

Vergaderjaar 2007–2008

30 015

Voortgang bodemsanering

Nr. 20

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 januari 2008

Deze brief bevat informatie over een aantal majeure thema's van het bodemsaneringsbeleid.

De volgende onderwerpen zullen aan de orde komen:

1. De locaties die bij huidig gebruik risico's geven voor de gezondheid van mensen, aantasting van ecosystemen en/of ongecontroleerde verspreiding (spoedlocaties).
Naar aanleiding van deze informatie ga ik in op:
 - 1.1. de raming van het aantal spoedlocaties,
 - 1.2. de dilemma's binnen het bodemsaneringsbeleid,
 - 1.3. de prioriteiten en aanpak van spoedlocaties en de bestuurdersconferentie,
 - 1.4. het toekomstige beleid ten aanzien van gebiedsgericht beheer van grootschalige grondwaterverontreinigingen.
2. De uitkomsten van de evaluatie van het instrument kostenverhaal alsmede mijn reactie daarop.
3. De financiering van de sanering van historische verontreinigingen (veroorzaakt vóór 1975). Daarbij ga ik in op:
 - 3.1. de ontwikkelingen in de discussie met het bedrijfsleven hierover,
 - 3.2. een haalbaarheidsonderzoek voor een alternatieve vorm van financiering.
4. De uitkomsten van het landelijk onderzoek naar verontreinigingen van het grondwater door de stof Methyl Tertiair Butyl Ether bij benzine servicestations en opslagplaatsen.
5. De vervolgacties naar aanleiding van de maatschappelijke kosten-baten analyse bodemsanering.
6. De hoofdlijnen van de modernisering van de bodemwetgeving.

Met deze brief los ik tevens de toezeggingen in die, in het algemeen overleg van 18 januari 2007 (30 015, nr. 15), door mijn ambtsvoorganger zijn gedaan.

SAMENVATTING

Raming spoedlocaties

Uw Kamer heeft op 18 januari 2007 verzocht om na te gaan in hoeverre een verdere prioritering mogelijk is van de spoedlocaties door differentiatie naar locaties die bij huidig gebruik risico's geven voor de gezondheid van mensen, aantasting van ecosystemen en/of ongecontroleerde verspreiding. Vanaf medio 2001 hebben de bevoegde provincies en gemeenten op een uniforme wijze gegevens over locaties met (een vermoeden van) bodemverontreiniging verzameld en vastgelegd. De betreffende database omvatte gegevens van circa 600 000 (mogelijk) verontreinigde locaties. Bij deze locaties heeft in ongeveer 10% van de gevallen daadwerkelijk *bodem*onderzoek plaatsgevonden en heeft waar nodig sanering plaatsgevonden. Op basis van gegevensanalyse, waaruit de niet bodemverontreinigende aard van de activiteiten bleek, zijn vervolgens locaties geëlimineerd. Na deze acties resteren nog ongeveer 400 000 mogelijk verontreinigde locaties. Voor deze circa 400 000 mogelijk verontreinigde locaties dient te worden onderzocht of er inderdaad verontreiniging aanwezig is en of deze verontreiniging dermate ernstig is dat het spoedig nemen van beheersmaatregelen of sanering nodig is. Berekend is dat bij circa 11 000 locaties mogelijk sprake zal zijn van spoedlocaties. De bevoegde overheden zijn inmiddels doende om, op basis van de bij hen en bij onderliggende gemeenten beschikbare gegevens, overzichten samen te stellen van adressen waar nader onderzoek en eventueel risicobeperkende maatregelen noodzakelijk zijn. Hierbij gaat het naar verwachting in eerste instantie om circa 25 000 locaties. Naar de huidige inzichten zullen op 6 500 spoedlocaties met voorrang (tijdelijke) maatregelen genomen moeten worden. Daarnaast zal uit de overblijvende 375 000 locaties ook een aantal (kleinere) locaties naar voren komen die maatregelen vergen. Veelal worden meerdere stoffen aangetroffen die zowel tot humane als verspreidings- en ecologische risico's kunnen leiden. Uit de huidige inzichten blijkt dat bij 35–40% van de spoedlocaties sprake is van humane risico's, bij 70–75% is sprake van verspreidingsrisico's en bij 15–20% is sprake van ecologische risico's. Een aanzienlijke inspanning van bevoegde overheden is nodig om de bovengenoemde inventarisatie van deze locaties, de daarvoor noodzakelijke onderzoeken en de te nemen maatregelen in 2015 af te ronden (zie paragraaf 1.3).

Dilemma's in het bodemsaneringsbeleid

Bodemsanering is onderdeel van de maatschappelijke en ruimtelijke dynamiek op verschillende schaalniveaus en wordt uitgevoerd vanuit verschillende aanleidingen en door verschillende partijen, waaronder provincies en gemeenten. Dit brengt een drietal dilemma's met zich mee. Allereerst is er het dilemma dat het huidig wettelijk instrumentarium vooral is ingericht op de sanering van het *geval* van bodemverontreiniging en dat hiermee onvoldoende recht wordt gedaan aan de behoefte om in sommige situaties voor gebiedsgericht beheer, waaronder eventueel noodzakelijke saneringen, te kiezen. Een ander dilemma komt voort uit het feit dat de uitvoering van het beleid de afgelopen jaren vooral gericht is geweest op het geschikt maken van locaties voor *gewenst* gebruik (zogenoemde maatschappelijke dynamiek, bijvoorbeeld sanering naar aanleiding van bouwactiviteiten) en veel minder op risico's bij *huidig* gebruik (spoedlocaties). Hierdoor dreigt de sanering van een aantal spoedlocaties vertraging op te lopen. Tenslotte is er het dilemma van het grote aantal verontreinigde locaties en het daarmee samenhangende tekort aan financiële middelen. In een brief van 7 april 2005 (28 199/30 015, nr. 11) gaf mijn ambtsvoorganger aan dat er een tekort aan middelen is voor het halen van de doelstelling om in 2015 de spoedlocaties bij huidig gebruik gesaneerd te hebben. Een alternatieve oplossing is te volstaan met het beheersen van risico's door middel van tijdelijke maatregelen. Een defini-

tieve raming van de benodigde middelen kan pas opgesteld worden nadat de resultaten van de inventarisatie en het nader onderzoek bij spoedlocaties bekend zijn. Ik zal de Kamer zodra die resultaten bekend zijn (in 2009) nader informeren.

Prioritering, aanpak en bestuurdersconferentie

Uit het vorenstaande blijkt dat het stellen van prioriteiten binnen het bodemsaneringsbeleid niet uitsluitend een zaak van de Minister van VROM is. Ik ben voornemens met de decentrale overheden de afspraak te maken om zoveel mogelijk prioriteit te geven aan de aanpak van locaties waarbij sprake is van risico's op het gebied van gezondheid, ecologie en verspreiding van ernstige grondwaterverontreiniging (betreft de huidige doelstelling voor een aanpak uiterlijk 2015, zie de brief van mijn ambtsvoorganger aan u van 7 april 2005). Binnen deze prioriteit moeten de locaties waar sprake is van *gezondheidsrisico's* met voorrang worden aangepakt. Mijn inzet is om uiterlijk in 2010 een overzicht beschikbaar te hebben waarop de locaties zijn opgenomen waar op grond van bodemonderzoek met voldoende zekerheid is vastgesteld dat sprake is van gezondheidsrisico's bij huidig gebruik. In dit overzicht is per locatie aangegeven welke (tijdelijke) maatregelen zijn genomen of zijn voorzien (zie paragraaf 1.3). Aangezien naar verwachting bij circa 75% van de spoedlocaties sprake is van ongecontroleerde verspreidingsrisico's vind ik het tenslotte van groot belang om met de overheden afspraken te maken over gebiedsgericht beheer van grootschalige grondwaterverontreinigingen. Tenslotte dient bodemsanering in combinatie met herstructurering binnen steden verder te worden gestimuleerd. Daar het overheidsbudget voor bodemsanering niet toereikend is om alle prioriteiten direct aan te pakken dient bij herstructurering de financiering voornamelijk plaats te vinden door *marktpartijen* vanuit de baten van deze herstructurering. De overheid zal de sanering bij herstructurering stimuleren door aan te bieden tegen betaling van een afkoopsom door marktpartijen het beheer van verontreinigingen in het grondwater te verzorgen.

