

A close-up photograph of water splashing, with a large, dynamic splash on the left and a vertical trail of water droplets on the right. The background is dark and textured.

Juridische aspecten gebiedsgericht grondwaterbeheer

UITVOERINGSPROGRAMMA

BODEMCONVENANT

GEBIEDSGERICHT GRONDWATERBEHEER

Colofon

Titel: Juridische aspecten gebiedsgericht grondwaterbeheer
Opdrachtgever: Uitvoeringsprogramma Bodemconvenant
Auteurs: Frits Keuning – Omgevingsdienst Veluwe IJssel
Lian Wille- van Poortvliet
Foto omslag: Heleen Schilder

Inhoudsopgave

| | | |
|---|---|----|
| | Colofon | 1 |
| 1 | Inleiding | 4 |
| | 1.1 Achtergrond | 4 |
| | 1.2 Wettelijk kader | 4 |
| | 1.3 Kern van de gebiedsgerichte aanpak | 4 |
| | 1.4 Inhoud handvat | 4 |
| | 1.5 Doelgroep | 5 |
| 2 | Wat is gebiedsgericht grondwaterbeheer? | 6 |
| | 2.1 Een volwaardige aanpak | 6 |
| | 2.2 Verontreinigingen in het diepere grondwater | 6 |
| | 2.3 Verontreinigingen in een aangewezen gebied | 7 |
| | 2.4 Wat houdt het beheer in? | 7 |
| | 2.5 Hoe wordt gebiedsgericht grondwaterbeheer gefinancierd? | 8 |
| 3 | Wanneer is gebiedsgericht grondwaterbeheer toegestaan? | 9 |
| 4 | Waarin onderscheidt een gebiedsgerichte aanpak zich van een geval- of clustergerichte aanpak? | 10 |
| | 4.1 De gevalgerichte aanpak | 10 |
| | 4.2 De clustergerichte aanpak | 10 |
| | 4.3 De gebiedsgerichte aanpak | 10 |
| 5 | Welke besluiten zijn nodig voor een gebiedsgerichte aanpak? | 12 |
| | 5.1 Het bestuursorgaan als gebiedsbeheerder | 12 |
| | 5.2 Bestuursorgaan is bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming | 12 |
| | 5.3 Bestuursorgaan is géén bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming | 12 |
| 6 | Hoe zit het met het beheerplan? | 13 |

| | | | |
|-------|--|----|----|
| 6.1 | Betekenis beheerplan | 13 | |
| 6.2 | Inhoud beheerplan | 13 | |
| 6.3 | Verontreinigingen die in de gebiedsgerichte aanpak (kunnen) worden meegenomen | 14 | |
| 6.3.1 | Pluimen - bronzone | | 14 |
| 6.3.2 | Spoedeisend - niet-spoedeisend | | 14 |
| 6.3.3 | Historische - nieuwe verontreinigingen | | 14 |
| 6.3.4 | Lopende saneringen of nazorgverplichtingen | | 15 |
| 6.4 | Instemming met beheerplan | 15 | |
| 6.5 | De publiekrechtelijke vrijwaring | 15 | |
| 6.6 | Wanneer kan het beheerplan worden vastgesteld? | 17 | |
| 6.6.1 | Inleiding | | 17 |
| 6.6.2 | Grondwaterverontreinigingen die (nog) niet meedoen | | 17 |
| 6.6.3 | De financiering | | 17 |
| 7 | Wat geldt ten aanzien van niet in de gebiedsgerichte aanpak meegenomen grondwaterverontreinigingen? | 18 | |
| 8 | Wat betekent gebiedsgericht beheer voor vergunningverleners, toezichthouders en handhavers op grond van de Wet bodembescherming? | 19 | |
| 8.1 | Toepassing van de specifieke regels | 19 | |
| 8.2 | Toepassing van de reguliere regels | 19 | |
| 8.3 | Relatie bevoegd gezag Wet bodembescherming - gebiedsbeheerder | | 20 |
| 9 | Verdraagt gebiedsgericht grondwaterbeheer zich met de Kaderrichtlijn Water en de Grondwaterrichtlijn? | 21 | |
| 10 | En wat als de Omgevingswet (Ow) in werking treedt? | 22 | |

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In Nederland zijn veel gebieden met grootschalige en complexe grondwaterverontreinigingen. Deze grondwaterverontreinigingen hebben zich bovendien vaak met elkaar vermengd.

De Wet bodembescherming, die een juridische grondslag biedt voor onderzoek en sanering van verontreinigingen in de bodem, was tot 1 juli 2012 onvoldoende op dit soort verontreinigingsituaties toegespitst. De Wet bodembescherming bood tot dat moment namelijk slechts een regeling voor de aanpak van "gevallen van verontreiniging" of clusters van gevallen van verontreiniging. In gebieden met grootschalige, complexe grondwaterverontreinigingen, die zich met elkaar gemengd hebben, kunnen vaak geen afzonderlijke gevallen van verontreiniging meer van elkaar worden onderscheiden. Soms kan dit nog wel, maar alleen tegen zeer hoge kosten. Een gevalsgesichte aanpak is in zo'n situatie niet (goed) mogelijk of milieuhygiënisch niet doelmatig. Ook de clustergerichte aanpak van verontreinigingen biedt dan niet de gewenste oplossing. Onder de tot 1 juli 2012 geldende Wet bodembescherming kwam de aanpak van grondwaterverontreinigingen in dergelijke gevallen onvoldoende van de grond. Daardoor stagneerden nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen ook meer dan eens.

Er was behoefte aan een wettelijke regeling, die een oplossing voor deze problematiek kon bieden.

1.2 Wettelijk kader

Sinds 1 juli 2012 biedt de Wet bodembescherming een grondslag om verontreinigingen in het grondwater gebiedsgericht aan te pakken. Deze grondslag is gelegen in paragraaf 3b van hoofdstuk IV van de Wet bodembescherming (artikel 55c tot en met 55i). De gebiedsgerichte aanpak is daarmee een volwaardig alternatief voor de, reeds lang op grond van de Wet bodembescherming mogelijke, gevalsgesichte en clustergerichte aanpak van verontreinigingen.

1.3 Kern van de gebiedsgerichte aanpak

De gebiedsgerichte aanpak komt er in het kort op neer dat een bestuursorgaan grondwaterverontreinigingen (buiten de bronzone) in een aangewezen gebied gaat beheren. Om dit gebiedsgerichte beheer te financieren worden er afkoopovereenkomsten gesloten met "probleemhouders" van deze grondwaterverontreinigingen. In een afkoopovereenkomst verplicht de probleemhouder zich tot het voldoen van een afkoopsom aan het bestuursorgaan. Het voordeel voor de probleemhouder is dat zijn grondwaterverontreiniging aan het beheerplan wordt toegevoegd en het bestuursorgaan de verantwoordelijkheid voor de sanering van deze grondwaterverontreiniging van de probleemhouder overneemt.

Met een gebiedsgerichte aanpak kunnen technische, organisatorische, juridische en financiële voordelen worden behaald.

1.4 Inhoud handvat

Dit handvat beoogt op een overzichtelijke wijze de in de Wet bodembescherming opgenomen regeling van de gebiedsgerichte aanpak van grondwaterverontreinigingen uiteen te zetten. De handvat gaat in op de belangrijkste facetten van de gebiedsgerichte aanpak: de inhoud, de relevantie, de voordelen, de verschillen met de gevalsgesichte en clustergerichte aanpak, de procedure om tot een gebiedsgerichte aanpak te komen etc.

De reden waarom men kiest voor een gebiedsgerichte aanpak verschilt en zijn afhankelijk van de maatschappelijke vraagstukken binnen een gebied. De regeling met betrekking tot gebiedsgericht grondwaterbeheer in de Wet bodembescherming is vooral gericht op het mogelijk maken van een gebiedsgerichte aanpak.

