

Vergaderjaar 1999–2000

25 411

Interdepartementaal beleidsonderzoek: bodemsanering

26 590

Bodemsanering gasfabrieksterreinen

Nr. 8

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 8 februari 2000

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹ heeft op 20 januari 2000 overleg gevoerd met minister Pronk van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en milieubeheer over **functiegerichte en kosteneffectieve aanpak van bodemsaneringsbeleid (Kamerstuk 25 411, nr. 7), de nota Grond grondig bekeken (VROM-99-706) en het rapport van de Algemene Rekenkamer inzake sanering voormalige gasfabrieksterreinen (Kamerstuk 26 590).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Feenstra** (PvdA) vroeg hoe terecht eigenlijk de ernstige kritiek van de Rekenkamer op de aanpak van de sanering van de gasfabrieksterreinen is. Het leek hem vooral op bureauwijsheid achteraf. Het gaat bij de gasfabrieksterreinen om verontreinigingen die zijn ontstaan tussen 1850 en 1930. Daarvoor kan geen wettelijke verplichting tot saneren worden ingesteld en saneren moet in dit geval dus gaan op basis van vrijwilligheid. Hij rekende tegen deze achtergrond graag op een goede inzet van alle partijen, al heeft EnergieNed reeds aangegeven dat het geen morele verplichting tot sanering voelt en dat het daaraan niet meebetaalt. Desondanks is er over de hele linie 20% gesaneerd. Om in een hoog tempo een oplossing te bereiken, zou volgens hem ten eerste aangesloten moeten worden op maatschappelijke initiatieven. Hierbij is te denken aan het inzetten van ISV-gelden. Gasfabrieksterreinen liggen namelijk vaak in de binnensteden en deze locaties moeten betrokken worden bij de ontwikkeling van de netwerkstad. Ten tweede moeten nieuwe technologieën voluit benut worden. Ten derde moet aan de hernieuwde mogelijkheid van medefinanciering gedacht worden en ten vierde is te denken aan het laten meebetalen van elektriciteitsbedrijven aan de sanering, in ruil voor bijvoorbeeld een concessie. De overstap van multifunctioneel naar functiegericht saneren had de PvdA-fractie gesteund. Daarbij gelden controle achteraf en de prioriteit voor mobiele bronnen. Het doel hiervan is dat de bodem geen bron meer mag zijn van verspreiding van verontreiniging voor mens en natuur. De BEVER-operatie moet de saneringsperiode kunnen halveren, maar het

¹ Samenstelling:

Leden: Reitsma (CDA), voorzitter, Van Middelkoop (GPV), Witteveen-Hevinga (PvdA), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), Poppe (SP), Duivesteijn (PvdA), Crone (PvdA), Augusteijn-Esser (D66), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), ondervoorzitter, Eisses-Timmerman (CDA), Th. A. M. Meijer (CDA), Luchtensveld (VVD), Van der Steenhoven (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Ravestein (D66), Oplaat (VVD), Kortram (PvdA), Van der Knaap (CDA), Van Gent (GroenLinks), Udo (VVD), Schoenmakers (PvdA), Van Wijmen (CDA) en Waalkens (PvdA).
Plv. leden: Leers (CDA), Stellingwerf (RPF), Dijkema (PvdA), Valk (PvdA), Essers (VVD), De Wit (SP), Van Heemst (PvdA), De Boer (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Van Beek (VVD), Geluk (VVD), Visser-van Doorn (CDA), Schreijer-Pierik (CDA), Blok (VVD), M. B. Vos (GroenLinks), Van 't Riet (D66), Giskes (D66), Niederer (VVD), Bos (PvdA), Van den Akker (CDA), Halsema (GroenLinks), Snijder-Hazelhoff (VVD), Spoelman (PvdA), Biesheuvel (CDA) en Hindriks (PvdA).

blijkt dat dit nog niet opschiet. Wat is nu de praktijk bij gemeenten en provincies? Als het tempo niet hoog komt te liggen, kan er sprake zijn van het diffunderen van verontreiniging naar nieuwe gebieden met op termijn een nog kostbaarder aanpak. Met het amendement op de begroting van EZ van 100 mln. voor herstructurering van grote steden kan het tempo van de bodemsanering verhoogd worden. Wanneer komt er een voorstel over de aanpak van onderwaterbodems, die bitter noodzakelijk is met het oog op voorkoming van verspreiding van verontreiniging?

In verband met de controle achteraf herhaalde de heer Feenstra zijn pleidooi voor een kadaster van de ondergrond. Wordt er op dit terrein voldoende geïnvesteerd in kennis en technologie, zowel in nationaal als internationaal kader?

Ernstig verontreinigde grond moet in geen enkel opzicht in roulatie gebracht worden. Hoe is het te verklaren dat in een aantal gevallen ernstig verontreinigde grond niet gesaneerd hoeft te worden? Het criterium is dat er tot f 160 per ton wordt gesaneerd. Wat gebeurt er boven dat criterium? In het kader van ISV, de BEVER-operatie en de netwerkstad hebben gemeenten ook een verantwoordelijkheid voor ernstige verontreinigingen. Hoe verhoudt dit zich tot de provinciale bevoegdheden? Dit moet voor de burger, aannemer en de ontwikkelaar duidelijk zijn.

