

Vergaderjaar 2010–2011

32 712

Wijziging van de Wet bodembescherming (Gebiedsgerichte aanpak van de verontreiniging van het diepere grondwater)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave		blz.
I.	Algemene aspecten van het wetsvoorstel	2
1.	Inleiding	2
1.1	Aanleiding en eerdere informatie	2
1.2	Het karakter van het wetsvoorstel	3
1.3	Enkele begrippen	3
1.4	Landbodem en waterbodem	5
2.	Waarom een gebiedsgerichte aanpak van verontreinigingen in het diepere grondwater?	6
3.	Introductie van de gebiedsgerichte aanpak in twee stappen	7
4.	De relatie tot de Europese Kaderrichtlijn water en de Grondwaterrichtlijn	8
5.	De relatie tot enige andere regelingen	11
II.	Inhoudelijke aspecten van het wetsvoorstel	12
6.	Inleiding	12
7.	«Gebiedsgerichte aanpak»	13
7.1	De relatie tot andere vormen van aanpak van grondwaterverontreiniging	13
7.2	Gerichtheid van de gebiedsgerichte aanpak	13
7.3	Het gebied	14
7.4	De te beschermen functies	15
7.5	De deelnemers (saneringsplichtigen)	15
8.	Criteria voor instelling van een gebiedsgerichte aanpak; doelstellingen van de gebiedsgerichte aanpak	17
8.1	De criteria voor instelling	17

8.2	De doelstellingen	17
8.3	Relatie tot de doelstellingen van het ruimtelijk en waterbeleid	18
9.	De initiatiefnemer en het bevoegd gezag	19
10.	Het plan	23
11.	De uitvoering van het plan en de overname van de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid voor een verontreiniging in het grondwater	24
11.1	Algemeen	24
11.2	Publiekrechtelijke vrijwaring	25
12.	Procedures en rechtsbescherming	26
13.	De verhouding tussen de nieuwe en de reguliere saneringsregels van de Wbb	29
13.1	Toepasselijke voorschriften van de Wbb in het gebied	29
13.2	De rol van de gevalsdefinitie	30
14.	Naleving en handhaving	31
III.	Andere aspecten van het wetsvoorstel	32
15.	Gevolgen voor het bedrijfsleven en voor de rijksbegroting	32
16.	Gevolgen voor het milieu	33
17.	Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	33
18.	De voorbereiding van het wetsvoorstel en de begeleiding van de invoering	34
IV.	Artikelsgewijze toelichting	34

I. Algemene aspecten van het wetsvoorstel

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en eerdere informatie

Dit wetsvoorstel behelst de eerste stap op weg naar de introductie van een gebiedsgerichte aanpak van verontreinigingen in het diepere grondwater (hierna ook kortweg: gebiedsgerichte aanpak). Het faciliteert een dergelijke aanpak door de introductie van specifieke regels. Het wetsvoorstel is onderdeel van de afspraken die zijn opgenomen in het Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties (hierna: het convenant). Het convenant is op 10 juli 2009 ondertekend door IPO, VNG, Unie van Waterschappen, de Ministers van VROM en LNV en de Staatssecretaris van V&W, en is aan de Tweede Kamer ter kennis gebracht bij de brief van de Minister van VROM van 3 september 2009, Kamerstukken II, 2008/09, 30 015, nr. 36.

De Tweede Kamer was reeds eerder geïnformeerd omtrent de voorgenomen introductie van regels inzake een gebiedsgerichte aanpak bij de brief van 4 januari 2008 (Kamerstukken II, 2007/08, 30 015, nr. 20, p. 3, 6–7 en met name 9–11). Deze brief is besproken in het Algemeen Overleg met de vaste commissie van de Tweede Kamer voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op 17 januari 2008 (Kamerstukken II, 2007/08, 30 015 en 29 383, nr. 21). Aandacht voor dit onderwerp is voorts te vinden in de brief aan de Tweede Kamer van 25 september 2008 (Kamerstukken II, 2008/09, 30 015, nr. 27, p. 5. Meer recent is op dit onderwerp ingegaan in de brief aan de Tweede Kamer van 9 april 2010 (Kamerstukken II, 2009/10, 30 015, nr. 38, p. 2–3).

Omdat het gaat om een vorm van sanering, is de nieuwe regeling voor de gebiedsgerichte aanpak geplaatst in hoofdstuk IV van de Wet bodembescherming (hierna ook: Wbb). In verband met het eigenstandige karakter van de nieuwe regels is gekozen voor opname in een afzonderlijke paragraaf, die direct na de bijzondere regels voor bedrijfsterreinen is geplaatst.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om verbeteringen in enige artikelen van de Wbb aan te brengen.

1.2 Het karakter van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel is vooral bedoeld om een aantal lopende en in voorbereiding zijnde initiatieven te faciliteren. Steeds zal het gaan om initiatieven die uit anderen hoofde en in goede samenwerking tussen betrokkenen tot stand zijn gekomen, en behoefte hebben aan facilitering. Het wetsvoorstel bevat daarom geen sturingsinstrumenten die gericht zijn op het in gang zetten van initiatieven die uit zichzelf niet tot stand komen, of op het dwingen van betrokkenen tot samenwerking. Medewerking aan de gebiedsgerichte aanpak geschiedt op vrijwillige basis.

In het kader van de modernisering van de Wet bodembescherming zal de gebiedsgerichte aanpak verder worden ontwikkeld tot een volwaardig alternatief naast de bestaande gevals- en clustergerichte aanpak. Daarbij zal ook het opnemen van sturingsinstrumenten worden gezien. In § 3 van deze memorie van toelichting wordt hierop nader ingegaan.

1.3 Enkele begrippen

Voor de duidelijkheid wordt ingegaan op de betekenis van een aantal begrippen die in deze memorie van toelichting worden gebruikt.

Bevoegd gezag Wbb

Het bestuursorgaan dat in het kader van de reguliere saneringsregels van de Wbb als regel fungeert als het bevoegd gezag, wordt in deze memorie van toelichting aangeduid als het bevoegd gezag of het bevoegd gezag Wbb. Het betreft gedeputeerde staten, behalve in de bevoegdgezaggemeenten, waar het burgemeester en wethouders betreft¹. In de artikelen van het wetsvoorstel wordt alleen gedeputeerde staten genoemd, maar zijn burgemeester en wethouders van de bevoegdgezaggemeenten met hen gelijkgesteld via artikel 88 Wbb (zie artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel E). Een uitzondering hierop vormt artikel 55i Wbb, waarin een coördinatieregeling is gegeven voor grensoverschrijdende situaties.

¹ In het kader van de reguliere saneringsregels zijn ook bepaalde bevoegdheden toegekend aan Provinciale Staten respectievelijk aan de Raad, aan de commissaris van de Koningin respectievelijk aan de burgemeester, en kunnen bevoegdheden ook gelegen zijn bij de organen van een plusregio.

Initiatiefnemer

Zoals hierna zal worden uiteengezet, kan ieder bestuursorgaan het initiatief nemen om te komen tot een gebiedsgerichte aanpak in een bepaald gebied. Als het bestuursorgaan niet tevens het bevoegd gezag Wbb is, doet het een daartoe strekkend verzoek aan het bevoegd gezag Wbb. Het stelt tevens het beheerplan voor de gebiedsgerichte aanpak vast, en legt dit bij genoemd verzoek ter instemming aan het bevoegd gezag Wbb over. Het voert voorts het plan uit. Dit bestuursorgaan wordt in deze memorie van toelichting aangeduid als «de initiatiefnemer». Als het bevoegd gezag Wbb zelf het initiatief neemt tot de instelling van een gebiedsgerichte aanpak, vallen de functies van bevoegd gezag en initiatiefnemer in één bestuursorgaan samen. Dan is geen verzoek nodig, maar beslist het bestuursorgaan ambtshalve omtrent de instelling van de gebiedsgerichte aanpak. Het bestuursorgaan stelt ook dan het plan vast, en voert het uit, maar er is dan geen instemmingsconstructie.

Sanering

Bij de gebiedsgerichte aanpak gaat het niet langer om de traditionele manier van saneren, maar om het beheersen van de verontreiniging. Risicobeheersing is hierbij een kernbegrip. Dat houdt in dat verspreiding van de verontreiniging buiten het gebied aan strikte beperkingen is onderworpen. Binnen het gebied dienen de daartoe aangegeven (beoogde) functies in afdoende mate te worden beschermd en werkt de tijd in op de verontreinigende stoffen via natuurlijke afbraak, eventueel gestimuleerd met in situ saneringsmethoden. In juridische zin valt ook dit beheersen van de verontreiniging onder het begrip «saneren». In de saneringspraktijk wordt een verontreiniging vaak niet volledig weggehaald, maar wordt door middel van beheer verdere verspreiding van de verontreiniging tegengegaan. Op termijn vindt zo een kwaliteitsverbetering van de bodem plaats. Onder omstandigheden is beheersing daarom aan te merken als een vorm van saneren. Daarom is in het wetsvoorstel en deze memorie van toelichting de term «saneren» gebruikt.

Saneringsplichtigen

Naast het bevoegd gezag Wbb en de initiatiefnemer worden in deze memorie van toelichting ook de saneringsplichtigen genoemd. Het betreft hier de «probleemhebbers» van een ernstig en spoedeisend geval van bodemverontreiniging, met inbegrip van degenen waarvan aannemelijk is dat zij een dergelijk probleem hebben. Tot deze «probleemhebbers» behoren in elk geval degenen aan wie krachtens artikel 43 van de Wbb met betrekking tot de betrokken verontreiniging een bevel kan worden gegeven of op wie een verplichting tot sanering van een bedrijfsterrein als bedoeld in artikel 55b van de Wbb van toepassing is.

Het gaat dus om gevallen van ernstige en spoedeisende verontreiniging, immers daarop zijn artikel 43 en artikel 55b van toepassing. Maar in dit verband gaat het ook om gevallen van verontreiniging waarvan aannemelijk is dat zij bij verder onderzoek ernstig en spoedeisend zouden blijken, dus om degenen op wie naar verwachting als gevolg van verder onderzoek de artikelen 43 en 55b alsnog van toepassing zouden worden.

In het algemeen zullen alleen saneringsplichtigen in de hier bedoelde zin deelnemen in de gebiedsgerichte aanpak, maar ook anderen kunnen onder omstandigheden worden uitgenodigd om mee te doen (bijvoorbeeld een ernstig maar niet spoedeisend geval of een nieuwe verontreiniging).

Bronzone en (verontreinigings)pluim

Voor de saneringsaanpak is het onderscheid tussen de bronzone en de pluim van de verontreiniging van belang. De bronzone is 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. Met de pluim wordt de verontreiniging van het diepere grondwater (buiten de bronzone) bedoeld.

Omdat verontreinigingen zich als gevolg van het verschil in stoffeïenschappen en verschillen in samenstelling en ouderdom van de verontreiniging, en in opbouw van de bodem steeds anders gedragen, is niet in algemene termen aan te geven waar de grens ligt tussen de bronzone en de pluim/het diepere grondwater. De afbakening moet per situatie worden gezien. Een vaste afstand beneden het maaiveld is doorgaans niet te geven, maar soms is dat wel mogelijk. Als voorbeeld kan worden vermeld dat in Rotterdam is gekozen voor een diepte van de bronzone van 4 meter beneden maaiveld.

Sommige historische verontreinigingen zijn zwaarder dan water en zijn gedurende de afgelopen decennia tot op grote diepte (soms > 70 meter) in de ondergrond gezakt (de zogenoemde zaklaag). Formeel behoort dit puur product tot de bronzone, maar dit zal in de praktijk niet worden gesaneerd omdat dit niet doelmatig is.

Het diepere grondwater

Met de term «het diepere grondwater» wordt het grondwater bedoeld dat onder de bronzone zit.

Overigens moet de term «grondwater» hier niet al te beperkt worden opgevat. Het gaat om het bodemvolume waarin dat grondwater zich bevindt. De «pluim» bevindt zich in dit diepere grondwater.

Beheerplan

Voor een gebiedsgerichte aanpak in een bepaald gebied wordt een plan vastgesteld. Dit plan komt in de plaats van de (deel)saneringsplannen die anders zouden moeten worden opgesteld voor de diverse verontreinigingspluimen in het grondwater binnen het gebied. Het plan is een bijzondere vorm van een saneringsplan in de zin van de Wbb. De term «saneringsplan» is in de wettekst echter vermeden, omdat het plan eigen kenmerken vertoont. In deze memorie van toelichting wordt het plan ook aangeduid als het «plan voor de gebiedsgerichte aanpak» of het «beheerplan».

1.4 Landbodem en waterbodem

Het wetsvoorstel is gericht op het diepere grondwater dat zich in de landbodem bevindt. Het diepere grondwater kan zich ook bevinden onder oppervlaktewater. In dat geval is de Waterwet een belangrijk kader. Met betrekking daartoe zal van geval tot geval in overleg met het bevoegde orgaan ingevolge de Waterwet de aanpak worden bepaald. Bij de evaluatie van de Waterwet zal worden gezien of de nu voorgestelde verdeling tussen Waterwet en Wet bodembescherming herziening behoeft. Daarbij kan ook de aanpak van verontreiniging in het diepere grondwater onder oppervlaktewater zo nodig aan de orde komen.

2. Waarom een gebiedsgerichte aanpak van verontreinigingen in het diepere grondwater?

De aanpak van grondwaterverontreiniging komt op grond van de vigerende Wet bodembescherming vaak niet op gang. Dat geldt met name als er sprake is van een grootschalige en complexe grondwaterverontreiniging. Vaak betreft dit oudere binnensteden en industriegebieden. Het kan daarbij om tientallen miljoenen kubieke meters gaan. De verontreiniging heeft zich meestal verspreid, vaak over een aanzienlijk gebied, en is veelal veroorzaakt door een groot aantal bronnen. In dergelijke grootschalige en complexe situaties is saneren naar individueel geval door diverse oorzaken juridisch, technisch en/of financieel niet haalbaar, en vaak milieuhygiënisch niet doelmatig.

Eén van de problemen van zowel technische als juridische aard is dat verontreinigingen zich in het grondwater vermengen, als gevolg waarvan niet is vast te stellen welke veroorzaker voor welk deel van de verontreiniging aangesproken kan worden. Anders gezegd: de betrokken gevallen van verontreiniging kunnen niet worden afgebakend. Bij gebreke van duidelijkheid daarover is een aanpak bij de huidige regels praktisch niet of slechts moeizaam uitvoerbaar. Dat heeft te maken met het feit dat de Wbb uitgaat van een aanpak per geval van verontreiniging (of eventueel een cluster van gevallen), hetgeen een afbakening van het geval vereist. Een ander juridisch punt is dat het lastig is voor de saneringsplichtige om zijn verontreiniging aan te pakken als de pluim zich heeft verspreid tot buiten zijn eigen terrein.