Ik realiseer mij dat de overheden in de uitwerking en uitvoering van de prioriteiten het voortouw zullen moeten nemen en dat dit gevolgen heeft voor de wijze waarop het aan hen toegekende budget zal worden ingezet. De uitwerking en uitvoering van vornoemde prioriteiten en de financiering daarvan vraagt om een voortvarende aanpak. In het voorjaar van 2008 zal een bestuurdersconferentie plaatsvinden waarin ik met bevoegde overheden afspraken zal maken over het realiseren van deze gezamenlijke prioriteiten, mede in het kader van de verdeling van de budgetten voor de programmaperiode 2010–2014.

Gebiedsgericht beheer grondwater

In industriële en stedelijke gebieden worden vaak grootschalige en complexe grondwaterverontreinigingen in de ondergrond aangetroffen die zich decennialang hebben verspreid en gemengd. Dit vergt een aanpak op een ander schaalniveau. De traditionele situatiespecifieke aanpak is niet toereikend om te komen tot een integrale gebiedsgerichte benadering. Om deze grootschalige en complexe verontreinigingen succesvol aan te pakken is het wenselijk om aansluiting te zoeken bij andere wetgevingskaders (bijvoorbeeld de toekomstige Waterwetgeving en de Wet ruimtelijke ordening). Het huidige juridisch kader in de Wbb zal hierop, mede gezien de doelstellingen uit de Kaderrichtlijn Water en de Grondwaterrichtlijn, naar verwachting worden aangevuld.

Evaluatie kostenverhaal

In diverse algemene overleggen met uw Kamer zijn vragen gesteld over de inzet en effectiviteit van het instrument Kostenverhaal. Gelet op deze vragen heb ik een evaluatie laten uitvoeren van dit instrument. Uit het rapport *Evaluatieverslag Kostenverhaal 2007* blijkt dat het instrument

kostenverhaal niet heeft gebracht wat ontwerpers hadden gedacht: eenduidige aansprakelijkheid van het bedrijfsleven. De jurisprudentie heeft een aanzienlijk inperkend effect gehad op het verhaalsinstrument, waardoor dit instrument slechts een beperkte bijdrage heeft kunnen leveren aan de financiering van de bodemsaneringskosten. Wel is kostenverhaal effectief gebleken tegenover de veroorzaker die na 1 januari 1975 de bodem heeft verontreinigd en de eigenaar die ongerechtvaardigd is verrijkt. Naast kostenverhaal zijn ook andere wegen ingeslagen voor het vergroten van de marktbijdrage, zoals het laten aansluiten van bodemsanering bij maatschappelijke ontwikkelingen en het sluiten van conventanten. Voorts is een bestuursrechtelijk instrument beschikbaar, waarmee ook eigenaren kunnen worden aangesproken. Voor situaties van historische verontreiniging (veroorzaakt vóór 1975) zijn nadere afspraken met het bedrijfsleven noodzakelijk over het meebetalen aan het oplossen van deze problematiek.

Financiering sanering historische verontreiniging

Tegelijkertijd heeft u in het Algemeen Overleg op 18 januari 2007 gevraagd om aan te geven hoe het veroorzakende bedrijfsleven is aan te spreken op zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid om mee te betalen aan de benodigde saneringsinspanning in het kader van de door hen veroorzaakte historische verontreiniging. Gebleken is dat vooral de financiering van verontreiniging van de *ondergrond* (grondwaterverontreiniging) van bedrijfsterreinen en van verontreinigingen van boven- en ondergrond van *buiten bedrijf* zijnde bedrijfsterreinen (braakliggende terreinen of «orphan sites») uitermate moeilijk is. In beide situaties is de juridische aansprakelijkheid complex en ontbreekt meestal de maatschappelijke dynamiek om tot sanering over te gaan.

Alternatieve financiering

Het bedrijfsleven heeft aangegeven bereid te zijn voorstellen te bespreken onder de voorwaarde dat er ook evidente voordelen voor het betrokken bedrijfsleven zijn. Deze voordelen zijn: het bevrijdt worden van mogelijke claims van de overheid en van derden als gevolg van in het verleden veroorzaakte bodemverontreiniging en het kunnen laten vervallen van een voorziening daarvoor in het jaarverslag van het betreffende bedrijf; de kostenreductie als gevolg van collectieve aanpak op een groter schaalniveau (gemiddeld lagere afkoopsom); en imagoverbetering. Binnenkort zal een businesscase worden gepresenteerd nadat verder onderzoek is gedaan naar de haalbaarheid van de voorstellen waaronder de instelling van een fonds. Dit fonds zal zich vooral richten op de financiering van grondwaterverontreiniging en financiering van de aanpak van braakliggende terreinen, waar meestal de maatschappelijke dynamiek om tot sanering over te gaan ontbreekt. Inmiddels wordt onderzoek gedaan naar de opzet van een fonds dat gevuld kan worden met bijdragen vanuit het bedrijfsleven in de vorm van een afkoopsom. Over de uitkomsten van dit haalbaarheidsonderzoek wordt u in de tweede helft van 2008 geïnformeerd.

Methyl Tertiair Butyl Ether

In het Algemeen Overleg op 18 januari 2007 is tenslotte toegezegd u te informeren over de uitkomsten van het landelijk onderzoek naar verontreinigingen door de stof Methyl Tertiair Butyl Ether (MTBE) bij benzine servicestations. In de betreffende paragraaf worden de uitkomsten van het Landelijk inventariserend onderzoek naar het vóórkomen van MTBE bij benzineservicestations en opslagplaatsen toegelicht. Daarnaast wordt ingegaan op de vervolgacties die gepland zijn.

Maatschappelijke kosten-baten analyse bodemsanering

Met het RIVM zijn afspraken gemaakt over de vervolgacties naar aanlei-

ding van de MKBA en het debat hierover op 18 januari jl. Het betreft onder andere de verdere uitwerking en vormgeving van relevant gezondheids-onderzoek en onderzoek naar belevingsaspecten (burgers zijn verontrust over de aanwezigheid van bodemverontreiniging), het sparen van (groene) ruimte door het stimuleren van herstructurering in het stedelijk gebied en de herontwikkeling van bedrijventerreinen. Het RIVM heeft aangegeven dat de eerste resultaten in 2009 beschikbaar zullen zijn, zodat ze nog kunnen worden betrokken bij de verdeling van de middelen voor de periode 2010–2014.

Modernisering bodemwetgeving

Tenslotte wordt aangegeven welke beleidsontwikkelingen wijziging van wetgeving noodzakelijk maken. Een belangrijke wens is de facilitering van de gebiedsgerichte aanpak van bodemsanering. Daarnaast is de verwachting dat in 2008 de implementatie van Europese richtlijnen op het gebied van bodem en grondwater ter hand moet worden genomen. Voorts zal de wenselijkheid worden onderzocht om de procedures bij saneringen door derden te laten aanhaken bij de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), bijvoorbeeld in geval van saneringen in combinatie met bouwplannen. In de tweede helft van 2008 ontvangt u een brief waarin de resultaten van de beleidsontwikkeling en de voorgenomen wetswijzigingen worden toegelicht.

1. SPOEDLOCATIES

1.1. Raming

Inleiding

Vanaf medio 2001 hebben de bevoegde provincies en gemeenten op een uniforme wijze gegevens over locaties met (een vermoeden van) bodemverontreiniging verzameld en vastgelegd. Het betreft hier een landsdekkende inventarisatie met als doel vast te leggen welke locaties met (potentieel) ernstige bodemverontreiniging nog één of meerdere uitvoeringsfasen in het bodemsaneringsproces moeten doorlopen. Bij de identificatie van de locaties met een vermoeden van bodemverontreiniging hebben zij zich gebaseerd op de aanwezige Hinderwetbestanden, bestanden van de Kamers van Koophandel, analyses van luchtfoto's (opsporen van dempingen) en gegevens van uitgevoerde onderzoeken en saneringen. In de database van de landsdekkende inventarisatie zijn gegevens opgenomen van zowel bewezen als mogelijk verontreinigde locaties. De betreffende database omvatte gegevens van circa 600 000 (mogelijk) verontreinigde locaties. Bij deze locaties heeft in ongeveer 10% van de gevallen daadwerkelijk bodemonderzoek plaatsgevonden en heeft waar nodig sanering plaatsgevonden. Op basis van gegevensanalyse, waaruit de niet bodemverontreinigende aard van de activiteiten bleek, zijn vervolgens locaties geëlimineerd. Na deze acties resteren nog ongeveer 400 000 mogelijk verontreinigde locaties. Op dit moment is dus nog geen volledige zekerheid te geven over het totale aantal locaties dat *daadwerkelijk* ernstig verontreinigd is en over de aanwezigheid van risico's. Om honderd procent zekerheid per locatie te verkrijgen moet op iedere potentieel verdachte locatie (aanvullend) bodemonderzoek zijn uitgevoerd. Deze aanpak is te kostbaar en zal te veel tijd in beslag nemen. Wel kan op basis van de aard van de mogelijke verontreiniging in combinatie met de gebruiksfunctie van locaties worden aangegeven dat er op zijn minst een sterk vermoeden is dat er sprake is van een ernstig geval van bodemverontreiniging, en waar gelet op het gebruik tevens risico's aanwezig zijn. Op korte termijn zal vooralsnog alleen sprake zijn van een, wel steeds beter wordende, benadering van de bodemverontreinigingproblematiek per locatie of gebied. Voor de wijze van bepaling van risico's verwijs ik naar de brief van mijn ambtsvoorganger van 7 april 2005.