De heer **Udo** (VVD) memoreerde dat de multifunctionaliteit bij de bodemsanering tot stagnatie heeft geleid. Het is goed dat het uitgangspunt nu functiegericht saneren is, waarmee het karakter van de bodemsanering verandert. Korte en doorzichtige besluitvorming is nodig, waarbij gebruiksbependingen zo mogelijk worden opgeheven.

Hij gaf aan dat bij bodemsanering milieu en economie elkaars vrienden zijn; die moeten en kunnen complementair op elkaar reageren. De plannen van de minister worden getoetst op de volgende punten: maatschappelijk draagvlak, uitvoerbaarheid en betaalbaarheid en juridische en beleidsmatige duidelijkheid.

De notitie van de minister is onduidelijk over de te ontwikkelen bodemgebruikswaarden (BGW), die tussen de bestaande streef- en interventiewaarden in komen. De BGW zijn voornamelijk bepaald voor de bodemgebruiksvormen wonen en intensief en extensief gebruik openbaar groen. Voor landbouw en natuur wordt de rol van de BGW gezien in het licht van maatwerkoplossingen, die nog moeten worden ontwikkeld. Wat betekent dit concreet? Op welke wijze vullen de BGW het functiegericht saneren in? De minister heeft de belangrijke toezegging gedaan dat het nieuwe bodemsaneringsbeleid leidt tot een kostenreductie van 35% tot 50%. De ontwikkeling van kennis en technologie hierbij is ook belangrijk. Kan de Kamer hierover wat uitvoeriger worden geïnformeerd?

Ten behoeve van de implementatie van het nieuwe beleid moet er duidelijkheid komen over de saneringsnormen. Bovendien moet de maatschappelijke stagnatie in de uitvoering doorbroken worden. Er mag dan ook van de minister verwacht worden dat hij hierbij spoed betracht.

Het rapport van de Rekenkamer over de bodemsanering van de gasfabrieksterreinen geeft nogal wat faalfactoren bij het ministerie aan. Er is kennelijk sprake van een financieringsverdeelsleutel van 1/3 Wet bodembescherming (WBB) en 2/3 van derden, zoals gemeenten, energiebedrijven en projectontwikkeling. Waarop baseert de minister de optimistische houding dat derden bereid zijn om zoveel geld neer te tellen? Hoeveel geld is hiervoor uitgetrokken in het meerjarenperspectief? Wat doet de minister als zijn financierings- en beleidsmatige strategie niet slaagt? Hoe krijgt de minister inzicht in de voortgang bij de saneringen in eigen beheer? De gemeenten kunnen daarover toch duidelijkheid aan het ministerie verschaffen? Kan serieus worden nagegaan wat de juridische mogelijkheden zijn om derden te laten meebetalen aan de sanering van gasfabrieksterreinen? De minister heeft toch een goede landsadvocaat?

De heer **Van der Steenhoven** (GroenLinks) vroeg zich af of het wel verstandig is om de multifunctionaliteit in de bodemsanering los te laten. De aanzet tot de huidige enorme welvaart en economische groei heeft een grote milieuvervuiling achtergelaten. Kunnen de extra gelden als gevolg van de economische groei ingezet worden voor de aanpak van bodemverontreiniging?

In veel situaties is functiegericht saneren weliswaar een goede kosteneffectieve oplossing, maar dan is er het risico bij bijvoorbeeld gasfabrieksterreinen dat de stoffen naar het grondwater gaan. Ook is er de «eeuwigdurende» nazorg; kunnen de problemen over 20–30 jaar ingeschat worden? Zal de huidige vorm van vervuiling over bijvoorbeeld 30 jaar nog bekend zijn? Er is bovendien te weinig ervaring met de leeflaagconstructies om te zeggen dat die milieutechnisch helemaal veilig zijn. Het kabinet wil het probleem inzake de milieuadviesbureaus via certificering oplossen, maar is tegenwoordig niet elk bureau gecertificeerd? Gaat het niet veel meer over de relatie tussen opdrachtgevers en -nemers? Moet een derde partij de saneringsonderzoeken niet controleren? Wellicht is de waterbodempromblematiek een groter gevaar voor de volksgezondheid dan de bodemverontreinigingen. Moet de waterbodem dan geen hoge prioriteit krijgen? Kan ook hiervoor extra geld als gevolg van de grotere economische groei aangewend worden?

Is de voorgestelde aanpak financieel haalbaar? Is het dus reëel om te veronderstellen dat anderen 2/3 van de kosten van de bodemsanering dragen? Op lokaal niveau worden weliswaar enorm veel saneringsonderzoeken op bedrijfsterreinen verricht, maar er wordt heel weinig daadwerkelijk uitgevoerd. Is de reden dat het bedrijfsleven terugschrikt van financiële participatie? Eenzelfde vraag geldt voor de sanering van de gasfabrieksterreinen. Zijn de juridische mogelijkheden al onderzocht? De gasbedrijven draaien nu redelijk goed, wat weer mogelijk is geworden door ontwikkelingen in het verleden. Zijn die bedrijven maatschappelijk en moreel niet verantwoordelijk voor het helpen opruimen van die verontreiniging? Vroeger opereerden die bedrijven zonder winst oogmerk, maar nu is dat anders. Die bedrijven kunnen nu dan ook anders tegemoet getreden worden. Een wettelijke verankering hiervan is dan ook te overwegen. Het is belangrijk dat de wetgeving inzake functiegericht saneren duidelijk is. Moeten de ministeriële aanwijzingen in dezen niet wettelijk verankerd worden, opdat ook andere toezichthouders en verantwoordelijken voor de sanering precies weten waar zij aan toe zijn en het bevoegd gezag op basis daarvan kan opereren? Wat is de achtergrond van de keuze van de minister dat er pas na 30 jaar een stabiele eindsituatie is bereikt? Als er door nieuwe technologie goede en betaalbare methodes zijn van reiniging, wordt dan alsnog besloten tot schoonmaken?