Indien het al mogelijk is om de verontreinigingen in kaart te brengen in dergelijke grootschalige en complexe situaties, dan is daartoe veel kostbaar onderzoek nodig. Tevens is sanering van dergelijke situaties van grondwaterverontreiniging buitengewoon kostbaar. Gedacht moet worden in termen van vele tientallen miljoenen euro's. Dat wordt mede veroorzaakt doordat het vaak gaat om verontreiniging op grote diepte.

Daarbij komt dat saneren naar individueel geval vaak milieuhygiënisch niet doelmatig is. Dat speelt met name als voor beoogde ontwikkelingen in een gebied kan worden volstaan met saneringsmaatregelen die zijn gericht op het verkrijgen van een gewenste (functionele) kwaliteit van een bepaalde locatie (functiegerichte sanering, kosteneffectieve vrachtverwijdering). In dat geval is een verdergaande sanering van een diepere en verder weg gelegen (grondwater)verontreiniging niet doelmatig. Wordt die verdergaande sanering toch geëist, dan kan het gevolg zijn dat de sanering niet op gang komt en daardoor ook de beoogde ruimtelijke ontwikkeling stagneert.

Daarmee heeft het niet saneren ook ruimtelijke implicaties. Als de sanering niet plaatsvindt, komen ook binnenstedelijke ontwikkelingsprojecten, projecten op (grote) industrieterreinen (bemalingen, aanleg koude-warmte opslag), grondgebonden transacties et cetera niet op gang. Anders gezegd, door het ontbreken van een aanpak van de grondwaterverontreiniging wordt een maatschappelijk gewenste ruimtelijke ontwikkeling met gebruik van de ondergrond belemmerd.

Hoewel de overheden die reeds een gebiedsgerichte aanpak ter hand hebben genomen, tot op zekere hoogte een basis hebben gevonden in een combinatie van reguliere instrumenten uit de Wbb (zoals een combinatie van een clusteraanpak en deelsaneringen), is een toegespitste oplossing voor de geschetste problemen gewenst. Hiertoe is de gebiedsgerichte aanpak van verontreinigingen in het diepere grondwater ontwikkeld (hierna: de gebiedsgerichte aanpak). Met deze aanpak wordt

een andere benadering van verontreinigingen in het diepere grondwater geïntroduceerd die is toegesneden op de grootschaligheid en complexiteit van de situatie.

Bij de gebiedsgerichte aanpak van verontreinigingen in het diepere grondwater zijn de individuele gevallen van verontreiniging niet langer het vertrekpunt. Vertrekpunt is nu het grondwater in het betreffende gebied. De gebiedsgerichte aanpak richt zich op het beheer van het gehele grondwatersysteem binnen het gebied, met alle bekende en (nog) onbekende verontreinigingen.

Het gevolg hiervan is dat de afbakening van individuele gevallen van verontreiniging in het grondwater niet langer noodzakelijk is. Doordat de aanpak in één (overheids)hand komt, is ook de problematiek van zich buiten het eigen terrein verspreidende verontreinigingen niet langer actueel. De hierboven geschetste problematiek wordt daarmee vermeden.

Gevolg is dat gewerkt kan worden met technisch goed uitvoerbare maatregelen en dat de kosten van de aanpak van de verontreiniging in aanzienlijke mate dalen. Ook is minder (kostbaar) onderzoek nodig. Tezelfdertijd is de effectiviteit van de maatregelen hoog. Een maatschappelijk gewenste ruimtelijke ontwikkeling met gebruik van de ondergrond wordt niet langer belemmerd, maar juist gefaciliteerd. Er ontstaat dus een doelmatige aanpak.

De gebiedsgerichte aanpak sluit aldus goed aan op de ruimtelijke planvorming. Ook een samenhangende planvorming wordt beter mogelijk. Ruimtelijke ontwikkelingen worden in toenemende mate vormgegeven op gebiedsniveau. Gemeenten maken dan een gebiedsplan (al dan niet in de vorm van een structuurvisie) waarin samenhangend wordt beschreven wat de doeleinden zijn voor het gebied. Alle facetten worden daarbij betrokken, ook milieu-aspecten. Daartoe behoort ook de staat van het grondwater. Een gebiedsgerichte aanpak van grondwaterverontreiniging kan hier uitstekend in meelopen.

De Stichting Kennisontwikkeling Kennisoverdracht Bodem (SKB) heeft onderzoek gedaan naar gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater. Dit onderzoek geeft aan dat in Nederland een groot aantal gebieden met een goed doorlatende ondergrond bestaat 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 verontreinigingen¹.

3. Introductie van de gebiedsgerichte aanpak in twee stappen

Zoals aangegeven is dit wetsvoorstel onderdeel van afspraken uit het convenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties. In dit convenant staan afspraken tussen Rijk, IPO, VNG en UvW inzake een transitie van het bodemontwikkelingsbeleid centraal. Deze transitie omvat vier hoofdlijnen, te weten:

1. verdere decentralisatie
2. verbreding van het bodembeleid naar een beleid voor en met de ondergrond, waardoor ook meer baten kunnen worden gegenereerd
3. introductie van een gebiedsgerichte aanpak
4. versnelling van de aanpak van spoedlocaties.

¹ SKB project PP 6 325, «Gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater, Handreiking II», 9 oktober 2007.

In 2015, als de transitieperiode voorbij is, moet bodemsanering integraal onderdeel uitmaken van het ruimtelijk beleid. Op gebiedsniveau is dan een integrale afweging nodig voor:

1. Het verbeteren van de kwaliteit van het grondwater in het gebied;
2. Het benutten van de kansen die de ondergrond biedt (zoals WKO);
3. Het beschermen van huidige en toekomstige functies.

Duidelijk is dat de Wbb, en dus ook dit wetsvoorstel, niet het instrument is om deze integrale afweging mogelijk te maken. Aanhaken bij andere wetten en een fundamentele herziening van de Wbb is hiervoor nodig. Deze lijn betekent dat de komende vijf jaar intensief gewerkt moet worden aan een krachtige modernisering van de Wet bodembescherming, die ertoe leidt dat de decentrale overheden in 2015 de juiste instrumenten hebben om dit beleid vorm te geven. Daarbij gaat het onder meer om wijziging van het financiële en juridische instrumentarium en het zoeken van verbanden met de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet en de voorschriften met betrekking tot duurzame energie. Dit herzieningstraject is inmiddels gestart. Van deze fundamentele herziening van de Wbb zal ook de introductie van een gebiedsgerichte aanpak als volwaardig alternatief naast de bestaande gevals- en clustergerichte aanpak deel uitmaken.

Op deze volwaardige uitwerking kan echter niet worden gewacht. Een tiental initiatieven in de sfeer van een gebiedsgerichte aanpak is in den lande al op gang gekomen. Enige verdere initiatieven zijn in voorbereiding. Voor het welslagen van deze initiatieven is van groot belang dat de in § 2 geschetste belemmeringen op korte termijn worden weggenomen. Daarom is ervoor gekozen een beknopt wetsvoorstel voor te bereiden dat daarop is gericht. Het gaat in dit wetsvoorstel dus niet zozeer om sturing als wel om facilitering. Deze eerste stap is in het convenant al aangekondigd.

Een bijkomend voordeel van een aanpak in twee stappen is gelegen in het feit dat een gebiedsgerichte aanpak een nieuw fenomeen is dat in de praktijk vorm zal moeten krijgen. In de praktijk is reeds gebleken dat de situatie van gebied tot gebied sterk kan verschillen, hetgeen leidt tot een verschillende invulling van de gebiedsgerichte aanpak. Een beperkt, faciliterend wetsvoorstel biedt ruimte voor een optimale ontwikkeling van de nieuwe aanpak in uiteenlopende omstandigheden. Van de aldus opgedane ervaring kan worden geprofiteerd bij de definitieve vormgeving van de gebiedsgerichte aanpak.

4. De relatie tot de Europese Kaderrichtlijn water en de Grondwaterrichtlijn

Het huidige bodemsaneringsbeleid is op zichzelf toereikend om te voldoen aan de vereisten van de Kaderrichtlijn water en de Grondwaterrichtlijn. De gebiedsgerichte aanpak kan echter om een aantal redenen tot verdere verbetering van de aanpak van verontreinigde gebieden in de praktijk leiden. In § 2 is hierop al ingegaan. De gebiedsgerichte aanpak draagt derhalve in algemene zin bij aan de realisatie van de doelstellingen van de Grondwaterrichtlijn. Dit neemt niet weg dat enige specifieke bepalingen van deze richtlijn hier nog wel nadere aandacht verdienen, met name de artikelen 5 en 6 van de Grondwaterrichtlijn.

Ingevolge artikel 5, vijfde lid, moeten maatregelen worden genomen om de verspreiding van verontreinigende stoffen via het grondwater (de verontreinigingspluim) te voorkomen. De bedoeling hiervan is de algemene toestand van het desbetreffende grondwaterlichaam te beschermen. Daarbij gaat het om alle aangetroffen verontreinigende

stoffen. Voorkomen moet worden dat deze stoffen een risico vormen voor de menselijke gezondheid en het milieu. Bovendien moeten volgens artikel 5, vijfde lid, verontreinigingspluimen worden gemonitord. Hiermee wordt gecontroleerd dat de verontreinigende stoffen zich niet verspreiden. De gebiedsgerichte aanpak is er bij uitstek op gericht de verspreiding van verontreinigingspluimen vanuit het verontreinigde gebied tegen te gaan. Monitoring is een belangrijk onderdeel van deze aanpak. De gebiedsgerichte aanpak draagt dus bij aan de implementatie van artikel 5, vijfde lid.

De resultaten van de in artikel 5, vijfde lid, van de Grondwatterrichtlijn voorgeschreven trendbeoordelingen van verontreinigingspluimen moeten worden vermeld in de overeenkomstig artikel 13 van de Kaderrichtlijn water in te dienen stroomgebiedbeheerplannen. Deze verplichting is reeds omgezet en heeft daarom geen plaats gekregen in dit wetsvoorstel. De omzetting is geschied in artikel 4.5, tweede lid, van het Waterbesluit. Hierin staat dat een stroomgebiedbeheerplan de informatie bevat, bedoeld in artikel 5, vijfde lid, van de Grondwatterrichtlijn. Een stroomgebiedbeheerplan maakt blijkens artikel 4.1, derde lid, juncto artikel 1.1, eerste lid, van de Waterwet deel uit van het nationale waterplan. Volgens artikel 3.4, tweede en derde lid, van het Waterbesluit en artikel 3.8 van de Waterregeling zijn de betrokken bestuursorganen verplicht om aan de Minister van Infrastructuur en Milieu de gegevens te verstrekken, die in het stroomgebiedbeheerplan moeten worden opgenomen. Deze gegevens moeten elektronisch worden verstrekt via het KRW-portaal (website: <http://krw.ncqi.nl>). Dit is verder uitgewerkt in de «Geannoteerde inhoudsopgave SGBP».

Artikel 6, eerste lid, van de Grondwatterrichtlijn verbiedt het inbrengen van verontreinigende stoffen in het grondwater. Het verschil met artikel 5, vijfde lid, is dat de stoffen zich in de situaties waarin artikel 6, eerste lid, van toepassing is, nog niet in het grondwater bevinden, terwijl het in artikel 5, vijfde lid, gaat om situaties waarin de verontreiniging het grondwater reeds heeft bereikt en zich via het grondwater kan verspreiden. Dit blijkt uit een door de Europese Commissie opgesteld richtsnoer voor de interpretatie en toepassing van de grondwatterrichtlijn¹. Artikel 6, eerste lid, heeft, zo wordt in hetzelfde richtsnoer gesteld, ook betrekking op historische verontreiniging die in het grondwater kan terechtkomen².

De bedoeling van artikel 6, eerste lid, is het voorkomen van «verslechtering» van de kwaliteit van het grondwater. Niet elke molecule van een verontreinigende stof die in het grondwater terechtkomt, is echter aan te merken als een verontreiniging³. Het richtsnoer spreekt van een «significante toename van de concentratie van een verontreinigende stof in het grondwater». Enige toename van de concentraties boven het natuurlijke achtergrondniveau van de stof in het grondwater kan worden toegestaan⁴.

Artikel 6, eerste lid, geldt ook indien het grondwater al verontreinigd is geraakt, in die zin dat ook dan het inbrengen van nieuwe verontreiniging in het grondwater moet worden voorkomen. Door saneringsmaatregelen, afbraak, verspreiding moet dan geleidelijk een verbetering van de grondwaterkwaliteit worden bereikt. Deze verbetering zou teniet worden gedaan indien nieuwe verontreiniging zou worden toegestaan⁵.

De gebiedsgerichte aanpak sluit hierbij aan doordat enerzijds, in overeenstemming met artikel 5, vijfde lid, de verspreiding van verontreinigingspluimen wordt tegengegaan, maar anderzijds, in overeenstemming met

¹ CIS Guidance Document No. 18 on Groundwaterstatus and Trend Assessment, 2009, o.a. p. 21.

² CIS Guidance Document No. 17 on preventing or limiting direct and indirect inputs in the context of the Groundwater Directive 2006/118/EG, o.a. p. 21. Zie ook de voorbeelden op p. 38, onder 6.

³ Guidance No. 17, p. 11.

⁴ Guidance No. 17, p. 15/16. Zie ook p. 33. Hier wordt opgemerkt dat, bij wijze van *de minimis* voorziening, verwaarloosbare lozingen van verontreinigende stoffen in het grondwater zijn toegestaan.

⁵ Guidance No. 18, p. 8.

artikel 6, eerste lid, van de richtlijn, ook de aanpak van de verontreinigingsbron een essentieel onderdeel van de aanpak is.

Op het verbod van artikel 6, eerste lid, zijn uitzonderingen mogelijk. Deze uitzonderingen staan in artikel 6, derde lid. Ingevolge deze bepaling kunnen de lidstaten beslissen dat in de Grondwaterrichtlijn voorgescreven maatregelen niet gelden voor – onder meer – de inbreng van verontreinigende stoffen die:

- b) door de bevoegde autoriteiten wordt beschouwd als voorkomend in een hoeveelheid of concentratie die zo klein is dat enig onmiddellijk of toekomstig gevaar van achteruitgang van de kwaliteit van het ontvangende grondwater uitgesloten is;
- e) door de bevoegde autoriteiten wordt geacht technisch niet te voorkomen of te beperken te zijn zonder gebruik te maken van:
 - ii) onevenredig kostbare maatregelen om hoeveelheden verontreinigende stoffen uit vervuilde bodem of ondergrond te verwijderen, of anderszins te zorgen dat insijpeling daarvan kan worden beheerst.