Raming spoedlocaties

Voor de circa 400 000 mogelijk verontreinigde locaties dient dus te worden onderzocht of er inderdaad verontreiniging aanwezig is en of deze verontreiniging dermate ernstig is dat het spoedig nemen van beheersmaatregelen of sanering nodig is. Op basis van de uit de landsdekkende inventarisatie beschikbare gegevens zijn ramingen gemaakt van onder meer de ernstig verontreinigde locaties waar tevens sprake is van spoed (geraamde spoedlocaties). Deze raming kwam uit op circa 11 000 spoedlocaties. De raming is gehanteerd bij de MKBA-bodemsanering en is gebaseerd op de aard van de activiteit (de bron). Na het afronden van de landsdekkende inventarisatie hebben de provincies en gemeenten gezamenlijk gewerkt aan methoden voor het selecteren van spoedlocaties. Vervolgens hebben zij zelf bepaald of aanvullend bodemonderzoek noodzakelijk is. Daarnaast hebben zij bepaald of het noodzakelijk is (tijdelijke) maatregelen te treffen. Sommige provincies en gemeenten hebben prioriteit gegeven aan *sanering*, anderen hebben uit kostenoverwegingen besloten uitsluitend *onderzoek* te verrichten bij locaties met gezondheidsrisico's bij huidig gebruik (indien noodzakelijk gecombineerd met het treffen van tijdelijke beheersmaatregelen).

Verbeterde raming

Op verzoek van de Kamer is vervolgens onderzocht of er een betere raming gemaakt kan worden voor de spoedlocaties en of prioritering mogelijk is binnen de spoedlocaties op basis van de aard van de risico's: humane risico's, verspreidingsrisico's en ecologische risico's. De bevoegde overheden zijn doende om, op basis van de bij hen en bij onderliggende gemeenten beschikbare gegevens, lijsten samen te stellen van adressen waar nader onderzoek en eventueel risicobeperkende maatregelen noodzakelijk zijn.

Hierbij gaat het naar verwachting in eerste instantie om circa 25 000 locaties. Naar de huidige inzichten zullen op 6 500 spoedlocaties met voorrang (tijdelijke) maatregelen genomen moeten worden. Daarnaast zal uit de overblijvende 375 000 locaties ook een aantal (kleinere) locaties naar voren komen die maatregelen vergen. Veelal worden meerdere stoffen aangetroffen die zowel tot humane als verspreidings- en ecologische risico's kunnen leiden. Geraamd wordt dat bij 35–40% van de spoedlocaties sprake is van humane risico's, bij 70–75% is sprake van verspreidingsrisico's en bij 15–20% is sprake van ecologische risico's. Geconcludeerd wordt dat de huidig beschikbare informatie voldoet voor het maken van landelijke analyses en prognoses, maar vooralsnog onvoldoende is om per bevoegde overheid een lijst samen te stellen van spoedlocaties. Daarvoor is aanvullend locatiespecifiek bodemonderzoek nodig. Een aanzienlijke inspanning van bevoegde overheden is nodig om de bovengenoemde inventarisatie van deze locaties, de daarvoor noodzakelijke onderzoeken en de te nemen maatregelen in 2015 af te ronden. Mede gelet op het vorenstaande heb ik besloten de andere overheden aan te sporen voorrang te geven aan de inventarisatie van spoedlocaties en de uitvoering van de daarvoor noodzakelijke onderzoeken.

1.2. Dilemma's bodemsaneringsbeleid

Inleiding

Zoals aangegeven in de samenvatting is bodemsanering onderdeel van de maatschappelijke en ruimtelijke dynamiek op verschillende schaalniveaus en wordt uitgevoerd vanuit verschillende aanleidingen en door verschillende partijen, waaronder provincies en gemeenten. Dit brengt een aantal dilemma's met zich mee, die ik hierna zal toelichten.

Geval versus gebiedsgericht

Allereerst is er het dilemma dat het huidig wettelijk instrumentarium

vooral is ingericht op de sanering van het *geval* van bodemverontreiniging. Hierdoor wordt de aanpak voornamelijk gericht op het beheersen of wegnemen van risico's voor de gezondheid van mensen op *locatieniveau*. In toenemende mate is echter behoefte aan een aanpak gericht op het behouden van de kwaliteit van het bodem- en watersysteem op een *hogere* schaalniveau. Het gaat hier om het op *gebiedsniveau* voorkomen van verspreiding naar strategische grondwaterreserves en beheersen van risico's voor aantasting van ecosystemen, met name in het landelijk gebied. Het behoud van het bodem- en watersysteem vergt een *samenhangende* aanpak van alle verontreinigingen en andere dreigende aantastingen op gebiedsniveau. Op dit hogere schaalniveau is feitelijk geen sprake meer van een bodemsaneringsoperatie, maar van integraal bodembeheer. Juist deze aanpak, waarbij per gebied wordt bekeken welke maatregelen nodig zijn, brengt belangrijke kostenbesparingen met zich mee. Zo kan optimaal gebruik worden gemaakt van samenloop met andere activiteiten en de factoren tijd en ruimte kunnen waar mogelijk benut worden om de afbraak van verontreinigingen langs natuurlijke weg te stimuleren. Deze gebiedsgerichte aanpak sluit echter vaak niet goed aan bij een gevalsgerichte benadering. Het in paragraaf 1.4. opgenomen gebiedsgericht beheer van grondwater beoogt een oplossing te vinden voor dit dilemma.

Dynamiek versus aanpak spoedlocaties

Een ander dilemma komt voort uit het feit dat de uitvoering van het beleid de afgelopen jaren vooral gericht is geweest op het geschikt maken van locaties voor gewenst gebruik (zogenoeten dynamiek, bijvoorbeeld sanering naar aanleiding van bouwactiviteiten) en veel minder op risico's bij huidig gebruik (spoedlocaties). Het huidige bodemsaneringsbeleid wordt uitgevoerd vanuit twee sporen, een *milieuhygiënisch spoor* en een *ontwikkelingspoor*. In het milieuhygiënische spoor vindt sanering plaats indien bij *huidig* gebruik sprake is van spoed. In het ontwikkelingspoor vindt sanering plaats vanuit de maatschappelijke *dynamiek* om de bodem geschikt te maken voor *nieuw* gebruik (bijvoorbeeld functiewijziging in het kader van het realiseren van de woningbouwdoelstellingen). Het huidige beleid heeft als gevolg dat vooral stimulering plaatsvindt van saneringen bij nieuw gebruik (hetgeen op zichzelf genomen een gewenste ontwikkeling is). Hierdoor dreigt echter wel de sanering van spoedlocaties bij huidig gebruik vertraging op te lopen. De oplossing moet zijn dat de risico's bij huidig gebruik bekend zijn en dat daar eenvoudige maatregelen tegen genomen zijn. Het nemen van definitieve maatregelen (saneren) moet zo veel mogelijk in combinatie met herstructurering plaats vinden.

Aantal verontreinigde locaties

Tenslotte is er het dilemma van het *grote aantal* verontreinigde locaties en het daarmee samenhangende tekort aan bodemsaneringsmiddelen. De laatste jaren is mede vanwege de landsdekkende inventarisatie geleidelijk meer informatie beschikbaar gekomen over het aantal gevallen van ernstige bodemverontreiniging, de kosten van bodemsanering alsook de kennis over het verantwoord omgaan met risico's (zie paragraaf Raming spoedlocaties). In een brief van 7 april 2005 heeft mijn voorganger reeds milieuhygiënische beleidsdoelen aangegeven voor spoedlocaties. In deze brief gaf hij aan dat er een tekort aan middelen is voor het halen van de doelstelling om in 2015 de spoedlocaties bij huidig gebruik gesaneerd te hebben. Dit is bevestigd in het algemeen overleg omtrent de maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) Bodemsanering van 18 januari jl. en het rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2006. Gelet op de bijzonder hoge financieringskosten bij volledige sanering is een mogelijk alternatief te volstaan met het beheersen van risico's door middel van tijdelijke maatregelen. Hiervoor is ongeveer 30% van het bedrag van een volledige sanering nodig (zie de brief van 7 april 2005).