Wat zijn in de afgelopen jaren de activiteiten van de landsadvocaat geweest? Gemeenten kunnen niet saneren, omdat zij bezig zijn om de verantwoordelijke eigenaar juridisch aan te pakken opdat die meebetaalt aan de sanering. Daarin wordt echter nooit succes geboekt. Gaat VROM in een dergelijke situatie met de gemeenten meewerken om de verontreiniging toch aan te pakken?

De heer Van der Steenhoven was benieuwd naar het antwoord van de minister op de vragen die de Rekenkamer in haar rapport stelt. Dit geldt ook voor de voorstellen over onder andere een betere monitoring en een betere beschrijving van de Ausgangssituatie en de gewenste doelen. Het is enigszins verbazingwekkend dat de gegevens over de gasfabrieksterreinen niet bekend zijn, omdat het lokale verantwoordelijken betreft. Dit soort zaken zijn toch landelijk opgepakt? Het ministerie moet dus zeker de grotere terreinen in kaart kunnen brengen en een evaluatie kunnen maken.

Het is goed dat flink vervuilde grond zoveel mogelijk wordt gesaneerd en dat wordt nagegaan of licht vervuilde grond gebruikt kan worden. Hij wees erop dat licht vervuilde grond veel waard is en dat het aantrekkelijk

is als zwaar vervuilde grond kan worden betiteld als licht vervuilde grond, want daar kan veel meer mee gedaan worden en de kosten zijn veel lager. Gesjoemel in dit opzicht moet dus voorkomen worden, maar in de praktijk is dat heel lastig. De heer Van der Steenhoven was dan ook lichtelijk verbaasd over het ontbreken van een advies van het openbaar ministerie over de nota Grond grondig bekeken. Kan via wetgeving milieu-criminaliteit worden voorkomen?

De heer **Poppe** (SP) gaf aan dat indertijd het idee van functiegerichte sanering hem goed leek. Dit laat onverlet dat vluchtige en mobiele vervuiling altijd verwijderd moet worden. Maar hoe wordt vastgesteld of een bepaalde vervuiling op de lange termijn immobiel blijft? Wordt daarbij rekening gehouden met bijvoorbeeld onstabiele grondwaterstanden? Hij zette toch grote vraagtekens bij de doelstelling dat de bodem na sanering voldoet aan de eisen die het gebruik stelt. Daaraan kleeft het gevaar dat de vervuiling de latere bestemming van de grond gaat bepalen, want dan kan aan saneringskosten worden ontkomen. Hoe wordt dit voorkomen?

De vier gebruiksvormen zijn in de praktijk niet sterk af te bakenen. Hij veronderstelde dat daarom de saneringsmaatregelen robuust moeten zijn, zoals het kabinet aangeeft. Wat is echter robuust? Hoe legt de minister de gebruiksvormen vast, nu het de bedoeling is dat in stadsdelen en woonwijken verschillende functies samengaan?

De leeflagen van wonen en openbaar groen leken de heer Poppe op: zand erover. Daaraan dacht de SP niet toen zij steun gaf aan functiegerichte sanering. Tussen schoon opgebaggerde grond en vervuilde ondergrond moet een signaallaag komen die op de lange termijn in tact blijft. Hoe lang is een «lange termijn»? Dreigen er geen problemen bij nieuwe bebouwing? Worden de problemen dus niet verschoven o.a. om nu kosten te kunnen besparen? Hieruit blijkt kortzichtigheid. Immers, grond en het grondwater niveau blijven gedurende vele jaren niet stabiel. Bovendien stijgt het grondwater door ophoging van de grond.

Krijgt de Kamer de tekst te zien van de ministeriële regeling terzake op grond van de WBB? Hij drong erop aan dat het een AMvB met een voorhangprocedure wordt.

Hij sprak zijn voorkeur uit voor een meer effectieve werkwijze om de totale problematiek van de bodemverontreiniging in 25 jaar aan te pakken. Een betere handhaving door duidelijke regels is dan ook toe te juichen. Daar de sanering van grond veel kost en de afvoer van grond een economisch gegeven is, blijft frauderen lucratief. Daarom stelde hij voor om de provincie de opdracht voor bodemonderzoek te laten geven. De provincie kan dan de kosten doorberekenen aan de belanghebbende, zoals een gemeente of een onderneming. Er zijn genoeg voorbeelden van dat het fout loopt, als de belanghebbende zelf het onderzoek mag regelen. De minister kan dan ook nog lang niet rekenen op steun van de SP voor het leeflagenidee. Daarvoor moeten heel logische, wetenschappelijk onderbouwde redenen alsook milieuargumenten zijn. Vervuilde grond mag niet worden weggemoffeld. Aangezien de minister van Financiën goed in de slappe was zit, kunnen de kosten niet de hoofdreden zijn. Het moet om milieukwaliteit gaan. Functiegericht saneren is goed, maar mag niet de genoemde negatieve effecten hebben.

Vóór 2005 moet de omvang van de bodemverontreiniging in het hele land op bodemkwaliteitskaarten zijn aangegeven. Hoe staat het hiermee?

Vallen daar de voormalige openbare stortplaatsen ook onder?

