

Gebiedsgericht grondwaterbeheer: duurzaam en doelmatig

Sanering en/of beheer van 'alle' grondwaterverontreinigingen in Nederland vormt een grote opgave. Dusdanig groot dat dit de technische en financiële mogelijkheden te boven gaat. Desondanks dwingen onze wet- en regelgeving, onze eigen beleidsdoelstellingen en ook de Europese afspraken over de Kaderrichtlijn Water en de Grondwaterrichtlijn maatregelen af. Een gebiedsgerichte aanpak van de sanering- en beheeropgaven helpt om te kunnen voldoen aan de internationale en nationale verplichtingen. Het bevordert maatschappelijk gewenst gebruik van maaiveld en ondergrond, ruimte en grondstoffen. Ten slotte draagt het bij aan het vinden van milieuhygiënisch duurzame en financieel haalbare oplossingen.

Op vele duizenden plekken in Nederland is het grondwater ernstig verontreinigd¹⁾. Sanering en beheer vergen nog veel geld, vele honderden miljoenen euro's. Meer geld dan nu beschikbaar is in het uitvoeringsprogramma bodemsanering tot en met 2014, en zeker veel meer dan vanaf 2015 nog voor bodemsanering beschikbaar gesteld gaat worden. De voor 'bodem' verantwoordelijke overheden sorteren voor door budget en inspanningen in toenemende mate te richten op de situaties waarin sprake is van een feitelijk en onaantvaardbaar risico voor mens en milieu (zie kader).

In sommige situaties is sprake van zodanig actueel en onaantvaardbaar risico dat sanering met spoed moet worden uitgevoerd: als de gezondheid of de natuur en milieu in gevaar komen of wanneer verspreiding van het risico verwacht wordt. De noodzakelijke inzet van de betrokken overheden is bestuurlijk overeengekomen in het 'Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak van spoedlocaties'. In 2015 moeten situaties met actuele gezondheidsrisico's in principe zijn opgelost. De beide andere groepen moeten dan in beeld gebracht zijn en waar nodig en mogelijk moeten de risico's beheerst kunnen worden. De inventarisaties worden op dit moment uitgevoerd.

De tijdige aanpak van gevallen met actueel, onaantvaardbaar risico voor gezondheid of ecosysteem gaat naar verwachting lukken. Het aantal locaties met spoedeisend verspreidingsrisico is echter aanzienlijk, vele honderden omvangrijke gevallen. Het is niet waarschijnlijk dat de bestuurlijk overeengekomen doelstelling voor deze groep tijdig kan worden gerealiseerd, gegeven de beschikbare middelen en de doorlooptijd van de traditionele aanpak (onderzoek, planvorming, sanering per afzonderlijk geval).

De Kaderrichtlijn Water vraagt bescherming van de grondwaterkwaliteit in termen van de gemiddelde kwaliteit van grondwaterlichamen. Deze zijn zo omvangrijk dat het 'indruppelen' van een plaatselijke vervuiling niet relevant is²⁾. De Grondwaterrichtlijn beschouwt ook afzonderlijke grondwaterverontreinigingen. Wanneer sprake is van een 'significant' transport van verontreinigingen vanuit een vervuillingsbron naar het grondwater, moet in beginsel worden ingegrepen: verspreiding moet worden gestopt of beperkt, risico's moeten worden weggenomen. Bij voorkeur eind 2014, als toetsingsmoment van de eerste programmaperiode, anders een programmaperiode later in 2018.



Met name de Grondwaterrichtlijn vraagt de lidstaten om maatregelen te treffen wanneer sprake is van een 'significante instroming' van een verontreiniging in het grondwatersysteem. In voorkomende gevallen moet dit worden tegengegaan of beperkt. Als het verwijderen of tegenhouden van de verontreiniging niet mogelijk blijkt, mag beroep worden gedaan op een uitzonderingsbepaling. Dan is het toegestaan om te kiezen voor een 'lichte' sanering in de vorm van monitoring, risicobeheer en kwaliteitsverbetering op langere termijn.