Doorgaans zal er geen reden zijn om op deze uitzonderingsmogelijkheden een beroep te doen. De gebiedsgerichte aanpak beoogt er immers juist mede toe te leiden dat de bronzone wordt gesaneerd, zodat er geen nieuwe verontreinigingen in het grondwater meer worden ingebracht. De Grondwaterrichtlijn verplicht niet tot het nemen van maatregelen om lokale verontreinigingen van het grondwater te saneren, maar richt zich op trendomkering, en is daarom gericht tegen de verspreiding en verslechtering van de bestaande situatie. Bij de gebiedsgerichte aanpak is van dit laatste geen sprake.

Voor zover de historische verontreiniging reeds in de bodem aanwezig is maar het grondwater nog niet heeft bereikt, kan het nodig zijn van de uitzonderingen van art. 6, derde lid, gebruik te maken, met name van onderdeel e, ii). Het zal namelijk doorgaans zeer kostbaar zijn om de verontreiniging die zich reeds in de bodem bevindt, op te ruimen. De kosten staan in geen verhouding tot het doel dat hiermee zou worden gediend. De gebiedsgerichte aanpak zorgt er wel voor dat de verontreiniging wordt beheerst. Voor zover het gebied bijzondere functies vervult die door de verontreiniging kunnen worden bedreigd, kan de afweging tussen de kosten van de maatregelen enerzijds en de opbrengst daarvan anderzijds, anders uitpakken. Daarom maken maatregelen om te voorkomen dat bijzondere functies door voortschrijdende verontreiniging worden bedreigd, nadrukkelijk deel uit van de doelstellingen van de gebiedsgerichte aanpak, zoals in het voorgaande reeds is aangegeven. Ook vanuit dit perspectief gezien heeft de gebiedsgerichte aanpak voordelen.

Er kan in het kader van de vaststelling van het plan voor alle verontreinigingen in het gebied in één overheidsbesluit een beroep op de toepasselijke uitzonderingsgrond worden gedaan. Momenteel vindt een dergelijk beroep plaats voor (clusters van) afzonderlijke gevallen van (significante) grondwaterverontreiniging in het kader van de verschillende Wbb-beschikkingen die hierop betrekking hebben.

De provincie draagt de uiteindelijke verantwoordelijkheid dat aan de vereisten van de Kaderrichtlijn water en de Grondwaterrichtlijn inzake de grondwaterkwaliteit wordt voldaan, maar is daarvoor afhankelijk van de medewerking van de gemeenten. Daarover kunnen in het kader van de opstelling van het regionale waterplan, het beheerplan of het monitoringprogramma afspraken worden gemaakt.

De provincie zal allereerst in kaart moeten brengen welke relevante diffuse en lokale verontreinigingen en verontreinigingspluimen zich op

haar grondgebied bevinden en op welke wijze de monitoring van de eventuele verspreiding van die verontreinigingen plaatsvindt. De provincie kan hierbij gebruik maken van de informatie die zij reeds in het kader van de Wet bodembescherming verkrijgt. Deze informatie moet worden verwerkt in het regionale waterplan, omdat in dat plan moet worden aangegeven welke maatregelen zullen worden genomen om ervoor te zorgen dat de doelstellingen van artikel 4 van de Kaderrichtlijn water worden verwezenlijkt. Een verwijzing naar de bodemsaneringsprogramma's die door de provincie zelf dan wel de betrokken gemeenten zijn opgesteld, is daarvoor voldoende. De gebiedsgerichte aanpak zal voortbouwen op deze reeds bestaande taken.

5. De relatie tot enige andere regelingen

Bedrijvenregeling

Het Besluit financiële bepalingen bodemsanering, gebaseerd op artikel 76j van de Wbb, bevat een subsidieregeling voor de aanpak van ernstige historische bodemverontreiniging op bedrijfsterreinen. Dit is de zogenoemde «Bedrijvenregeling». De regeling is gericht op eigenaren en erfpachters van in gebruik zijnde en blijvende bedrijfsterreinen. De aanmeldingstermijn voor de Bedrijvenregeling liep tot 1 januari 2008.

Er is een begin gemaakt met een evaluatie van de Bedrijvenregeling. In dat kader zal worden gezien in hoeverre deze regeling van toepassing zal zijn op saneringsplichtigen die participeren in de gebiedsgerichte aanpak.

Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken en de Regeling beperkingenregistratie Wet bodembescherming

Een besluit waarbij een verontreiniging wordt opgenomen in het plan voor een gebiedsgerichte aanpak, zal niet worden aangemerkt als een beperkingenbesluit als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, onder 1°, van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken. Percelen die zich bevinden binnen een gebied waar is gekozen voor een gebiedsgerichte aanpak zullen derhalve niet als gevolg van dat besluit een aantekening krijgen in de beperkingenregistratie. Voor de meeste kopers is een verontreiniging in het (diepere) grondwater niet van belang, zodat een aantekening hiervan slechts leidt tot een stigma waarvoor geen goede grond aanwezig is. Een koper die wel belang heeft bij de kwaliteit van grondwater moet actief informatie vragen.

Crisis- en herstelwet

Dit wetsvoorstel laat de toepassing van de bepalingen van de Crisis- en herstelwet voor ontwikkelingsgebieden of bepaalde projecten onverlet.

Staatssteun

Dit wetsvoorstel voor een gebiedsgerichte aanpak van verontreinigd grondwater kan leiden tot staatssteun in het kader van de artikelen 107 t/m 109 van het Verdrag tot Werking van de Europese Unie (VWEU). Het wetsvoorstel gaat er van uit dat de sanering van de bronzone door de saneringsplichtige wordt aangepakt. De (rest)verontreiniging in het grondwater wordt overgedragen aan de gebiedsbeheerder, vorm te geven als een publieke organisatie. De zorg voor een goede kwaliteit van het grondwater is namelijk een publieke taak. Het wetsvoorstel gaat er nadrukkelijk vanuit dat bij deze overdracht door de saneringsplichtige een geldsbedrag (afkoopsom) voor het beheer van het verontreinigde gebied aan het bevoegd gezag Wbb wordt betaald.

Aanmeldingsplichtige staatssteun kan worden voorkomen door op gebiedsniveau zodanige afspraken te maken tussen saneringsplichtigen en bevoegd gezag Wbb dat voldaan wordt aan de voorwaarden van de «Verordening betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag op de-minimissteun» (PbEU 2006, L 379) dan wel de de-minimisverordeningen op het gebied van de primaire productie van landbouwproducten en de visserijsector. Dit betreft: Verordening 1535/2007 van de Commissie van 20 december 2007 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op de-minimissteun in de landbouwproductiesector en Verordening 875/2007 van 24 juli 2007 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op de-minimissteun in de visserijsector en tot wijziging van Verordening 1860/2004.

Als de bijdrage van de overheid aan de gebiedsgerichte sanering ten goede komt aan een saneringsplichtige die kwalificeert als onderneming in Europeesrechtelijke zin en de bijdrage hoger is dan de op grond van genoemde verordeningen vastgestelde maximumbedragen, zal de bevoegde gezagsinstantie ingevolge artikel 108, derde lid, van het VWEU een aanmelding wegens staatssteun bij de Europese Commissie – via het Coördinatiepunt staatssteun voor decentrale overheden bij het ministerie van BZK – moeten indienen. Het is krachtens de verordeningen en de communautaire richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming (PbEU 2008, C82/01) niet toegestaan de bijdrage voor dezelfde begunstigde op te knippen in kleinere bedragen om zodoende wel onder het toegestane bedrag te blijven.

II. Inhoudelijke aspecten van het wetsvoorstel

6. Inleiding

Hierboven is reeds ingegaan op het beperkte, faciliterende karakter van dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel is vooral bedoeld om een aantal lopende en in voorbereiding zijnde initiatieven te faciliteren. Steeds zal het gaan om initiatieven die uit anderen hoofde en in goede samenwerking tussen betrokkenen tot stand zijn gekomen, en behoefte hebben aan facilitering. Het wetsvoorstel bevat immers geen sturingsinstrumenten die gericht zijn op het in gang zetten van initiatieven die uit zichzelf niet tot stand komen, of op het dwingen van betrokkenen tot samenwerking.

Het wetsvoorstel regelt de volgende elementen van de gebiedsgerichte aanpak:

- Het afbakenen van het begrip «gebiedsgerichte aanpak»;
- De doeleinden van de gebiedsgerichte aanpak, en de criteria die gelden voor het instellen van deze aanpak in een bepaald gebied;
- De rolverdeling (initiatiefnemer en bevoegd gezag);
- Het plan voor de gebiedsgerichte aanpak in een bepaald gebied (functie, inhoud en procedure);
- De overname van de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid voor een verontreiniging in het grondwater. Breder: de positie van de saneringsplichtige.

Hierna wordt achtereenvolgens op deze onderwerpen ingegaan.

7. «Gebiedsgerichte aanpak»

7.1 De relatie tot andere vormen van aanpak van grondwaterverontreiniging

Vooraf wordt opgemerkt dat drie vormen van aanpak van bodem- en meer specifiek de diepere grondwaterverontreiniging kunnen worden onderscheiden, ieder met hun eigen bruikbaarheid binnen een gebied. Die bruikbaarheid is door SKB onderzocht¹. Daaruit valt het volgende te concluderen:

De *gevalsgerichte benadering* houdt in dat individuele gevallen van bodemverontreiniging worden aangepakt. Een gevalsgerichte aanpak van grondwaterverontreinigingen binnen een gebied is mogelijk indien de verschillende verontreinigingssituaties afzonderlijk zijn te benaderen (technisch, organisatorisch, juridisch en financieel) en het gebied in omvang beperkt is (tot circa 10 ha).

Bij de *clusteraanpak* wordt een aantal individuele gevallen gebundeld. Een clusteraanpak voor grondwaterverontreinigingen blijkt in de praktijk haalbaar te zijn voor gebieden kleiner dan circa 25 ha en als het om een beperkt aantal gevallen gaat (10 à 15, waarvan enkele dominant zijn).

De *gebiedsgerichte aanpak* richt zich op het in samenhang saneren/beheren van grondwaterverontreiniging in een bepaald afgebakend gebied. Voor grotere gebieden met meerdere verontreinigingen en mogelijk ook nog onbekende verontreinigingssituaties lijkt een gebiedsgerichte aanpak de meest aangewezen strategie te zijn.

Zoals aangegeven, zal de gebiedsgerichte aanpak op termijn een volwaardig alternatief worden naast de bestaande gevals- en clustergerichte aanpak, bedoeld voor de gevallen waarin de gevals- en clustergerichte aanpak niet de meest aangewezen strategie zijn.

7.2 Gerichtheid van de gebiedsgerichte aanpak

Bij de «gebiedsgerichte aanpak» gaat het om «de sanering van meerdere verontreinigingen van het diepere grondwater in een daartoe aangewezen gebied». Zoals blijkt uit het voorgestelde artikel 55c van de Wbb, zal het daarbij gaan om een aantal gevallen van verontreiniging in het diepere grondwater in een gebied die zodanig gemengd zijn of gemengd kunnen raken dat deze gevallen voor de toepassing van deze wet moeilijk ten opzichte van elkaar zijn af te bakenen. Het behoeft niet te gaan om alle gevallen binnen het gebied. Voldoende is dat een relevant aantal gevallen door elkaar loopt. Met de term «gemengd zijn of kunnen raken» wordt aangegeven dat het ook kan gaan om gevallen waarvan de verontreiniging nog niet gemengd is geraakt, maar dat wel kan gebeuren. Daarbij valt vooral te denken aan de situatie waarin de aanpak van de verontreiniging zou leiden tot bewegingen waardoor de vermenging alsnog optreedt.

Daarnaast komt het voor dat ook «losliggende pluimen» binnen het aangewezen gebied voor een gebiedsgerichte aanpak in aanmerking komen. Immers binnen het aangewezen gebied kunnen activiteiten voorkomen die sterk van invloed zijn op het gedrag van de verspreiding van de pluimen. Te denken hierbij valt aan de invloed van WKO en grondwaterpeilbeheer. De afstand van onderlinge beïnvloeding hangt af van het betrokken grondwatersysteem maar kan duizenden meters bedragen. Losse pluimen in een groot gebied hangen dan al snel samen.

¹ SKB, «Verontreinigd grondwater ... van een gevalsgerichte aanpak naar gebiedsgericht beheer ...», Mei 2008».

De gebiedsgerichte aanpak beschouwt de pluimen echter niet afzonderlijk, maar richt zich op de betrokken grondwatermassa als geheel. Het grondwatersysteem binnen het gebied wordt als geheel beheerd.

De gebiedsgerichte aanpak is niet rechtstreeks gericht op het saneren van de bronzones, maar beoogt wel degelijk om de aanpak van die zones te bevorderen. Dat volgt reeds uit het feit dat de gebiedsgerichte aanpak stagnatie in de bodemsanering wil wegnemen. Meer in concreto zullen bijvoorbeeld met de saneringsplichtige die wil participeren in de gebiedsgerichte aanpak, afspraken worden gemaakt over de aanpak van zijn bronzone. Het belang van aanpak van de bronzones is evident. Het gaat er immers om te voorkomen dat verontreinigende stoffen het grondwater blijven bereiken. Zie ook § 11.

7.3 Het gebied

De gebiedsgerichte aanpak heeft betrekking op «een daartoe aangewezen gebied». Een onderscheid kan worden gemaakt tussen twee facetten van het gebied:

- Een bepaald bodemvolume in de ondergrond, waarin zich het diepere grondwater bevindt. Op dit bodemvolume richten zich de maatregelen die behoren bij de gebiedsgerichte aanpak. De bovenkant van het bodemvolume is begrensd door de omvang van de bronzones;
- Een bepaalde oppervlakte op maaiveldniveau die in het terrein zou kunnen worden aangegeven, hierna ook aangeduid als het geografische gebied. De maatregelen betreffen mede de bescherming van functies op maaiveldniveau. Voorts bevinden de betrokken saneringsplichtigen zich binnen de hier bedoelde oppervlakte.

Er is derhalve zowel sprake van een driedimensionale afbakening (het bodemvolume) als van een tweedimensionale afbakening (de afbakening van het geografische gebied op maaiveldniveau).

Hierbij moet goed voor ogen worden gehouden dat de sanerings-/beheersmaatregelen die worden getroffen in het kader van de gebiedsgerichte aanpak, zich richten op het saneren/beheren van verontreinigingen in het bodemvolume waarin het diepere grondwater zich bevindt (de pluimen). De maatregelen zijn dus niet gericht op de sanering van de verontreiniging in de bronzones. Op de sanering van de bronzones blijven de reguliere regels van de Wbb van toepassing. Overigens zijn uitzonderingen op deze tweedeling mogelijk in die zin dat het bevoegd gezag ook een bronzone meeneemt in zijn werkzaamheden (zie ook § 11.2). In elk geval geldt dat de gebiedsgerichte aanpak mede de aanpak van de bronzones wil bevorderen, zoals in § 7.2 al is aangegeven.