Een definitieve raming van de benodigde middelen en de wijze van aanpak kan pas opgesteld worden nadat de resultaten van de inventarisatie en het nader onderzoek bij spoedlocaties bekend zijn. Ik zal de Kamer zodra die resultaten bekend zijn (in 2009) nader informeren. Overigens zet ik in op het stimuleren van de inzet van innovatieve technieken en procesvernieuwing. Een voorbeeld hiervan is de gebiedsgerichte benadering bij het omgaan met verontreinigingen in het grondwater.

1.3. Prioriteiten en aanpak spoedlocaties, bestuurdersconferentie

Prioriteiten

Uit de vorenstaande paragraaf blijkt dat het stellen van prioriteiten binnen het bodemsaneringsbeleid niet uitsluitend een zaak van de Minister van VROM is. Ik ben voornemens met de decentrale overheden de afspraak te maken om zoveel mogelijk prioriteit te geven aan de aanpak van locaties waarbij sprake is van risico's op het gebied van gezondheid, ecologie en verspreiding van ernstige grondwaterverontreiniging. Binnen deze prioriteit moeten de locaties waar sprake is van *gezondheidsrisico's* met voorrang worden aangepakt. De MKBA laat namelijk zien dat investeren in bodemsanering niet alleen loont, maar ook dat de hoogste baten worden behaald indien zo snel mogelijk de locaties waar sprake is van *gezondheidsrisico's* aangepakt worden. Aangezien naar verwachting bij circa 75% van de spoedlocaties sprake is van ongecontroleerde verspreidingsrisico's vind ik het tenslotte van groot belang om met de overheden afspraken te maken over gebiedsgericht beheer van grootschalige grondwaterverontreinigingen (zie paragraaf gebiedsgericht beheer grondwater). Tenslotte dient bodemsanering in combinatie met herstructurering binnen steden verder te worden gestimuleerd. Daar het overheidsbudget voor bodemsanering niet toereikend is om alle prioriteiten direct aan te pakken dient bij herstructurering de financiering voornamelijk plaats te vinden door *marktpartijen* vanuit de baten van deze herstructurering. De overheid zal de sanering bij herstructurering stimuleren door aan te bieden tegen betaling van een afkoopsom door marktpartijen het beheer van verontreinigingen in het grondwater te verzorgen.

Plan van aanpak

De uitwerking en uitvoering van bovenstaande prioriteiten vraagt om een voortvarende aanpak. Ik realiseer mij dat de overheden in de uitwerking en uitvoering van de prioriteiten het voortouw zullen moeten nemen en dat dit gevolgen heeft voor de wijze waarop het aan hen toegekende budget zal worden ingezet. Mijn inzet is om uiterlijk in 2010 een overzicht beschikbaar te hebben waarop de locaties zijn opgenomen waar op grond van *bodemonderzoek* met voldoende zekerheid is vastgesteld dat sprake is van *gezondheidsrisico's* bij huidig gebruik. In dit overzicht is per locatie aangegeven welke (tijdelijke) maatregelen zijn genomen of zijn voorzien. Uitgangspunt bij de inventarisatie is dat de bevoegde overheden de inventarisaties in gezamenlijkheid uitvoeren op basis van een landelijk uniforme onderzoeksmethode en -beoordeling. Gelet op de relatief korte termijn waarop het overzicht moet worden gerealiseerd kan het bevoegd gezag Wbb ervoor kiezen om (waar mogelijk) een verkorte bodemonderzoeksmethode toe te passen. Deze methode moet op een snellere en eenduidige manier in voldoende mate zekerheid geven of sprake is van *gezondheidsrisico's*. De methode – op grond waarvan de locaties waar bodemonderzoek moet plaatsvinden worden geselecteerd – wordt samen met de bevoegde overheden vastgesteld. Deze methode geeft voldoende mate van zekerheid dat vrijwel alle spoedlocaties met risico's voor de gezondheid van de mens worden geselecteerd. Een vergelijkbaar overzicht zal uiterlijk in 2015 beschikbaar zijn waarop de locaties zijn opgenomen waar sprake is van overige risico's (ecologie en verspreiding).

Bestuurdersconferentie

In het voorjaar van 2008 vindt een bestuurdersconferentie plaats waarin ik met bevoegde overheden afspraken zal maken over het realiseren van de op te nemen prioriteiten, mede in het kader van de verdeling van de budgetten voor de programmaperiode 2010–2014. Daarnaast komen tijdens deze conferentie onder meer aan de orde: de ontwikkeling van gebiedsgericht beheer van grondwater en de samenhang met ontwikkelingen in de ondergrond (zoals parkeergarages, infrastructuur, Warmtekoude opslag, kwantitatief grondwaterbeheer) en de gevolgen van de concept Kaderrichtlijn Bodem.

1.4. Gebiedsgericht beheer van grondwater

Inleiding

In industriële en stedelijke gebieden worden vaak grootschalige en complexe grondwaterverontreinigingen in de ondergrond aangetroffen die zich decennialang hebben verspreid en gemengd. Onlangs is door de Stichting Kennisontwikkeling Kennisoverdracht Bodem (SKB) onderzoek gedaan naar gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater. Dit onderzoek geeft aan dat in Nederland een groot aantal gebieden met een goed doorlatende ondergrond bestaan waarbinnen een groot aantal gevallen van grondwaterverontreiniging dicht bij elkaar voorkomen. Deze globale modelberekeningen met behulp van bestaande databases geven aan dat het hier mogelijk om circa 130 gebieden gaat met een gemiddelde omvang van circa 80 hectaren. In deze 130 gebieden liggen naar verwachting circa 6 500 (verwachte) saneringsgevallen met mobiele verontreinigingen. Deze gebieden liggen met name in de oudere binnensteden en industriegebieden. Sommige van deze situaties met grondwaterverontreiniging zijn mogelijk zo omvangrijk en complex dat zij naar verwachting niet meer op efficiënte wijze met de in de Wbb opgenomen gevalsbenadering zijn aan te pakken. Saneren per individueel geval is naar verwachting dan technisch en/of financieel niet haalbaar, en vaak milieuhygiënisch niet doelmatig. De lokale grondwaterverontreiniging zal naar verwachting in voldoende mate kunnen worden opgelost met behulp van de huidige instrumenten uit de Wbb (de gevalsgerichte aanpak en de clusteraanpak). Het SKB-onderzoek geeft aan dat verwacht wordt dat dit voor een deel van deze circa 130 gebieden met grootschalige grondwaterverontreinigingen in mindere mate het geval zal zijn. Voor deze situaties vormt gebiedsgericht beheer van grondwater dan een volwaardige maatregel. Onder gebiedsgericht beheer wordt verstaan dat aan de grenzen van het gebied voorkomen wordt dat verontreiniging zich verspreidt naar kwetsbare objecten, zoals waterwinningen.

Rol overheden

Bij een gebiedsgerichte benadering moet ook gekeken worden naar de grens van de aansprakelijkheid van veroorzakers en eigenaren. De huidige wetgeving gaat uit van aansprakelijkheid van de eigenaar en veroorzaker van het hele geval van ernstige verontreiniging, dus zowel bovengrond als grondwater.

Uit het bovenstaande blijkt dat bij verontreinigd grondwater een sanering vanuit het geval lang niet altijd een goede aanpak is. Vaak zijn pluimen in de ondergrond vermengd geraakt, waardoor een gevalsgerichte aanpak technisch onmogelijk of ondoelmatig is, en te nemen maatregelen op gebiedsniveau moeten plaatsvinden. In de praktijk richten de huidige saneringsmaatregelen zich vaak primair op de bovengrond waarin zich de bron van de verontreiniging bevindt. Voor verontreinigd grondwater is daarom langjarig beheren op een ander schaalniveau de geëigende aanpak. Onderzocht zal worden hoe de wettelijke instrumenten en bevoegdheden hierop kunnen worden toegesneden. Het ligt voor de hand dat uitvoerende overheden hier een belangrijke rol in gaan spelen.