Nederland heeft zich verplicht om de Grondwaterrichtlijn te implementeren en op te volgen. De kwalificaties 'significante uitstroming naar het grondwater' en 'spoedeisend verspreidingsrisico' liggen dicht genoeg bij elkaar om in Brussel uit te leggen dat het één het ander dekt. Om aan de Grondwaterrichtlijn te voldoen, moet de groep spoedlocaties met verspreidingsrisico tijdig en afdoende worden aangepakt. Dit betekent in Nederland dat voor elk relevant geval een saneringsplanbeschikking moet zijn vastgesteld. Deze opgave is op korte termijn noch haalbaar noch betaalbaar.

Buiten de groep spoedeisende gevallen die op enig moment gesaneerd worden, blijft het grootste deel van de nu voorkomende grondwatervervuiling 'verweesd' achter. De gedachte is dat anderen deze saneringsopgave op zullen pakken, in samenhang met locatieontwikkeling, grondwater- en ondergrondgebruik, etc. In tijden van financiële krapte en stagnatie van bouw-activiteiten blijkt het tempo van deze aanpak laag.

Aanpak van de overige gevallen met (ernstige) verontreinigingen in bodem en grondwater vindt plaats samen met de ontwikkeling en het gebruik van maaiveld en ondergrond. Niet de overheid maar derden verzorgen de sanering. Die derden zijn probleemhebber (veroorzaker, eigenaar), initiatiefnemer (locatieontwikkeling, bemaling, WKO), baathebber (grondwaterwinningen), lagere overheden (gebiedsontwikkeling provincie, stedelijke ontwikkeling gemeente) of waterbeheerder (Rijkswaterstaat, waterschap, gemeente). Saneren vindt plaats in een context waarin baten worden gegeneerd: locatieontwikkeling, bedrijfsuitbreiding, gebruik ondergrond, grondwater- en energiewinning. De saneringskosten zijn dan onderdeel van een bredere maatschappelijke aanpak: geldelijk gewin en maatschappelijk nut compenseren de meerkosten ten gevolge van aanwezige bodemverontreiniging.

In met name stedelijke gebieden blijven de 'pluimen' van (ernstig) verontreinigd grondwater voor lange tijd aanwezig. Dit leidt tot complicaties wanneer een ingreep of gebruiksvorm gepaard gaat met het verplaatsen van grondwater (tijdelijke bemalingen, aanleg en gebruik bodem-energiesysteem). Het beleid wenst, in beginsel, dat extra verspreiding als gevolg van de ingreep wordt tegengegaan en andermans verontreiniging wordt gesaneerd. De initiatiefnemer draagt de last daarvan in de vorm van tijdrovende vergunningprocedures en kosten voor onderzoek, planvorming en mitigerende maatregelen. Functiegerichte saneringen van verontreinigde bovengrond blijven achterwege wanneer aan een te ontwikkelen locatie ook een 'vage' grondwaterpluim blijkt te hangen. Ten slotte stagneren grondtransacties door onzekerheid over de kans en de kosten van sanering- en beheermaatregelen wanneer

die mogelijk ooit in de toekomst afgedwongen zouden worden. Kortom, meerkosten, financiële risico's en procedurele complicaties verkleinen de bereidheid tot grondtransacties, investeringen in ruimtelijke ontwikkeling en benutting van maaiveld en ondergrond.

Een nieuw spoor

Het gebiedsgericht beheer van structureel aanwezige grondwaterverontreiniging biedt een oplossing. Gebiedsgericht grondwaterbeheer houdt in dat de omgang met de (gevolgen van) grondwaterverontreiniging in een groter verband en met andere accenten wordt geregeld:

- Het beheer richt zich niet op afzonderlijke gevallen maar op een groter grondwatersysteem met alle daar binnen gelegen grondwaterverontreinigingen in samenhang met andersoortig beheer (zorgtaken grond- en hemelwater, watersysteembeheer e.d.);
- Het beheer richt zich niet primair op de (chemische) kwaliteit of op het tegengaan van verspreiding maar op het beheer van risico's - waar en wanneer die zich voordoen - in verband met veilig gebruik van maaiveld en ondergrond, en de bescherming van kwetsbare objecten zoals grondwaterwinningen en kwelgebieden en van de grenzen van het beheergebied;
- Beweging van verontreinigingen binnen het beheergebied is toegestaan, met inachtneming van de randvoorwaarden van het risicobeheer;
- Bronsanering bij benutting van maaiveld en ondergrond, preventie en (soms) natuurlijke afbraakprocessen dragen bij aan een geleidelijke, structurele kwaliteitsverbetering.