Gezien de grote mate van diversiteit in situaties waarvoor de gebiedsgerichte aanpak kan gelden, wordt «het gebied» niet gedefinieerd. Ook geeft het wetsvoorstel geen criteria voor het bepalen van de begrenzing van een gebied. Er wordt geen onder- of bovengrens voor de oppervlakte van het beheersgebied gedefinieerd en ook niet voor de diepte van waaraf en tot waar de gebiedsgerichte aanpak zich zal uitstrekken. Dit maakt het mogelijk om in de praktijk zo veel als nodig maatwerk te leveren.

Voor de afbakening van het gebied in tweedimensionale zin zal met name kunnen worden aangesloten bij de ruimtelijke ontwikkelingen in een geografisch gebied. Er kunnen echter grote verschillen zijn in de mate van ruimtelijke ontwikkelingen. Ook geldt dat verschillen aanwezig kunnen zijn in het type geografisch gebied waarvoor de gebiedsgerichte aanpak moet gaan gelden, met als voornaamste onderscheid stedelijk en landelijk gebied. Dit laatste betekent dat het schaalniveau in concrete situaties sterk kan verschillen.

In driedimensionale zin is bepalend dat het maatregelenpakket in het kader van de gebiedsgerichte aanpak betrekking heeft op het bodemvolume onder de bronzone.

In de concrete situatie van een bepaald gebied is een heldere scheiding van bronzone en pluim cruciaal, in verband met overeen te komen verplichtingen. In generieke termen zal de afbakening worden aangegeven in het plan voor de gebiedsgerichte aanpak. Voor de afbakening op het niveau van de individuele verontreiniging zijn ook andere instrumenten beschikbaar. Ten eerste kan de overeenkomst worden genoemd, waarin de medewerking van een saneringsplichtige wordt geregeld. Ten tweede kan worden gewezen op de afbakening van het deel van het geval van verontreiniging dat zich in de bronzone bevindt, die overeenkomstig de reguliere saneringsregels zal geschieden. Daarmee komt vast te liggen voor welk deel van de verontreiniging de saneringsplichtige gehouden blijft aan de reguliere saneringsregels van de Wet bodembescherming.

7.4 De te beschermen functies

De gebiedsgerichte aanpak is gericht op de bescherming van bepaalde functies. Tot de te beschermen functies behoren in elk geval de «kwetsbare objecten» zoals die zijn aangeduid in de Circulaire bodemsanering 2009. Dat betreft:

- intrekgebieden van de in het kader van de Kaderrichtlijn Water aangewezen grondwaterwinningen bestemd voor menselijke consumptie;
- bodemvolumes, oppervlaktewater/waterbodembodem vallend binnen of onderdeel uitmakend van: schelpdierwateren, water voor zalm- en karperachtigen, zwemwater en Natura2000-gebieden;
- bodemvolumes waaraan in de huidige of toekomstige situatie een bijzondere kwaliteit wordt toegekend zoals ecologisch waardevolle gebieden, strategische drinkwaterreserves of bijvoorbeeld de bodem onder woonwijken. Gemeenten en provincies kunnen deze bodemvolumes met de status van kwetsbaar object vastleggen;
- gebieden met kwel.

Tot deze «kwetsbare objecten» behoren in elk geval de beschermde gebieden zoals deze zijn opgenomen in de stroomgebiedbeheerplannen. Juist hier wordt dus weer de verbinding gelegd met de waterplannen.

Daarnaast kunnen in het beheerplan nog andere te beschermen functies worden aangegeven. Te denken valt bijvoorbeeld aan de (rechtmatige) benutting van het grondwater (oppompen van grondwater of WKO-installaties). Indien het gaat om bestaande of nieuwe functies die een bepaalde kwaliteit van het grondwater vergen, kunnen zij mede als te beschermen functie in de gebiedsgerichte aanpak worden betrokken. De functies die door middel van genoemde maatregelen worden beschermd, kunnen zich bevinden in alle bodemlagen en op maaiveldniveau.

7.5 De deelnemers (saneringsplichtigen)

Binnen het gebied bevinden zich de eigenaren en anderen in wier bodem zich een geval van verontreiniging bevindt. Een deel van hen zal door de initiatiefnemer worden uitgenodigd om mee te werken aan de gebiedsgerichte aanpak, of kunnen aan de initiatiefnemer een verzoek tot participatie doen.

In het algemeen zal de initiatiefnemer een aanbod tot participatie doen, of een verzoek tot participatie in overweging nemen, indien het gaat om een geval van verontreiniging met een hoog verspreidingsrisico. In het

algemeen zullen dat gevallen zijn die zijn aangemerkt als ernstig en spoedeisend, of waarvan aannemelijk is dat zij bij verder onderzoek ernstig en spoedeisend zouden blijken. Medewerking van degenen in wier bodem zich een dergelijk geval bevindt, is in verband met het mobiele karakter van de verontreiniging van groot belang.

Bovendien mag worden verwacht dat juist deze personen in het bijzonder interesse zullen hebben om te participeren, omdat zij – ingevolge de reguliere saneringsregels van de Wbb – verplicht zijn of zouden kunnen worden om de bodem te saneren. Het betreft hier degenen aan wie krachtens artikel 43 van de Wbb met betrekking tot de betrokken verontreiniging een bevel kan worden gegeven of op wie een verplichting tot sanering van een bedrijfsterrein als bedoeld in artikel 55b van de Wbb van toepassing is. In de context van de gebiedsgerichte aanpak behoeft het niet te gaan om een persoon van wie vaststaat dat de verplichting op hem rust of aan hem kan worden opgelegd. Een redelijke aanname dat dit het geval is, is als regel voldoende. Deze categorie van personen wordt in deze memorie van toelichting aangeduid als de «saneringsplichtigen» (zie ook § 1.3).

Overigens worden in het wetsvoorstel ter zake geen beperkingen gesteld. Het is dan ook niet uitgesloten dat ook een ernstig, niet-spoedgeval aan de gebiedsgerichte aanpak meedoet. Wel zal het in het algemeen gaan om historische gevallen van verontreiniging (ontstaan vóór 1 januari 1987). Dat volgt uit de omstandigheid dat de artikelen 13 en 27 van de Wbb in het wetsvoorstel niet buiten toepassing worden verklaard. Voor nieuwe gevallen van verontreiniging (van na 1 januari 1987) blijft artikel 27 van de Wbb, in verbinding met artikel 13 van de Wbb, dus onverkort van toepassing. Het onderhavige wetsvoorstel sluit evenwel niet uit dat de pluim van een «nieuw geval» toch wordt meegenomen in de gebiedsgerichte aanpak. Door de aanwezige omvangrijke en complexe verontreinigingssituatie van het grondwater kan het geven van invulling aan de herstellplicht met betrekking tot het grondwater namelijk op grote praktische bezwaren stuiten en/of tot niet realistische oplossingen leiden. Dit zal met name het geval zijn voor reeds geruime tijd in de bodem aanwezige «nieuwe» verontreinigingen. In dergelijke bijzondere situaties kan het in de rede liggen om ze toch te laten meelopen met de gebiedsgerichte aanpak van het verontreinigde grondwater. Indien een dergelijke situatie zich voordoet, dan zullen met de veroorzaker aparte afspraken moeten worden gemaakt over de realisatie van het «hersteldoel». De voor het gebied vastgestelde aanpak van het verontreinigde grondwater geldt daarbij als vertrekpunt. Dergelijke afspraken kunnen niet worden gemaakt voor de bronzone van nieuwe verontreinigingen en evenmin voor toekomstige gevallen van verontreiniging. Laatst genoemde verontreinigingen zullen onverwijld moeten worden aangepakt.

Voor ernstige en spoedeisende verontreinigingen waarvoor een (langlopende) sanering reeds in uitvoering is op het moment dat de gebiedsgerichte aanpak voor het verontreinigde grondwater wordt ingesteld, geldt dat de aanpak ervan kan worden ondergebracht bij de gebiedsgerichte aanpak. Dit geldt ook voor verontreinigingen waarvoor de sanering nog niet is gestart, maar waar wel al een beschikking «ernst en spoed» is afgegeven.

Reeds gesaneerde verontreinigingen waarvoor nazorgverplichtingen gelden, kunnen een vervolg krijgen binnen het regime van de gebiedsgerichte aanpak van verontreinigd grondwater. Nazorgplichtigen worden dus ook in de gelegenheid gesteld om aan de gebiedsgerichte aanpak van verontreinigd grondwater deel te nemen.

Opgemerkt wordt nog dat er ten aanzien van een bepaalde verontreiniging meer dan één saneringsplichtige kan zijn. Zie het derde lid van artikel 43 van de Wbb. In het algemeen zal de initiatiefnemer zich naar verwachting richten tot de eigenaar of erfpachter van het terrein waarin zich een bronzone bevindt, waaruit zich een pluim in het grondwater uitstrekt.

8. Criteria voor instelling van een gebiedsgerichte aanpak; doelstellingen van de gebiedsgerichte aanpak

8.1 De criteria voor instelling

In het wetsvoorstel zijn de criteria geformuleerd waaraan wordt getoetst of kan worden overgegaan tot de instelling van een gebiedsgerichte aanpak in een bepaald gebied. Zij strekken ertoe dat tot een gebiedsgerichte aanpak wordt besloten in die gevallen waarin een gevalsgericte of clusteraanpak geen uitkomst bieden. Daarom moet het in elk geval gaan om gevallen van verontreiniging in het diepere grondwater die zodanig gemengd zijn of gemengd kunnen raken dat deze gevallen voor de toepassing van de Wbb niet ten opzichte van elkaar zijn af te bakenen.

Voorts dient te zijn voldaan aan ten minste één van de volgende criteria:

- a. wenselijk geachte ruimtelijke ontwikkelingen en andere plannen voor ontwikkeling van het gebied worden belemmerd,
- b. het treffen van maatregelen ter voorkoming van verspreiding van verontreiniging buiten het gebied dreigt achterwege te blijven of kan niet op doelmatige of kosteneffectieve wijze plaatsvinden, of
- c. andere bijzondere omstandigheden maken een gebiedsgerichte aanpak wenselijk.

Het derde criterium heeft het karakter van een vangnet voor gevallen die door de beide andere criteria niet worden bestreken.

Of aan deze criteria is voldaan, is afhankelijk van het oordeel van het bevoegd gezag Wbb.

8.2 De doelstellingen

De gebiedsgerichte aanpak beoogt een belangrijke stimulans te vormen om grondwaterverontreiniging aan te pakken en tot (deel)sanering van bronzones en herontwikkeling van de betrokken locaties te komen. Hoewel de gebiedsgerichte aanpak gericht is op het diepere grondwater, beoogt zij wel degelijk mede het saneren van de bronzones te bevorderen. In deze zin is er van een brede doelstelling sprake.

In concrete termen van grondwaterkwaliteit is bij de gebiedsgerichte aanpak essentieel dat de risico's van verspreiding van de verontreiniging zich niet of zo min mogelijk buiten het gebied voordoen. Op basis van monitoringgegevens zal bepaald worden, of en zo ja, wanneer er zal worden ingegrepen. De aanvaarding van een zekere mate van verspreiding van verontreinigingen binnen het gebied mag er niet toe leiden dat buiten het gebied onaanvaardbare risico's ontstaan.

Binnen het gebied staat de bescherming van bepaalde functies van, op en in de bodem centraal. De te bereiken kwaliteit van het grondwater dient daarop te zijn afgestemd. Zolang daaraan is voldaan, bestaat in principe geen noodzaak tot het treffen van (verdergaande) saneringsmaatregelen. Dat laat onverlet dat het bevoegd gezag wel kan kiezen voor een verdergaande doelstelling. Vaak zal tevens worden beoogd om op termijn een verbetering van de grondwaterkwaliteit binnen het gebied te bereiken.

8.3 Relatie tot de doelstellingen van het ruimtelijk en waterbeleid

Het wetsvoorstel heeft formeel een sectorale inslag, als uitvloeisel van het feit dat regeling plaats vindt in de Wbb. De nieuwe regels zullen evenwel functioneren binnen een integrale ruimtelijke context (duurzame gebiedsontwikkeling), en binnen de context van de waterregelgeving. Dit blijkt zowel uit de doelstellingen van de gebiedsgerichte aanpak, die functiegerelateerd zijn (artikel 55c, tweede lid, onder b), als uit het feit dat het plan moet passen binnen de relevante ruimtelijke en waterplannen (artikel 55e, tweede lid, onder d).

In de doeleinden van de gebiedsgerichte aanpak is een centrale plaats ingeruimd voor het mogelijk maken van bestaande en wenselijk geachte ruimtelijke functies. Inzet is dus de kwaliteit van het grondwater in relatie tot de omgeving waarin het grondwater zich bevindt. Dat laat onverlet dat evenzeer milieudoelstellingen een rol spelen. Ten minste geldt dat voor de kwaliteit van het grondwater aan de grenzen van het gebied; daarnaast kunnen ook voor de kwaliteit van het grondwater binnen het gebied doelstellingen worden geformuleerd. Vaak zullen dat doelstellingen zijn voor de langere termijn.

Omdat de gebiedsgerichte aanpak van de grondwaterverontreiniging is gericht op het beschermen van bestaande en beoogde functies in het gebied, volgt het plan voor de gebiedsgerichte aanpak systematisch op de ruimtelijke planning. In de ruimtelijke plannen worden immers de functies in het gebied aangegeven. Daarom zal een herziening van ruimtelijke plannen ook (kunnen) leiden tot een aanpassing van het plan voor de gebiedsgerichte aanpak. Hierbij moet vooral worden gedacht aan structuurvisies en bestemmingsplannen die betrekking hebben op het gebied.

Hieruit moet echter niet worden afgeleid dat het vaststellen van het plan voor de gebiedsgerichte aanpak ook in de tijd zou moeten plaatsvinden *na* vaststelling van de ruimtelijke planning. Vaak zullen de ruimtelijke planvorming en de ontwikkeling van het beheerplan voor het grondwater hand in hand gaan. Feitelijk kan het beheerplan voor het grondwater ook deel uitmaken van een breder ruimtelijk plan, al blijft de procedure van de Wbb op het beheerplan van toepassing. Dit is temeer belangrijk omdat er ook een omgekeerde relatie is: als een bepaalde grondwaterkwaliteit ter plaatse niet of niet met redelijke middelen kan worden verwekelijkt, zal de planning van nieuwe functies op die realiteit moeten worden afgestemd. Een integraal planproces verdient daarom de voorkeur.