Zij bepalen immers ook welke activiteiten in een gebied mogelijk zijn via de ruimtelijke ordening en verlenen van vergunningen. Met de introductie van gebiedsgericht beheer zal mogelijk een ontkoppeling plaatsvinden van het beheer van het (verontreinigde) diepere grondwater en de verontreinigingsbronnen in de bovengrond. Voor de sanering van de bovengrond blijft dan de gebruikelijke (gevalsgerichte) aanpak in het kader van de Wbb van kracht. In de Wbb en de daarop gebaseerde regelgeving dient dan ruimte te worden gemaakt om naast de gevalsgerichte en clusteraanpak ook een «derde weg» te weten gebiedsgericht beheer mogelijk te maken. Voor gebiedsgericht grondwaterbeheer zal dan mogelijk sprake kunnen zijn van de introductie van een gebiedsgericht beheersplan. Hiermee wordt dan in feite ook een grens gesteld aan de aansprakelijkheid. Aansprakelijk te stellen partijen zullen in elk geval het eigen terrein moeten saneren en de bron van de verontreiniging wegnemen waar dat noodzakelijk is. Ook zal worden onderzocht op welke wijze de overheid een sterkere rol kan gaan spelen bij het beheren van grondwater, en hoe de aansprakelijkheid van veroorzakers en eigenaars vertaald kan worden in een redelijke bijdrage aan de kosten in de vorm van een afkoopsom.

Warmte-koude opslag

Het in de ondergrond aanbrengen van Warmte-koude opslagsystemen ten behoeve van energiewinning (WKO) kan in veel gevallen worden gecombineerd met sanering van het grondwater door tussen het onttrekkingspunt en het infiltratiepunt een reinigingsinstallatie te plaatsen, waarmee het grondwater wordt gezuiverd. Daarnaast kan deze afname van de grondwaterverontreiniging verder worden gestimuleerd via biologische insitu-techniek. In de hiervoor genoemde industriële en stedelijke gebieden met grootschalige verontreinigingen van het grondwater is gebleken dat WKO in sommige situaties niet optimaal kan worden ingezet. Gebiedsgericht beheer van grondwaterverontreiniging kan in veel situaties zorgen voor een oplossing.

Kaderrichtlijn Water en Grondwaterrichtlijn

De grondwaterrichtlijn (GWR) heeft onder meer als doel om grondwaterlichamen te beschermen, te verbeteren en te herstellen. Lidstaten dienen maatregelen te nemen ter voorkoming en beheersing van grondwaterverontreinigingen. Deze maatregelen dienen gericht te zijn op het behalen en vervolgens behouden van een goede chemische toestand (GCT) van de grondwaterlichamen, alsmede op het voorkomen van de achteruitgang van de grondwaterkwaliteit. Nederland telt circa 20 grondwaterlichamen. Drempelwaarden dienen als maatstaf voor de chemische kwaliteit van het grondwater en als referentiepunt voor het treffen van maatregelen om significante en aanhoudend stijgende trends van verontreiniging om te keren. Een drempelwaarde is een wetenschappelijk onderbouwde norm en heeft de betekenis van «trigger value». Dit houdt in dat bij overschrijding van een drempelwaarde in een van de meetpunten van het grondwaterlichaam nader onderzoek moet worden uitgevoerd om te bepalen of de overschrijding resulteert in het niet kunnen bereiken van de GCT. Drempelwaarden zijn in de GWR niet bedoeld voor het rechtstreeks toetsen van lozingen, verliezen en emissies. Hetzelfde geldt voor het beoordelen van lokale historische verontreinigingen. Drempelwaarden worden gehanteerd voor het toetsen van de chemische toestand van grote gebieden (gehele grondwaterlichamen). De grootte daarvan varieert van duinstroken tot oppervlakten groter dan een provincie Utrecht. Drempelwaarden hebben dus niet dezelfde betekenis als een bodemsaneringwaarde die aangeeft of er in een concreet geval moet worden gesaneerd en zo ja tot hoever. Drempelwaarden kunnen evenmin worden beschouwd als normen waaraan activiteiten of bestaande historische verontreinigingen *rechtstreeks* worden getoetst. Drempelwaarden zullen

in de Nederlandse regelgeving worden opgenomen als *richtwaarden* (rekening houden met) en niet als *grenswaarden* (in acht nemen). De GWR vereist dat in evidente gevallen het effect van bestaande verontreinigingspluimen in grondwaterlichamen voor het realiseren van de doelstellingen van de kaderrichtlijn water (KRW) wordt beoordeeld en dat daarvoor zonodig trendbeoordelingen voor de aangetroffen verontreinigingen worden uitgevoerd om vast te kunnen stellen dat de pluimen zich niet verder verspreiden. Gebiedsgericht beheer van grondwaterverontreiniging kan dus ook in deze situaties een bedrage leveren aan het voldoen aan de doelstellingen van de GWR.

Regelgeving

Het huidige juridische kader, dat uitgaat van een gevalsgerichte benadering, staat niet in de weg aan de aanpak van gebieden met grootschalige grondwaterverontreiniging. Er is echter nog geen goed kader aanwezig waarin vorm kan worden gegeven aan een *integrale* gebiedsgerichte aanpak. Door de traditionele besluitvorming omtrent situatiespecifieke gevals- en clusteraanpak aan te vullen met besluitvorming omtrent een integrale gebiedsgerichte benadering zal het beter mogelijk zijn om deze grootschalige en complexe verontreinigingen succesvol aan te pakken. Ik vind het daarom van groot belang om met de overheden afspraken te maken over gebiedsgericht beheer van grootschalige grondwaterverontreinigingen. Daarnaast zal het huidige juridisch kader in de Wbb, mede gezien de doelstellingen uit de Kaderrichtlijn Water en de Grondwaterrichtlijn, worden aangevuld.

2. EVALUATIE KOSTENVERHAAL

Inleiding

In diverse algemene overleggen met uw Kamer zijn vragen gesteld over de inzet en effectiviteit van het instrument Kostenverhaal. Gelet op deze vragen heb ik een evaluatie laten uitvoeren van dit instrument. In de Hoofdlijnennotitie Evaluatie Kostenverhaal van 31 maart 2007 en het onderliggende Evaluatieverslag Kostenverhaal 2007 van 16 november 2007 zijn de resultaten van de evaluatie kostenverhaal opgenomen. Het evaluatieverslag bevat een uitgebreide analyse van de werking van het instrument kostenverhaal. Beide stukken treft u aan in bijlage 1 en 2.¹ In het Evaluatieverslag zijn ook de beleidsontwikkelingen betrokken die tot structurele veranderingen hebben geleid, en daarmee de positie van het instrument kostenverhaal in het financiële beleid sterk hebben beïnvloed. De hoofdlijnennotitie geeft inzicht in de achtergronden van het instrument kostenverhaal binnen de Wet bodembescherming en de betekenis van dat instrument voor het aandeel in de financiering van de bodemsanering van de vervuilers en met name van het bedrijfsleven. Hierna ga ik kort in op de voorgeschiedenis, bevindingen, enkele cijfers en de conclusies uit de evaluatie.

Voorgeschiedenis

De eerste periode van ontdekking van de bodemverontreiniging in Nederland eind jaren '70 wordt gekenmerkt door onoverzichtelijkheid en onbeheersbaarheid wat betreft aard en omvang van de saneringsproblematiek. In 1980 werd in reactie op de affaire Lekkerkerk bij de Tweede Kamer een ontwerp van de Wet bodembescherming (Wbb) ingediend. Doel van het wetsvoorstel was ervoor te zorgen dat de gewenste bodemkwaliteit behouden zou blijven en de nadelige beïnvloeding van de bodemkwaliteit voorkomen, beperkt en zo mogelijk ongedaan gemaakt zou worden. De Regering vond destijds het ontwerp van de Wbb te weinig dwingend om de inmiddels ontdekte gevallen van bodemverontreiniging voortvarend aan te kunnen pakken. Daarom werd met voorrang de Interimwet Bodemsanering (IBS) behandeld. Deze wet had een tijdelijk en spoedeisend

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

karakter. In de IBS was bepaald dat de minister van VROM de ten laste van de overheden komende kosten van de voorbereiding of de uitvoering van de sanering kan verhalen op degene door wiens onrechtmatige daad de verontreiniging van de bodem is veroorzaakt. De toepassing van het beginsel «de vervuiler betaalt» betekent dat alle onderzoeks- en saneringskosten door de veroorzaker moeten worden gedragen. Er werd aangegeven dat kostenverhaalsacties vermoedelijk veel tijd zouden gaan vergen. Op dat moment bestond echter de noodzaak om op korte termijn een groot aantal gevallen te saneren. Er waren dus snel veel financiële middelen nodig. Wat de financiering betreft zijn er bij de start van de saneringsoperatie meerdere opties bekeken. Vanuit het bedrijfsleven was er in die periode weinig bereidheid om bij te dragen anders dan op basis van individuele aansprakelijkheid en een heffingenstelsel heeft het destijds niet gehaald. Het bleek destijds nog te lastig om de verantwoordelijkheid voor de verontreiniging collectief toe te delen aan groepen van bedrijven. Daarom is gekozen voor (voor-)financiering uit de algemene middelen met een civielrechtelijke verhaalsmogelijkheid op veroorzakers. Het civielrechtelijke instrument kostenverhaal was in deze onoverzichtelijke en weerbarstige situatie van destijds het meest geëigende middel om zorg te dragen voor een bijdrage van het bedrijfsleven aan de maatschappelijke kosten voor de aanpak van historische bodemverontreiniging. Daarmee kon daadwerkelijk invulling gegeven worden aan het principe «de vervuiler betaalt». De ontwikkelingen die sindsdien hebben plaatsgevonden hebben bijgedragen aan inzicht in de omvang en de kosten van de bodemsanering, de juridische grenzen en de maatschappelijke effecten van het instrument kostenverhaal.

