de zogenaamde «LAC-sigitaalwaarden» gebruikt als indicatie voor de geschiktheid van de bodem voor de landbouwkundige productie. De LAC-sigitaalwaarden zullen tevens worden gebruikt als BGW voor de bodemgebruiksvorm landbouw. De LAC-sigitaalwaarden worden thans door het Ministerie van LNV herzien, waarbij uitbreiding plaatsvindt met betrekking tot de geschiktheid van de bodem voor natuurontwikkeling.

Daarna zal worden gezien of, en zo ja in hoeverre de LAC-sigitaalwaarden kunnen dienen als BGW voor de bodemgebruiksvorm natuur.

Het kabinet staat toe voor een specifiek gebied bij de aanpak van ernstige bodemverontreiniging tijdelijk, gebiedsgericht van de landelijk uniforme BGW af te wijken, mits het gemotiveerde uitzonderingen betreft. In de Wbb zal deze discretionaire bevoegdheid van het bevoegd gezag worden opgenomen. Ook zullen criteria worden opgenomen op grond waarvan tot de afwijking kan worden besloten.

Het kabinet is van mening dat het bij uitzondering gebiedsgericht afwijken van de BGW als terugsanearwaarde moet worden vastgelegd in een bodembeleidsplan dat door provinciale staten of de gemeenteraad wordt goedgekeurd. In het bodembeleidsplan wordt aangegeven welke kwaliteitseisen in die situatie worden gesteld, wat de daarmee samenhangende gebruiksbeperkingen van de bodem zijn en op welke termijn de BGW-kwaliteit in het betreffende gebied alsnog kan worden gerealiseerd. Het plan wordt iedere 5 of 10 jaar geëvalueerd.

2.2.4 De ondergrond geschikt maken: de mobiele situaties

Bij verspreiding van verontreinigende stoffen met het grondwater – de mobiele situaties – is er sprake van een zich in de tijd vanzelf uitbreidend probleem, waardoor ecosystemen worden bedreigd en de gebruiksmogelijkheden van grond- en oppervlaktewater voor de mens worden beperkt. Het uitsluitend tegengaan van verdere verspreiding is veelal niet kosteneffectief, omdat de investering maar weinig rendement oplevert. Tegengaan van verdere verspreiding betekent immers het langdurig isoleren, beheersen en controleren van de situatie. Dit brengt gebruiksbeperkingen en dure fysieke nazorg met zich mee, terwijl de milieukwaliteit niet of nauwelijks verbetert.

Als standaardaanpak voor het geschikt maken van de ondergrond geldt daarom het zoveel mogelijk verwijderen van de verontreiniging. Volledige verwijdering van de 8 verontreiniging in mobiele situaties is evenwel vaak niet mogelijk of niet kosteneffectief te realiseren. Het saneringsresultaat bij deze aanpak is daarom een stabiele, milieuhygiënisch acceptabele eindsituatie. Bij deze eindsituatie treedt zonder «fysieke zorgmaatregelen» in ieder geval geen verdere verspreiding meer op. Onder «fysieke zorgmaatregelen» verstaat het kabinet het actief volgen en beheersen van

de restverontreiniging door gehydrologische of civieltechnische maatregelen. Deze keuze voor de stabiele eindsituatie betekent dat in elk geval de kern of haard van de verontreiniging van waaruit de nalevering optreedt zoveel mogelijk wordt verwijderd.

Indien geen stabiele eindsituatie kan worden bereikt, bijvoorbeeld om technische redenen, is er sprake van maatwerk. Het isoleren, beheersen en controleren van de (rest)verontreiniging is daarbij noodzakelijk.

Het kabinet acht het voor het op kosteneffectieve wijze bereiken van de stabiele eindsituatie nodig dat verantwoord gebruik kan worden gemaakt van innovatieve, extensieve saneringstechnieken die kostenbesparend werken. De stabiele eindsituatie dient uiterlijk 30 jaar na de start van de sanering te worden bereikt. In deze periode kunnen de in de bodem optredende (afbraak)processen onder adequate controle worden gebruikt om tot een optimaal saneringsresultaat te komen. De kern of haard dient dan wel veelal reeds bij aanvang van de sanering te worden verwijderd. Dat bij de toepassing van extensieve technieken gedurende de saneringsperiode nog verdergaande verspreiding optreedt is niet altijd te voorkomen. Het kabinet vindt verspreiding buiten de oorspronkelijke verontreinigingsvlek acceptabel onder de voorwaarde dat de uitgangssituatie daar zoveel mogelijk wordt hersteld. Daarnaast moet worden voorkomen dat gedurende de looptijd van de sanering objecten worden bedreigd, en dat aan derden schade wordt berokkend. Boven- en ondergrondse activiteiten mogen niet worden belemmerd. Vanwege de lange saneringsduur worden ijkmomenten ingebouwd om het verloop van de sanering te kunnen volgen en zo nodig bij te sturen.

Het is niet mogelijk gebleken «terugsaneerwaarden» voor het grondwater te bepalen.