De ervaringen die door koplopers worden opgedaan worden gedeeld via de website www.grondwatercollectief.nl en zijn opgenomen in dit handvat. In dit handvat wordt een aantal keren de gemeenten Zwolle, Tilburg en de provincie Gelderland geciteerd. Alle drie zijn bevoegd gezag Wet bodembescherming en actief betrokken bij een gebiedsgerichte aanpak van verontreinigd grondwater. Ze zijn bevraagd op verschillende aspecten ten aanzien van het initiatief en de vergunningverlening en handhaving.

1.5 Doelgroep

Het handvat is in eerste instantie bedoeld voor vergunningverleners, toezichthouders en handhavers op grond van de Wet bodembescherming, die bij toepassing van een gebiedsgerichte aanpak in hun gemeente of provincie anders dan voorheen te werk moeten gaan. Waar moeten zij op letten? Wat zijn de do's en dont's?

Het handvat is verder bruikbaar voor iedereen die meer inzicht wil verkrijgen in de wettelijke regeling van de gebiedsgerichte aanpak. Het handvat vooronderstelt wel enige basiskennis van de Wet bodembescherming.

Het handvat is beknopt qua opzet. Hierdoor is het mogelijk om de inhoud binnen een relatief kort tijdsbestek te bestuderen.

2 Wat is gebiedsgericht grondwaterbeheer?

2.1 Een volwaardige aanpak

".....De stagnatie van de gebiedsontwikkeling door onduidelijkheid en onbetaalbaarheid van ontwikkelingslocaties met grote grondwaterverontreiniging was in de gemeente Tilburg de reden om te kiezen voor een gebiedsgerichte aanpak. Vooral voor de doelgroep projectontwikkelaars. Zij willen bouwen en verkopen en zitten niet te wachten op een grondwatersanering of monitoring die nog jaren na de bouw duurt....."

Gebiedsgericht grondwaterbeheer is een 'nieuwe' manier van aanpak van verontreinigingen in het grondwater, gebaseerd op de Wet bodembescherming. De gebiedsgerichte aanpak is met ingang van 1 juli 2012 één van de drie in de Wet bodembescherming opgenomen vormen van aanpak van bodemverontreiniging. De andere twee, reeds lang bestaande, vormen zijn de gevalsgesichte aanpak van individuele gevallen van bodemverontreiniging en de clustergerichte aanpak, waarbij een aantal individuele gevallen van bodemverontreiniging wordt gebundeld (artikel 42 Wbb).

De juridische grondslag voor de gebiedsgerichte aanpak is gelegen in § 3b van hoofdstuk IV van de Wet bodembescherming, getiteld: "Bijzondere bepalingen inzake een gebiedsgerichte aanpak" (artikel 55c tot en met 55i Wbb).

2.2 Verontreinigingen in het diepere grondwater

Uit de wetstekst blijkt dat de gebiedsgerichte aanpak bedoeld is voor "verontreinigingen in het diepere grondwater" in een bepaald, aangewezen gebied. Met "verontreinigingen in het diepere grondwater" worden de "(verontreinigings)pluimen" bedoeld: alle verontreinigingen in het grondwater onder de bronzone.

De wetgever omschrijft het begrip "bronzone" als volgt: "het bodemvolume waarin het puur product aan verontreinigende stoffen aanwezig is, die in oplossing kunnen gaan in het diepere grondwater, en op die manier kunnen zorgen voor een verspreiding van de verontreiniging in het diepere grondwater."

Zie: TK, vergaderjaar 2010-2011, 32 712, nr. 3, p. 5.

In de praktijk wordt als bronzone meestal niet alleen het bodemvolume beschouwd, waarin *puur product* aan verontreinigende stoffen aanwezig is, maar het hele bodemvolume van waaruit de pluim gevoed wordt. Het is dus geen vereiste dat er puur product in de bronzone wordt aangetroffen; hoge concentraties van een of meer verontreinigende stoffen die tot nalevering leiden, zijn voldoende om een bodemvolume aan te merken als "bronzone".

De bronzone kan zich alleen in de vaste bodem bevinden, maar dat hoeft niet. De bronzone kan zich ook uitstrekken tot het ondiepe of zelfs het diepere grondwater.

Verder hoeft de "pluim" zich niet zonder meer op grote diepte te bevinden. Pluimen kunnen voorkomen in het diepe(re) grondwater, maar evenzeer in ondiep(er) grondwater.

De wetgever heeft er daarom nadrukkelijk voor gekozen om niets voor te schrijven over de diepte waarop de in het kader van een gebiedsgerichte aanpak mee te nemen grondwaterverontreinigingen zich (minimaal) moeten bevinden. Ook is niet bepaald wat de maximale diepte van de in de gebiedsgerichte aanpak mee te nemen grondwaterverontreinigingen mag zijn. De ene verontreiniging

gedraagt zich immers anders in de bodem dan de andere. Dit als gevolg van verschil in stofeigenschappen, samenstelling en ouderdom van de verontreiniging. Ook de opbouw van de bodem is niet altijd hetzelfde. Daardoor is niet voor alle verontreinigingen in de verschillende bodems aan te geven waar de grens ligt tussen bronzone en pluim. En daarom is ook niet met een algemene regel aan te geven waar de ondergrens is gelegen. In de praktijk is daarom maatwerk wenselijk en door de wetgever mogelijk gemaakt.

De gebiedsgerichte aanpak is verder gericht op het beheer van het gehele grondwatersysteem binnen een bepaald, aangewezen gebied. Het gaat om alle bekende en (nog) onbekende pluimen.

De gebiedsgerichte aanpak is niet bedoeld voor de aanpak van de bronzones in het gebied. Het is de bedoeling van de wetgever dat de bronzones volgens de reguliere regels van de Wet bodembescherming worden gesaneerd. Dit om "dweilen met de kraan open" te voorkomen. Dit betekent overigens niet dat een gebiedsbeheerder de bronzone nooit in zijn gebiedsgericht grondwaterbeheer zal meenemen. In paragraaf 6.3.1 wordt hierop nader ingegaan.

2.3 Verontreinigingen in een aangewezen gebied

De gebiedsgerichte aanpak is gericht op alle pluimen in het aangewezen gebied. Ook bij de aanwijzing van een gebied is maatwerk mogelijk. Het begrip "gebied" is in de Wet bodembescherming namelijk niet gedefinieerd. Er gelden ook geen wettelijke criteria voor de wijze van horizontale en verticale begrenzing van het gebied. Er geldt geen vereiste van een minimale of maximale oppervlakte van het beheergebied. Ook is geen onder- of bovengrens waartussen de gebiedsgerichte aanpak zich zal uitstrekken, voorgeschreven.

In de praktijk blijkt de bovenkant van het beheergebied vaak te worden begrensd door de onderkant van de bronzone(s) of de onderkant van een deklaag. De ondergrens wordt vaak gevormd door een ondoordringbare (klei)laag in de ondergrond. De keuze voor de horizontale begrenzing wordt vaak bepaald door de maximaal te verwachten horizontale verspreiding van de pluimen en/of door de ligging van kwetsbare objecten.

Voor meer informatie over de mogelijke wijzen van gebiedsafbakening verwijzen wij naar hoofdstuk 4 van het RIVM rapport Gebiedsgericht grondwaterbeheer in de praktijk. Ondersteuning bij enige relevante uitvoeringsaspecten, 2011. Zie voorts p. 22 van DOG, een gids voor duurzaam omgaan met de gebiedsgerichte aanpak van verontreinigd grondwater, opgesteld door Arcadis, Taw en RIVM, september 2012 en het Afwegingskader gebiedsgericht grondwaterbeheer Gelderland, opgesteld door de Gelderse bevoegde gezagen voor het grondwater, waarin richtlijnen voor de begrenzing van beheergebieden zijn opgenomen (publicaties te vinden op www.grondwatercollectief.nl)

2.4 Wat houdt het beheer in?

In de kern komt gebiedsgericht grondwaterbeheer erop neer dat de pluimen in een bepaald afgebakend gebied in samenhang worden beheerd. Bij dit beheer wordt rekening gehouden met de boven- en ondergrondse functies van het gebied en de diverse maatschappelijke belangen. Er wordt voor de bovengrond een (ruimtelijke) grens afgebakend, waarbuiten de pluimen zich niet mogen verspreiden. Dit wordt door monitoring gecontroleerd.

Binnen het gebied mogen de pluimen zich in beginsel verspreiden. De bestaande en beoogde functies van het gebied moeten echter worden beschermd. Bijzondere aandacht verdienen kwetsbare objecten binnen het gebied, zoals een drinkwatergebied.

Doelstellingen van gebiedsgericht beheer: artikel 55c lid 2 Wbb.

In de praktijk zal vaak ook worden beoogd om op termijn een verbetering van de grondwaterkwaliteit binnen het gebied te bereiken. Via natuurlijke afbraak van verontreinigende stoffen wordt op den duur vaak enige verbetering van de grondwaterkwaliteit binnen het gebied bereikt. Soms wordt het natuurlijke afbraakproces door in situ maatregelen gestimuleerd.

Bij het gebiedsgerichte grondwaterbeheer zal niet alleen rekening moeten worden gehouden met de grondwaterkwaliteit, maar ook met de overige grondwateraspecten, zoals de grondwaterkwantiteit en de mogelijke benutting van het grondwater voor bodemenergie (WKO-installaties).

2.5 Hoe wordt gebiedsgericht grondwaterbeheer gefinancierd?

De totale kosten voor gebiedsgericht grondwaterbeheer zullen wezenlijk lager zijn dan de kosten uitgaande van de traditionele gevalsgerichte benadering.

In veel gevallen zal er sprake zijn van een bijdrage van meerdere partijen aan de financiering van de gebiedsgerichte aanpak. De bijdragen zullen veelal afkomstig zijn van één of meerdere overheidsinstanties (bijvoorbeeld middelen vanuit bodemtaken, ruimtelijke ontwikkeling, watertaken) én van de deelnemers aan de gebiedsgerichte aanpak.

Deelneming aan de gebiedsgerichte aanpak is vrijwillig. Deelnemers die bereid zijn een financiële bijdrage ter dekking van de kosten van de gebiedsgerichte aanpak te betalen, zullen veelal "probleemhouders" zijn. Met de bijdragen die zij betalen om van hun verantwoordelijkheid voor de pluim af te zijn, kan het gebiedsgerichte grondwaterbeheer (mede) worden gefinancierd.

3 Wanneer is gebiedsgericht grondwaterbeheer toegestaan?

In de Wet bodembescherming is bepaald dat voor een gebiedsgerichte aanpak van grondwaterverontreinigingen kan worden gekozen indien

1. grondwaterverontreinigingen in een gebied zodanig gemengd zijn of kunnen raken dat zij niet ten opzichte van elkaar zijn te onderscheiden en af te bakenen òf
2. grondwaterverontreinigingen in een gebied elkaar bij een afzonderlijke aanpak van die verontreinigingen in betekenende mate kunnen beïnvloeden

én

3. plannen voor ontwikkeling van het gebied worden belemmerd òf
4. maatregelen ter voorkoming van verspreiding van verontreiniging buiten het gebied achterwege dreigen te blijven of niet op doelmatige of kosteneffectieve wijze kunnen plaatsvinden

òf

5. andere bijzondere omstandigheden een gebiedsgerichte aanpak wenselijk maken.

Criteria voor een gebiedsgerichte aanpak: artikel 55c lid 3 Wbb.

Het is aan het bevoegd gezag Wet bodembescherming om te beoordelen of aan de hiervoor genoemde criteria wordt voldaan. Dit blijkt expliciet uit de wetstekst, waarin bij elk afzonderlijk criterium de woorden "naar het oordeel van het bevoegd gezag Wet bodembescherming" worden vermeld. Aan het bevoegd gezag Wet bodembescherming wordt aldus een ruime beoordelingsmarge gelaten en is er volop ruimte voor maatwerk.

4 Waarin onderscheidt een gebiedsgerichte aanpak zich van een gevals- of clustergerichte aanpak?

In dit hoofdstuk worden de verschillen tussen de gevalsgerichte, de clustergerichte en de gebiedsgerichte aanpak van (grondwater)verontreinigingen uiteengezet. Aldus worden ook de voordelen van een gebiedsgerichte aanpak inzichtelijk.

4.1 De gevalsgerichte aanpak

Bij de gevalsgerichte aanpak staat het "geval van verontreiniging" in de bodem centraal. Tot de bodem behoren zowel de vaste bodem (de bovengrond) als de ondergrond met het zich daarin bevindende grondwater. Er is pas sprake van "één geval van verontreiniging" indien er tussen de in de bodem aangetroffen verontreinigingen een technische, organisatorische en ruimtelijke samenhang bestaat.

De contouren van het geval van verontreiniging moeten bij deze vorm van aanpak door middel van bodemonderzoek deugdelijk in beeld worden gebracht. Zolang dit niet is gebeurd, mag er niet worden gesaneerd. Hierop bestaat slechts één uitzondering: Indien het belang van de bodem zich er niet tegen verzet, kan het bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming instemmen met het onderzoeken en saneren van slechts een gedeelte van de verontreiniging van de bodem (de zogenaamde deelsanering, artikel 40 Wbb).

Het bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming kan eveneens alleen maar juridische instrumenten inzetten indien duidelijk is wat exact de grenzen van het geval van verontreiniging zijn. Om als bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming de saneringsplicht te kunnen handhaven (artikel 55b Wbb) of een saneringsbevel te kunnen opleggen (artikel 43 Wbb) of bij het verhalen van door de overheid gemaakte onderzoeks- en saneringskosten (artikel 75 Wbb), moet het geval van verontreiniging dus deugdelijk zijn afgebakend.

4.2 De clustergerichte aanpak

Ook bij de clustergerichte aanpak staat het "geval van verontreiniging" in de bodem centraal. De clustergerichte aanpak maakt het mogelijk om meerdere gevallen van ernstige verontreiniging tegelijkertijd te gaan saneren (artikel 42 Wbb). Tussen deze gevallen van verontreiniging moet wel voldoende samenhang bestaan.

Bij de clustergerichte aanpak zijn de individuele gevallen van verontreiniging dus nog steeds het vertrekpunt. Deze individuele gevallen van verontreiniging moeten door middel van deugdelijk, vaak disproportioneel kostbaar onderzoek, worden afgebakend.

4.3 De gebiedsgerichte aanpak

Bij een gebiedsgerichte aanpak van verontreinigingen in het diepere grondwater speelt dit afbakeningsprobleem niet meer. Voor deze verontreinigingen hoeft niet te worden vastgesteld tot welk geval van verontreiniging zij behoren. Kostbare onderzoeken om te bepalen welke grondwaterverontreiniging tot welk geval behoort, zijn bij een gebiedsgerichte aanpak dus niet nodig. Ook beschikkingen ernst-spoed (artikel 29 en 37 Wbb) hoeven voor deze grondwaterverontreinigingen niet te worden genomen. Een deelsaneringsplan voor de bronzone blijft in beginsel echter nodig (zie paragraaf 6.3.1).

Een en ander sluit aan bij het doel van de gebiedsgerichte aanpak. De gebiedsgerichte aanpak is, zoals hiervoor reeds uiteengezet, gericht op het zoveel mogelijk voorkomen van de risico's van verspreiding van verontreinigingen buiten het aangewezen gebied en de bescherming van bestaande en beoogde functies van, in en op de bodem binnen het aangewezen gebied. De verontreinigingen in het diepere grondwater mogen zich binnen het gebied verspreiden, vooropgesteld dat de ondergrondse en bovengrondse functies in het gebied mogelijk blijven zonder dat er onaanvaardbare risico's optreden. De risico's van de grondwaterverontreinigingen worden dus beheerst en niet actief gesaneerd.

Het voorgaande laat onverlet dat het in de praktijk vanzelfsprekend wel nodig zal zijn om globaal in beeld te krijgen welke grondwaterverontreinigingen tot welke probleemhouders zijn te herleiden. Zonder globale kennis hiervan zal het immers niet goed mogelijk zijn om tot een reële financiële bijdrage van een probleemhouder te komen. Ook zal de grens tussen de verschillende bronzones en pluimen logischerwijs duidelijk moeten zijn.

5 Welke besluiten zijn nodig voor een gebiedsgerichte aanpak?

5.1 Het bestuursorgaan als gebiedsbeheerder

De wetgever heeft ervoor gekozen dat alleen een bestuursorgaan (en dus geen privaatrechtelijke rechtspersoon) gebiedsbeheerder kan worden. Het bestuursorgaan dat het beheerplan vaststelt (zie hierna), wordt de gebiedsbeheerder en gaat de gebiedsgerichte aanpak dus uitvoeren. De formele uitvoering van de gebiedsgerichte aanpak moet dus altijd bij een bestuursorgaan komen te rusten.

In de wetsgeschiedenis zijn de volgende redenen voor deze keuze te lezen:

- een privaatrechtelijke rechtspersoon kan geen beschikkingen nemen;
- bij een privaatrechtelijke rechtspersoon is de continuïteit niet altijd te garanderen;
- bij een privaatrechtelijke rechtspersoon is de deskundigheid voor een goede uitvoering van de gebiedsgerichte aanpak over een lange periode onvoldoende gewaarborgd;
- privaatrechtelijke rechtspersonen kunnen ook als zij geen gebiedsbeheerder zijn een substantiële rol in de gebiedsgerichte aanpak spelen. De feitelijke werkzaamheden kunnen bijvoorbeeld bij een privaatrechtelijke rechtspersoon worden ondergebracht.

Zie: TK, vergaderjaar 2010-2011, 32 712, nr. 3, p. 21.

Niet ieder bestuursorgaan dat gebiedsbeheerder wil worden, is bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming. Er kan sprake zijn van een gemeente, die geen bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming is, maar bijvoorbeeld ook van een waterschap. Indien het bestuursorgaan bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming is, dan zijn er voor de instelling van een gebiedsgerichte aanpak minder besluiten nodig dan indien het bestuursorgaan geen bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming is.

5.2 Bestuursorgaan is bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming

Indien het bestuursorgaan dat gebiedsbeheerder wil te worden bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming is, dan dient dat bestuursorgaan de volgende twee besluiten te nemen:

1. een besluit tot vaststelling van een beheerplan (artikel 55e lid 1 Wbb);
2. een besluit tot het instellen van een gebiedsgerichte aanpak in een bepaald gebied (artikel 55c lid 1 Wbb).

5.3 Bestuursorgaan is géén bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming

Indien het bestuursorgaan geen bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming is, dan moeten voor het effectueren van een gebiedsgerichte aanpak de volgende besluiten worden genomen:

1. een besluit van het bestuursorgaan, niet zijnde het bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming, tot vaststelling van een beheerplan (artikel 55e lid 1 Wbb);
2. een besluit van het bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming tot het instellen van een gebiedsgerichte aanpak in een bepaald gebied (artikel 55c lid 1 Wbb). Het bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming neemt dit besluit op verzoek van het eerdergenoemde bestuursorgaan, dat gebiedsbeheerder wil worden. Het bestuursorgaan legt het vastgestelde beheerplan bij dat verzoek aan het bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming ter instemming over (artikel 55e lid 5 Wbb).
3. een besluit van het bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming tot instemming met het beheerplan (artikel 55f Wbb).

Alle hiervoor genoemde besluiten zijn aan te merken als besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Tegen alle hiervoor genoemde besluiten kunnen rechtsmiddelen worden ingesteld.

6 Hoe zit het met het beheerplan?

6.1 Betekenis beheerplan

De gebiedsbeheerder zal de gebiedsgerichte aanpak uitvoeren overeenkomstig een (onherroepelijk) goedgekeurd beheerplan. Dit beheerplan komt in de plaats van de (deel)saneringsplannen die bij een reguliere aanpak zouden moeten worden opgesteld voor de diverse grondwaterverontreinigingen in het aangewezen gebied. Er hoeven voor de grondwaterverontreinigingen in het gebied die meedoen aan de gebiedsgerichte aanpak dus geen afzonderlijke saneringsplannen meer te worden opgesteld.

De bronzone moet in beginsel volgens de reguliere regels van de Wet bodembescherming worden onderzocht en gesaneerd (zie ook paragraaf 6.3.1 van dit hoofdstuk).

Het beheerplan is verder van grote betekenis in verband met de zogenaamde publiekrechtelijke vrijwaring. Hierop wordt later, in paragraaf 6.5 van dit hoofdstuk, ingegaan.

6.2 Inhoud beheerplan

In het beheerplan moeten minimaal de volgende gegevens worden opgenomen:

- a) de doelstellingen van de gebiedsgerichte aanpak binnen het beheergebied alsmede de maatregelen die ter verwezenlijking hiervan worden genomen;
- b) de termijn waarbinnen deze doelstellingen zullen worden verwezenlijkt;
- c) een beschrijving van het onderzoek dat is verricht met het oog op het opstellen van het plan;
- d) de wijze waarop het plan past binnen relevante ruimtelijke en waterplannen;
- e) een begroting van de kosten van de sanering en een overzicht van de daarvoor beschikbare middelen;
- f) de wijze waarop belemmeringen voor een doelmatige gebiedsgerichte aanpak zullen worden weggenomen, alsmede de wijze waarop met gedeputeerde staten zal worden samengewerkt indien het plan niet door gedeputeerde staten wordt vastgesteld, en
- g) de verontreinigingen in het diepere grondwater, bedoeld in [artikel 55g](#).

Zie artikel 55e lid 2 Wbb.

Onderdeel f. houdt onder meer in dat in het beheerplan moet worden uiteengezet hoe met het bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming zal worden samengewerkt, indien het bestuursorgaan dat gebiedsbeheerder wil worden zelf geen bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming is. Samenwerking is van groot belang omdat de reguliere saneringsregels van de Wet bodembescherming, wat betreft de aanpak van de aan de gebiedsgerichte aanpak deelnemende grondwaterverontreinigingen, niet langer gelden. Het bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming moet hiermee natuurlijk rekening houden. Ook in verband met de bevoegdheden op bijvoorbeeld ruimtelijk gebied of het gebied van water is samenwerking essentieel. In hoofdstuk 8 wordt hierop verder ingegaan.

Het bestuursorgaan dat het plan vaststelt, zal dus in elk geval aan alle hiervoor genoemde gegevens aandacht in het beheerplan moeten besteden. Veel van de genoemde gegevens moeten nader worden "ingevuld". Het bestuursorgaan dient de keuzes die hij in dit kader maakt deugdelijk te motiveren. Er zal bijvoorbeeld gemotiveerd moeten worden waarom het bestuursorgaan voor een bepaalde tijdsspanne voor verwezenlijking van de doelstellingen heeft gekozen, waarom welke onderzoeken zijn verricht etc.

In het beheerplan dient zondig ook een beroep op een toepasselijke uitzonderingsgrond in de Grondwaterrichtlijn te worden gedaan. Zie voor meer informatie hierover hoofdstuk 9.

Verder is het aan te bevelen om in het beheerplan op te nemen welk aanvullende of vervangende maatregelen zullen worden getroffen indien de doelstellingen onverhoopt niet of niet tijdig worden bereikt ("terugvalscenario"). Hiermee kan een planwijzigingsprocedure worden voorkomen.

Indien het uitvoerende werk in het kader van de gebiedsgerichte aanpak geheel of gedeeltelijk door een derde zal worden verricht, dient ook deze samenwerking in het beheerplan een plaats te krijgen.

In het plan moet bovendien rekening worden gehouden met de gevolgen van de gebiedsgerichte aanpak voor terreinen die daarvan geen onderdeel uitmaken. Zo nodig moeten voorzieningen worden opgenomen om mogelijk voor die terreinen optredende gevolgen te monitoren alsmede maatregelen om alsdan in te grijpen (artikel 55e lid 3 Wbb).

Keuze van gebiedsgrens

De gemeente Zwolle heeft op basis van kenmerken op het gebied van geohydrologie, aanwezige gebiedsgrenzen (door aanwezigheid van water, spoor of hoofdweg, scheiden tussen woonwijk en bedrijventerrein) het plangebied vastgesteld.

Door de gemeente Tilburg is gekozen voor een herkenbare grens namelijk de bebouwde kom. Daarbij is wel rekening gehouden met het stroomgebied en de kwetsbare objecten in de omgeving, oftewel het pad en het object.

6.3 Verontreinigingen die in de gebiedsgerichte aanpak (kunnen) worden meegenomen

6.3.1 Pluimen - bronzone

Eerder in dit handvat kwam al aan de orde dat de maatregelen die worden getroffen in het kader van de gebiedsgerichte aanpak zich richten op de pluimen, dat wil zeggen de verontreinigingen in het grondwater onder de bronzone. Normaal gesproken zal de deelnemer aan de gebiedsgerichte aanpak alleen de pluim, maar niet de bronzone aan de gebiedsbeheerder overdragen. De bronzone dient 'gewoon' volgens de reguliere regels van de Wet bodembescherming te worden onderzocht en gesaneerd. De deelnemer zal de bronzone zelf als een deelsanering (artikel 40 Wbb) uitvoeren. De deelnemer zal de bronzone dus moeten afbakenen van de pluim. Omdat het onder omstandigheden wenselijk kan zijn dat de deelnemer ook van de sanering van de bronzone wordt verlost, of bijvoorbeeld omdat een deugdelijke afbakening tussen bronzone en pluim niet mogelijk lijkt, kan de gebiedsbeheerder ermee instemmen dat hij de bronzone zal meenemen in zijn werkzaamheden.

6.3.2 Spoedeisend - niet-spoedeisend

Naar verwachting zullen vooral probleemhouders van verontreinigingen, die (naar verwachting) ernstig en spoedeisend zijn, in deelname aan de gebiedsgerichte aanpak geïnteresseerd zijn. Zij lopen bij toepassing van de reguliere saneringsregels immers de grootste risico's. Indien een partij met een ernstig, niet-spoedgeval wil deelnemen, is dit eveneens toegestaan. In de praktijk zal de gebiedsbeheerder dit ook vaak als wenselijk ervaren, bijvoorbeeld bij een pluimmet een omvang van meer dan 6000 m³, die zich jaarlijks minder dan 1000 m³ verspreidt, maar die toch een sterke invloed heeft op het noodzakelijke gebiedsgerichte beheer.

6.3.3 Historische - nieuwe verontreinigingen

De gebiedsgerichte aanpak is in eerste instantie bedoeld voor de vóór 1 januari 1987 veroorzaakte grondwaterverontreinigingen (de 'historische' gevallen). Voor op of ná 1 januari 1987 veroorzaakte grondwaterverontreinigingen gelden in beginsel de reguliere bepalingen (artikel 13 en 27 Wbb). Ook

hier is echter flexibiliteit mogelijk. Het is volgens de wetgever niet uitgesloten dat de gebiedsbeheerder de pluim van een nieuw geval toch in de gebiedsgerichte aanpak zal meenemen.

6.3.4 Lopende saneringen of nazorgverplichtingen

Verontreinigingen, waarvan de sanering al is begonnen of die op het punt staan gesaneerd te worden, of reeds gesaneerde verontreinigingen waarvoor nazorgverplichtingen gelden, kunnen binnen een gebiedsgerichte aanpak worden ondergebracht.

6.4 Instemming met beheerplan

Indien het beheerplan niet door het bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming is vastgesteld, dan dient het bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming zijn instemming aan het plan te verlenen. Redenen voor het bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming om niet met het plan in te stemmen kunnen de volgende zijn:

- het bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming is niet bereid tot het instellen van een gebiedsgerichte aanpak in een bepaald gebied, omdat naar zijn oordeel niet aan de in de wet neergelegde criteria voor het instellen van een gebiedsgerichte aanpak wordt voldaan (artikel 55c lid 3 Wbb, zie paragraaf 3.1);
- het bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming acht het onvoldoende aannemelijk dat de gebiedsgerichte aanpak zal voldoen aan de wettelijke doelstellingen (artikel 55c lid 2 Wbb, zie paragraaf 2.4);
- het bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming is van oordeel dat er sprake is van strijd met het recht (artikel 10:27 Awb). Van belang in dit kader zijn vooral de wettelijke eisen die aan een beheerplan worden gesteld (artikel 55e lid 2 Wbb, zie paragraaf 6.2).

Voor instemming van het bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming is overigens niet vereist dat dat bevoegd gezag het besluit geheel voor zijn rekening zou willen nemen. Het beheerplan kan dus best een aanpak bevatten, die (op onderdelen) afwijkt van de aanpak die het bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming - als het zelf het beheerplan zou hebben opgesteld - zou hebben gekozen.

Het bestuursorgaan dat geen bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming is, dient er in verband met het instemmingsvereiste van het bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming voor te zorgen dat het beheerplan alle wettelijk vereiste informatie bevat en goed is gemotiveerd.

6.5 De publiekrechtelijke vrijwaring

Nadat de planprocedure is afgerond, vormt het beheerplan het kader voor de gebiedsgerichte aanpak. De gebiedsbeheerder draagt er vanaf dat moment zorg voor dat alle expliciet in het (onherroepelijke) beheerplan opgenomen verontreinigingen overeenkomstig het beheerplan zullen worden aangepakt. Het is vanaf dat moment de gebiedsbeheerder die voor die verontreinigingen praktisch én financieel aan de lat staat.

Door het (onherroepelijk) opnemen van een verontreiniging in het beheerplan, treedt er publiekrechtelijke vrijwaring op. Dit betekent dat degene die in verband met die verontreiniging (naar verwachting) een saneringsbevel kon worden opgelegd, niet langer een dergelijk risico loopt. Degene op wie bijvoorbeeld een saneringsverplichting van toepassing was, is vanaf dat moment van die verplichting bevrijd. Ook de rechtsopvolger van zo'n "probleemhouder" gaat in verband met deze verontreiniging definitief vrij uit. De gebiedsbeheerder treedt definitief in de plaats van hen die eerst nog een risico liepen ten aanzien van die verontreinigingen. De gebiedsbeheerder wordt ten aanzien

van die grondwaterverontreinigingen het eerste aanspreekpunt van het bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming.

De publiekrechtelijke vrijwaring treedt alleen op ten aanzien van verontreinigingen, waarvan in het (onherroepelijke) beheerplan duidelijk wordt vermeld dat zij in het kader van de gebiedsgerichte aanpak zullen worden gesaneerd.

Indien een "probleemhouder" doende is met de sanering van een geval van ernstige grond- en grondwaterverontreiniging op de klassieke, gevalsgerichte manier in een gebied waarin een gebiedsgerichte aanpak wordt geïntroduceerd, dan bestaat de mogelijkheid om - zoals in paragraaf 6.3.4 reeds is vermeld - een lopende saneringsverplichting, bijvoorbeeld ten aanzien van de pluim, bij een gebiedsbeheerder onder te brengen. Bedacht dient wel te worden dat de in uitvoering zijnde sanering zal plaatsvinden op basis van een saneringsplan, waarmee het bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming onherroepelijk heeft ingestemd, en dat de Wet bodembescherming noch een andere wet voorziet in een bevoegdheid om een dergelijk onherroepelijk instemmingsbesluit in te trekken. Dit hoeft echter niet aan overheveling naar het gebiedsgerichte spoor in de weg te staan. De verdere aanpak van de pluim kan immers bij de gebiedsbeheerder worden ondergebracht door deze pluim (onherroepelijk) in het beheerplan op te nemen, waarna de eerder in deze paragraaf beschreven rechtsgevolgen zullen intreden.

Het spreekt voor zich dat de gebiedsbeheerder er vanwege het rechtsgevolg van de publiekrechtelijke vrijwaring verstandig aan doet om eerst de financiële bijdrage van een probleemhouder veilig te stellen, en pas daarna diens verontreiniging in het beheerplan op te nemen. Vanwege de vérstrekkende gevolgen van opname van een verontreiniging in het beheerplan, dient het bestuursorgaan géén verontreinigingen aan het beheerplan toe te voegen indien het bestuursorgaan in verband met deze verontreinigingen nog een financiële bijdrage van de probleemhouder beoogt te krijgen.

Een deelnemer aan de gebiedsgerichte aanpak wordt door de opname van zijn verontreiniging in het beheerplan niet privaatrechtelijk gevrijwaard. Dit kan voor de deelnemer onder omstandigheden onwenselijk of zelfs onaanvaardbaar zijn, bijvoorbeeld wanneer de deelnemer veroorzaker van de verontreiniging is en de verontreiniging in de richting stroomt van een in de buurt gevestigd bedrijf dat schoon grondwater voor de bedrijfsvoering wil oppompen. De gebiedsbeheerder kan onder omstandigheden ook dergelijke risico's van de deelnemer overnemen. Hiertoe dient een overeenkomst tussen de gebiedsbeheerder en de deelnemer te worden gesloten. De gebiedsbeheerder moet hiertoe echter niet te lichtvaardig overgaan. De gebiedsbeheerder neemt mogelijk immers een groot risico op zich. Indien een gebiedsbeheerder overweegt een dergelijke overeenkomst aan te gaan, dient eerst een gedegen onderzoek te worden uitgevoerd. Dit onderzoek zal zich in elk geval moeten richten op de risico's van verspreiding van de verontreiniging, de (mogelijke) juridische consequenties voor de betrokkenen en de (mogelijke) financiële gevolgen.

Vrijwaring

In meerdere gemeenten is ervaring met publiekrechtelijke vrijwaring. In Zwolle worden daarnaast ook privaatrechtelijke overeenkomsten gesloten met probleemeigenaren. Dit tesamen maakt dat zij worden gevrijwaard voor de onderzoeks- en saneringsverplichtingen en voor alle vorderingen van enige overheidsinstantie terzake de grondwaterverontreiniging.

6.6 Wanneer kan het beheerplan worden vastgesteld?

6.6.1 Inleiding

Het beheerplan kan worden vastgesteld, zodra het bestuursorgaan, dat gebiedsbeheerder wil worden, over alle op grond van de wet daarvoor benodigde informatie beschikt (zie paragraaf 6.2).

Twee van de minimaal in het beheerplan op te nemen onderdelen verdienen in dit kader bijzondere aandacht. Het betreft de grondwaterverontreinigingen, die in de gebiedsgerichte aanpak zullen worden meegenomen, en de financiering van de gebiedsgerichte aanpak. Het is goed denkbaar dat een bestuursorgaan al een beheerplan wil vaststellen, ook al zijn nog niet alle grondwaterverontreinigingen in het gebied bekend of is nog niet met alle probleemhouders in het gebied een afkoopovereenkomst gesloten. Op deze beide onderdelen - deelnemende grondwaterverontreinigingen en financiering - wordt hierna dieper ingegaan.

6.6.2 Grondwaterverontreinigingen die (nog) niet meedoen

Ook al zijn nog niet alle grondwaterverontreinigingen in het gebied bekend en/of is nog niet met alle probleemhouders in het gebied een afkoopovereenkomst gesloten; het bestuursorgaan kan in zo'n situatie in beginsel 'gewoon' het beheerplan vaststellen. De Wet bodembescherming voorziet namelijk in de mogelijkheid om aan een vastgesteld beheerplan later nog verontreinigingen toe te voegen. Na het sluiten van de afkoopovereenkomst kunnen deze verontreinigingen aan het vastgestelde beheerplan worden toegevoegd. Dit gebeurt door middel van een besluit, waarmee het beheerplan wordt gewijzigd. In Zwolle is alleen het gebied benoemd en niet alle gevallen apart. Bij afgekochte gevallen wordt wel een aparte beschikking genomen waardoor de relatie met opname in het gebiedsplan vastgelegd.

Indien het bestuursorgaan geen bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming is, moet het het bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming van die wijziging van het beheerplan op de hoogte brengen. Er geldt geen vereiste van instemming van het bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming (er volgt dus geen instemmingsbesluit).

Zodra het besluit tot wijziging van het beheerplan onherroepelijk is geworden, treedt de publiekrechtelijke vrijwaring op. Het bestuursorgaan treedt op dat moment in de plaats van de probleemhouder.

Regels over toevoegen verontreinigingen: artikel 55g leden 1 en 2 Wbb.

6.6.3 De financiering

De financiering van het gebiedsgerichte beheer zal (deels) geschieden met financiële bijdragen van probleemhouders. Indien het bestuursorgaan tijdens de voorbereiding van het gebiedsgerichte beheer (nog) weinig (voorwaardelijke) financiële bijdragen van probleemhouders heeft ontvangen, bestaat het risico dat het bestuursorgaan geen deugdelijke financiële onderbouwing van het beoogde gebiedsgerichte beheer in het beheerplan kan opnemen.

Het bestuursorgaan dient zich hiervan rekenschap te geven. En hiervoor een "oplossing" te vinden. Het bestuursorgaan zal in zo'n situatie in ieder geval goed onderbouwd in het beheerplan moeten uiteenzetten waarom hij ervan overtuigd is dat de financiering van de gebiedsgerichte aanpak gedurende de beoogde periode gewaarborgd is.

7 Wat geldt ten aanzien van niet in de gebiedsgerichte aanpak meegenomen grondwaterverontreinigingen?

Deelname aan de gebiedsgerichte aanpak is vrijwillig. Een probleemhouder kan er dus voor kiezen om niet aan de gebiedsgerichte aanpak mee te doen. Het is in zo'n situatie van belang dat de verontreiniging van die probleemhouder niet in het beheerplan als een in het kader van de gebiedsgerichte aanpak te saneren verontreiniging wordt meegenomen. Voor de verontreinigingen die niet in het vastgestelde, en onherroepelijk geworden, beheerplan zijn vermeld als gebiedsgericht te saneren verontreinigingen blijven de 'gewone' regels van de Wet bodembescherming gelden. De probleemhouder blijft dus probleemhouder. Afhankelijk van zijn juridische positie kan de saneringsplicht bijvoorbeeld jegens hem worden geëffectueerd. Het bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming kan een probleemhouder met een verontreiniging in het gebied, die niet in het beheerplan is meegenomen, dus ook tijdens de uitvoering van de gebiedsgerichte aanpak in beginsel aanpakken.

".....In principe zijn alle gevallen meegenomen, maar deelname gaat wel op vrijwillige basis. Bij niet meedoen, wordt het gevalsgerichte spoor gevolgd....."

8 Wat betekent gebiedsgericht beheer voor vergunningverleners, toezichthouders en handhavers op grond van de Wet bodembescherming?

Indien in een gebied gebiedsgericht grondwaterbeheer plaatsvindt, dienen de vergunningverleners, toezichthouders en handhavers op grond van de Wet bodembescherming daarop alert te zijn. Er zal regelmatig (intensief) overleg tussen de gebiedsbeheerder en hen nodig zijn.

8.1 Toepassing van de specifieke regels

Binnen een gebied, waar een gebiedsgerichte aanpak is ingesteld, vinden de gewone saneringsregels van de Wet bodembescherming geen toepassing op de sanering van de verontreinigingen die deel uitmaken van de gebiedsgerichte aanpak. Zoals eerder vermeld, zullen in de meeste gevallen vooral de pluimen meedoen.

Artikel 55d lid 2 Wbb bepaalt dat artikel 29 en de paragrafen 3 en 3a van hoofdstuk IV alsdan niet langer worden toegepast.

Dit betekent onder meer dat het juridisch instrumentarium op grond van de Wet bodembescherming (onderzoeksbevel, saneringsbevel, saneringsplicht etc.) niet wordt ingezet ter zake van verontreinigingen, die worden meegenomen in het gebiedsgerichte beheer. De gebiedsbeheerder heeft met deze deelnemers immers een afkoopovereenkomst gesloten en de betreffende verontreinigingen, veelal pluimen, zijn in het beheerplan opgenomen. Voor de deelnemende verontreinigingen hoeven ook geen beschikkingen ernst-spoed te worden genomen en er hoeft geen beoordeling van saneringsplannen van deze verontreinigingen plaats te vinden. Het beheerplan komt in plaats van de afzonderlijke saneringsplannen.

8.2 Toepassing van de reguliere regels

In een gebied, waar een gebiedsgerichte aanpak is ingesteld, kan het juridisch instrumentarium op grond van de Wet bodembescherming zonodig wel worden ingezet tegen een deelnemer ten aanzien van de bronzone. Indien de deelnemer 'zijn' bronzone niet volgens de reguliere saneringsregels van de Wet bodembescherming saneert, kan juridisch worden opgetreden. Een voorwaarde daarvoor is vanzelfsprekend wel dat de verantwoordelijkheid voor de sanering van de bronzone bij de deelnemer is blijven liggen. De deelnemer zal voor de start van de sanering van de bronzone bijvoorbeeld ook gewoon goedkeuring van het bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming voor dit (deel)saneringsplan moeten verkrijgen.

Het juridisch instrumentarium op grond van de Wet bodembescherming kan zonodig ook worden ingezet tegen hen die (nog) niet bereid zijn om met een pluim aan de gebiedsgerichte aanpak deel te nemen. De reguliere saneringsregels blijven onverkort op hen van toepassing, ook ten aanzien van de pluimen.

In een gebied met een gebiedsgerichte aanpak geldt de meldingsplicht van artikel 28 Wbb onverkort. Dit betekent dat iedereen die het voornemen heeft om te gaan saneren of die handelingen wil gaan verrichten waardoor de verontreiniging van de bodem wordt verminderd of verplaatst, dat voornemen moet melden bij het bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming. Iemand die verontreinigd grondwater wil gaan onttrekken, moet dit dus melden bij het bevoegd gezag, ook als er een gebiedsgerichte aanpak is ingesteld.

De melding bij het bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming kan op grond van artikel 28 lid 5 Wet bodembescherming slechts achterwege blijven als er geen sprake is van een ernstige verontreiniging én de verplaatsing van verontreinigd grondwater minder dan 1000 m³ betreft.

In bepaalde situaties kan op grond van artikel 28 lid 3 Wet bodembescherming een beperktere melding plaatsvinden, bijvoorbeeld indien een watervergunning op grond van artikel 6.4 Waterwet wordt aangevraagd ten behoeve van een open bodemenergiesysteem. In zo'n situatie moet de melder in elk geval gegevens overleggen "waaruit blijkt dat de onttrekking van het grondwater en indien van toepassing het terug brengen van dat grondwater het belang van de bescherming van de bodem niet schaadt". Dit biedt het bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming ook in zo'n situatie de mogelijkheid om te toetsen of de voorgenomen onttrekking zich verdraagt met de gebiedsgerichte aanpak van verontreiniging.

Vergunningverleners, toezichthouders en handhavers op grond van de Wet bodembescherming dienen zich verder te realiseren dat de gebiedsbeheerder wellicht bereid is om eventuele op een probleemhouder rustende saneringsverplichtingen of nazorgverplichtingen van deze over te nemen en deze een plaats te geven binnen het gebiedsgerichte beheer.

Tot slot moet worden bedacht dat ook vergunningverleners op grond van de Waterwet (provincies, waterschappen, Rijkswaterstaat) vanzelfsprekend op de hoogte dienen te zijn van het feit dat binnen een bepaald gebied gebiedsgericht grondwaterbeheer plaatsvindt. Aan hen worden immers vergunningen gevraagd voor het onttrekken en/of infiltreren van grondwater.

8.3 Relatie bevoegd gezag Wet bodembescherming - gebiedsbeheerder

Zoals in paragraaf 6.6 is vermeld, moet het bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming zijn instemming verlenen aan het beheerplan indien dit beheerplan door een niet-bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming is vastgesteld. De voornaamste rol van het bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming, dat niet zelf initiatiefnemer is, is de toetsing vooraf; voldoet het beheerplan aan de eisen?

In de uitvoeringsfase is geen specifieke toezichthoudende of handhavende rol voor het bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming voorzien. Wel gelden de gewone regels. Zo staat de Wet bodembescherming er niet aan in de weg dat het bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming toezichtambtenaren aanwijst om toezicht te houden op het bestuursorgaan dat de gebiedsgerichte aanpak uitvoert (artikel 95 Wbb jo 18.4 Wet milieubeheer). De vraag rijst vanzelfsprekend of dit nodig zal zijn, nu de initiatiefnemer en het bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming immers regelmatig bijeen zullen komen ter uitvoering van de gebiedsgerichte aanpak. Een dergelijke periodieke samenspraak kan ook voorzien in de vermoedelijke behoefte van het bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming om in algemene termen op de hoogte te zijn van de voortgang van de gebiedsgerichte aanpak.

De Wet bodembescherming kent geen specifieke handhaving van het beheerplan zoals we die wel kennen bij de gevalsgeschiede aanpak (vergelijk artikel 39a Wbb voor het reguliere saneringsplan). Wel heeft het bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming een belangrijke taak in de handhaving van de verplichtingen die voortkomen uit de Wet bodembescherming voor die gevallen die niet meedoen met de gebiedsgerichte aanpak.

9 Verdraagt gebiedsgericht grondwaterbeheer zich met de Kaderrichtlijn Water en de Grondwaterrichtlijn?

In de wetsgeschiedenis wordt op een overzichtelijke wijze uiteengezet waarom gebiedsgericht grondwaterbeheer zich in de visie van de wetgever in veruit de meeste gevallen verdraagt met zowel de Kaderrichtlijn Water als de Grondwaterrichtlijn. Op die plaats wordt ook toegelicht dat het in een enkel geval toch nodig kan zijn om een beroep te doen op een uitzonderingsbepaling. Dit kan het geval zijn in situaties waarin een bepaalde historische verontreiniging al wel in de vaste bodem aanwezig is, maar nog niet in het grondwater, en deze verontreiniging zich naar het grondwater dreigt te verplaatsen. Dit is op grond van de Grondwaterrichtlijn in beginsel namelijk niet toegestaan. Dit blijkt uit artikel 6 lid 3 van de Grondwaterrichtlijn, welk artikel het inbrengen van verontreinigde stoffen (vanuit de vaste bodem) in het grondwater expliciet verbiedt.

Artikel 6 lid 3 van de Grondwaterrichtlijn bevat een aantal uitzonderingen op het verbod van het inbrengen van verontreinigde stoffen (vanuit de vaste bodem) in het grondwater. Een van de mogelijke uitzonderingen staat in artikel 6 lid 3 onderdeel b. Op grond van deze bepaling is een uitzondering mogelijk indien het verontreinigende stoffen betreft waarvan de hoeveelheid of concentratie zo klein is dat enig onmiddellijk of toekomstig gevaar van achteruitgang van de kwaliteit van het ontvangende grondwater is uitgesloten. Een andere uitzonderingsgrond is te lezen in artikel 6 lid 3 onderdeel e, ii: de inbreng (vanuit de vaste bodem) wordt technisch niet te voorkomen of te beperken geacht zonder gebruik te maken van onevenredig kostbare maatregelen.

De gebiedsbeheerder dient in het beheerplan zonnodig gemotiveerd een beroep op één van de uitzonderingsbepalingen van de Grondwaterrichtlijn te doen. Het is (uiteindelijk) echter de provincie die voor de juiste naleving van de Grondwaterrichtlijn (en overigens ook de Kaderrichtlijn Water) verantwoordelijk is.

Zie: TK, vergaderjaar 2010-2011, 32 712, nr. 3, p. 8-11.

Uitspraak Raad van State – Ggb in overeenstemming met artikel 7 lid 3 KRW (zuiveringsinspanning)?

In deze zaak staat ter beoordeling of het gebiedbeheerplan van de gemeente Zwolle in overeenstemming is met artikel 7, derde lid, eerste volzin, van de Kaderrichtlijn Water. Dit artikel heeft als doel aangewezen waterlichamen te beschermen om de achteruitgang van de kwaliteit van het waterlichaam te voorkomen en de zuiveringsinspanning voor de productie van drinkwater te verlagen. Maatregelenpakketten om dat te bereiken zijn opgenomen in de stroomgebiedbeheerplannen. Een van de daarin vermelde maatregelen is de gebiedsgerichte aanpak van bodem- en grondwaterverontreinigingen. De verweerder stelt in haar verweer dat de gebiedsgerichte aanpak (deze maatregel) niet in overeenstemming is met de vereisten uit artikel 7.

De Raad van State bevestigt feitelijk met de uitspraak dat de Zwolse ggb aanpak past binnen de KRW. LET OP: De uitspraak van de Raad van State is specifieke van toepassing op de Zwolse situatie en het betoog van de verweerder. Hieruit zijn echter wel een aantal algemene lijnen te halen:

- Een gebiedplan moet goed de doelstellingen van het ggb plan vermelden. Houdt daarbij ook rekening met het grondwater buiten het beheergebied. Ggb aanpak heeft immers het doel geen verspreiding buiten het gebied toe te staan en daarmee geen achteruitgang van de kwaliteit van het grondwaterlichaam te borgen;
- De eisende partij dient aannemelijk te maken dat de uitvoering van gebiedsgericht grondwaterbeheer leidt tot achteruitgang van de kwaliteit van het grondwater binnen het beheergebied of in het betrokken grondwaterlichaam
- Dat een gebiedbeheerplan wel gesproken kan worden over toekomstige functies maar daar vervolgens niet direct maatregelen in het ggb plan uit voortvloeien;

Voor de gehele uitspraak zie, <http://www.grondwatercollectief.nl/pagina.asp?id=395#BQ5>.

10 En wat als de Omgevingswet (Ow) in werking treedt?

Waar omgevingsrecht eerder altijd vanuit afzonderlijke sectoren is ontwikkeld, wordt nu het omgevingsrecht integraal ontworpen. De Omgevingswet biedt straks hét integrale wettelijke kader voor beheer en ontwikkeling in de fysieke leefomgeving. In de Omgevingswet worden diverse wetten voor de fysieke leefomgeving geïntegreerd, waaronder de Wet ruimtelijke ordening, de Crisis- en herstelwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en grote delen van de Waterwet. Het kabinet wil met de nieuwe wet het bestaande omgevingsrecht verbeteren, procedures versnellen en bestaande knelpunten oplossen.

De nieuwe wet gaat uit van de volgende principes: een gelijkwaardig beschermingsniveau van de leefomgeving, (gebieds)ontwikkeling en integraliteit staan centraal, betere aansluiting op Europese wet- en regelgeving en continueren van de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling. Het wetsvoorstel van de Omgevingswet is in juni 2014 aan de Tweede Kamer aangeboden. Het is de bedoeling dat het wetstraject in 2018 afgerond is.

Ook de Wet bodembescherming wordt, na de fundamentele herziening, opgenomen in de Omgevingswet. Dit zal op termijn gebeuren door middel van een aanpassingswet en aanpassing van algemene maatregelen van bestuur.

Ten tijde van het schrijven van dit handvat vinden er beleidsmatige discussies plaats over de invulling van de nieuwe systematiek voor duurzaam gebruik van de ondergrond, waarbij beheer van de bodem en grondwaterkwaliteit centraal staat. Er kan vanuit worden gegaan dat ook ten aanzien van bodem de kerninstrumenten van de Omgevingswet leidend zullen zijn voor de nieuwe systematiek.

In het kader van de fundamentele herziening van de Wet bodembescherming moet het operationele beheer van de kwaliteit van het grondwater worden geregeld. Het operationeel beheer is onderdeel van het beheer. Tot de doeleinden van het operationeel beheer van de kwaliteit van het grondwater behoren:

- Het wegnemen van risico's voor mens en milieu (ingrijpen bij (dreigende) overschrijding van bepaalde normen)
- De zorg dat functies van het grondwater duurzaam kunnen (blijven) functioneren, inclusief de bescherming van kwetsbare objecten
- Naleving van verplichtingen uit hoofde van de Grondwaterrichtlijn, waaronder trendomkering in de zin van die richtlijn
- Het (anderszins) zorgen voor het niet achteruitgaan en geleidelijk verbeteren van de kwaliteit van het grondwater.

Hierbij gaat het om het vinden en handhaven van de balans tussen het beschermen en het benutten van het grondwater (en de landbodembodem). Het streefbeeld daarbij is een duurzaam gebruik van de bodem (grond en grondwater). De stap van saneren naar beheren wordt dus ook na de introductie van de gebiedsgerichte aanpak in de Omgevingswet doorgezet. Hoewel er nog geen concrete wetsvoorstellen beschikbaar zijn, is het ten tijde van het schrijven van dit handvat het idee om de vastgestelde beheerplannen na inwerkingtreding van de Omgevingswet, en het vervallen van de Wet bodembescherming, in stand te houden, zij het "in een ander jasje".

Als het gaat om de gebiedsgerichte aanpak van grondwaterverontreinigingen past deze prima in het instrument "programma" dat met de komst van de Omgevingswet wordt geïntroduceerd. Een programma bevat concrete maatregelen voor bescherming, beheer, gebruik en ontwikkeling van de leefomgeving. Het kan een sectoraal of gebiedsgericht karakter hebben en kan verschillende elementen bevatten. Het kan plannen bevatten voor uitvoering van projecten of maatregelen om sectorale doelen te verwezenlijken. Elk bestuursorgaan kan een programma maken.

Het wetsvoorstel van de Omgevingswet houdt nadrukkelijk de mogelijkheid voor bestuursorganen open om een gezamenlijk programma op te stellen. Zo kunnen bijvoorbeeld voor (deel)stroomgebieden gezamenlijke waterprogramma's worden vastgesteld van provincie(s) en waterschap(pen) of regionale waterprogramma's worden gecombineerd met natuurbeheerplannen.

© Dit is een uitgave van het Uitvoeringsconvenant
November 2014

De convenantpartijen zijn:



 UNIE VAN WATERSCHAPPEN



www.bodemconvenant.nl

Een beter gebruik van een schone(re) bodem, dat is waar provincies, gemeenten, waterschappen en het Rijk de komende jaren aan werken.

Daar waar er nu nog gezondheidsrisico's zijn door bodemverontreiniging zijn die in 2015 weggenomen. Meer dan in het verleden gaan we nuttige kwaliteiten van de bodem gebruiken zoals bij de energiewinning, het (grond)waterbeheer en de ruimtelijke inrichting van ons land. In het convenant bodemontwikkelingsbeleid zijn daar concrete afspraken over gemaakt.