Bevindingen

De invoering van het kostenverhaalinstrument in de wet is gevolgd door veel jurisprudentie. Duidelijk is dat de jurisprudentie een aanzienlijk inperkend effect heeft gehad op de effectiviteit van het verhaalsinstrument. Zo bepaalde de Hoge Raad in 1992 dat er in beginsel vóór 1 januari 1975 géén sprake kan zijn van onrechtmatig handelen van de vervuiler jegens de overheid, omdat de vervuiler voor die datum nog niet kon weten dat het vervuilen van de bodem van het eigen bedrijfsterrein tot vermogensnadeel in de vorm van saneringskosten bij de overheid zou gaan leiden. Achteraf kan gesteld worden dat bedrijven die vóór 1975 de bodem hebben verontreinigd dankzij de jurisprudentie in aanzienlijke mate van een gedwongen financiële bijdrage zijn gevrijwaard. Geconcludeerd kan worden dat het de afgelopen tien jaar niet meer is gelukt een politieke consensus te bereiken over een rechtvaardige financiële lastenverdeling. In het afwegingsproces heeft destijds voornamelijk de financiële belangenafweging een doorslaggevende rol gespeeld. Daarentegen hebben andere afwegingscriteria van meer normatieve aard in dit proces een ondergeschikte rol gespeeld. Zoals het recht van de gemeenschap op een schone bodem. Gesteld kan worden dat bedrijven ook in het verleden al een eigen *maatschappelijke verantwoordelijkheid* hadden te dragen voor het rekening houden met dit gemeenschapsbelang. Tenslotte laat de evaluatie zien dat het kostenverhaalinstrument wel effectief is gebleken tegenover de veroorzaker die na 1975 de bodem heeft verontreinigd en de eigenaar die ongerechtvaardigd is verrijkt.

De opbrengsten in cijfers

In de periode tussen 1981 en 2005 is er door de Staat € 3,14 miljard besteed aan bodemsanering. Ook zijn er in deze periode saneringen in eigen beheer uitgevoerd waarvan de kosten geschat worden op een bedrag tussen € 1,1 en 1,4 miljard. Het totaal aan overheidsbestedingen en bestedingen aan saneringen in eigen beheer komt neer op een bedrag tussen € 4,2 en € 4,5 miljard (Zie Evaluatie bodemsanering, analyse Landsdekkend beeld 2005). Uit het Evaluatieverslag Kostenverhaal 2007

volgt dat de directe opbrengsten aan kostenverhaal in de periode tussen 1982 tot en met 2005 ruim € 33 miljoen bedragen. Ook zijn indirecte opbrengsten aan kostenverhaal tot stand gekomen door het sluiten van overeenkomsten waarbij ruim € 56 miljoen gegenereerd is. Het betreft hier bijvoorbeeld het zonder tussenkomst van de rechter schikken van zaken. De totale opbrengsten bedragen € 89 miljoen (Evaluatieverslag Kostenverhaal 2007 en het Verslag Kostenverhaal Bodemsanering 1982–1992, EK 1993–1994, 21 556, nr. 9a, bijlage MB-93–170 en TK 1992–1993, 22 800-XI, nr. 77). De totale kosten (proceskosten, kosten aan deskundigen onderzoeken, griffierechten, vorderingen en kosten van de Landsadvocaat) in deze periode zijn circa € 30 miljoen (Zie Evaluatieverslag Kostenverhaal 2007). In de periode tussen 1981 en 2005 is dus per saldo circa 2% van de totale overheidsuitgaven aan bodemsanering via kostenverhaal teruggehaald.

Conclusies evaluatie

De volgende conclusies kunnen worden getrokken:

- het instrument kostenverhaal heeft niet gebracht wat ontwerpers hadden gedacht: eenduidige aansprakelijkheid van het bedrijfsleven;
- kostenverhaal is minder geschikt als instrument voor een rechtvaardige verdeling van de financiering van de bodemsaneringskosten;
- de jurisprudentie heeft een aanzienlijk inperkend effect gehad op de effectiviteit van het verhaalsinstrument als het gaat om verontreiniging die voor 1975 is ontstaan; wel is verhaal effectief gebleken tegenover de veroorzaker die na 1975 de bodem heeft verontreinigd en de eigenaar die ongerechtvaardigd is verrijkt;
- er zijn structurele verschuivingen opgetreden in het financieringsbeleid (de introductie van een participatief stelsel waaronder een subsidie-mogelijkheid voor bedrijven), waarbij andere wegen zijn ingeslagen voor het vergroten van de marktbijdrage; uit het jaarverslag bodemsanering 2006 kan worden afgeleid dat circa de helft van de bodemsanering wordt gefinancierd door externe initiatiefnemers; daardoor is het kostenverhaal meer een secundair instrument geworden;
- er is meer ingezet op het bestuursrechtelijke instrumentarium, waarbij voor sanering van bedrijfsterreinen in plaats van een saneringsbevel voor veroorzakers én eigenaren is gekozen voor een saneringsplicht voor eigenaren, aangevuld met een subsidieregeling;
- wel blijft er een onmisbare rol voor het kostenverhaal tegenover vervuilers; het is een «stok achter de deur» bij onderhandelingen en een stimulering van saneringen in eigen beheer.

Ik deel de conclusies van de evaluatie. Ik ben van mening dat een sterke relativisering van de effectiviteit van een kostenverhaalsinstrument op zijn plaats is. Tegelijk stel ik vast dat het kunnen aanspreken van vervuilers en eigenaren een onmisbaar ingrediënt is in het financieringsbeleid van bodemsanering. Tenslotte is duidelijk dat zonder het verhaalsinstrument er onvoldoende prikkels zijn voor het bedrijfsleven om zelf initiatieven te nemen en afspraken te maken met de overheid over een effectieve aanpak van sanering van bedrijfsterreinen.

3. FINANCIERING SANERING HISTORISCHE VERONTREINIGING

3.1. Ontwikkelingen in de discussie met het bedrijfsleven

Inleiding

Bij het Algemeen Overleg op 18 januari 2007 heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd u te informeren over de bereidheid van het bedrijfsleven om op basis van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid een hogere bijdrage te leveren aan door hen veroorzaakte historische verontreiniging (veroorzaakt vóór 1975). Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven onderkennen

het belang van het aanpakken van de sanering van historische verontreiniging en blijkt ook bereid daar samen met de overheid oplossingen voor te vinden. Er is echter meer nodig om de actieve betrokkenheid van het bedrijfsleven te bevorderen bij de sanering van eigen bedrijfsterreinen en de financiering van terreinen die in het verleden door bedrijven zijn verontreinigd. Voor verontreinigde terreinen die eigendom zijn van de overheid zijn reeds afspraken gemaakt in de Gedraglijnen inzake Bodemverontreiniging Staatseigendommen. Uit de paragraaf Evaluatie Kostenverhaal blijkt dat ook de maatschappelijke werking van het kostenverhaalbeleid noodzaakt tot het inslaan van nieuwe wegen, waarbij de juridisch getoonzette aansprakelijkheid aangevuld en steeds meer vervangen wordt door maatschappelijke verantwoordelijkheid van partners.

Samenwerkingsprojecten

Gebleken is dat het participeren in samenwerkingsprojecten met het bedrijfsleven leidt tot een meer effectieve aanpak met goede afspraken vooraf over bijdragen in de financiering (zie hieronder). In de loop der jaren is een aantal initiatieven ontwikkeld waarbij overheid en bedrijfsleven kwamen tot afspraken, uitgaande van een vrijwillige aanpak door het bedrijfsleven. Ik noem hier onder meer de aanpak in kader van de Bodemsanering op in gebruik zijnde en blijvende Bedrijfsterreinen (BSB), de sanering van circa 1900 tankstations door de Stichting Uitvoering Bodemsanering Amovering Tankstations (SUBAT), het convenant in het kader van de Stichting Bodemsanering NS terreinen (SBNS), de intentieverklaring voor de sanering van terreinen van chemische wasserijen met de vertegenwoordigende organisatie NETEX en de oprichting van Bodemcentrum, die saneringen uitvoert in opdracht van bedrijven. In 2001 is een «Convenant bodemsanering bedrijfsterreinen» gesloten tussen overheid en bedrijfsleven, op basis waarvan een saneringsplicht en een grondslag voor een subsidieregeling zijn opgenomen in de wet.