Een overeenkomstige relatie bestaat met betrekking tot de waterregelgeving. De gebiedsgerichte aanpak mag geen afbreuk doen aan de doelstellingen van het waterbeleid, en biedt daar zoveel mogelijk ondersteuning voor. Met name moet zij passen binnen het grondwaterbeheer in brede zin, zoals dat in de waterplannen is neergelegd. De waterplannen hebben wel een breder bereik, omdat zij zich richten op grondwaterlichamen. Daarbij gaat het om een grondwatermassa die groter zal zijn dan het grondwater binnen het gebied in de zin van de Wbb. Doordat als hoofdregel geldt dat de gebiedsgerichte aanpak niet mag leiden tot verspreiding van verontreiniging buiten het gebied, is het bereiken van de grondwaterdoelstellingen uit de waterplannen in principe gewaarborgd. Binnen het gebied in de zin van de Wbb zal waar nodig een beroep worden gedaan op de uitzonderingsclausules van de Grondwaterrichtlijn.

De gebiedsgerichte aanpak van de grondwaterverontreiniging is slechts een onderdeel van het grondwaterbeheer in een bepaald gebied. Het grondwaterbeheer in brede zin (voor gebieden waar ook ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden) zal in het algemeen tot stand komen binnen verschillende wettelijke kaders. Zo wordt het voor stedelijke gebieden meer en meer als noodzakelijk gezien om het gewenste gebruik van de ondergrond te betrekken bij de ruimtelijke ordening. Door het weloverwogen toekennen, combineren en/of op elkaar afstemmen van functies in de ondergrond, zoals grondwaterbenutting, ondergronds bouwen en benutting van bodemenergie, en dit als zodanig vast te leggen, kunnen de ondergrond en het daarin aanwezige grondwater optimaal en duurzaam worden benut. De ruimtelijke structuurvisies van provincies en gemeenten bieden (in de toekomst) een goed kader om aanwezige beleidsvoor-nemens met betrekking tot de ondergrond vast te leggen.

Andere kaders waarbinnen grondwaterbelangen in brede zin specifiek aan de orde komen, zijn de provinciale waterplannen en de verbrede gemeentelijke rioleringsplannen (GRP+) dan wel de gemeentelijke waterplannen, maar ook provinciale en gemeentelijke bodemvisies. Voor stedelijk gebied bieden de GRP's een goede mogelijkheid om beleid en uitvoering van grondwaterkwantiteitbeheer en grondwaterkwaliteitbeheer in samenhang vorm te geven.

De volgende figuur, ontleend aan de handreiking Gebiedsgerichte aanpak, geeft een beeld van een situatie waarin het plan voor de gebiedsgerichte aanpak is ingebed in een breder gebiedsplan.



9. De initiatiefnemer en het bevoegd gezag

Inleiding

Zoals aangegeven in § 6, is het wetsvoorstel gericht op het faciliteren van initiatieven die uit anderen hoofde en in goede samenwerking tussen betrokkenen tot stand zijn gekomen.

Initiatieven zullen vooral daar ontstaan waar binnen een geografisch gebied ruimtelijke ontwikkelingen van enige schaalgrootte plaatsvinden. Het afstemmen van de aanpak van grondwaterverontreiniging op die ontwikkelingen zal dan vaak onderdeel zijn van de bredere plannen voor

het geografische gebied. Als regel zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de regie van gebiedsontwikkeling. Het initiatief tot een gebiedsgerichte aanpak van verontreinigingen in het grondwater zal dan ook veelal uitgaan van een gemeente. Het kan zowel een bevoegd gezag gemeente als een andere gemeente betreffen.

Uit het belang van de samenhang met de ruimtelijke ontwikkeling zou kunnen worden afgeleid dat het initiatief altijd zou moeten uitgaan van burgemeester en wethouders. Toch is voor die beperking niet gekozen. Het is ook denkbaar dat er een gebiedsgerichte aanpak van verontreinigd grondwater komt waarbij niet of nauwelijks ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden. De mogelijkheid is open gehouden dat bijvoorbeeld een waterschap dan als initiatiefnemer fungeert. Gedeputeerde staten behouden voorts in het gewijzigde wetsvoorstel de bevoegdheid de gebiedsgerichte aanpak zelf ter hand te nemen.

Als een gemeentelijk of ander bestuursorgaan het initiatief neemt, zal dat leiden tot overleg tussen de betrokken overheden (inclusief het bevoegd gezag Wbb als dat niet zelf de initiatiefnemer is), uitmondend in een convenant of een vergelijkbaar document. Dit accent op samenwerking sluit aan bij het rapport «Verslag bestuurlijke pilots grondwaterbeheer», dat in juni 2008 is uitgebracht door de Commissie Grondwaterbeheer van het Nationaal Water Overleg (NWO), voorheen het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water. De commissie had als taak om voorstellen te doen voor grondwaterbeheer vanwege de nieuwe rollen en taken van de waterschappen en de gemeenten. De commissie doet hierover een aantal aanbevelingen aan de koepelorganisaties IPO, VNG en UvW. Kern van de bevindingen is dat integraal grondwaterbeheer vorm wordt gegeven door bestuurlijke samenwerking tussen de bevoegde bestuursorganen, zodanig dat vraagstukken gezamenlijk worden aangepakt.

De gewenste samenwerking laat onverlet dat de toedeling van de bevoegdheden voor de gebiedsgerichte aanpak wel in de Wbb moet worden geregeld. Maar het is goed om hierbij in gedachten te houden dat het gaat om het sluitstuk van een – informeel maar belangrijk – bestuurlijk voorproces.

Bij het toekennen van de bevoegdheden in het wetsvoorstel zijn twee belangrijke uitgangspunten gehanteerd.

Ten eerste was een uitgangspunt dat geen wijziging in bevoegd gezag Wbb plaatsvindt. Het bevoegd gezag blijft dus bij gedeputeerde staten, en in de bevoegd gezag gemeenten bij burgemeester en wethouders. Het feit dat de gebiedsgerichte aanpak kan worden voorbereid en uitgevoerd door een ander bestuursorgaan dan het bevoegd gezag Wbb, is hierop geen inbreuk. Het bevoegd gezag Wbb heeft in het kader van de reguliere saneringsregels vooral een toetsende rol. De eigenlijke sanering geschiedt als regel door anderen. Ook in het onderhavige wetsvoorstel heeft het bevoegd gezag Wbb een toetsende rol. Weliswaar kan het bevoegd gezag Wbb ook besluiten om de gebiedsgerichte aanpak zelf ter hand te nemen, maar dat is niet anders dan in de reguliere saneringsregels, waar het bevoegd gezag Wbb onder omstandigheden ook een sanering zelf ter hand kan nemen.

Ten tweede was een uitgangspunt dat er een voldoende mate van samenhang moet zijn tussen de planning van de gebiedsontwikkeling en het plannen van de aanpak van de verontreinigingen in het grondwater in het betrokken gebied. Omdat de gebiedsontwikkeling, zoals aangegeven, veelal in handen ligt van de gemeente, indiceert dit een rol van de gemeente bij de gebiedsgerichte aanpak, zowel bevoegd gezag gemeenten

als andere gemeenten. In de niet-bevoegd gezag gemeenten diende dus een balans te worden gevonden tussen de positie van gedeputeerde staten als bevoegd gezag Wbb enerzijds en de positie van de gemeente als planvormer anderzijds. Aan deze balans is vorm gegeven door het maken van een onderscheid tussen het bevoegd gezag Wbb en de initiatiefnemer.

Het onderscheid tussen bevoegd gezag Wbb en initiatiefnemer is aldus uitgewerkt. Ieder bestuursorgaan, waaronder dus burgemeester en wethouders, kan het initiatief nemen tot het instellen van een gebiedsgerichte aanpak. Deze initiatiefnemer stelt ook het plan vast voor de gebiedsgerichte aanpak in het gebied, en voert dit plan ook uit. Het bevoegd gezag Wbb heeft een toetsende rol. Dat gezag beslist of de gebiedsgerichte aanpak er komt, en moeten ook instemmen met het plan.

Overigens kunnen de functies van initiatiefnemer en bevoegd gezag Wbb in één bestuursorgaan samenvallen. Dat is het geval als het bevoegd gezag Wbb besluit de gebiedsgerichte aanpak zelf ter hand te nemen. Daarop wordt hierna apart teruggekomen.

In het kader van de voorbereiding van het wetsvoorstel is gezien of privaatrechtelijke rechtspersonen eveneens de bevoegdheid zouden kunnen krijgen om een gebiedsgerichte aanpak te initiëren en uit te voeren. Te denken valt dan aan een specifiek bedrijf of aan een privaatrechtelijk samenwerkingsverband van bedrijven in een bepaald gebied. Maar ook kan het gaan om een privaatrechtelijk vormgegeven havenbedrijf. Voor het openstellen van deze mogelijkheid is niet gekozen. Daarbij heeft een rol gespeeld dat de privaatrechtelijke rechtspersoon tevens de publiekrechtelijke vrijwaring zou moeten afgeven, en dus de verantwoordelijkheid voor de betrokken pluimen zou moeten overnemen. De privaatrechtelijke rechtspersoon zou dus beschikkingen gaan afgeven. Bovendien heeft een rol gespeeld dat de gebiedsgerichte aanpak zich uitstrekt over een lange reeks van jaren. Het is niet altijd gemakkelijk om een voldoende mate van continuïteit te garanderen over zoveel jaren als het een privaatrechtelijke rechtspersoon betreft. Verder is mogelijk niet altijd gewaarborgd dat permanent voldoende kwaliteit aanwezig is voor het goed uitvoeren van de gebiedsgerichte aanpak. Ten slotte heeft meegewogen dat privaatrechtelijke rechtspersonen ook zonder initiatiefbevoegdheid een substantiële rol kunnen vervullen in de gebiedsgerichte aanpak. Bij een privaatrechtelijke rechtspersoon kunnen namelijk feitelijke werkzaamheden worden ondergebracht. Ten aanzien van privaatrechtelijke rechtspersonen die aan de overheid zijn gerelateerd, kan ook mandaat mogelijkheden bieden.

Van de kant van het bedrijfsleven is de vraag gesteld op welke wijze zij invloed kunnen hebben op het initiatief of de initiatiefnemer van de gebiedsgerichte aanpak. Naar aanleiding daarvan kan worden opgemerkt dat saneringsplichtigen of andere belanghebbenden zich altijd kunnen wenden tot burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten of een ander in aanmerking komend bestuursorgaan met het verzoek het initiatief te nemen tot een gebiedsgerichte aanpak in een bepaald gebied. Een dergelijke vraag zal zeker als een relevant aantal van de betrokken saneringsplichtigen zich achter een dergelijke vraag stelt, serieus overwogen worden.

In het wetsvoorstel zoals dat aan de Raad van State is voorgelegd, was nog sprake van een andere toedeling van de bevoegdheden. Ook in die eerdere versie beslisten gedeputeerde staten ambtshalve of op verzoek omtrent het instellen van een gebiedsgerichte aanpak in een bepaald gebied. Vervolgens was de hoofdlijn dat gedeputeerde staten het plan

vaststelden en uitvoerden. Zij beschikten echter over ruimhartige mogelijkheden tot delegatie van het vaststellen en/of het uitvoeren van het plan. Aldus konden de taken alsnog geheel of gedeeltelijk bij een ander bestuursorgaan, zoals burgemeester en wethouders, terecht komen. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is deze constructie echter verlaten en luidt het voorstel dat de initiatiefnemer het plan vaststelt en uitvoert; het bevoegd gezag Wbb beslist omtrent instemming met het plan.

Opgemerkt wordt nog dat ook het aangaan van overeenkomsten met de saneringsplichtigen een taak van de initiatiefnemer is. Dergelijke overeenkomsten zijn in het wetsvoorstel niet geregeld. Het burgerlijk recht biedt daarvoor voldoende basis. Deze overeenkomsten zullen worden aangegaan door de rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan behoort dat het plan vaststelt en uitvoert.

Belangrijk is ten slotte dat het bovenstaande betrekking heeft op de formele taken en bevoegdheden. De feitelijke werkzaamheden behoeven niet alle te worden verricht door het bestuursorgaan dat de gebiedsgerichte aanpak uitvoert. Afgesproken kan worden dat een ander bestuursorgaan of een privaatrechtelijke rechtspersoon bepaalde werkzaamheden verricht. Op deze wijze kunnen bijvoorbeeld de provincie, de gemeente en het waterschap samenwerken. Het ligt in de rede dat dit in het plan wordt aangegeven, maar latere afspraken zijn ook mogelijk.

Gebieden waar het bevoegd gezag Wbb niet optreedt als initiatiefnemer

– Gedeputeerde staten als het bevoegd gezag (niet-bevoegd gezaggemeenten)

Zoals aangegeven, kan ieder bestuursorgaan het initiatief nemen tot het instellen van een gebiedsgerichte aanpak. Het bestuursorgaan dat het initiatief neemt, stelt ook het plan voor de gebiedsgerichte aanpak vast, en voert dit plan uit. Bij een gemeentelijk initiatief kan de ontwikkeling van het plan dan worden gecoördineerd met de ontwikkeling van de plannen voor de ontwikkeling van het betrokken gebied. Weliswaar is het zo dat de plannen zullen worden vastgesteld door verschillende gemeentelijke organen, maar dat staat aan afstemming van de voorbereiding van de plannen niet in de weg. Bij een initiatief van een niet-gemeentelijk bestuursorgaan zal in goed overleg met de gemeente worden gehandeld.

Gedeputeerde staten hebben in de huidige wet als het bevoegd gezag Wbb een toetsende rol. Ook in het wetsvoorstel hebben zij een toetsende rol (als zij de gebiedsgerichte aanpak niet zelf ter hand nemen). In de eerste plaats beslissen gedeputeerde staten aan de hand van wettelijke criteria of er inderdaad een gebiedsgerichte aanpak in het desbetreffende gebied komt. Tevens behoeft het plan voor de gebiedsgerichte aanpak hun instemming. Een beslissende stem van gedeputeerde staten ten aanzien van het al dan niet instellen van een gebiedsgerichte aanpak in een gegeven gebied is nodig omdat een gebiedsgerichte aanpak meebrengt dat de reguliere saneringsregels van de Wbb, wat de aanpak van de verontreiniging in het grondwater betreft, terugtreden ten gunste van de specifieke regels die met dit wetsvoorstel worden geïntroduceerd. Het kan niet zo zijn dat de toetsende rol van gedeputeerde staten in het kader van de reguliere saneringsregels zonder goedvinden van gedeputeerde staten zou kunnen wijken voor een afwijkend regime. De constructie van instemming met het plan strookt met de procedure voor het reguliere saneringsplan.

Een reden om de genoemde toetsende bevoegdheden bij gedeputeerde staten te leggen, is voorts gelegen in andere taken van het provinciebestuur. Genoemd kan worden de provinciale verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het grondwater in het kader van de waterregelgeving.