Hiervoor is nog onvoldoende praktische kennis beschikbaar. Thans wordt gewerkt aan een verdere operationalisering van de stabiele eindsituatie om tot een optimale, praktische aanpak van de verontreiniging te komen. Die komt naar verwachting in de loop van 2000 beschikbaar (zie 4.2). Via het Nederlands Onderzoeksprogramma Biotechnologische In-situ Sanering (NOBIS) en de Stichting Kennisontwikkeling en kennisoverdracht Bodem (SKB) wordt getracht de benodigde wetenschappelijke kennis zo snel mogelijk in de praktijk toepasbaar te maken. Aan de Technische Commissie Bodembescherming (TCB) zal omtrent zowel de operationalisering van de stabiele eindsituatie als het toepasbaar maken van kennis advies worden gevraagd. De komende 5 jaar wordt van het bevoegd gezag verwacht dat zij zullen investeren in gerichte praktijkevaluaties. Op basis van die evaluaties en de voortschrijdende kennisontwikkeling kan voortdurend worden gezien of praktisch hanteerbare «terugsaneerwaarden» kunnen worden ontwikkeld.

In een ministeriële regeling op grond van de Wbb zullen zo spoedig mogelijk de begrippen «stabiele milieuhygiënisch verantwoorde eindsituatie», en «kosteneffectiviteit van saneringsmaatregelen», alsmede de operationalisering daarvan worden vastgelegd. Tot die tijd dient het bevoegd gezag hierover eenduidige afspraken vast te leggen opdat duidelijkheid voor betrokken partijen wordt gegarandeerd.

De aanpak van mobiele verontreiniging is kwetsbaar mede door de verwachte lange duur van saneringen en de relatief geringe (directe) samenloop met maatschappelijke activiteiten als bijvoorbeeld bouwen en de aanleg van infrastructuur. Bovendien betreft het veelal verontreinigingen, waarvan de omvang bij uitgestelde aanpak vanzelf toeneemt. De Europese Grondwaterrichtlijn vereist dat maatregelen worden getroffen indien het grondwater wordt bedreigd.

Om deze redenen achtte het kabinet in 1997 een omslag in de uitvoeringspraktijk noodzakelijk. In het geval van verspreiding van verontreiniging is

het geven van een (aanzienlijk) grotere prioriteit aan de sanering noodzakelijk. Sturing hierop vereist inzicht in de kwaliteit van de ondergrond en van de aanwezigheid van grondwaterverontreinigingen. In een programmatische aanpak van de ernstige bodemverontreiniging mag van het bevoegd gezag worden verwacht dat de mobiele situaties voldoende prioriteit zullen krijgen en de sanering ervan eerder dan voorheen zal plaatsvinden. Zo kan de inmiddels opgetreden verspreiding alsnog versneld een halt wordt toegeroepen en teniet worden gedaan. Het kabinet verwacht dat het bevoegd gezag hierbij voortvarend te werk gaat. Alleen dan wordt adequaat bijgedragen aan de doelstelling van het kabinet om verspreiding te voorkomen. Bovendien vergroot een vroegtijdige aanpak het rendement en de kosteneffectiviteit van de aanpak en draagt het bij aan de kostenreductie van de bodemsaneringsoperatie en het voorkomen van maatschappelijke stagnatie.

Het kabinet wil een samenhangende aanpak van meerdere in elkaars nabijheid gelegen gevallen (cluster-aanpak) bevorderen. Dit vergroot de mogelijkheden van kostenbesparing. De toets op het bereiken van de stabiele eindsituatie verschuift daarbij van het individuele geval naar de cluster. Inzet van deze gebiedsgerichte aanpak is, dat de stabiele eindsituatie op cluster-niveau zal leiden tot een gelijke of betere situatie dan de beoordeling van de afzonderlijke individuele gevallen. Ook hiermee zal in de praktijk verdere ervaring moeten worden opgedaan.

2.2.5 Zorgtaken moeten zo beperkt mogelijk zijn

Na voltooiing van de sanering moeten zorgtaken in omvang, intensiteit en aantal zo beperkt mogelijk zijn. Dat geldt zowel voor de boven- als voor de ondergrond.

Zorgtaken vallen in twee groepen uiteen: fysieke zorgtaken die zich richten op het in stand van de isolatie, beheersing en controle van de restverontreiniging enerzijds en organisatorische zorgtaken die zich richten op de kenbaarheid van de restverontreiniging anderzijds. In elk geval is bij restverontreiniging kenbaarheid van de situatie voor direct en indirect betrokkenen verplicht. Dit kan door kadastrale registratie, zo goed als met bodeminformatiesystemen. De informatie moet ook eventuele gebruikbeperkingen, monitoring en controle op verspreiding, of mogelijke herverontreiniging omvatten.