Knelpunten braakliggende terreinen en grondwaterverontreiniging

Voor de aanpak van verontreinigingen op bedrijfsterreinen geldt dat als het gaat om saneren van de *bovengrond* van *in bedrijf* zijnde bedrijfsterreinen er vele maatschappelijke aanleidingen zijn voor het bedrijf om tot een sanering over te gaan (zogenoemde dynamiek). Natuurlijke momenten voor sanering liggen bijvoorbeeld in overdracht van het perceel, bedrijfsbeëindiging en het starten van bouwactiviteiten door het bedrijf. Door de verdere wettelijke verruiming van het kunnen uitvoeren van deelsaneringen kunnen bedrijven zich primair richten op saneren van de bovengrond. Daarnaast kan de bevoegde overheid het bestuursrechtelijk instrumentarium inzetten tegen eigenaren van spoedlocaties. Veel moeilijker ligt het bij de financiering van verontreiniging van de *ondergrond* (grondwaterverontreiniging) van bedrijfsterreinen en van verontreinigingen van boven- en ondergrond van *buiten bedrijf* zijnde bedrijfsterreinen (braakliggende terreinen of «orphan sites»). In beide situaties ontbreekt meestal de bovengenoemde maatschappelijke aanleiding om tot sanering over te gaan. Bij grondwaterverontreiniging speelt bovendien een rol dat het vaak situaties betreft waarin een heel gebied is verontreinigd met meerdere, in elkaar overlopende pluimen. Het is dan vaak doelmatiger en kosteneffectiever om te kiezen voor een aanpak op gebiedsniveau, en dat overstijgt de verantwoordelijkheid van het individuele bedrijf. Zoals hiervoor al is aangegeven wordt voorzien dat hier in toenemende mate een taak bij de decentrale overheid komt te liggen. Er moet dan een andere vorm worden gevonden van bijdrage aan de financiering hiervan door bedrijven die mede verantwoordelijk zijn voor het verontreinigingsprobleem. Dit kan via een afkoopsom per bedrijf, maar er kan ook worden gezocht naar een collectieve vorm van financiering. Het beleid voor gebiedsgericht saneren van verontreinigd grondwater is –

zoals uit deze brief blijkt – volop in ontwikkeling. Voor het effectief in gang zetten van maatregelen is financiering een belangrijke succesfactor.

3.2. ALTERNATIEVE FINANCIERING

Inleiding

Met de organisaties VNO-NCW en MKB Nederland, alsmede met een aantal grote multinationale bedrijven, is gesproken over de bereidheid om tot afspraken te komen. In die gesprekken is vastgesteld dat de bereidheid om een financiële bijdrage te leveren afhankelijk is van de invulling van een aantal uitgangspunten. Allereerst moet het vooral gaan om de kosten-effectieve aanpak van voormalige bedrijfsterreinen en locaties waar bedrijfsafval is verwerkt. Daarnaast hangt het af van de baten die voor het bedrijfsleven staan tegenover het leveren van een bijdrage. Tenslotte moet de regeling in beginsel van toepassing kunnen zijn op alle bedrijven in Nederland. De gesprekken lopen al geruime tijd met wisselend uitzicht op het bereiken van een positief resultaat. Aangezien recent ook financiële instellingen en bodemadviesbureaus belangstelling tonen kan er thans door het uitvoeren van een haalbaarheidsonderzoek duidelijkheid komen over de mogelijkheden voor het instellen van een fonds bodemsanering.

Haalbaarheidsonderzoek fonds bodemsanering

Bij alternatieve financieringsvormen kan onder meer gedacht worden aan een fonds dat gevuld wordt met bijdragen vanuit het bedrijfsleven. Het bedrijfsleven heeft aangegeven bereid te zijn voorstellen te bespreken, mits de voordelen voor de bedrijven evident zijn. Die voordelen zullen vooral liggen in het gegeven dat verantwoordelijkheid voor nazorg en beheer van een individueel bedrijf wordt overgenomen door een collectief, en daarmee onzekerheid over toekomstige kosten wordt weggenomen. Bedrijven hebben veelal in het verleden een financiële reservering gemaakt voor in het verleden veroorzaakte verontreiniging. Als er zekerheid is over een definitieve oplossing, kan die financiële reservering vrijvallen. Ook kunnen bedrijven hun imago verbeteren als ze hun verantwoordelijkheid nemen voor historische bodemverontreiniging. Binnenkort zal een businesscase worden gepresenteerd nadat verder onderzoek is gedaan naar de haalbaarheid van de voorstellen waaronder de instelling van een fonds. Dit fonds zal zich vooral richten op de financiering van grondwaterverontreiniging en financiering van de aanpak van braakliggende terreinen, waar meestal de maatschappelijke dynamiek om tot sanering over te gaan ontbreekt. Inmiddels wordt onderzoek gedaan naar de opzet van een fonds dat gevuld kan worden met bijdragen vanuit het bedrijfsleven in de vorm van een afkoopsom. Over de uitkomsten van dit haalbaarheidsonderzoek wordt u in de tweede helft van 2008 geïnformeerd.

4. METHYL TERTIAIR BUTYL ETHER

Inleiding

In het Algemeen Overleg op 18 januari 2007 is toegezegd u te informeren over de uitkomsten van het landelijk onderzoek naar verontreinigingen door de stof Methyl Tertiair Butyl Ether (MTBE) in het grondwater bij benzine servicestations en opslagplaatsen. MTBE wordt sinds 1984 in Nederland geproduceerd en sinds 1988 op grote schaal toegevoegd aan benzine als loodvervanger om de luchtvervuiling te verminderen. In het belang van het milieu worden aan de emissies van winning, productie, transport en het gebruik van brandstoffen zodanige eisen gesteld dat vermijdbare emissies worden voorkomen. Duurzaamheid geldt voor alle milieucompartimenten, dus naast lucht ook bodem, grondwater en oppervlaktewater. Op verzoek van VROM heeft het RIVM risicogrenswaarden afgeleid voor MTBE in bodem, sediment, grondwater, oppervlaktewater,

drinkwater en voor drinkwaterbereiding (eindrapportage: november 2004, zie bijlage 3)¹. Uit dit rapport blijkt dat MTBE pas bij zeer hoge concentraties een risico kan opleveren voor de volksgezondheid. Daar staat tegenover dat de risicogrenswaarden ten aanzien van smaak en geur voor *drinkwater* op een relatief zeer laag niveau liggen, dat wil zeggen dat een MTBE-verontreiniging al snel een mogelijke bedreiging kan opleveren voor de drinkwatervoorziening.

Landelijk inventariserend onderzoek

Daarnaast heeft VROM een landelijk inventariserend onderzoek (LIO) laten verrichten naar voorkomen van MTBE-verontreiniging bij benzineservice-stations en opslagplaatsen (Tauw 29 maart 2007, zie bijlage 4)¹. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden in nauw overleg met vertegenwoordigers van de VEWIN, olie-industrie, MTBE-producenten en het bevoegd gezag in het kader van de begeleidingscommissie MTBE. Uit het LIO is gebleken dat de gemeten gehalten bij ruim 98% van de onderzochte locaties ver onder de door het RIVM voorgestelde risicogrens voor de gezondheid van mensen ligt.

Zorgplicht

Vast staat dat MTBE in Nederland pas na 1987 is toegevoegd als loodvervanger in benzine. Dit brengt met zich mee dat de veroorzaker van een MTBE-verontreiniging wordt aangesproken onder het regime van de zorgplicht van de Wet bodembescherming. De veroorzaker is hiermee gehouden de verontreiniging zoveel mogelijk ongedaan te maken. Bij het bedrijfsleven en de bevoegde overheden is sterke behoefte aan een heldere richtlijn (circulaire) over hoe de zorgplicht dient te worden toegepast op de stof MTBE. De daadwerkelijke invulling van de zorgplicht is afhankelijk van een aantal individuele en situationele factoren waarbij een afweging gemaakt dient te worden in het kader van de redelijkheid. Op 15 juni 2007 heeft VROM een adviesaanvraag ingediend bij de Technische Commissie Bodembescherming (TCB) met daarin een voorstel voor het vaststellen van een *herstelwaarde* voor situaties waarbij sprake is van een verontreiniging met MTBE in het grondwater. De TCB heeft op 19 juli jl. advies uitgebracht (zie bijlage 5)¹. Over het advies is in oktober in de Begeleidingscommissie een eerste overleg gevoerd met het bedrijfsleven en de VEWIN. Deze maand vindt een vervolgoverleg plaats in de begeleidingscommissie. Begin volgend jaar zal ik naar verwachting een definitieve beslissing nemen over de inhoud van de circulaire, welke ik u per brief zal aanbieden.