De heer Poppe constateerde dat het rapport van de Rekenkamer over de gasfabrieksterreinen een goede analyse is van de huidige situatie. Daarin staat dat de streefdatum van 2022 niet gehaald wordt en dat er nog onduidelijkheid is over de financiën en het aantal te saneren terreinen. Het beleid is evenwel in 1998 bijgesteld, in die zin dat geprobeerd wordt om een intentieverklaring van de betrokken partijen te verkrijgen om op grond

van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid mee te betalen aan de sanering. Dat geldt zowel voor de verzelfstandigde energiebedrijven (de vroegere gemeentelijke nutsbedrijven zonder winstoogmerk) als de private bedrijven die in het verleden wel winst maakten. Op één uitzondering na is hiervan echter geen sprake. Klopt dat? Wat gaat de minister daaraan doen? Is hij bereid om bedrijven, die in het verleden schadelijke stoffen hebben gedumpt of hun brancheorganisaties aan te spreken op hun morele plicht om aan sanering mee te betalen? Wellicht kan dit in een wettelijke maatregel vastgelegd worden.

Als volledige sanering van de gasfabrieksterreinen nog niet mogelijk is, moeten maatregelen genomen worden om verdere verspreiding van de vervuiling tegen te gaan. Is de minister bereid om de mogelijkheden daarvoor te onderzoeken? De heer Poppe dacht hierbij aan tijdelijke grondwaterkering.

Ten slotte zei hij nog lang niet tevreden te zijn over het beleid: op zich is de functiegerichte aanpak goed, maar die schiet door. Er moet nog heel wat gebeuren.

De heer **Van Wijmen** (CDA) vroeg zich af of er bij functiegerichte sanering verschil is tussen mobiele en immobiele verontreiniging. Tot welk niveau wordt er gesaneerd bij ernstig mobiele verontreiniging, als de functie van die grond nog niet bekend is? Of wordt de toekomstige bestemming afgestemd op de mate van verontreiniging?

De saneringsperiode is teruggebracht tot 25 jaar met het oog op intensivering van particuliere investeringen. Wil het kabinet dit bereiken via fiscale maatregelen of via PPS-constructies, dan wel worden particuliere saneerders voordelen van andere aard in het vooruitzicht gesteld? De overheid moet haar eigen verantwoordelijkheid niet uit de weg gaan.

De bodemgebruikswaarde (BGW) wordt gehanteerd bij wonen en openbaar groen, maar waarom ook niet bij landbouw met natuurontwikkelingsbestemming? De combinatie van BGW met het stand still beginsel is prima, maar de aangevoerde grond moet wel vooraf gecontroleerd worden.

De plannen voor functiegerichte sanering worden vooraf gedetailleerd beoordeeld en daarna wordt er ingezet op controle en handhaving. Op zich is dat goed, maar de heer Van Wijmen voorzag problemen met het handhaven, vooral op gemeentelijk niveau. Is daarvoor wel voldoende mankracht en bestaat niet de kans dat te laat wordt geconstateerd dat er iets fout is gegaan?

Er is een nieuw grondstromenbeleid voorzien. Er kunnen evenwel risico's zijn als licht verontreinigde grond wordt toegestaan bij de gevoelige functie wonen. Immers, men kan een moestuin willen aanleggen. Mag in die gevallen de verontreinigde grond de leeflaag zijn? Dit geldt sterker bij ernstig verontreinigde grond. Het is misschien kosteneffectief om dergelijke grond te concentreren, maar dat concentraat mag geen risico's opleveren voor bijvoorbeeld het grondwater. Zijn dergelijke risico's voor de volksgezondheid uit te sluiten met speciale maatregelen? Niet vergeten moet worden dat de overheid de hoeder van het algemeen belang is. Het is belangrijk dat de minister bereid is om tussendoelen te formuleren ten behoeve van het saneringstempo van gasfabrieksterreinen. Wil de minister ook tussentijdse evaluaties maken? Kan het landelijk plan van aanpak eerder dan eind 2001 verschijnen?

De heer Van Wijmen sprak opnieuw de wens uit dat er een andere systematiek wordt gevolgd voor de waterbodems in samenwerking met het bedrijfsleven. Er kan bijvoorbeeld secundaire bouwgrondstof van gemaakt worden. Dat heeft twee voordelen: het stortvolume daalt misschien tot 15% en er wordt veel grondstof teruggewonnen, terwijl er niet ontgrond hoeft te worden.

De heer Van Wijmen vroeg nog aandacht voor de problematiek van de 1100 jachthavens, die veelal aan hoofdvaarwegen liggen. Vanwege het

gebiedseigen slib krijgen de jachthavens niet de benodigde vergunning voor baggerwerkzaamheden.

De heer **Van Middelkoop** (GPV) gaf aan dat het bodemsaneringsbeleid een gigantische ecologische en kostbare opdracht inhoudt. Het rapport van de Rekenkamer over de gasfabrieksterreinen is redelijk vernietigend, als het gaat om de stand van zaken en de wijze waarop het ministerie de afgelopen jaren met deze specifieke vorm van bodemsanering is omgegaan. Misschien is de term «beleidsverwaarlozing» hierbij op haar plaats. Ook nu weer heeft de Algemene Rekenkamer zich helder uitgedrukt. Hoe zal de situatie op andere terreinen in Nederland zijn?