De gedachte dat gebiedsgericht grondwaterbeheer een vrijbrief is voor het 'laten lopen en niets doen', is een misverstand. Waar verontreinigingen zich de afgelopen 40 à 80 jaar ongecontroleerd konden verspreiden, voorziet deze oplossing juist in daadwerkelijk risicobeheer. Het gebiedsgericht grondwaterbeheer wordt gevestigd in een daarvoor aangewezen gebied, op basis van een overheidsbesluit (zoals een beschikking Wet bodembescherming), met duidelijke en handhaafbare 'spelregels' voor het beheer en een daarvoor verantwoordelijke beheerder. Monitoring vindt plaats op zodanige afstand van de te beschermen functies, objecten en grenzen dat voldoende tijd beschikbaar is voor signalering van kwaliteit en trendmatige ontwikkeling, beoordeling en zonodig corrigerend ingrijpen. De keuze voor de gebiedsgerichte benadering in plaats van een gevalsgerichte aanpak wordt door het bevoegd gezag genomen, duidelijk gemotiveerd, met inspraak en democratisch geborgd. Met deze procedure wordt voldaan aan de vereisten van de Grondwaterriichtlijn om te mogen volstaan met 'risicobeheer' in plaats van 'weghalen of tegenhouden'. Alle binnen het beheergebied gelegen gevallen worden langs deze weg beheerd conform de doelen van de Grondwaterriichtlijn en het Bodemconvenant.

Doelmatig?

Saneren gaat gepaard met maatschappelijke bestedingen van tijd en geld, met de inzet van energie en grondstoffen en met emissies, hinder en veiligheidsrisico's. De overheid streeft daarom naar een goede verhouding tussen de 'kosten' en 'resultaat' van een sanering. Met de gebiedsgerichte benadering worden de inspanningen voor het opschonen en/of afstoppen van individuele pluimen uitsluitend nog gericht op het elimineren van daadwerkelijke risico's (functionele geschiktheid, gebiedsgrenzen) en het verwijderen van relevante hoeveelheden vervuiling (kosteneffectieve vrachtverwijdering). Dit bevordert de doelmatige besteding van de beperkt beschikbare middelen. Zo belooft de besparing ten opzichte van de kosten van de huidige gevalsgerichte aanpak vele tientallen miljoenen euro, tegen benodigde investeringen en beheerkosten van enkele tonnen.

De inspanningen van de overheid worden gericht op het inrichten en uitvoeren van monitoring en risicobeheer op met name de grenzen van het beheergebied. Dit vergt relatief geringe inspanningen. Door integratie met het stedelijk waterbeheer en het oppervlaktewaterbeheer wordt de doelmatigheid vergroot. Tegenover deze inspanning staan besparingen bij de uitvoering van werken en saneringen, bij het onderhoud van (riool)infrastructuur en bij de uitvoering van het (stedelijk) waterbeheer. Tenslotte is sprake van indirecte voordelen door het wegnemen van belemmeringen voor stedelijke ontwikkeling en gebruik van de ondergrond.

De kosten van vrachtverwijdering en veilig functioneel gebruik liggen bij initiatiefnemers en baathebbers. Indien bij een sanering het beheer van een resterende grondwaterverontreiniging wordt ondergebracht in het gebiedsbeheer, kan dit voor de initiatiefnemer voordeel opleveren. Een deel van dit voordeel kan worden aangewend als bijdrage in de kosten van het beheer (in de vorm van een afkoopson). In de praktijk blijkt dat probleemhebbers en initiatiefnemers hiertoe bereid zijn, op voorwaarde dat ze dan ook 'helemaal' van het probleem af zijn (vrijwaring). Directe besparingen zijn niet de enige drijfveer. Het kunnen overdoen van beheerverantwoordelijkheid en het vrijvallen van boekhoudkundig getroffen voorzieningen blijken belangrijke prikkels.

De probleemhebber of initiatiefnemer beoordeelt of de eigen *businesscase* positief is. De 'gebiedsbeheerder' beoordeelt of de over te nemen verplichtingen en risico's voldoende worden gedekt door de afkoopson. Komen beide partijen tot overeenstemming, dan beoordeelt het bevoegd gezag Wet bodembescherming of de totale aanpak die de probleemhebber voorstelt - bestaande uit bronaanpak en overdracht van resterend beheer - voldoet aan het beleid en de wettelijke vereisten. Zo bewaken de betrokken partijen ieder het eigen belang, en bewaakt de overheid het algemene en het milieuhygiënische belang.

Duurzaam?

Met het vestigen van gebiedsgericht grondwaterbeheer neemt de milieuhygiënische effectiviteit van saneringsmaatregelen toe. De verhouding tussen gewonnen milieukwaliteit en daarvoor benodigd (milieu)geld, energiegebruik, ruimtebeslag, hinder etc. wordt zo gunstig beïnvloed. Het beheerde grondwatersysteem wordt niet helemaal schoon, het is wel veilig en verantwoord te gebruiken, binnen gericht en controleerbaar bewaakte grenzen. Daartoe behoren bij uitstek de begrenzing van bestaande winningen of van strategische grondwatervoorraden. Het verlagen van de drempels voor passend gebruik van maaiveld, ondergrond en grondstoffen bevordert duurzame ontwikkelingen in het beheergebied: meer bodemenergie, meer ondergrond ruimtegebruik, eenvoudiger grondtransacties en kansen op (her-)ontwikkeling. Dergelijk gebruik leidt tot bronsaneringen, in een mate die de overheid zelf niet kan bewerkstelligen. Zo komt ook de doelstelling van een structurele kwaliteitsverbetering, trendomkering, in zicht.

Conclusie

Gebiedsgericht grondwaterbeheer biedt een verantwoorde, doelmatige en haalbare uitweg voor situaties waarin de gevalsgerichte aanpak van grondwaterverontreiniging faalt. Op deze wijze kan tijdig worden voldaan aan de nationale en internationale doelen voor grondwaterbescherming. Belemmeringen voor stedelijke ontwikkeling en ruimtegebruik, en voor een duurzame benutting van de ondergrond worden weggenomen. Hiermee wordt indirect bijgedragen aan een structurele verbetering van de kwaliteit van het grondwatersysteem. Tegelijkertijd wordt tegen aanvaardbare kosten voorzien in gericht risicobeheer, waardoor het gebruik binnen het beheergebied veilig en verantwoord kan plaatsvinden en ook 'de buitenwereld' wordt beschermd. Ten slotte wordt het beheer in handen gelegd van een daarvoor verantwoordelijke beheerder, op basis van en met toezicht door een bevoegde overheid. Deze benadering wordt inmiddels door een 20-tal gemeenten en provincies in de praktijk ontwikkeld.

Peter de Bruijn (secretaris CoP Gebiedsgericht Grondwaterbeheer*)

NOTEN

- 1) In dit artikel blijft diffuse grondwaterverontreiniging door bijvoorbeeld meststoffen buiten beschouwing.
- 2) De belasting met bijvoorbeeld nutriënten is in dat verband zeker relevant maar blijft hier buiten beschouwing. Dat geldt ook voor individuele verontreinigingen in grondwaterwinningen ten behoeve van consumptiedoelinden.

* De Community of Practice Gebiedsgericht Grondwaterbeheer is een initiatief van Stichting Kennisontwikkeling Kennisoverdracht Bodem en het Uitvoeringsprogramma Bodemconvenant. Ze brengt deskundigen bij elkaar om vorm te geven aan gebiedsgericht grondwaterbeheer.