Grondwaterbeschermingsgebieden

Op grond van de KRW en de GWR zal bovenop de algemene bescherming van grondwater van grondwaterlichamen een strenger beschermingsregime van het grondwater bestemd voor de bereiding van drinkwater gaan gelden. De bescherming heeft tot doel het behoud van stand-still van het onbehandelde water en op termijn het streven naar verlaging van het zuiveringsniveau. De door het RIVM voorgestelde risicogrens in het kader van drinkwaterwinning bedraagt 15 microgram per liter. Uit het LIO blijkt dat in circa 15% van de onderzochte gevallen in het grondwater MTBE-concentraties zijn aangetroffen boven de 15 microgram per liter. Dit feit tezamen met de in het algemeen overleg van 18 januari aan mijn ambtsvoorganger gestelde vragen, hebben geleid tot de toezegging aan de kamer nader *vel*donderzoek te doen naar de aanwezigheid van MTBE in het grondwater bij benzineservicestations en opslagplaatsen gelegen in drinkwaterbeschermingsgebieden. De verwachting is dat bij drinkwaterwinningen MTBE slechts in (zeer) lage concentraties en bij een beperkt aantal drinkwaterwinplaatsen wordt aangetroffen (zie TCB-advies). Om dit algemene beeld te toetsen is momenteel in samenwerking met de drinkwaterleidingbedrijven een *desk*onderzoek in uitvoering waarin een

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

analyse wordt gemaakt van de huidige beschikbare monitoringdata ten aanzien van MTBE in Nederland op pompputniveau. Afhankelijk van onder meer de uitkomsten van het deskonderzoek wordt na raadpleging van de begeleidingscommissie besloten of ook nog een *landelijk* inventariserend *veld*onderzoek bij tankstations moet plaatsvinden in drinkwaterbeschermingsgebieden.

Effectiviteit bodembeschermende voorzieningen

Uit het LIO kan tevens geconcludeerd worden dat bij 45% van onderzochte tankstations sprake is van enige MTBE-verontreiniging. Opgemerkt wordt dat alhoewel uit het onderzoek niet rechtstreeks kan worden afgeleid dat de bodembeschermende voorzieningen niet afdoende zijn (het Landelijk inventariserend onderzoek heeft hierover namelijk geen gegevens verzameld), het percentage van 15% wel aanleiding geeft om nader onderzoek te doen naar de *effectiviteit* van de bodembeschermende voorzieningen bij tankstations en opslagplaatsen. Dit onderzoek wordt na raadpleging van de begeleidingscommissie binnenkort gestart.

5. VERVOLGACTIES MAATSCHAPPELIJKE KOSTEN-BATEN ANALYSE BODEMSANERING

Inleiding

Uit de maatschappelijke kosten-baten analyse bodemsanering (MKBA) blijkt dat bodemsanering aanzienlijke baten heeft. Deze baten houden verband met het tegengaan van negatieve gezondheidseffecten, het tegengaan van de bedreiging van drinkwaterwinningen en het mogelijk maken van maatschappelijk gewenste bodemgerelateerde ruimtelijke en economische ontwikkelingen. De MKBA laat zien dat investeren in bodemsanering loont en dat de hoogste baten worden behaald indien *zo snel mogelijk* de locaties waar sprake is van *gezondheidsrisico's* aangepakt worden. Ook laat de MKBA zien dat bodemverontreiniging kan leiden tot aantasting van ecosystemen. Burgers geven aan dat zij zich over bodemverontreiniging zorgen maken, vergelijkbaar met de mate waarin zij zich zorgen maken over luchtverontreiniging, en meer dan over andere omgevingsrisico's. Daarnaast zijn er baten van bodemsanering die niet zijn gemonetariseerd, maar die wel zeer belangrijk zijn, zoals het uitsparen van open en groene ruimte door herstructurering van bedrijventerreinen en inbreiding in het stedelijk gebied. Ook is bodemsanering belangrijk uit een oogpunt van het beschermen van strategische grondwatervoorraden, kwetsbare landbouwgronden en ecosystemen. Deze bevindingen uit de MKBA heb ik meegewogen in mijn visie op de prioritering en aanpak van spoedlocaties met gezondheids-, ecologische en verspreidingsrisico's.

Vervolgacties

Naar aanleiding van de MKBA heeft mijn ambtsvoorganger een aantal aspecten onder uw aandacht gebracht. Dit betreft onder andere de verdere uitwerking en vormgeving van relevant gezondheidsonderzoek en onderzoek naar belevingsaspecten (burgers zijn verontrust over de aanwezigheid van bodemverontreiniging), het sparen van (groene) ruimte door het stimuleren van herstructurering in het stedelijk gebied en de herontwikkeling van bedrijventerreinen. Het uitsparen van (groene) ruimte door het stimuleren van herstructurering in het stedelijk gebied en herontwikkeling van bedrijventerreinen is een onderwerp dat wordt opgepakt binnen het programma Mooi Nederland in het kader van de uitwerking van het coalitieakkoord. Met het RIVM zijn afspraken gemaakt over de vervolgacties naar aanleiding van de MKBA en het debat hierover op 18 januari 2007. Op dit moment zijn er gesprekken met het RIVM en medisch milieukundigen om te onderzoeken op welke wijze gezondheidsinformatie in relatie tot bodemverontreiniging verzameld kan worden en ontsloten. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan stress en hinder door

de aanwezigheid van bodemverontreiniging en bodemsanering. Daarnaast is er door het RIVM een onderzoeksopzet gemaakt voor onderzoek naar de biologische beschikbaarheid van lood. Het RIVM heeft aangegeven dat de eerste resultaten in 2009 beschikbaar zullen zijn, zodat ze nog kunnen worden betrokken bij de verdeling van de middelen voor de periode 2010–2014.

6. HOOFDLIJNEN MODERNISERING BODEMWETGEVING

Inleiding

Bovenstaande ontwikkelingen in het bodemsaneringsbeleid noodzaken tot wijziging van wetgeving. Het betreft onder meer het wettelijk faciliteren van gebiedsgerichte aanpak van ernstig verontreinigd grondwater naast de gevalsgerichte aanpak en het koppelen van sanering van grondwater aan Warmte-koude opslag. Hierbij wordt ook gezocht naar de mogelijkheden op het gebied van koppeling van milieukwaliteit en ruimtelijke inrichting. Daarnaast zal de bodemsaneringregelgeving en -procedures verder worden vereenvoudigd. Tevens zullen de mogelijkheden worden onderzocht voor aansluiting bij de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), gelet op de nauwe relatie tussen de saneringsplanprocedure en de aanvraag van de bouwvergunning. Ook de implementatie van Europese richtlijnen op het gebied van bodem en grondwater noodzaakt tot wijziging van wetgeving. Tenslotte moet het beheer van verontreinigde bodems (en grondwater) een vanzelfsprekend onderdeel worden van planologische, ruimtelijke en economische processen. Dit vergt meer samenwerking bij de uitvoerende decentrale overheden. Om er voor te zorgen dat kwaliteitsverbetering van de bodem plaatsvindt door middel van een integrale aanpak zijn passende instrumenten nodig, die uiteraard dienen aan te sluiten bij de KRW en de GWR.

Beleidsvorming

In de eerste helft van 2008 zullen bovenstaande beleidswensen meer in detail worden uitgewerkt. Vervolgens zal de aanpak van de vertaling van deze beleidsvoornemens in wetgeving medio 2008 worden verwerkt in een Programmaplan modernisering bodemwetgeving. In dit programma zal meer in detail worden ingegaan op de onderwerpen waarvoor wijziging van wetgeving nodig is met de bijbehorende planning van de verschillende voorgenoemde wetsvoorstellen. Daarnaast zal het programma inzicht geven in de organisatie en de wijze waarop burgers, bedrijven en bevoegde overheden in de beleidsvorming worden betrokken. In de tweede helft van 2008 ontvangt u een brief waarin de resultaten van de beleidsontwikkeling en de voorgenoemde wetswijzigingen worden toege-licht.

Ik vertrouw erop u met het bovenstaande voldoende te hebben geïnformeerd.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer