



Miljoenenclaims voor waterbedrijven door nieuw bodemsaneringsbeleid?

ING. E. GOSSELINK, VITENS*

IR. C. VAN DEN BRINK, ROYAL HASKONING

ING. A. BANNINK, VERENIGING VAN WATERBEDRIJVEN IN NEDERLAND

VEWIN liet ruim een jaar geleden door het toenmalige Iwaco onderzoeken welke consequenties BEVER (BEleidsVERNieuwing bodemsanering) heeft voor waterbedrijven. De waterbedrijven kunnen met bodemverontreiniging te maken hebben in de 140.000 hectare intrekgebied van hun winningen en bij de 107.500 kilometer aan hoofdleidingen in Nederland. Schattingen wijzen uit dat waterleidingbedrijven de komende jaren voor 3,4 tot 18 miljoen euro kunnen worden aangesproken op medefinanciering van de bodemsanering. Uit het onderzoek bleek dat waterbedrijven nogal verschillend omgaan met de consequenties van bodemverontreiniging. Voor deze uiteenlopende benaderingen benoemde het onderzoeksrapport 'Ontwikkelingen beleidsvernieuwing bodemsanering voor waterleidingbedrijven'¹ oplossingsrichtingen en strategieën waarmee ieder waterbedrijf afzonderlijk zijn standpunt kan bepalen. Daarmee kan het bepalen in hoeverre het wil bijdragen tot het oplossen van de bodemverontreiniging. Dit artikel biedt een samenvatting van het rapport en beschrijft hoe Waterleiding Maatschappij Overijssel (WMO) momenteel omgaat met bodemverontreiniging.

Waterleidingbedrijven kunnen op verschillende wijze in aanraking komen met bodemverontreiniging in zowel de boven- als de ondergrond. Verontreinigde bovengrond (tot anderhalve meter diep) kan kwaliteitsproblemen opleveren wanneer de verontreiniging door het leidingmateriaal in het drinkwater kan doordringen. Bovendien kan de veiligheid van werknemers in gevaar komen bij werkzaamheden aan het leidingnet. Vaak resulteert het onverwacht aantreffen van bodemverontreinigingen in vertraging en kostenverhoging. Om verontreiniging van het drinkwater door permeatie bij voorbaat uit te sluiten is de keuze van het type leidingmateriaal van groot belang. Zowel bij bestaande als bij nieuw aan te leggen leidingen moet het bedrijf tijdig inzicht hebben in de aard en omvang van eventuele verontreinigingen. De inspanning van de overheid om alle bodemverontreinigingen in Nederland voor 2005 in kaart te brengen kan daarbij helpen. Het ligt daarom voor de hand deze inventarisatie op te nemen in de Leidingen Informatie Systemen (LIS) van de waterbedrijven².

Verontreinigingen in de ondergrond kunnen ook een bedreiging vormen voor de kwali-

teit van de grondstof van drinkwaterwinningen wanneer deze via het grondwater de winmidde-len bereiken. De betrouwbaarheid en kwaliteit van het te leveren product (en daaraan gekoppeld, het imago van de waterleidingbedrijven) zijn dan in het geding. Het gaat daarbij ook om aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid. Daarmee is bodemverontreiniging voor waterleidingbedrijven niet meer alleen een technisch saneringsissue maar spelen aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid tevens een rol. Op basis van kostenramingen³ en een aangenomen participatie van waterleidingbedrijven van één tot tien procent bij ernstige en urgente bodemverontreinigingen en tien tot 50 procent bij overige bodemverontreinigingen bedraagt de gemiddelde bijdrage voor de gezamenlijke waterleidingbedrijven 3,4 tot 18 miljoen euro per jaar.

Waar staan de waterbedrijven?

Op basis van interviews met direct betrokkenen uit diverse waterbedrijven is de volgende indeling in typen waterwinningen ontstaan:

- bedreigde winningen: winningen waarbij de grondstof bedreigd wordt door grondwaterverontreinigingen. De winningen

zijn kwetsbaar en er zijn weinig mogelijkheden om uit te wijken naar een andere locatie of een vervangende grondstof zoals oppervlaktewater;

- matig bedreigde winningen: winningen waarbij de grondstof in beperkte mate bedreigd wordt door grondwaterverontreinigingen. De winningen zijn weinig kwetsbaar en er zijn mogelijkheden om uit te wijken naar een andere locatie of een vervangende grondstof zoals oppervlaktewater;
- onbedreigde winningen: winningen waarbij de grondstof weinig of niet bedreigd wordt door grondwaterverontreinigingen. De winningen zijn weinig of niet kwetsbaar en er bestaan mogelijkheden om uit te wijken naar een andere locatie of een vervangende grondstof zoals oppervlaktewater.

Relevantie van BEVER

Bij de standaard saneringsaanpak voor de bovengrond is het niet langer vereist de grond multifunctioneel te saneren. Men kan een leeflaag tot stand brengen waarna de kwaliteit van de grond aan zogenaamde bodemgebruikswaarden moet voldoen. Bij uitzondering kan het bevoegd gezag een speciaal gebiedsresultaat vaststellen, bijvoorbeeld binnen een grondwaterbeschermingsgebied. Maatwerk per gebied komt tot stand via een democratische procedure; het waterbedrijf kan dus meebeslissen over de bodemkwaliteit waarin drinkwaterleidingen (en overige nutsvoorzieningen) komen te liggen.

De gewijzigde saneringsdoelstellingen en -aanpak voor de ondergrond resulteren meestal in langere saneringsduren dan momenteel gebruikelijk (tot 30 jaar). Gedurende deze periode mag een deel van de ondergrond gebruikt worden voor de opslag van verontreinigingen. Het uiteindelijke doel is het realiseren van een stabiele eindsituatie. Uiteraard bouwt het bevoegd gezag ijkpunten in om na te gaan of dat doel behaald wordt en om eventueel bij te kunnen sturen.

Een nadrukkelijk voordeel van BEVER is dat belanghebbenden meer betrokken worden bij de bodemsanering als geheel en meer bodemsaneringlocaties (deels) worden gesaneerd dan in het verleden. Dit betekent voor waterbedrijven een kans om hun belangen mee te laten wegen. Door een pro-actieve opstelling kunnen zij verspreiding van reeds aanwezige verontreinigingen naar waterwinningen voorkomen. Ook hier geldt dat waterbedrijven minimaal inzicht moeten hebben in de aard van de bodemverontreinigingen binnen de relevante intrekgebieden en op strategisch niveau vast moeten stellen hoe daarmee om te gaan.

Waterbedrijven en BEVER

Sommigen waterbedrijven - met name bedrijven met één of meerdere bedreigde winningen - kennen BEVER, zijn actief in fora en maken deel uit van projectteams die saneringen onderzoeken en/of begeleiden. Bedrijven met voornamelijk matig bedreigde of onbedreigde winningen geven aan niet of nauwelijks op de hoogte te zijn van BEVER en het ook niet te missen: "Bodemverontreinigingen spelen voor ons geen belangrijke rol en als dat wel zo is nemen wij passende maatregelen".

Om een goede schatting te kunnen maken van de mogelijke consequenties van BEVER voor waterbedrijven en daarnaast ruimte open te laten voor de waterbedrijven om zelf te bepalen hoe relevant die ontwikkelingen zijn voor hun specifieke waterwinlocatie of bedrijfssituatie worden de volgende activiteiten voorgesteld:

- **inventarisatie** van bodemverontreinigingen binnen intrekgebieden van de (meest kwetsbare) winningen en de verontreinigingen die een bedreiging vormen voor (de aanleg van) drinkwaterleidingen;
- binnen het waterbedrijf op strategisch niveau **standpunt bepalen** over de vraag 'hoe om te gaan met bodemverontreinigingen?';
- waar raakvlakken zijn met de activiteiten van het waterbedrijf **actief participeren** in project- of begeleidingsgroepen die

saneringsonderzoeken begeleiden, saneringsdoelen vaststellen en saneringen begeleiden;

- binnen regionale en nationale platforms **meedenken over en sturing geven** aan de vraag 'hoe om te gaan met bodemverontreinigingen die het waterbedrijf raken?'.

De activiteiten geven dus een getrapte participatie weer. De waterbedrijven bepalen voor hun eigen specifieke situatie (eventueel per winning) tot welk niveau van participatie zij wensen te gaan.

Het uitvoeren van de eerste twee activiteiten behoren naar onze mening tot de basisinspanning die elk waterbedrijf minimaal moet verrichten om het betrouwbare imago van het product drinkwater waar te kunnen maken.

Het nieuwe financieringsstelsel van BEVER verwacht een belangrijke bijdrage van de betrokken maatschappelijke actoren. Tot 2022 financiert de overheid slechts mee, waarbij een multiplier van vier behaald moet worden behaald vanuit bijdragen van andere partijen. Na 2022 stelt de overheid geen financiële middelen voor bodemsanering ter beschikking en komt elke bodemsanering volledig voor rekening van andere partijen. Daardoor dreigt een aantal waterbedrijven probleemgebruiker te worden van bodemveront-

reinigingen waaraan ze geen enkele schuld hebben maar waaraan ze "als ze tenminste willen dat er iets aan de verontreinigingssituatie wordt gedaan" wel moeten meebetalen.

De toegenomen (beleids)vrijheid geeft dus niet alleen meer ruimte voor maatwerk maar betekent ook dat betrokkenen op basis van hun belang moeten participeren in de sanering van derden. Het principe 'de vervuiler betaalt' blijft overeind, maar wordt aangevuld met het principe 'de belanghebbende betaalt mee'. Hoe langer waterbedrijven wachten met participatie hoe meer zij in de toekomst op hun financiële en verantwoordelijke rol zullen worden aangesproken.

De sturing van bodemsanering verschuift gedeeltelijk van provinciale naar gemeentelijke overheden. Waterbedrijven krijgen daardoor met meer bevoegde gezagen op het gebied van bodemverontreinigingen binnen hun intrekgebieden te maken dan nu. Uit de interviews blijkt dat de waterbedrijven groot belang hechten aan een voldoende kennisniveau bij de gemeentelijke bevoegde gezagen voor het inschatten van de consequenties van bodemverontreinigingen in de (diepe) ondergrond en de aanpak daarvan. De (landelijke) overheid heeft daarvoor inmiddels een opleidingstraject gestart.

Waterbedrijven maken al meer dan een eeuw drinkwater waarop de consument blind



delings kan vertrouwen. Hierdoor zijn waterbedrijven synoniem voor continuïteit, stabiliteit en betrouwbaarheid. Zij zijn daardoor de ideale partner van overheden om de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de ondergrond en dus ook voor eventuele verontreinigingen die daarin voorkomen vorm te geven. De provinciale overheden zullen de waterbedrijven uiteraard ondersteunen vanuit hun verantwoordelijkheid voor de openbare drinkwatervoorziening. Drinkwatervoorziening is immers maatschappelijk urgent. Voor het grondwater binnen intrekgebieden zouden betrokken partijen waaronder het bevoegd gezag en de waterbedrijven de streefwaarde in plaats van interventiewaarde moeten hanteren bij het vaststellen van de ernst van een grondwaterverontreiniging. In sommige gevallen gaat deze streefwaarde zelfs niet ver genoeg³⁾.

Hoe nu verder?

Door BEVER krijgen waterbedrijven meer dan voorheen de kans om mee te denken over de mate waarin bodemverontreinigingen die een bedreiging vormen voor de sector moeten worden gesaneerd. Steeds vaker zullen de overige belanghebbenden de slogan 'de belanghebbende betaalt mee' hanteren richting het waterbedrijf waardoor de kosten van bodemsaneringen voor waterbedrijven toenemen. Waterbedrijven moeten daarom bedrijfsbreed of per individueel waterwingebied bepalen in welke mate ze willen participeren in bodemsaneringactiviteiten.

In het licht van gemeenschappelijke belangen en verantwoordelijkheden moet een duidelijke keuze worden gemaakt hoe het belang van waterbedrijven hierin wordt vormgegeven. VEWIN heeft aangegeven de waterbedrijven te willen ondersteunen. Denk hierbij aan ondersteuning op het gebied van actieve participatie door waterbedrijven in project- of begeleidingsgroepen die saneringsonderzoeken begeleiden, saneringsdoelen vaststellen en saneringen begeleiden.

Daarnaast wil VEWIN binnen regionale en nationale fora meedenken en sturing geven aan de vraag 'hoe om te gaan met bodemverontreinigingen met raakvlakken met het waterbedrijf?'

Case WMO

WMO is een waterbedrijf met 29 waterwinningen, bestaande uit tien bedreigde, 15 matig bedreigde en vier onbedreigde winningen.

Tussen 1978 en 1993 had WMO een aantal malen te maken met de onaangename gevolgen van bodemverontreiniging, zowel in de vorm van aantasting van leidingen als van verontreiniging van de pompputten. Daarom besloot WMO om op gestructureerde wijze de ernst en omvang van bodemverontreinigingen

voor de waterwinningen in beeld te brengen. (Omdat in het Nader Onderzoek conform de saneringsparagraaf de risico's van de bodemverontreiniging voor drinkwaterleidingen al worden meegenomen, is geen onderzoek uitgevoerd naar de mate van bedreiging van het 13.500 kilometer lange drinkwaternet in Overijssel.)

Dit jaar voert WMO een pilotproject uit naar de consequenties van bodemverontreinigingen en drinkwaterleidingen.

- 1e stap: inventarisatie

In 1993 stelde WMO het beleidsplan Bodemverontreinigingen⁴⁾ op, inclusief de daarbij behorende werkprogramma's. In drie jaar tijd zijn alle 1985 bodemverontreinigingen binnen de intrekgebieden in beeld gebracht. Onderdeel daarvan was het vaststellen van de mate van bedreiging van 885 bodemverontreinigingen binnen de grondwaterbeschermingsgebieden. Daarvan bleven 220 locaties over die op termijn een bedreiging voor de winningen kunnen vormen. Deze locaties zijn door WMO op een 'urgentielijst' gezet;

- 2e stap: standpuntbepaling

Op basis van de urgentielijst beoordeelt WMO de individuele locaties en de consequenties van een combinatie van meerdere locaties voor een specifiek grondwaterbeschermingsgebied;

- 3e stap: actieve participatie

WMO volgt nauwgezet en pro-actief de inspanningen die bevoegde gezagen en terreineigenaren zich getroosten om bedreiging van de waterwinning te voorkomen. Als de aandacht dreigt te verslappen, trekt WMO 'aan de bel'. Dit varieert van zelf het initiatief nemen voor een saneringsproces en het zelf uitvoeren van schermmaatregelen en saneringen tot juridische verhaalsacties op de verantwoordelijken voor de verontreinigingen;

- 4e stap: meedenken over en sturing geven aan consequenties van bodemverontreinigingen voor waterleidingbedrijven

Vanwege de actieve rol in de voorgaande stappen wordt WMO als eindgebruiker gevraagd kennis te delen ten behoeve van diverse landelijke beleidsontwikkelingsprojecten en werkprogramma's voor de diverse bevoegde gezagen. Via VEWIN en de Stichting Kennistransfer en Kennisontwikkeling Bodem (SKB) wordt deze kennis verder ontwikkeld en benut voor de waterbedrijven in Nederland.

Kosten en baten

De eerste twee stappen (de gehele inventarisatie tot en met het realiseren van de urgentielijst) hebben WMO eenmalig gedurende vier jaar circa twee eurocent per kubieke meter water gekost (in totaal 635.000 euro⁵⁾). Stap 3, de zorg voor tijdige saneringsaanpak van de 220 bodemverontreinigingslocaties op de urgentie-

lijst kost momenteel naar schatting 0,0005 euro per kubieke meter (46.000 euro per jaar). Hiervoor is circa 0,4 fte nodig. Stap 4 kost ongeveer 10.000 euro per jaar. Hiervoor is zo'n 0,1 fte per jaar benodigd.

De baten zijn minder concreet te benoemen dan de kosten, maar het belangrijkste vindt WMO dat de drinkwaterkwaliteit in Overijssel op een robuuste wijze is gewaarborgd. Door samen met het bevoegd gezag te zorgen voor een goede grondwaterkwaliteit in intrekgebieden blijft het mogelijk om kosten-effectief uit goed grondwater betrouwbaar drinkwater te maken.

Door de uitvoering van het beleidsplan bodemverontreinigingen is WMO sinds 1993 niet meer geconfronteerd met onverwachte gevolgen van bodemverontreinigingen. WMO neemt nu de benodigde middelen om risico's van bodemverontreinigingen weg te nemen op een gestructureerde wijze in de jaarplannen op.

Door in een vroegtijdig stadium mee te denken over oplossingen van bodemverontreinigingslocaties ontstaan kansen om door de bijdrage van het waterleidingbedrijf aan een bodemsaneringsproject meerwaarde te genereren. Kortom, BEVER in de praktijk.

De toekomst

WMO verlegt het accent van de werkzaamheden van het in beeld brengen van bodemsaneringen naar de kansen van grondwatersaneringen voor waterleidingbedrijven en lokale overheden. Met name de lokale overheden worden de laatste jaren steeds nadrukkelijker geconfronteerd met de effecten van het watersysteem binnen hun grondgebied. In het stedelijke gebied kan het waterbedrijf in samenwerking met gemeenten en waterschap integrale oplossingen aanbieden voor ruimtelijke ordeningsaspecten, stedelijke grondwateroverlast, de sanering van grondwaterverontreinigingen en de vraag naar een laagwaardige waterkwaliteit voor gebruik in de waterketen en/of watersysteem. 

LITERATUUR

- 1) Van den Brink C. (2000). Ontwikkelingen beleidsvernieuwing bodemsanering voor waterleidingbedrijven. Iwaco (inmiddels Royal Haskoning).
- 2) Fijma A. (2002). Beleid bodemverontreiniging en drinkwaterleidingen. WMO.
- 3) Griffioen J. (2002). Drinkwaternormen, grondwater en Wet bodembescherming: brug of kloof? H₂O nr. 6. TNO-NITG.
- 4) Gosselink E. (1994). Het WMO-beleidsplan Bodemverontreinigingen.
- 5) Gosselink E. en W. van Veen (1999). Evaluatie uitvoeringsprogramma bodemverontreinigingen. WMO.

* WMO is sinds 18 mei jl. gefuseerd met Nuon Water en Waterbedrijf Gelderland en heet nu Vitens.