Zorg is nodig zolang er na sanering verontreiniging achterblijft en kan dus eeuwigdurend zijn. Voorts dragen zorgtaken niet of slechts beperkt bij aan het milieu- en maatschappelijk rendement van bodemsanering. Zorgtaken brengen aanzienlijke kosten met zich mee en de handhaafbaarheid ervan is, zeker op langere termijn, moeilijk. Fysieke nazorg van sanering is kortom langdurig, arbeidsintensief, organisatorisch veelomvattend, onrendabel en kostbaar en moet derhalve zoveel mogelijk worden beperkt.

Er is een relatie tussen de getroffen saneringsmaatregelen en de daarna noodzakelijke zorgtaken. Kort gezegd: hoe meer verontreiniging wordt verwijderd, des te eenvoudiger zijn vervolgens de daarbij behorende zorgtaken en omgekeerd. Van de meest intensieve zorg is sprake bij de klassieke IBC-maatregelen (Isolatie, Beheersing en Controle). Uitsluitend indien na sanering de verontreiniging volledig is verwijderd, kunnen zorgtaken achterwege blijven.

Het kabinet acht de volgende zorgtaken na sanering nodig:

- bij mobiele verontreiniging wordt de verontreiniging dusdanig verwijderd dat geen verdere verspreiding meer optreedt: de stabiele eindsituatie. In die situatie zijn geen verdere isolerende maatregelen

- noodzakelijk. Indien in individuele gevallen bij de stabiele eindsituatie verontreinigingen in het grondwater achterblijven moet monitoring van de restverontreiniging plaatsvinden. Ook moet de verontreiniging voor een ieder kenbaar zijn: dat grondwater is immers niet voor elk gebruik geschikt;
- bij de sanering van immobiele verontreiniging door middel van de standaardaanpak wordt de blootstelling van mens en ecosysteem aan de verontreiniging gereduceerd door middel van leeflagen. Daaronder zal in veel situaties verontreiniging aanwezig blijven. Voorkomen moet worden dat in de loop van de tijd als gevolg van menselijke activiteit vermenging plaatsvindt van verontreinigde ondergrond en leeflaag, waardoor opnieuw onacceptabele blootstelling kan optreden. De aangebrachte voorzieningen moeten derhalve in stand worden gehouden en ook dat vereist kenbaarheid van de situatie door middel van registratie. Monitoring is noodzakelijk met het oog op eventuele vermindering van de immobiliteit als gevolg van toekomstige veranderingen in de omstandigheden.

De verantwoordelijkheid voor de zorgtaken ligt, net als bij het treffen van de saneringsmaatregelen, bij de veroorzaker van de verontreiniging dan wel de eigenaar van de gesaneerde locatie als onderdeel van milieuzorg en vastgoedbeheer. Bij de organisatorische zorgtaken hebben gemeenten (en provincies) een verantwoordelijkheid. Dit betreft het overzicht van en de ontwikkeling in de bodemkwaliteit in het grondgebied.

De zorg maakt – in de vorm van een zorgplan – onlosmakelijk deel uit van het saneringsplan. Na realisatie van het eindresultaat van de sanering, die is vastgelegd in het evaluatierapport van de sanering, treden de zorgtaken in werking. In het evaluatierapport dienen dan ook de precieze zorgtaken te worden aangegeven, door wie deze zullen worden getroffen en hoe de naleving zal worden gewaarborgd. Het bevoegd gezag oordeelt over het evaluatierapport. Het kabinet zal in de Wbb de positie van het evaluatierapport van de sanering versterken, waarbij onder meer aandacht nodig is voor de handhaafbaarheid.

Indien de overheid of een (nieuwe) eigenaar na afronding van de sanering het bodemgebruik ter plaatse wijzigt zullen de consequenties voor zowel eventuele zorgtaken als de noodzaak tot aanvullende saneringsmaatregelen moeten worden bezien. Deze consequenties komen, behoudens de situaties waarin van een veroorzaker meer kan worden verlangd, ten laste van de initiatiefnemer tot gebruikswijziging en niet van de oorspronkelijke saneerder.

2.2.6 Vereenvoudiging van toetsing en besluitvorming

In het bestaande afwegingsproces is sprake van een gedetailleerde beoordeling (vooraf) van de inhoud van saneringsplannen en -maatregelen. Controle van het saneringsresultaat (achteraf) vindt in een relatief beperkt aantal gevallen plaats. Het kabinet staat een evenwichtiger aandacht voor alle (voor, tijdens en na sanering) fasen voor. Dit kan worden bevorderd door het saneringsplan meer dan thans het geval is te richten op het bereiken van doelen. Door middel van de beschikking van het bevoegd gezag op het ingediende saneringsplan worden vervolgens afspraken over te bereiken doelen in plaats van in te zetten middelen gemaakt.

Het bevoegd gezag kan aldus bij vergelijkbare totale capaciteit meer inzetten op controle en handhaving.

Het nieuwe afwegingsproces baseert zich op de filosofie «standaard-aanpak waar het kan en maatwerk waar het moet» en optimaliseert zo procedures en besluitvorming. Termijnen worden daardoor tot het noodzakelijke bekort. Dit wordt versterkt doordat waar mogelijk ook procedures voor toetsing en besluitvorming zelf worden vereenvoudigd. Deze vereenvoudiging van toetsing en besluitvorming door het bevoegd gezag zal plaatsvinden door:

- in algemene regels en convenanten voor de uitvoering van de bodemsanering richtlijnen en afspraken vast te leggen over de aanpak van min of meer gelijksoortige saneringsgevallen. De toetsing van individuele gevallen wordt daarmee duidelijker, sneller en derhalve beter;
- onderscheid te maken in standaardgevallen en maatwerkgevallen. Dat maakt een gedifferentieerd stelsel van beschikkingen mogelijk waardoor gevallen op een geëigende wijze beoordeeld kunnen worden;
- de kwaliteitsborging voor het gehele proces van besluitvorming en uitvoering van bodemsanering te versterken. Het kabinet zet in op certificering/accreditatie van laboratoria, adviesbureaus en aannemers voor de uitvoering van onderzoek en sanering, inclusief een daarbij passende controle in het veld. Er wordt naar gestreefd dat er uitsluitend zal worden gewerkt met genormaliseerde methoden. Het bevoegd gezag zou geen methoden moeten accepteren die niet aan de eisen voldoen. Daarbij past dat er een voorziening wordt getroffen die het bevoegd gezag mogelijk maakt snel en eenvoudig te beoordelen of bijvoorbeeld bodemonderzoek aan minimale kwaliteitseisen voldoet. Het Handboek bodemsaneringstechnieken ziet het kabinet in dit verband als hulpmiddel bij het kiezen van saneringsmaatregelen binnen gedefinieerde en gevalideerde toepassingsomstandigheden;

Naar de mening van het kabinet neemt met deze maatregelen naast de kwaliteit, effectiviteit en efficiëntie van de bodemsaneringsoperatie ook de handhaafbaarheid ervan verder toe.

2.3 Bijdrage aan kostenreductie

In het kabinetsstandpunt over de vernieuwing van het bodemsaneringsbeleid (1997) is aangegeven dat de nieuwe saneringsdoelstelling naar verwachting zal leiden tot een kostenreductie van 35–50% voor de bodemsaneringsoperatie als geheel ten opzichte van het formele beleid dat uitging van herstel van de multifunctionaliteit. Nadere verkenning van de te realiseren kostenreductie geeft aan dat 35–50% met deze voorstellen naar verwachting realiseerbaar is.

De NMP-doelstelling om in 2005 de bodemkwaliteit landsdekkend in beeld te brengen heeft onder meer tot gevolg dat de «werkvoorraad» ernstige bodemverontreiniging structureel in beeld wordt gebracht. Op basis hiervan kan de voortgang van de bodemsaneringsoperatie worden gemonitord. Het kabinet zal deze monitoring gebruiken om te kunnen beoordelen of, en te bewerkstelligen dat de beoogde kostenreductie daadwerkelijk zal worden gerealiseerd. Met het bevoegd gezag is daartoe een monitoringsystematiek ontwikkeld. Deze wordt thans geïmplementeerd.

Een verdere ontwikkeling van kennis en technologie op het terrein van de bodemsanering en het toepasbaar maken van bestaande kennis op het gebied van goedkope saneringstechnologie is nodig. In de afgelopen jaren heeft het kabinet hierin geïnvesteerd door middel van het Nederlands Onderzoeksprogramma Biotechnologische In-situ Sanering (NOBIS). Om de noodzakelijke kennisontwikkeling en -overdracht en technologie-

ontwikkeling verder te bevorderen zet het kabinet thans stappen om te komen tot de stichting Kennisontwikkeling en kennisoverdracht Bodem (SKB), die naar verwachting nog dit jaar officieel wordt opgericht. Aan de begroting van het ministerie van VROM is f 35 miljoen toegevoegd uit de FES-middelen om voor de periode tot en met 2002 de SKB-activiteiten te kunnen ondersteunen. Over de besteding van deze middelen is een contract getekend tussen de minister van VROM en de SKB. De beide Kamers der Staten-Generaal hebben inmiddels ingestemd met de oprichting van de SKB. Thans wordt met de feitelijke start van de activiteiten nog gewacht op instemming van de Europese Commissie die onderzoekt in hoeverre deze aan te merken is als geoorloofde staatssteun voor onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten.

3 De relatie van de nieuwe saneringsdoelstellingen met actief bodembeheer

3.1 Inbedding van zorg in actief bodembeheer

Actief bodembeheer heeft zich de afgelopen periode ontwikkeld bij gemeenten en provincies vanuit de behoefte om op een verantwoorde, duurzame wijze om te gaan met niet-ernstige en ernstige, niet-urgente bodemverontreiniging waarvoor geen saneringstijdstip is bepaald en daarom moet worden beheerd. Het richt zich op behoud en verhoging van de gebruikswaarde van de bodem en op het betrekken van bodem- en milieukwaliteit bij ruimtelijke en economische ontwikkelingen vanuit een gebiedsgerichte benadering.

Meer concreet betekent actief bodembeheer dat gemeenten en provincies vanuit kennis van de bodemkwaliteit beleid ontwikkelen waarmee kan worden bevorderd dat schone bodems schoon blijven en dat de bestaande bodemkwaliteit in elk geval gelijk blijft (standstill) of verbetert. In dit beleid wordt derhalve geformuleerd hoe met aanwezige (ernstige en niet-ernstige) bodemverontreiniging moet worden omgegaan. Actief bodembeheer kadert bijvoorbeeld mogelijkheden in voor grondverzet met niet-ernstige bodemverontreiniging (zie 3.2). Actief bodembeheer vormt ook het kader om te komen tot een gelijktijdige, clustergewijze aanpak van meerdere ernstige mobiele verontreinigingen (zie 2.2.3), of tot een gefaseerde aanpak van ernstige immobiele verontreiniging, waarbij de gewenste ruimtelijke en economische ontwikkeling van het gebied een belangrijke rol spelen.

Na afronding van saneringen is actief bodembeheer het kader voor de handhaving van de bij de sanering getroffen voorzieningen met het oog op blijvende gebruiksbepalingen en het voorkomen van herverontreiniging. Het in stand houden van deze zorgvoorzieningen in individuele situaties (de zorg) blijft de verantwoordelijkheid van de veroorzaker of eigenaar.

Bodembeleidsplannen zijn voor provincies en gemeenten het instrument om aan actief bodembeheer vorm te geven. In het licht van de NMP3-doelstelling om in 2005 te komen tot een landsdekkend beeld van de bodemkwaliteit en de (recente) ontwikkelingen in het kader van het Wet stedelijke vernieuwing (Wsv) worden door vele partijen reeds initiatieven ontwikkeld.

Actief bodembeheer staat of valt met een goed beeld van de bodemkwaliteit. Dit betreft zowel de verontreinigde als de schone bodem. Het realiseren van dat beeld dient dan ook met het oog op het opheffen en in de toekomst voorkomen van maatschappelijke stagnatie door provincies en gemeenten voortvarend ter hand te worden genomen.

3.2 De relatie met grondstromenbeleid

In het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterbescherming zijn regels vastgelegd ten aanzien van het hergebruik van licht verontreinigde grond en secundaire grondstoffen.

Uitgangspunt daarbij is dat het gebruik van bouwstoffen de omringende bodem niet belast. Om diverse redenen heeft het kabinet besloten tot een wijziging van het grondstromenbeleid. Een notitie hieromtrent met als titel «Grond grondig bekeken» heeft het kabinet onlangs aan de Kamer gezonden. Een van de hoofdelementen van die wijziging is dat, naast de regels van het Bouwstoffenbesluit, hergebruik van licht verontreinigde grond – grond met gehalten aan verontreinigende stoffen tussen de Streef- en Interventiewaarden – als bodem onder voorwaarden mogelijk wordt.

Met de wijziging wil het kabinet bevorderen dat het hergebruik van verontreinigde grond wordt gestimuleerd binnen milieuhygiënische randvoorwaarden:

- de voor hergebruik aangevoerde licht verontreinigde grond mag niet sterker zijn verontreinigd dan de bodem waar deze grond wordt toegepast (als uitwerking van het stand-still principe);
- ernstig verontreinigde grond mag niet in de milieukringloop en het economisch verkeer worden gebracht.

Als uitzondering op de tweede randvoorwaarde is het toegestaan ernstig verontreinigde grond op de bodem terug te brengen (te herschikken), voor zover het grond betreft die afkomstig is van een (cluster) geval(len) van ernstige bodemverontreinigingen de toepassing binnen datzelfde geval of cluster plaatsvindt. De voorwaarde van vergelijkbare bodemkwaliteit is ook in deze situaties van toepassing.

Het kabinet heeft deze uitzondering toegestaan omdat dit grondverzet met ernstig verontreinigde grond in het kader van de goedkeuring van het saneringsplan voor individuele situaties door het bevoegd gezag goed kan worden beoordeeld. Daarmee wordt de mogelijkheid geboden een optimaal saneringsresultaat te kunnen realiseren voor die (cluster van) gevallen waarbij men er als saneringsoplossing niet voor kiest alle verontreiniging te verwijderen, bijvoorbeeld door middel van het op een beperkt aantal plaatsen binnen de locatie concentreren van de ernstig verontreinigde grond. Die grond hoeft dan niet te worden afgevoerd, maar kan een functie vervullen bij de inrichting, mits de beheersbaarheid van de situatie voldoende kan worden gegarandeerd.

Het nieuwe beleid voor omgaan met verontreinigde grond heeft daarmee een relatie met de functiegerichte sanering van immobiele verontreiniging. Concreet betekent dit het volgende:

- de in paragraaf 2.2.2 geïntroduceerde BGW's functioneren als terugsaneerwaarde. Dat heeft drie consequenties:
 1. wanneer bij de sanering van immobiele verontreiniging gekozen wordt voor de aanleg van een leeflaag boven op de aanwezige verontreiniging mag de concentratie van stoffen in de leeflaag de bij het gebruik behorende BGW niet overschrijden.
 2. een leeflaag zal evenwel in veel gevallen eerst worden aangelegd na het ontgraven van de bovenlaag. Na deze ontgraving kunnen gehalten in de bodem resteren beneden de bij het gebruik behorende BGW. In die situatie heeft de eis van vergelijkbare bodemkwaliteit uit het grondstromenbeleid tot gevolg dat de concentraties van stoffen in de als onderdeel van de sanering aan te brengen leeflaag de in de ontvangende bodem aanwezige gehalten niet mogen overschrijden. De leeflaagkwaliteit wordt in die situaties dus beter dan de BGW-kwaliteit;
 3. bij grondverzet van licht verontreinigde grond is sanering, en

daarmee ook de saneringsdoelstelling, niet aan de orde. Wel is het, vanuit het perspectief van voortschrijdende kwaliteitsverbetering in het kader van actief bodembeheer, bij grondverzet van licht verontreinigde grond als een winstpunt te beschouwen wanneer voor de locatie waar de grond wordt toegepast eveneens de kwaliteit van de bijbehorende BGW wordt bereikt. Het verdient derhalve aanbeveling om ook bij grondverzet van licht verontreinigde grond te streven naar het realiseren van de BGW-kwaliteit. Een strikte toepassing van deze eis zou echter tot ongewenste restricties van het hergebruik van licht verontreinigde grond leiden. Om deze redenen is de vergelijkbare of betere bodemkwaliteit in deze situaties maatgevend.

Daarmee wordt gewaarborgd dat de toestand in elk geval tenminste gelijk blijft aan de uitgangssituatie. Het is daarbij wel van belang dat het bevoegd gezag in het bodembeheerplan aangeeft hoe zij om zal gaan met bestaande situaties waarbij de kwaliteit van de bodem niet voldoet aan de BGW voor de betreffende functie.

- de eis van het niet in het economisch verkeer of de milieukringloop brengen, betekent dat bij sanering geen ernstig verontreinigde grond van buiten het (cluster van) saneringsgeval(len) mag worden aangevoerd.

4 Implementatie van het nieuwe beleid en vervolgacties

4.1 Implementatie

Met de uitwerking van functiegericht saneren en kosteneffectief verwijderen van ernstige bodemverontreiniging op de wijze zoals in hoofdstuk 2 uiteen gezet is er naar het oordeel van het kabinet voldoende concreetheid en richting gegeven aan het vernieuwde bodemsaneringsbeleid om een voortvarende aanpak van ernstige bodemverontreiniging mogelijk te maken.

Om daartoe over te kunnen gaan is een wijziging van de Wbb noodzakelijk. Deze wijziging zal zo spoedig mogelijk worden vormgegeven (zie 4.2). Omdat integrale wetswijziging enige tijd vergt zal vooruitlopend daarop in de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 38, derde lid, van de Wbb aan functiegericht en kosteneffectief saneren een aanzet tot wettelijke basis worden gegeven. Deze algemene maatregel van bestuur zal naar verwachting medio 2000 gereed zijn. Vanaf dat moment wordt tevens een voorlichtingstraject in gang gezet.

4.2 Vervolgacties

Op een vijftal onderdelen is verdere detaillering van de huidige voorstellen noodzakelijk.

Nadere analyse is nodig van de benodigde wijzigingen in wet- en regelgeving die voortvloeien uit de voorstellen ten aanzien van de saneringsdoelstelling van het kabinet uit deze notitie. Dit betreft ten eerste de reeds aangekondigde wijziging van de Wbb. Als onderdeel van de analyse zal worden gezien welke artikelen moeten worden gewijzigd met het oog op de verankering van de nieuwe saneringsdoelstellingen en op de benodigde grondslag voor de genoemde ministeriële regelingen. Ten tweede is aanpassing van provinciale en gemeentelijke regelgeving noodzakelijk. Op basis van deze analyse, die nog in 1999 wordt voltooid, zal worden gezien of wijziging van de Wbb om redenen van doelmatigheid separaat dient plaats te vinden, of juist in samenhang met de uitkomsten van de overige activiteiten die plaatsvinden in het kader van het Uitvoeringsprogramma BEVER (zie 1.2). Daarbij kan de mogelijke

integratie met de Wet milieubeheer of de Wet ruimtelijke ordening worden onderzocht.

Verdere detaillering van de «stabiele en milieuhygiënisch acceptabele eindsituatie» bij de aanpak van mobiele verontreiniging is noodzakelijk (zie 2.2.3). Door gebrek aan ervaringsgegevens is het tot nu toe niet mogelijk gebleken «terugsaneerwaarden» voor mobiele verontreiniging te definiëren. Dat zal ook niet op zeer korte termijn mogelijk zijn.

Wel zal vooruitlopend daarop:

- een concrete, in de praktijk toepasbare afwegingsmethodiek worden ontwikkeld;
- een voorstel worden gedaan voor de wijze waarop relevante praktijkervaringen gestructureerd en systematisch worden verzameld;
- worden geïnventariseerd welke kennisontwikkeling nodig is om de doelmatigheid van de aanpak van mobiele verontreiniging verder te vergroten.

Inmiddels is opdracht gegeven tot uitwerking van deze onderwerpen. Resultaten worden in de eerste helft van 2000 verwacht.

Het kabinet kiest bij de nieuwe technisch-inhoudelijke doelstellingen voor bodemsanering voor de filosofie van «standaard-aanpakken waar het kan». Ten behoeve van de vereenvoudiging van de uitvoeringspraktijk, waarmee procedures verder kunnen worden versneld, kunnen de standaard-aanpakken verder worden gedetailleerd. Gedacht kan worden aan groepen van veel voorkomende, goed definieerbare verontreinigingssituaties waarvoor een specifieke standaardaanpak kan worden ontwikkeld. Dit zal met name de technische aanpak van verschillende typen van immobiele verontreiniging betreffen.

Hiervoor kunnen vervolgens algemene regels worden opgesteld. Deze algemene regels vervangen te zijner tijd zowel individuele saneringsplannen als individuele beschikkingen daarop van het bevoegd gezag. Resultaten worden in de eerste helft van 2000 verwacht.

Het kabinet geeft in paragraaf 2.2.5 de aanzet tot de verdere vereenvoudiging van procedures en versterking van de kwaliteitszorg rond het afwegingsproces voor de keuze van de saneringsdoelstelling. Medio 2000 wordt hieraan een nadere concretisering gegeven. Doel van de concretisering is om, mede in relatie tot de hiervoor genoemde vervolgvormen, te komen tot:

- een handreiking voor het te hanteren proces voor zowel initiatiefnemers als de overheid;
- een werkinstructie voor het opstellen en beoordelen van onderzoeksrapporten, saneringsplannen en saneringsverslagen;
- een voorstel voor de kwaliteitsborging bij het opstellen en beoordelen van deze documenten. Onderdeel hiervan kan zijn een voorstel om te komen tot de normalisatie van (meet)methoden en accreditatie van betrokken instellingen, inclusief afspraken dat alleen met genormaliseerde methoden wordt gewerkt en een organisatorische voorziening die het bevoegd gezag in staat stelt snel en eenvoudig te beoordelen of aan de normalisatie-eisen is voldaan.

Als terugsaneerwaarde voor immobiele verontreinigende stoffen en als kwaliteitsaanduiding voor leeflagen introduceert het kabinet de BGW. Nog onvoldoende is daarbij aandacht besteed aan de (wetenschappelijke) relatie van de BGW met het bestaande normenstelsel voor bodemsanering. Daartoe wordt begin 2000 het project «evaluatie normenstelsel bodemsanering» gestart. Thans wordt ter voorbereiding daarvan de probleemstelling en reikwijdte van dat project nader uitgewerkt.

Samenvatting

In het derde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP3) is opgenomen dat er als gevolg van een nieuwe saneringsaanpak, van extra inzet van middelen door het rijk en door intensivering van particuliere investeringen, wordt gestreefd naar beheersing van de bodemverontreinigingsproblematiek in circa 25 jaar. Deze NMP3-doelstelling vloeit voort uit een koerswijziging voor het bodemsaneringsbeleid waartoe het vorige kabinet in 1997 besloot. Het huidige kabinet neemt deze NMP3-doelstelling over. De sanering van ernstige bodemverontreiniging met milieuhygiënische of maatschappelijke urgentie (opheffen van stagnatie in maatschappelijke activiteiten die verband houdt met die bodemverontreiniging) moet over circa 25 jaar zoveel mogelijk zijn afgerond. De bodem op deze locaties is dan geschikt gemaakt voor het beoogde gebruik en mobiele verontreiniging is in belangrijke mate verwijderd, waarmee (verdere) verspreiding van verontreiniging wordt voorkomen. De bodem wordt ook na afloop van deze periode beheerd.

In de zich ontwikkelende saneringspraktijk zijn inmiddels vele varianten ontstaan tussen de volledige verwijdering van de verontreiniging en sober uitgevoerde isolatie-oplossingen om vooral kosten te besparen, dan wel om aan het bezwaar van de ongeschiktheid van gesaneerde locaties voor maatschappelijk gebruik tegemoet te komen. Tot nu toe ontbrak voor dergelijke tussenvarianten een wetenschappelijke, beleidsmatige en juridische basis, met als gevolg onzekerheid over de milieuhygiënische en juridische status van het resultaat en lange, ondoorzichtige besluitvormingsprocedures. Aan verspreiding van de verontreiniging werd in de saneringspraktijk structureel onvoldoende prioriteit gegeven. De koerswijziging is derhalve meer omvattend dan het «achteraf legitimeren van de gegroeide uitvoeringspraktijk». Het stelselmatig onderscheid maken tussen mobiele en immobiele situaties en het definiëren van specifieke saneringsdoelstellingen daarvoor is ingrijpend en verandert het karakter van de bodemsaneringsoperatie. Het kabinet is zich er van bewust dat de koerswijziging tot nu toe ruimte bood voor uiteenlopende interpretaties van het te bereiken saneringsresultaat. Met deze notitie concretiseert het kabinet de koerswijziging door strategische en operationele technisch-inhoudelijke doelstellingen voor bodemsanering te formuleren binnen de randvoorwaarden van het NMP3. De doelstellingen voor de sanering van waterbodems zullen overigens in aansluiting op dit kabinetsstandpunt worden geformuleerd. Het kabinet beoogt door richting te geven aan de uitvoeringspraktijk de betrokken maatschappelijke partijen voor langere tijd duidelijkheid te bieden en een afwachtende houding bij partijen te voorkomen.

Het kabinet kiest in de concretisering van de koerswijziging voor vier strategische doelstellingen:

1. saneringsmaatregelen voor individuele locaties worden ontworpen vanuit een integrale aanpak van de bodemverontreiniging. Hiermee wordt bedoeld dat te allen tijde boven- en ondergrond in hun onderlinge samenhang worden beschouwd en in samenhang met de beoogde ontwikkeling;
2. de bodem voldoet na saneren aan de eisen die het gebruik stelt. De bovengrond wordt voor het gebruik geschikt gemaakt door reductie van de humane en ecologische blootstelling. Er zijn daartoe vier bodemgebruiksvormen onderscheiden. Het kabinet kiest bij wonen en groen voor een standaardaanpak door middel van het aanbrengen van een leeflaag van zekere dikte en kwaliteit. Als kwaliteitsaanduiding wordt door het kabinet voor enkele veel voorkomende immobiele stoffen de «Bodemgebruikswaarde» (BGW) geïntroduceerd. Bij de aanpak van bodemverontreiniging bij agrarische- en natuurfuncties

staat het kabinet maatwerk voor ogen. Ook voor deze functies worden BGW ontwikkeld, waarbij aangesloten wordt bij het systeem van kwaliteitscriteria in de agrarische sector (signaalwaarden). Bij het geschikt maken van de ondergrond vormt de bodem na sanering niet langer een bron van verspreiding van de verontreiniging voor de omgeving. Om dat te bereiken staat verwijdering van mobiele verontreiniging voorop, uiteraard begrensd door de kosteneffectiviteit van de te treffen maatregelen. Het kabinet kiest voor het creëren van een zogenaamde «stabiele eindsituatie». Bij een dergelijke eindsituatie treedt zonder fysieke zorgmaatregelen in ieder geval geen verdere verspreiding meer op en wordt in elk geval de kern of haard van de verontreiniging van waaruit de nalevering optreedt zoveel mogelijk verwijderd;

3. indien voor de sanering lange tijd wordt genomen worden ijkmomenten ingebouwd om waar nodig te kunnen bijsturen;
4. de sanering moet ertoe leiden dat zorgtaken voor de bodem in omvang, intensiteit en aantal zo beperkt mogelijk zijn. Indien er verontreiniging achterblijft is er niettemin per definitie sprake van noodzaak tot het uitvoeren van zorgtaken. Zorgtaken bestaan in elk geval uit het garanderen van de kenbaarheid – door kadastrale registratie of opname in een toegankelijk bodeminformatiesysteem – van de situatie voor direct en indirect betrokkenen. Zo nodig bestaan zorgtaken tevens uit het in stand houden van de getroffen maatregelen en voorzieningen door monitoring en controle.

Met de nieuwe aanpak worden verontreinigingssituaties gegroepeerd onder het motto «standaard waar het kan en maatwerk waar het moet». Onder dit motto worden – naast de gewijzigde inhoud van de aanpak – de procedures en besluitvorming geoptimaliseerd.

Termijnen worden daardoor tot het noodzakelijke bekort. Dit wordt versterkt doordat – waar mogelijk – ook procedures voor toetsing en besluitvorming zelf worden vereenvoudigd. Er vindt een verschuiving plaats van toetsing vooraf van plannen naar handhaving van de uitvoering daarvan.

Indien de overheid of een (nieuwe) eigenaar na afronding van de sanering het bodemgebruik ter plaatse wijzigt zullen de consequenties voor zowel eventuele zorgtaken als de noodzaak tot aanvullende saneringsmaatregelen moeten worden bezien. Deze consequenties komen, behoudens de situaties waarin van een veroorzaker meer kan worden verlangd, ten laste van de initiatiefnemer tot gebruikswijziging en niet van de oorspronkelijke saneerder.

In het kabinetsstandpunt over de vernieuwing van het bodemsaneringsbeleid (1997) is aangegeven dat de nieuwe saneringsdoelstelling naar verwachting zal leiden tot een kostenreductie ten opzichte van het formele beleid dat uitging van herstel van de multifunctionaliteit van 35–50% voor de bodemsaneringsoperatie als geheel. Nadere verkenning geeft aan dat een reductie 35–50% met de voorstellen uit deze notitie naar verwachting realiseerbaar is.