In de samenvatting van het rapport wordt de indruk gewekt dat, als de aanbevelingen van de Rekenkamer met spoed uitgevoerd worden, er nogal wat problemen ontstaan bij bestaande woningbouw. De meeste van die terreinen zijn namelijk ernstig verontreinigd en dienen snel gesaneerd te worden. Is een indicatie te geven van de omvang van deze problematiek? Dit is vooral van belang voor de bewoners van die terreinen.

De heer Van Middelkoop vreesde dat er in de nabije toekomst niet al te veel van de energiebedrijven verwacht mag worden voor een financiële bijdrage aan de sanering van de gasfabrieksterreinen. Die bereidheid wordt zeker niet vergroot door de liberalisering van de energiemarkt. Dit dreigt dus weer op het bordje van de overheid terecht te komen. In hoeverre weet de minister rechtvaardigingsgronden te formuleren voor een bijdrage aan de financiële lasten door genoemde bedrijven? De Rekenkamer spreekt in dit verband over juridische mogelijkheden die wellicht onvoldoende benut zijn. Welke zijn dat?

De heer Van Middelkoop stelde het in verband met de beleidsverwaarlozing op prijs als de minister in de loop van dit jaar een duidelijk beeld geeft van zijn acties en de financiële en juridische mogelijkheden, opdat de vinger aan de pols gehouden kan worden.

De omslag naar functiegericht saneren getuigt van de nodige nuchterheid en realiteitszin. Overigens werd het multifunctioneel saneren indertijd door deze en gene ervaren als een concessie aan wat nodig was, maar achteraf was multifunctioneel saneren wel gerechtvaardigd. Nu was de heer Van Middelkoop het er niet meer mee eens dat het een concessie was. Er is nu sprake van maatwerk per locatie, een volgende stap. Wil de minister dit verantwoorden op grond van bestaande ecologische principes, zoals het beginsel «de vervuiler betaalt» en de duurzaamheidsdefinitie? Dat is een kwestie van politieke integriteit.

Profiteert de overheid of het bedrijfsleven het meest van de besparingsprognose van 35% tot 50%? Dat is een gok, want er is pas in 2005 een landelijk totaaloverzicht van de bodemverontreiniging.

Volgens de heer Van Middelkoop vroegen de vier gebruiksvormen van wonen tot landbouw en natuur om een heldere wettelijke afbakening. Hij wilde de functie wonen vrij extensief opvatten, dus ook bij bepaalde bedrijfssituaties. In bepaalde gevallen kan er tijdelijk gebiedsgericht van de bodemgebruikswaarde worden afgeweken. Dat betreft toch niet het gebiedsgerichte beleid van het project stad en milieu, waarbij structureel van bepaalde milieueisen kan worden afgeweken?

Hij informeerde of het in alle gevallen verantwoord is dat het in een mobiele situatie soms 30 jaar kan duren voordat er een stabiel eindresultaat is. Wordt het door de EU aanvaard dat er zo lang vervuilde mobiele situaties zijn?

Hij vroeg op welke wijze de nota Grond grondig bekeken vorm krijgt in wet- en regelgeving. De legitimering van het rondrijden met vervuilde grond komt voort uit de beleidsomslag naar functioneel saneren. Wordt er wel goed gekeken naar de bestemming van een locatie? Er is dan ook toezicht op de grondstromen nodig om frauduleuze handelingen te voorkomen.

Wat is voor dit beleidsonderwerp het wetgevingsprogramma van de minister? Hoe staat het in dit verband met de aanpassing van de provinciale en gemeentelijke regelgeving? VNO/NCW heeft er terecht op gewezen dat door de wijzigingen in de BEVER-operatie alles het best samenhangend vorm kan krijgen.

Besluiten betreffende bodemsanering van na 1995 worden geregistreerd bij het kadaster. Zo bestaat er meer «rechtsduidelijkheid» over de grond. Kan daar dan een bodemkwaliteitsregistratie worden opgezet?

Antwoord van de minister

De **minister** zegde eerst toe de informatieve en uitvoeringstechnische vragen binnen circa drie weken schriftelijk te beantwoorden.

Hij had in een brief aan de Rekenkamer aangegeven dat haar opvattingen ten dele juist zijn en had in dit verband ook aandacht gevraagd voor de problemen waarmee zijn voorgangers worstelden. In het verleden is er gezamenlijk gekozen voor de methode van financiering van de hele oplossing uit de eigen middelen van de energiedistributiebedrijven. Andere opties waren toentertijd verhoging van de energietarieven en een speciale milieuheffing. Tegen deze achtergrond is het niet zo gemakkelijk voor de overheid om een strategie te ontwikkelen met concrete doeleinden en tussendoelen. Immers, de overheid heeft zich door die keuze bewust afhankelijk gemaakt van de medewerking van de partners. Die medewerking is niet grandioos geweest.

Toen is niet voorzien dat de liberalisering en de privatisering van de energiemarkt dat aanzienlijk hebben bemoeilijkt vanwege de terughoudende opstelling van die particuliere marktpartijen op het gebied van milieu. Mede daarom was het moeilijk voor het ministerie om een strategie te ontwikkelen. De minister vond tegen deze achtergrond de uitgesproken kwalificatie van «beleidsverwaarlozing op het departement» dan ook te ver gaan.

Verleden jaar december hebben de betrokken ministeries, de provincies en de VNG een intentieverklaring getekend dat in hoofdlijnen een programma bevat voor de verdere aanpak. Elke provincie en elke gemeente stelt hiertoe in overleg met marktpartijen een meerjarenprogramma op aan de hand van geprioriteerde urgenties. Daarbij wordt ingespeeld op het gelijkschakelen van sanering en ontwikkeling van een specifieke locatie. Het Rijk wil 1/3 van de kosten van die functiegerichte aanpak dragen. Een en ander resulteert in contractafspraken op regionaal niveau. De daarbij geformuleerde tussendoelen voor vijf jaar worden na evaluatie zo nodig bijgesteld. Dit alles gebeurt met de optiek dat de termijn van 2022 gehaald wordt.

Voor alle duidelijkheid: door de provincies en de gemeenten worden afspraken gemaakt met de energiebedrijven. In deze situatie zijn deze bedrijven bereid om met de nieuwe aanpak mee te doen. Er zijn al enkele van dergelijke overeenkomsten gesloten. De minister ging ervan uit dat de bereidheid van de energiebedrijven om mee te werken toeneemt. Hij zegde toe een overzicht van de voortgang hierin in de begrotingsstukken op te nemen.

De juridische mogelijkheden worden betrokken bij de zojuist beschreven aanpak en daarbij wordt de landsadvocaat ingeschakeld. Schriftelijk zal een overzicht van de aantallen te saneren gasfabrieksterreinen en de voortgang terzake in de afgelopen jaren worden gegeven. Daarin worden ook de aantallen woningen aangegeven die op sterk vervuilde grond zijn gebouwd.

De financiering van het aandeel van het Rijk voor het programma tot 2022 kom uit de VROM-begroting. De Kamer krijgt een schatting van de hiermee gemoeide bedragen.

De minister wilde de desbetreffende bedrijven of de brancheorganisaties, dan wel VNO/NCW blijven aanspreken op hun morele verantwoordelijk-

heid voor het bijdragen in de kosten van de oplossing van het probleem van bodemverontreiniging daterend van voor 1975. Goed voorbeeld doet goed volgen. Hij sprak de hoop uit dat hij dit niet als enige zou doen. Een juridische oplossing is evenwel niet mogelijk en derhalve kan hierover geen jurisprudentie ontstaan. Elke poging om toch nog iets in dit opzicht te bereiken zal tot enorme vertraging leiden en dat is maatschappelijk ongewenst. Het niet nemen van de maatschappelijke verantwoordelijkheid door de desbetreffende bedrijven vond hij echter zonder meer ondermaats.

Hij beaamde dat het indertijd genomen besluit om over te gaan van multifunctioneel saneren op functioneel saneren in feite niet paste in de algemene uitgangspunten voor het milieubeleid. Die overgang heeft immers niet te maken met duurzaamheid, terwijl in het algemeen ook geen invulling wordt gegeven aan het uitgangspunt dat de vervuiler betaalt. Het gaat hier eenvoudigweg om een pragmatische aanpak, al kan door die aanpak wel enigszins inhoud worden gegeven aan het voorzorgbeginsel, omdat er nu tenminste iets wordt gedaan aan het wegnemen van de enorme problematiek op dit vlak. De keuze voor deze pragmatische aanpak verplicht overigens wel om eventuele risico's te minimaliseren en zo mogelijk tot vrijwel nul terug te brengen. Zo vond de minister dat functies die te maken hebben met leven en wonen, breed gedefinieerd dienen te worden en dat een leeflaag aan zeer zware eisen zal moeten voldoen. Hij had van zijn medewerkers begrepen dat in een leeflaag zelf wel licht verontreinigde grond mag voorkomen, mits dat in overeenstemming is met de vastgestelde bodemgebruikswaarde. Als het gaat om de functie wonen zullen kostenoverwegingen niet mogen prevaleren, want dan gaat het om gezondheid en dient het element van duurzaamheid voorop te staan.

In de tweede plaats zag hij als belangrijke consequentie van de pragmatische keuze voor functiegericht saneren dat er sterk ingezet zal moeten worden op de handhaving. Zo zal het niet mogen voorkomen dat bestemmingen worden aangepast aan de kwaliteit van de bodem, want de bestemming staat voorop. Ook zal het niet mogen voorkomen dat bepaalde vervuilingen tijdens de sanering worden weggewerkt onder de grond of dat er wordt gefraudeerd met labels. Helaas zijn inmiddels uit een aantal onderzoeken aanwijzingen naar voren gekomen dat er in de praktijk wordt gefraudeerd met labels. De indruk is dat het daarbij niet gaat om een marginaal aantal gevallen, maar om een aantal dat boven de 10% ligt. Hij zegde toe de rapportages over deze onderzoeken binnenkort aan de Kamer te zenden. Het systeem van functiegericht saneren biedt op zichzelf meer mogelijkheden om te frauderen dan een systeem waarin slechts één type sanering is toegelaten, maar dat verplicht de overheid des te meer om zeer strikt te monitoren en te handhaven. Hij gaf de Kamer de verzekering dat er alles aan wordt gedaan om die verplichting na te komen.

In dit verband zei hij dat is gekozen voor een systeem van certificering van onderzoeksbureaus, met een specifieke certificering voor het verrichten van bodemonderzoek. Daarvan wordt een lijst bijgehouden en als er iets fout loopt, zal het betreffende bureau van die lijst worden afgehaald en geplaatst op een ander soort lijst.

Hij had verder begrepen dat partijen die de opdracht tot het verrichten van bodemonderzoek moeten geven (vaak gemeenten), het niet handig zouden vinden als opdrachtverlening voortaan een zaak van de provincie zou zijn. Hij kon zich in dat standpunt vinden, maar vond wel dat het dan voor de inspecties of de provincie mogelijk zou moeten zijn om een toetsing uit te voeren, al dan niet steekproefsgewijs. Ook hier speelt weer het punt dat op zichzelf terecht is gekozen voor een systeem van functiegericht saneren, omdat dit goedkoper is en sneller kan worden uitgevoerd en om die reden maatschappelijk gewenst is, maar dit systeem ook meer

mogelijkheden voor fraude geeft. Daarom is een intensieve controle van de betrokken overheden noodzakelijk.

Hij was in eerste instantie geneigd om te beamen dat het uit te brengen onderzoeksrapport openbaar zou moeten zijn, maar hij kon de eventuele juridische haken en ogen niet overzien. Hij stelde zich daarom voor ook op dit punt verder in te gaan bij de toegezegde schriftelijke beantwoording. In reactie op de vragen over sanering van waterbodems wilde hij zich beperken tot de mededeling dat daar extra middelen voor beschikbaar moeten komen. Verder verwees hij naar een brief die de Kamer hierover binnenkort zal ontvangen van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Hij zegde toe de vragen over dit onderwerp aan zijn collega over te brengen.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Feenstra** (PvdA) onderstreepte de stelling van de minister dat de Rekenkamer zich rekenschap had dienen te geven van de grote problemen die bij de start van de operatie inzake de voormalige gasfabrieksterreinen aanwezig waren. Gezien de uitspraak van de Hoge Raad van 1992 en het feit dat het om historische verontreinigingen gaat, kan alleen een beroep worden gedaan op vrijwillige medewerking. Hij had nu echter een redelijke hoop en verwachting van de intentieverklaring. Bovendien kan worden gewezen op goede voorbeelden, zoals de benzinstations en de NS die zijn terreinen nu vrijwillig saneert, en wellicht kan dan het spreekwoord gelden van het ene schaap dat over de dam gaat.

Hij zou functiegericht saneren niet zonder meer willen betitelen als een concessie. Met functiegericht saneren wordt inderdaad aangesloten bij de zich inmiddels ontwikkelde praktijk, maar naast het al genoemde aspect van het voorzorgbeginsel speelt hier ook een element van duurzaamheid. Het is immers in het belang van toekomstige generaties dat vooral de mobiele verontreinigingen zo snel mogelijk worden aangepakt. Wel zal sterk ingezet moeten worden op een zeer stringent en sluitend systeem van handhaving, nu duidelijk is (o.a. uit het rapport «De grondstroom door grond») dat er bij functiegericht saneren vrij veel mogelijkheden voor onjuist handelen zijn. Daarbij zijn lijsten van bureaus die de kwaliteit hoog houden en een toezichtmogelijkheid van provincie en inspecties zeker van belang.

Ten slotte wees hij nog op enige onbeantwoorde vragen: over kennis en het ontwikkelen van goede technieken, over grond waarvan de sanering meer dan f.160 per ton gaat kosten en over de toedeling van verantwoordelijkheden aan gemeente en provincie.

De heer **Udo** (VVD) vroeg waar de rijksmiddelen voor de sanering van voormalige gasfabrieksterreinen vandaan zullen komen en om welke bedragen het globaal zal gaan. Verder vroeg hij een nadere uiteenzetting over de normen voor functiegericht saneren, nu deze volgens de stukken liggen tussen de interventiewaarde en de streefwaarde en dus een groot grijs gebied beslaan.

De heer **Van der Steenhoven** (GroenLinks) vond dit punt eveneens belangrijk. Hij ging ervan uit dat een en ander wettelijk wordt vastgelegd. Hij bleef van mening dat functiegericht saneren wel degelijk een concessie aan een duurzaamheidsdoelstelling betekent. Daarom vond hij dat een deel van het extra milieubudget dat wordt gevormd bij een grotere economische groei, ingezet zou moeten worden voor het versnellen van de bodemsanering. De stelling dat functiegericht saneren betekent dat mobiele verontreinigingen sneller weggenomen kunnen worden, was voor hem nog niet bewezen en moet in de praktijk nog waargemaakt worden.

Het harde oordeel van de Rekenkamer over de sanering van voormalige gasfabrieksterreinen vond hij terecht. Dit onderwerp speelt al een jaar of twintig en in al die jaren is nog steeds niet de goede aanpak gevonden. Hij hoopte dat de gesprekken met gas- en energiebedrijven ertoe zullen leiden dat deze bedrijven mee gaan betalen aan de sanering. Op zichzelf vond hij het terecht dat wordt bekeken of licht verontreinigde grond hergebruikt kan worden, maar helaas wordt daar in de praktijk door bedrijven of instellingen mee gerommeld. Op dat punt kunnen controle en handhaving niet streng genoeg zijn.

De heer **Poppe** (SP) had grote twijfels over de leeflaag, zeker als daar ook nog licht verontreinigde grond voor gebruikt mag worden, wat kan leiden tot een diffuse verspreiding van die grond. Verder gaf hij er de voorkeur aan dat dit niet geregeld wordt in een ministeriële regeling, maar in een AMvB met voorhang bij de Kamer.

De rijksbijdrage van 1/3 die nu zal worden gegeven voor de sanering van gasfabrieksterreinen, geldt niet voor het saneren van andere vervuilingen. Hij drong erop aan dat wordt bezien of ook daarvoor een zekere rijksbijdrage kan worden gegeven. Op die manier kan het Rijk de private bedrijven, die in het verleden de vervuiling hebben veroorzaakt met des te meer kracht erop aanspreken dat ook zij hun deel in de kosten moeten dragen.

De heer **Van Wijmen** (CDA) was het nog niet duidelijk geworden of ernstige mobiele verontreinigingen al dan niet prioriteit krijgen.

De heer **Van Middelkoop** (GPV) vond het terecht dat de opstelling van energiedistributiebedrijven als «ondermaats» is gekwalificeerd. Deze bedrijven maken immers wel goede sier met bijvoorbeeld milieuactieplannen. Dan is het vreemd dat zij geen enkele bereidheid tonen om vervuilingen uit het verleden op hun eigen grond op te ruimen. Verder vond hij het plezierig dat er een overzicht komt van de vervuilingen op deze terreinen en van de woningen die inmiddels op een aantal van die terreinen zijn gebouwd. Dat zal overigens wel tot onrust bij de betrokken bewoners leiden en het is natuurlijk onmogelijk om die bewoners voor te houden dat zij weliswaar op sterk verontreinigde grond wonen, maar dat er nu eenmaal een langjarig traject tot 2022 is uitgezet. Hij vroeg de minister hier aandacht aan te geven.

Als er inderdaad wordt gefraudeerd met labels, zouden gegevens daarover niet alleen aan de Kamer, maar ook aan het openbaar ministerie gezonden moeten worden. Zal dat ook gebeuren?

Ten slotte drong hij aan op duidelijkheid over het komende wetgevings-traject.

De **minister** zette uiteen dat het de bedoeling is om nog dit jaar in de Wet bodembescherming het uitgangspunt van het functiegericht saneren op te nemen en datzelfde te doen met de principiële uitgangspunten inzake de bodemgebruikswaarden en de stabiele eindsituatie. Verder is het de bedoeling om de bodemgebruikswaarden nader te regelen in een ministeriële regeling, maar hij had begrepen dat een deel van de Kamer liever ziet dat dit wordt vastgelegd in een AMvB met voorhangprocedure. Hij zegde toe zich daarop te beraden en er schriftelijk op terug te komen.

Als het gaat om licht verontreinigde grond liggen de bevoegdheden bij de gemeente. Zodra het gaat om ernstig verontreinigde grond gaan de bevoegdheden over naar de provincie. In verband met het in BEVER en ISV ingezette beleid komen er echter meer bevoegdheden op het punt van sanering bij de gemeente te liggen, dus ook als het gaat om ernstig verontreinigde grond.

Als reiniging van grond meer dan f 160 per ton gaat kosten, wordt de grond gestort. Dit bedrag is bijgesteld (van f 250 naar f 160) in verband met de verlaging van de reinigingstarieven.

De ontwikkeling van de technologie wordt enigszins ondersteund, maar wordt uiteraard grotendeels aan de markt overgelaten. Ze verloopt redelijk snel en heeft al geleid tot goedkopere reinigingsmethoden. Naar verwachting kunnen vooral biologische methoden leiden tot een zodanige verlaging van kosten dat het mogelijk wordt om met hetzelfde budget op veel grotere schaal tot bodemsanering over te gaan. De ondersteuning op dit punt loopt via de Stichting kennisontwikkeling en kennistransfer bodem. De bewindsman vond dit goed besteed geld.

Hij kon zich op dit moment niet concreet uitlaten over de wijze, waarop de rijksbijdragen voor uitvoering van het programma voor sanering van gasfabrieksterreinen tot 2022 in de begroting zullen worden verwerkt. Voor dit programma zullen in de begroting adequate meerjarenbedragen beschikbaar moeten komen. Hij wilde dit niet afhankelijk stellen van de toename van het milieubudget in verband met meer economische groei, want daarmee worden doel en middel door elkaar gehaald. Een hogere economische groei dan verondersteld in het terughoudende scenario leidt op zichzelf tot een grotere aanslag op het milieu, maar juist uit die hogere economische groei kunnen weer financiële middelen worden geput om die aanslag op het milieu op te vangen. Bij gasfabrieksterreinen gaat het echter om vervuiling uit het verleden en het is niet terecht om de sanering daarvan afhankelijk te stellen van een mogelijke hogere economische groei dan waarvan was uitgegaan. Hij besepte overigens dat hij hierdoor de verplichting opgelegd kreeg om los van economische groei te pleiten voor een adequate omvang van de milieubegroting en ook te zorgen voor een goede prioritering binnen die begroting. Dat zal nog lastig genoeg zijn, maar nu eenmaal het beleid op dit vlak is uitgezet en ook wettelijk zal worden vastgelegd, is er de plicht om hiervoor adequate financiële middelen beschikbaar te stellen, ook op de langere termijn.

Er komen bodemkwaliteitskaarten, maar hij kon nog geen definitief antwoord geven op de vraag of het kadaster deze kaarten zal maken. Dit leek hem wel voor de hand te liggen, maar hij had begrepen dat er nog enige vragen over leven. Verder komt er een sluitend registratiesysteem. Hij zag dat als een logische consequentie van de keuze voor een functiegerichte bodemsanering. Dat betekent tevens dat prioriteit moet worden gegeven aan de sanering van ernstig verontreinigde grond. Hij ging ervan uit dat hier ook de voormalige openbare stortplaatsen onder vallen.

De voorzitter van de commissie,
Reitsma

De griffier van de commissie,
De Gier