– Burgemeester en wethouders als het bevoegd gezag (bevoegd gezaggemeenten)

In dit geval geldt in grote lijnen hetzelfde als in de situatie waarin gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn. Overigens zal het in een bevoegd gezaggemeente naar verwachting minder vaak voorkomen dat bevoegd gezag Wbb en initiatiefnemer gescheiden zijn.

Samenval van initiatiefnemer en bevoegd gezag

Het onderscheid tussen de rol van initiatiefnemer en bevoegd gezag sluit niet uit dat deze beide functies in één bestuursorgaan samenvallen.

Een dergelijke samenval doet zich voor als het bevoegd gezag Wbb besluit om zelf het initiatief te nemen tot het instellen van een gebiedsgerichte aanpak in een bepaald gebied, en zij deze aanpak in dat gebied dus ook zelf gaan uitvoeren. Deze mogelijkheid wordt in het wetsvoorstel opgehouden. De procedure ziet er dan iets anders uit. Het besluit tot het instellen van de gebiedsgerichte aanpak wordt ambtshalve genomen, en dus niet op verzoek, en voor het plan geldt geen instemmingsprocedure.

10. Het plan

Voor een gebiedsgerichte aanpak in een bepaald gebied wordt een plan vastgesteld. Dit «beheerplan» komt in de plaats van de (deel)saneringsplannen die anders zouden moeten worden opgesteld voor de diverse verontreinigingspluimen in het grondwater binnen het gebied. Het plan is een bijzondere vorm van een saneringsplan in de zin van de Wbb. De term «saneringsplan» is echter vermeden, omdat het plan eigen kenmerken vertoont.

Omdat de doelstellingen van een gebiedsgerichte aanpak anders zijn dan bij een normale sanering, zijn ook de maatregelen die genomen moeten worden anders. Ten aanzien van het grondwater zal het naar verwachting vooral gaan om monitoring en, waar nodig, het oppompen en reinigen van het grondwater. In verband daarmee is bovendien ander – en minder – onderzoek nodig bij de voorbereiding van de maatregelen. Evenmin spelen de kwalificaties «ernst» en «spoed» een rol, omdat het grondwater dient te voldoen aan de toepasselijke normen. Voorts is de tijdshorizon anders, aangezien de gebiedsgerichte aanpak over een langere termijn zal plaatsvinden dan een individuele sanering. Daardoor neemt «nazorg» bij de gebiedsgerichte aanpak geen afzonderlijke plaats in, zoals in de reguliere saneringsregels wel het geval is.

Ook is de status van het beheerplan anders. Het plan biedt het kader voor de gebiedsgerichte aanpak. Dit betekent dat de verontreinigingen in het diepere grondwater worden aangepakt overeenkomstig het plan. Dit geldt voor alle verontreinigingen in het diepere grondwater in het desbetreffende gebied. Voor de saneringsplichtigen zijn er eveneens gevolgen. De reguliere saneringsregels gelden voor hen niet langer.

Het beheerplan neemt daarbij voor de aanpak van verontreinigingen in het diepere grondwater de plaats in van artikel 29 en de paragrafen 3 en 3a van hoofdstuk IV van de Wbb. Al deze verontreinigingen zullen dus worden aangepakt overeenkomstig het plan. Ook voor de betrokken

saneringsplichtigen heeft het plan gevolgen, maar alleen indien hun verontreiniging in het plan is opgenomen. Is dat het geval, dan heeft de initiatiefnemer de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid voor die verontreiniging overgenomen. Wat de in het plan opgenomen verontreinigingen in het diepere grondwater betreft, zijn de reguliere saneringsregels dus niet meer op de betrokken saneringsplichtigen van toepassing. Zolang verontreinigingen in het diepere grondwater niet in het plan zijn opgenomen, blijven de reguliere saneringsregels op de betrokken saneringsplichtigen van toepassing.

In artikel 55e, tweede lid, wordt de minimum-inhoud van het plan aangegeven. Het gaat om de doelstellingen die met de gebiedsgerichte aanpak moeten worden bereikt in en aan de randen van het gebied, de voor het bereiken van die doelstellingen gestelde termijnen, de met het oog op die doelstellingen te treffen maatregelen, en een begroting. Verder moet het onderzoek worden beschreven dat aan het plan ten grondslag ligt, en moet de relatie tot de relevante ruimtelijke en waterplannen worden aangegeven. Ook zal in het plan zo nodig een beroep op een toepasselijke uitzonderingsgrond in de Grondwatterrichtlijn worden gedaan (zie § 4). Voorts zullen in het plan verontreinigingen worden opgenomen waarvoor het bevoegd gezag de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid overneemt (artikel 55g). Ook de toedeling van de uitvoerende werkzaamheden zal een plaats in het plan krijgen. Dat is relevant als de initiatiefnemer het uitvoerende werk niet volledig zelf doet (zie ook § 9). Aanbeveling verdient voorts om in het plan al een overzicht op te nemen van aanvullende of vervangende maatregelen die in aanmerking komen indien de doelstellingen niet of niet tijdig worden bereikt. Dat kan een planwijzigingsprocedure voorkomen.

11. De uitvoering van het plan en de overname van de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid voor een verontreiniging in het grondwater

11.1 Algemeen

Nadat de planprocedure is afgerond, vormt het beheerplan het kader voor de aanpak van de verontreinigingen in het grondwater. Die aanpak beperkt zich niet tot bepaalde verontreinigingspluimen, maar is gericht op de kwaliteit van de betrokken grondwatermassa in haar totaliteit. In het plan zijn daarvoor doeleinden opgenomen, met name voor de situatie aan de grenzen aan het gebied en ter plaatse van kwetsbare objecten. De te treffen maatregelen moeten leiden tot het bereiken van die doelstellingen binnen de gestelde termijnen. Tussentijds zal – door monitoring en evaluatie – worden gevolgd of de doeleinden inderdaad volgens plan binnen bereik komen. Zo nodig worden aanvullende maatregelen ingezet. Mogelijk zijn deze al in het plan opgenomen. Is dat niet het geval, dan zullen zij alsnog via een wijziging van het plan worden toegevoegd.

In zoverre is het betrokken bestuursorgaan niet afhankelijk van de medewerking van de betrokken saneringsplichtigen in het gebied. Niettemin is het verwerven van die medewerking van groot belang. Dat heeft uiteraard een financiële achtergrond. De kosten van de gebiedsgerichte aanpak kunnen en mogen niet ten laste blijven van het bestuursorgaan, reeds omdat daarmee in strijd gekomen met het beginsel dat de vervuiler betaalt, en eventueel zelfs van staatssteun sprake zou kunnen zijn. Bovendien is de gebiedsgerichte aanpak voor alle betrokkenen doelmatiger. Als de grondwatermassa samenhangend door middel van maatregelen wordt aangepakt, zijn individuele saneringsoperaties niet doelmatig en mogelijk ook complicerend. Het verdient dan ook de voorkeur dat de saneringsplichtigen de aanpak van de verontreiniging in

het grondwater formeel overlaten aan het bestuursorgaan dat de gebiedsgerichte aanpak uitvoert. In praktische termen mag worden verwacht dat de gebiedsgerichte aanpak ter hand kan worden genomen als een substantieel deel van de betrokkenen zijn medewerking verleent.

De vraag is bezien in hoeverre het wenselijk of nodig zou zijn om saneringsplichtigen te kunnen verplichten tot medewerking aan een gebiedsgerichte aanpak, of althans tot het voldoen van een financiële bijdrage. In de volgende fase van de ontwikkeling van de gebiedsgerichte aanpak komt deze vraag in elk geval aan de orde. In het kader van dit wetsvoorstel gaan dergelijke ingrijpende instrumenten nog te ver.

Voor de duidelijkheid wordt opgemerkt dat uit de instelling van een gebiedsgerichte aanpak op zichzelf niet voortvloeit dat de saneringsplichtige is bevrijd van zijn verantwoordelijkheid voor de aanpak van zijn verontreiniging in het grondwater. Hij blijft niet alleen bevoegd om die verontreiniging zelf aan te pakken, maar is daar onder omstandigheden ook toe verplicht. Het bevoegd gezag Wbb kan daartoe de reguliere saneringsregels van de Wbb inzetten. Wil de saneringsplichtige van zijn verantwoordelijkheid voor de pluim bevrijd worden, dan is meer nodig. Daarop wordt ingegaan in de volgende paragraaf.

11.2 Publiekrechtelijke vrijwaring

Medewerking aan een gebiedsgerichte aanpak is dus vrijwillig, maar het wetsvoorstel behelst wel een belangrijke stimulans voor de saneringsplichtigen om te participeren in de gebiedsgerichte aanpak. Zoals aangegeven, bevrijdt een gebiedsgerichte aanpak op zichzelf de saneringsplichtigen niet van hun verantwoordelijkheid voor de aanpak van hun verontreiniging in het grondwater. Door mee te werken aan de gebiedsgerichte aanpak, kunnen de saneringsplichtigen echter wel formeel bevrijd worden van die verantwoordelijkheid. Dat heeft voor de saneringsplichtige een aantal voordelen. Met name kan hij goedkoper uit zijn. Bovendien drukt de verontreiniging van het grondwater niet langer op het perceel. Zijn verantwoordelijkheid wordt beperkt tot de aanpak van de bronzone. Als gezegd, staat deze «publiekrechtelijke vrijwaring» ter beschikking aan de saneringsplichtige die zijn medewerking verleent. Tot de medewerking behoort het betalen van een financiële bijdrage ter dekking van de kosten van de gebiedsgerichte aanpak, en een afspraak omtrent de aanpak van de bronzone.

De intentie is om te komen tot afspraken met de saneringsplichtigen over hun participatie in de gebiedsgerichte aanpak. Die afspraken wordt vastgelegd in een privaatrechtelijke overeenkomst. Deze overeenkomsten zijn in het wetsvoorstel niet geregeld. Het burgerlijk recht biedt daarvoor voldoende basis. Het kan zowel gaan om een raamovereenkomst met alle saneringsplichtigen, al dan niet bij nadere overeenkomst uitgewerkt voor elke individuele deelnemer, als om een reeks van individuele overeenkomsten.

Uitgaande van vrijwillige medewerking en financiering is de (privaatrechtelijke) overeenkomst een goed en afdoend instrument. De overeenkomst is ook het instrument bij uitstek om in deze situatie invulling te geven aan de behoefte aan maatwerk. Dat is belangrijk omdat iedere verontreiniging anders is, en dus ook de positie van elke saneringsplichtige anders is. Als de verdere ontwikkeling van de gebiedsgerichte aanpak aan de orde komt, zal de wenselijkheid van een meer volledig publiekrechtelijke regeling, met een verplichtend karakter, nader worden bezien.

De eigenlijke vrijwaring wordt overigens wel gegeven door middel van een publiekrechtelijke handeling. Als de overeenkomst is aangegaan, zal het betrokken bestuursorgaan de betrokken verontreiniging opnemen in het plan voor de gebiedsgerichte aanpak. Die opname in het plan heeft het karakter van een beschikking (zie § 12). Pas daaruit vloeit de «publiekrechtelijke vrijwaring» voort. Zodra die opname in het plan onherroepelijk is geworden, is de verantwoordelijkheid voor de aanpak van die verontreiniging in het grondwater overgegaan naar de uitvoerder van de gebiedsgerichte aanpak. Deze overgang is definitief en werkt ook tegenover de rechtsopvolgers van de saneringsplichtige. Opname in het plan kan zowel geschieden bij de voorbereiding van het plan als na vaststelling van het plan. In het eerste geval gaat de verantwoordelijkheid over zodra het plan is vastgesteld en onherroepelijk is geworden. In het tweede geval gaat de verantwoordelijkheid over zodra de betrokken wijziging van het plan onherroepelijk is geworden.

De publiekrechtelijke vrijwaring betreft doorgaans de pluim, maar het wetsvoorstel sluit niet uit dat het bestuursorgaan dat het plan vaststelt, een geval van verontreiniging in zijn geheel overneemt, inclusief de bronzone. Dit geschiedt dan binnen het kader van de reguliere regels van de Wbb. In bepaalde gevallen kan deze volledige overname van het geval van verontreiniging de voorkeur genieten, bijvoorbeeld als de afbakening tussen bronzone en pluim niet valt te maken.

De niet meewerkende saneringsplichtige blijft overeenkomstig de reguliere saneringsregels verantwoordelijk voor zijn gehele geval van verontreiniging, dus zowel de bronzone als de pluim. Hieruit volgt dat de niet-meewerkende saneringsplichtige bij het uit te voeren onderzoek ook het diepere grondwater (de pluim) zal moeten betrekken. Het onderzoek naar de pluim zal concreter moeten zijn dan bij medewerking aan de gebiedsgerichte aanpak, en is daardoor complex en dus duurder als gevolg van de naar verwachting aanwezige andere verontreinigingen. Het zal daardoor deels gebaseerd moeten worden op inschattingen door experts. In de beschikking «ernst en spoed» kunnen dan «voorwaarden» worden opgenomen over de aanpak van de bronzone en die van de pluim rekening houdend met de specifieke situatie en de ingestelde gebiedsgerichte aanpak van het verontreinigde grondwater.

12. Procedures en rechtsbescherming

Inleiding

In deze paragraaf wordt ingegaan op het rechtskarakter en de voorbereiding van de beslissing inzake de instelling van een gebiedsgerichte aanpak, de beslissing tot de vaststelling van het plan, en de beslissing omtrent de instemming met het plan. In het verlengde van de vraag naar het rechtskarakter van de beslissing wordt tevens de vraag gezien of het gaat om een besluit dat vatbaar is voor bezwaar en beroep. Uiteindelijk beslist overigens de rechter over het rechtskarakter van deze beslissingen.

De beslissingen omtrent het instellen van een gebiedsgerichte aanpak

De beslissing van het bevoegd gezag Wbb omtrent het instellen van een gebiedsgerichte aanpak in een daarbij aangeduid gebied heeft het karakter van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). De aanwijzing van het gebied wijzigt de status van het gebied, waarin het te vergelijken is met de aanwijzing van een gebied ex artikel 10a, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998. Ingevolge jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is bij de aanwijzing van een dergelijk gebied sprake van een besluit.

Het besluit valt niet onder de uitzonderingsbepalingen van artikel 8.2 van de Awb (uitzonderingen op de bevoegdheid om in beroep te komen bij de bestuursrechter). Meer in het bijzonder is het besluit concreet genoeg om geen algemeen verbindend voorschrift te zijn. Het besluit is hierdoor vatbaar voor beroep. Deze statuswijziging van een gebied kan behalve ambtshalve ook op verzoek van een ander bestuursorgaan in gang worden gezet. Het al dan niet voldoen aan het verzoek is een beslissing op een aanvraag tot het nemen van een besluit en is dus eveneens een besluit dat vatbaar is voor beroep.

De beslissing van het bevoegd gezag Wbb inzake het instellen van een gebiedsgerichte aanpak in een bepaald gebied heeft het karakter van een toetsing aan de doelstellingen van het derde lid van artikel 55c. Toepassing van afdeling 3.4 van de Awb is daarvoor niet voorgeschreven.

Het voorgaande laat onverlet dat het aan het bevoegd gezag Wbb vrij staat de procedure te bepalen. Daarbij kan dat bevoegd gezag alsnog kiezen voor toepassing van afdeling 3.4 van de Awb. Wel zal steeds moeten worden afgewogen of een dergelijke verlenging van de procedu- retijd zich verdraagt met de behoefte aan voortgang bij de ontwikkeling van het betrokken gebied, en of een dergelijke verlenging nodig is, mede gelet op eerdere inspraak.

Beslissing tot vaststelling van het plan

De vaststelling van het plan door de initiatiefnemer (mogelijk tevens bevoegd gezag Wbb), bedoeld in artikel 55d van de Wbb zoals voorgesteld, betreft een besluit in de zin van de Awb. Het plan vormt het bindende kader voor de uitvoering van de gebiedsgerichte aanpak. Het vaststellen van het plan heeft tot gevolg dat de verontreinigingen in het diepere grondwater in het betrokken gebied worden aangepakt met toepassing van de specifieke regels die dit wetsvoorstel introduceert. Bovendien geldt voor in het plan opgenomen verontreinigingen in het diepere grondwater dat de betrokken saneringsplichtigen, voor wat die verontreinigingen betreft, niet meer zijn onderworpen aan de saneringsbepalingen van artikel 29 en de paragrafen 3 en 3a van hoofdstuk IV van de Wbb.

Het besluitkarakter hoeft echter niet te zijn verbonden aan alle onderdelen van het plan. Niet het plan als zodanig is een besluit, maar in het plan kunnen een of meer besluiten zijn opgenomen. Het besluitkarakter is in elk geval eigen aan alle concrete onderdelen van het plan die de inhoud van de gebiedsgerichte aanpak uitmaken, zoals de nadere afbakening van het gebied, de doelstellingen van de aanpak, en de tot het bereiken van die doelstellingen te nemen maatregelen, inclusief de planning en de monitoring. In het geval van opname van een of meer verontreinigingen in het plan – hetzij bij het vaststellen van het plan (artikel 55e, eerste lid), hetzij in de vorm van een toevoeging aan het vastgestelde plan (artikel 55g, tweede lid) – gaat het om een beschikking, dan wel een bundel van beschikkingen. Onderdelen van het plan die nadere uitvoeringsbesluiten vergen of louter als toelichting dienen, ontberen echter rechtsgevolg en het karakter van besluit.

De voorbereiding van de beslissing tot vaststelling van het plan geschiedt met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb. Reden hiervoor is dat het opstellen en vaststellen van het plan het centrale deel van het besluitvormingsproces vormt. Daarop hoort dan ook de inspraak te zijn gericht. Daarbij komt dat het plan vaak zal worden ontwikkeld in samenhang met de ontwikkeling van een gemeentelijk ruimtelijk plan waarbij tevens inspraak plaatsvindt. Overigens moet de toepassing van de procedure van

afdeling 3.4 van de Awb worden gezien in het licht van het overleg tussen de betrokken overheden, uitmondend in een convenant of een vergelijkbaar document (zie § 9). De procedure van afdeling 3.4 van de Awb is dan vooral het formele sluitstuk van een langer lopend proces.

De toepassing van afdeling 3.4 Awb vindt echter niet plaats op een wijziging van het plan die slechts betrekking heeft op de toevoeging van verontreinigingen aan het reeds vastgestelde plan. Het gaat hierbij om een wijziging van het bestaande plan waarbij de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid voor de verontreiniging wordt overgenomen en derhalve hoofdzakelijk de relatie tussen het betrokken bestuursorgaan en de betrokken saneringsplichtige wordt geraakt. Toepassing van afdeling 3.4 van de Awb zou daarom onevenredig zwaar zijn. Ook de instemmingsprocedure is dan niet van toepassing. Het bestuursorgaan dat het plan vaststelt, stelt het bevoegd gezag Wbb op de hoogte van een dergelijke wijziging van het plan. Gezien het feit dat de gebiedsgerichte aanpak de toepassing van artikel 29, alsmede de paragrafen 3 en 3a van hoofdstuk IV, van de Wbb uitsluit, behoort het bevoegd gezag Wbb immers op de hoogte te blijven van de positie van de verontreinigingen in haar ambtsgebied. Uiteraard kan deze mededeling achterwege blijven in het geval dat het bevoegd gezag Wbb zelf het plan heeft vastgesteld.

De in het plan vervatte besluiten vallen niet onder de uitzonderingsbepalingen van artikel 8.2 van de Awb, en zijn daarom vatbaar voor beroep. Op het voorbereiden van het plan is afdeling 3.4 van toepassing, waardoor geen aan het beroep voorafgaand bezwaar hoeft te worden gemaakt (artikel 7:1, eerste lid, onder d, van de Awb).

Beslissing omtrent instemming met het plan

De inwerkingtreding van het plan behoeft de instemming van het bevoegd gezag Wbb in het geval het plan niet door dat bevoegd gezag zelf, maar door een ander bestuursorgaan wordt vastgesteld. De instemming kan achterwege blijven voor de inwerkingtreding van wijzigingen van het plan die zich beperken tot toevoeging van één of meer verontreinigingen aan het plan.

Het besluit inzake het verlenen van instemming is aan te merken als een goedkeuring in de zin van artikel 10:25 Awb. De regels van de Awb omtrent goedkeuring zijn derhalve van toepassing. Zo volgt uit het eerste lid van artikel 10:29 Awb dat een besluit alleen gedeeltelijk kan worden goedgekeurd indien gedeeltelijke inwerkingtreding strookt met aard en inhoud van het besluit. Bij het beheerplan ligt een dergelijke gedeeltelijke goedkeuring niet in de rede, omdat het plan bestaat uit een samenhangend geheel van maatregelen om een bepaalde kwaliteit van de grondwatermassa in haar totaliteit te bereiken.

De goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht, of indien het bevoegd gezag Wbb het voldoende aannemelijk acht dat de gebiedsgerichte aanpak niet zal voldoen aan de doelstellingen van artikel 55c, tweede lid, de inhoudsvereisten van artikel 55e, tweede lid, of de regels die zijn gesteld op grond van artikel 55h, aanhef en onder b en c (artikel 10:27 Awb en het voorgestelde 55f van artikel I, onderdeel D, van het wetsvoorstel). Deze bevoegdheid om de goedkeuring te onthouden heeft geen verplichtend karakter. Het is aan het bevoegd gezag Wbb om te oordelen of de strijd met het recht of artikel 55c, tweede lid, zwaarwegend genoeg is om de goedkeuring te onthouden.

Het besluit omtrent de instemming met het plan wordt binnen 13 weken na de verzending ter goedkeuring bekend gemaakt aan het bestuursorgaan dat het aan goedkeuring onderworpen besluit op grond van artikel 55e, eerste lid, onder a, heeft genomen. Van deze algemene termijn van artikel 10:31 Awb wordt derhalve niet afgeweken.

Indien het bevoegd gezag Wbb met het plan instemt, kan zowel tegen het besluit tot vaststelling van het plan als tegen het instemmingsbesluit beroep worden ingesteld. Hierbij is van belang dat het derde lid van artikel 6:8 van de Awb bepaalt dat de beroepstermijn begint te lopen vanaf de dag na de dag waarop het goedkeuringsbesluit op de voorgeschreven wijze bekend is gemaakt. Dit betekent dat pas ná de instemming van het bevoegd gezag Wbb beroep kan worden ingesteld tegen het plan. Er is dus één beroepstermijn voor het besluit tot vaststelling van het plan en voor het besluit tot instemming met het plan.

Voorts is artikel 7.1, eerste lid, onderdeel c, van de Awb van belang. Omdat het besluit omtrent de instemming met het plan een goedkeuring of een weigering daarvan inhoudt, behoeft geen bezwaarprocedure te worden gevolgd. Er kan terstond beroep worden ingesteld.

Het beroep waarvan in deze paragraaf sprake is, wordt ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (artikel 87 Wbb en hoofdstuk 20 van de Wet milieubeheer).

De term «instemming» is in de tekst van artikel 55f gebruikt, omdat deze term ook in het kader van het reguliere saneringsplan wordt gehanteerd.

13. De verhouding tussen de nieuwe en de reguliere saneringsregels van de Wbb

13.1 Toepasselijke voorschriften van de Wbb in het gebied

Zoals aangegeven in § 10, geschiedt de gebiedsgerichte aanpak conform het daartoe opgestelde beheerplan en niet volgens de reguliere saneringsregels. Deze «wisseling van regiem» geldt voor de uitvoering van de gebiedsgerichte aanpak door de bestuursorganen die het plan vaststellen en uitvoeren. Voor anderen heeft deze wisseling van regiem althans in eerste instantie geen betekenis. Pas als een saneringsplichtige medewerkt aan de gebiedsgerichte aanpak, gaat er voor hem iets veranderen. Met name kan hij de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid voor de pluim overdragen. Hij is dan voor het pluimgedeelte van de verontreiniging niet meer gebonden aan artikel 29 en de paragrafen 3 en 3a van hoofdstuk IV van de Wbb. In het algemeen zal de meewerkende saneringsplichtige daarbij wel verantwoordelijk blijven voor de sanering van de bronzone.

Op de sanering van de bronzone zijn de reguliere saneringsregels van de Wbb van toepassing. Deze sanering zal in juridische zin het karakter hebben van een deelsanering (artikel 40 van de Wbb). Dit vloeit voort uit het feit dat de saneringsplichtige met de bronzone slechts een deel van het totale geval van verontreiniging aanpakt; hij doet immers niets aan de pluim. Het begrip «deelsanering» heeft hier wel een andere kleur dan bij een sanering die geheel overeenkomstig de reguliere saneringsregels verloopt. In het kader van de gebiedsgerichte aanpak behelst de «deelsanering» van de bronzone namelijk een volwaardige sanering van de gehele bronzone.

In andere situaties heeft het begrip «deelsanering» daarentegen betrekking op de aanpak van een deel van de bronzone, bijvoorbeeld ten behoeve van een bouwactiviteit. Een ander deel van de verontreiniging in de bronzone blijft dan onaangepakt.

De meldingsplicht van artikel 28 van de Wbb wordt niet uitgezonderd. Wie een meldingsplichtige handeling verricht als bedoeld in dat artikel, zal dus een melding moeten doen, ongeacht of ter plaatse een gebiedsgerichte aanpak is ingesteld. Naar aanleiding van de melding zijn de reguliere saneringsregels van toepassing. Dit geldt ook voor de saneringsplichtige die medewerking heeft verleend aan de gebiedsgerichte aanpak, en in het kader daarvan de verantwoordelijkheid voor de pluim heeft overgedragen. Voor deze saneringsplichtige zal het niet meer gaan om de aanpak van de pluim, omdat hij de verantwoordelijkheid daarvoor heeft overgedragen. Toch kan het voorkomen dat ook hij een melding moet doen die betrekking heeft op het grondwater, bijvoorbeeld als hij grondwater zou willen gaan onttrekken.

Het staat de saneringsplichtigen in het gebied vrij om al dan niet mee te werken aan een gebiedsgerichte aanpak. Ziet een saneringsplichtige af van medewerking, dan blijven de reguliere saneringsregels van de Wbb onverkort op hem van toepassing, dus ook ten aanzien van de pluim. Als de reguliere saneringsregels van de Wbb van toepassing zijn, geldt ook het sturingsinstrumentarium dat tot die regels behoort, zoals de mogelijkheid om een saneringsbevel te geven. Die bevoegdheid berust conform de reguliere saneringsregels bij het bevoegd gezag Wbb. De regels voor de gebiedsgerichte aanpak brengen daar geen verandering in. Zie voor de niet-meewerkende saneringsplichtige verder § 11.2.

13.2 De rol van de gevalsdefinitie

De zogenoemde gevalsdefinitie vormt een centraal element binnen de reguliere saneringsregels van de Wbb. Hiermee wordt bedoeld op het begrip «geval van verontreiniging» dat is omschreven in artikel 1 van de Wbb. In dit wetsvoorstel is de rol van de gevalsdefinitie in het kader van de gebiedsgerichte aanpak teruggebracht tot werkbare proporties. In verband hiermee wordt in de artikelen niet gesproken over «geval van verontreiniging» maar over «verontreiniging».

In de eerste plaats is het besluit tot het instellen van een gebiedsgerichte aanpak in een bepaald gebied niet afhankelijk van een afbakening van de desbetreffende gevallen van verontreiniging. Voldoende is dat sprake is van meerdere verontreinigingen in het diepere grondwater die gemengd zijn of kunnen raken. Anders dan de gevalsafbakening, is altijd na te gaan of aan deze omstandigheid is voldaan. Bovendien is minder onderzoek nodig om een dergelijke (dreigende) vermenging aan te tonen.

In de tweede plaats is ook de uitvoering van de gebiedsgerichte aanpak niet afhankelijk van duidelijkheid omtrent de begrenzing van de individuele gevallen. De betrokken grondwatermassa staat centraal. Daartoe zal worden gemonitord in en aan de grenzen van het gebied. Deze monitoring staat los van de vraag welke gevallen hebben geleid tot welke verontreiniging, en kan daardoor relatief beperkt blijven.

In de derde plaats is bekendheid met de gevalsafbakening evenmin nodig om te bepalen welke saneringsplichtigen wel en niet in de gelegenheid zullen worden gesteld om te participeren in de gebiedsgerichte aanpak. Met name wordt niet voorgeschreven dat het alleen gaat om degenen die saneringsplichtig zijn voor een ernstig en spoedgeval, of om gevallen waarop de regeling voor bedrijfsterreinen van toepassing is. Weliswaar is het de beleidsmatige inzet de saneringsplichtigen te benaderen die aan deze voorwaarden voldoen, maar een redelijk vermoeden dat hieraan is voldaan, is voldoende. Ook hier kan dus worden volstaan met onderzoek dat indicatieve resultaten geeft, en is een juridisch volwaardige gevalsafbakening en -beoordeling niet nodig.

Hetzelfde geldt voor het aangaan van een overeenkomst met een saneringsplichtige. In een dergelijk arrangement kan ook worden volstaan met een indicatieve afbakening tussen bronzone en pluim. Criterium zal daar in de praktijk zijn welke mate van detail omtrent die afbakening nodig is om in het arrangement financiële afspraken te kunnen maken.

Als een meewerkende saneringsplichtige overgaat tot de aanpak van zijn bronzone, gaat de gevalsafbakening wel een rol spelen. Op de aanpak van de bronzone zijn de reguliere saneringsregels van de Wbb van toepassing. De aanpak van de bronzone zal het karakter hebben van een deelsanering in de zin van artikel 40 van de Wbb, zoals hierboven is uiteengezet. De betrokkene zal dus zijn deel van het geval moeten afbakenen, met inbegrip van de begrenzing met de pluim in het grondwater. Dit zal in veel gevallen doenlijk zijn, nu de verspreiding van de verontreiniging in het grondwater buiten beschouwing blijft. Het gaat in principe om een gevalsafbakening in de vaste bodem. Niettemin kunnen problemen optreden bij de afbakening tussen bronzone en pluim. Waar die onoverkomelijk zijn, kan de initiatiefnemer besluiten het gehele geval van verontreiniging over te nemen.

De gevalsafbakening blijft voorts van onverkort belang voor de saneringsplichtigen die ervoor kiezen om niet te participeren in de gebiedsgerichte aanpak. Op hun geval van verontreiniging blijven de reguliere saneringsregels van de Wbb van toepassing. Het gehele geval zal dus moeten worden afgebakend, ook in het grondwater. Zoals aangegeven, kan dit een onmogelijkheid blijken. Bij de fundamentele herziening van de Wbb zal hiernaar nader worden gekeken, waarbij de mogelijkheid van verplichte deelname aan de gebiedsgerichte aanpak aan de orde zal zijn.

14. Naleving en handhaving

De verantwoordelijkheid voor het bereiken van de doelstellingen van de gebiedsgerichte aanpak berust bij het bestuursorgaan dat het plan heeft vastgesteld en uitvoert. Hiertoe zal dit bestuursorgaan voorzien in een afdoende vorm van monitoring en evaluatie. Aan de hand van de resultaten daarvan zal het plan zo nodig moeten worden gewijzigd, door daarin andere of aanvullende maatregelen op te nemen (of de doelstellingen bij te stellen). Overigens verdient het aanbeveling in het plan van meet af aan maatregelen te vermelden die zo nodig vervangend of aanvullend zullen worden ingezet. Daarmee kan een procedure tot wijziging van het plan worden vermeden. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen zo nodig regels worden gesteld over monitoring en evaluatie.

Waar het bevoegd gezag Wbb niet zelf de initiatiefnemer is, is de rol van het bevoegd gezag Wbb niet primair toezichthoudend maar faciliterend. Het bevoegd gezag Wbb zal de medewerking geven die nodig is voor het slagen van de gebiedsgerichte aanpak. In de eerste plaats betreft dit de inzet van het instrumentarium waarover het bevoegd gezag Wbb uit anderen hoofde beschikt. Voor gedeputeerde staten kunnen genoemd worden de taken en bevoegdheden in het kader van de waterregelgeving en de vergunningverlening voor open WKO-systemen. In de tweede plaats gaat het om de inzet van het reguliere instrumentarium van de Wbb. De sanering van de bronzone verloopt via de reguliere saneringsregels van de Wbb. Daartoe kan het geven van een saneringsbevel op grond van artikel 43 van de Wbb behoren. Het bestuursorgaan dat de gebiedsgerichte aanpak uitvoert, zal het bevoegd gezag Wbb in voorkomend geval verzoeken om gebruik te maken van de bevoegdheden die het heeft op grond van de reguliere saneringsregels (zoals het saneringsbevel). Ook kan het gaan om handhaving van bepaalde

voorschriften uit de Wbb. Mede met het oog op deze rol van het bevoegd gezag Wbb zal dit gezag naar verwachting actief betrokken zijn bij de voorbereiding van de instelling van een gebiedsgerichte aanpak en van het plan.

Naast deze medewerkende rol is de voornaamste rol van het bevoegd gezag Wbb (dat niet zelf initiatiefnemer is) de toetsing vooraf: is er aanleiding om een gebiedsgerichte aanpak in te stellen, en voldoet het plan aan de eisen? In de uitvoeringsfase, dus na de toetsing, is geen specifieke toezichthoudende of handhavende rol voor het bevoegd gezag Wbb voorzien. Wel gelden de gewone regels. Zo staat de wet er niet aan in de weg dat het bevoegd gezag Wbb toezichtambtenaren aanwijst om toezicht te houden op het bestuursorgaan dat de gebiedsgerichte aanpak uitvoert. Artikel 18.4 van de Wet milieubeheer is ingevolge artikel 95 van de Wbb van toepassing. De vraag is echter of dit in de rede ligt. Veeleer zullen de betrokken overheden van tijd tot tijd bijeenkomen om de voortgang de revue te doen passeren. De periodieke resultaten van de monitoring en de evaluatie van de voortgang van de gebiedsgerichte aanpak kunnen daar een bruikbare basis voor bieden.

Zo'n periodieke samenspraak kan ook voorzien in de vermoedelijke behoefte van het bevoegd gezag Wbb om in algemene termen op de hoogte te zijn van de voortgang van de gebiedsgerichte aanpak. Deze «bestuurlijke interesse» vloeit voort uit de rol die het bevoegd gezag Wbb in de aanvangsfase vervult: dit gezag beslist immers tot het instellen van een gebiedsgerichte aanpak, en beslist ook of aan het plan instemming kan worden verleend.

Indien gedeputeerde staten dan wel burgemeester en wethouders van een bevoegd gezag gemeente zelf de gebiedsgerichte aanpak in een bepaald gebied ter hand nemen, zullen zij hoofdzakelijk ook zelf faciliterend optreden.

III. Andere aspecten van het wetsvoorstel

15. Gevolgen voor het bedrijfsleven en voor de rijksbegroting

Meedoen aan een gebiedsgerichte aanpak biedt duidelijke voordelen aan de saneringsplichtigen in het gebied, en dus ook aan de betrokken bedrijven. Meedoen zal voor een saneringsplichtige veelal voordeliger zijn dan een gevalsgerichte aanpak. Bovendien worden de onzekerheden over de aanpak van de locatie door de saneringsplichtige sterk gereduceerd, waardoor op voorhand een betrouwbare inschatting kan worden gemaakt van de kosten van de sanering. Voorts kan de participerende saneringsplichtige worden gevrijwaard voor verdere aanspraken voor verontreinigingen uit het grondwater. Dit heeft vooral psychologische voordelen doordat een saneringsplichtige dan definitief van de historische bodemverontreiniging af is. Medewerking aan de gebiedsgerichte aanpak kan bovendien bijdragen tot een positieve uitstraling van de betrokkene of van zijn bedrijf, en kan onderdeel zijn van het streven naar maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Met betrokken partijen zal ten aanzien van de aanpak van het grondwater een financieel arrangement («afkoop») worden getroffen, dat veelal voordeliger zal zijn dan in geval van een gevalsgerichte aanpak. Tot dusver blijkt de gebiedsgerichte aanpak gemiddeld 50% kostenreductie op te leveren. Omdat de baten sterk afhankelijk zijn van de eigenschappen van het gebied en van de soort verontreinigingen, is een nauwkeurige inschatting van de totale reductie van de kosten in absolute zin niet te geven.

Studies tonen aan dat er een range van 10% tot 90% kostenvoordeel kan zijn. In een studie van het Rotterdams havenbedrijf heeft men berekend dat de kostenvoordelen naar verwachting 50% zullen bedragen.

De inschatting is dat het merendeel van de bedrijven met mobiele verontreinigingen, gelet op deze voordelen, voldoende prikkels heeft om aan de gebiedsgerichte aanpak mee te doen.

De voordelen voor de rijksbegroting zullen nog beperkt zijn aangezien het in dit wetsvoorstel om een beperkt aantal initiatieven zal gaan. Bovendien komen de baten op de lange termijn.

Met provincies en gemeenten is uitvoerig gediscussieerd over de extra taken en de bijbehorende financiële middelen. Het uitgangspunt is dat gebiedsgerichte aanpak van verontreinigd grondwater goedkoper is dan de gevalsgerichte aanpak. Daarnaast is het uitgangspunt dat de kosten van de gebiedsgerichte aanpak door alle partijen met belangen worden gedragen en op die manier kostendekkend is voor elk gebied. De initiatiefnemer kan hier op basis van bestuurlijke arrangementen met partijen afspraken over maken.

16. Gevolgen voor het milieu

De gebiedsgerichte aanpak heeft voordelen voor het milieu doordat naar verwachting de algehele bodemsanering een positieve impuls krijgt. Hierdoor wordt bijgedragen aan een structurele verbetering van de kwaliteit van het grondwater (trendomkering door vrachtverwijdering bij bronlocaties en door natuurlijke processen). De risico's van in het grondwatersysteem aanwezige verontreinigingen worden systematisch bewaakt en waar nodig voorkomen of weggenomen. Met deze voorwaarde is een zekere verdere verspreiding van historische verontreinigingen in het gebied aanvaardbaar. Belangrijk uitgangspunt blijft dan dat functies in het gebied moeten worden beschermd en de uitstroming van verontreinigingen uit het beheergebied wordt gemonitord en waar nodig beperkt. Tevens worden de kansen voor duurzame (bodem)energie vanuit de ondergrond benut.

Over het wetsvoorstel is het advies ingewonnen van de Technische Commissie Bodem.

De Commissie heeft een positief advies uitgebracht, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Deze voorwaarden zijn overwegend van technische aard, zoals een goede monitoring. De Commissie hecht aan een verplichte aanpak van de bronzone door de saneringsplichtige, omdat verdere verontreiniging vanuit de bronzone moet worden stopgezet (anders «dweilen met de kraan open»).

Deze verplichting zit niet in dit wetsvoorstel omdat het karakter van het voorstel faciliterend is voor de betrokken partijen. Het aspect van extra verplichtingen zal worden meegenomen bij de fundamentele herziening van de Wbb.

17. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De gebiedsgerichte aanpak leidt door het wegnemen van een aantal belemmeringen tot een betere uitvoerbaarheid. De gebiedsgerichte aanpak vraagt wel meer voorbereiding. Er moet een plan komen waarin een visie is opgenomen hoe met de verontreiniging binnen het gebied wordt omgegaan. Het beheerplan moet aansluiten bij bredere planning, zoals een geïntegreerd gebiedsontwikkelingsplan, en dit vereist een zorgvuldige voorbereiding. Overigens neemt het beheerplan wel de plaats in van de afzonderlijke saneringsplannen die volgens de Wbb zouden moeten worden gemaakt voor de betrokken verontreinigingen.

De uitvoerbaarheid wordt voorts verbeterd doordat met name aan de grenzen van het gebied op basis van monitoring beoordeeld kan worden of de verspreiding toelaatbaar is of niet.

De aanpak van de bronzone door de saneringsplichtigen gebeurt conform de huidige wet en daarmee verandert er niets. Wel biedt de gebiedsgerichte aanpak – van restverontreiniging na bronsanering – een extra mogelijkheid om tot haalbare en doelmatige saneringsoplossingen te komen.

18. De voorbereiding van het wetsvoorstel en de begeleiding van de invoering

In het kader van de voorbereiding van het wetsvoorstellen zijn meermalen workshops georganiseerd voor het bedrijfsleven en voor de decentrale overheden. In die workshops is actief gesproken over de gewenste inhoud van het wetsvoorstel, en kon commentaar worden gegeven op concepten voor het wetsvoorstel. Ook hebben diverse overlegorganen commentaar gegeven.

Er bestaat op hoofdlijnen steun voor de introductie van de gebiedsgerichte aanpak. De discussie betrof vooral de gewenste vormgeving ervan. Het karakter van de nieuwe regels (beperkt en faciliterend of meer compleet met ook dwingende elementen) was een belangrijk discussiepunt. Deze discussie heeft mede geleid tot de keuze om de nieuwe regels in twee fasen te introduceren. Ook de doelstellingen van de gebiedsgerichte aanpak gaven veel discussie, met name de na te streven grondwaterkwaliteit binnen het aangewezen gebied. Ook de toedeling van de bevoegdheden, en met name de rol van het provinciaal bestuur, was een punt van actieve aandacht.

Aan de betrokken overheden zal ondersteuning worden geboden bij het werken met de gebiedsgerichte aanpak. De Circulaire bodemsanering zal daartoe worden aangevuld met een onderdeel inzake de gebiedsgerichte aanpak. Voorts is een «handreiking Gebiedsgerichte aanpak» uitgebracht.

IV. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

In artikel 1 van de Wbb wordt een omschrijving ingevoegd van het begrip «gebiedsgerichte aanpak». Bij de gebiedsgerichte aanpak gaat het om «een aanpak die gericht is op de sanering van meerdere verontreinigingen van het diepere grondwater in een daartoe aangewezen gebied». Hierop is reeds uitgebreid ingegaan in het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Bewust wordt gesproken van «verontreinigingen» en niet van «gevallen van verontreiniging». Daarmee wordt aangegeven dat de afbakening van (delen van) gevallen van verontreiniging in de zin van de Wbb in het grondwater niet noodzakelijk is. Die afbakening blijkt in de praktijk vaak onmogelijk. Hierop is al ingegaan in § 13.2.

De termen «saneren» en «het diepere grondwater» zijn reeds toegelicht in § 1.3 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel B

Het woord «nadere» wordt uit de aanhef van artikel 28a van de Wbb geschrapt, omdat nog geen regels zijn gesteld betreffende de onderwerpen genoemd in artikel 28a.

Onderdeel C

Artikel 55b ontbreekt ten onrechte in artikel 48 van de Wbb. Dit onderdeel strekt tot herstel van deze omissie.

Onderdeel D

Artikel 55c

Eerste lid

De bevoegdheid om te beslissen inzake het instellen van een gebiedsgerichte aanpak in een bepaald gebied is toegekend aan het bevoegd gezag Wbb (artikel 55c, eerste lid Wbb, en artikel I, onderdeel E). In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is hierop reeds uitgebreid ingegaan.

De instelling van een gebiedsgerichte aanpak voor een bepaald gebied heeft tot gevolg dat de specifieke regels voor de gebiedsgerichte aanpak van toepassing worden. Daarmee treedt een actieve fase in werking, waarbij gewerkt wordt op basis van een plan, waarin doeleinden en maatregelen zijn aangegeven. Voor de uitvoering van het plan zal een tijdshorizon gelden, welke in het plan zal worden aangegeven. Na afloop van die periode moet een situatie zijn ontstaan die kan worden beheerst met het reguliere grondwaterbeheer. De gebiedsgerichte aanpak kan dan worden beëindigd. Wel kan dan nog monitoring nodig blijven.

Tweede lid

In dit lid worden de doeleinden van de gebiedsgerichte aanpak aangeduid. Ook hierop is reeds ingegaan in het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Derde lid

In het derde lid worden criteria gesteld aan de hand waarvan het bevoegd gezag Wbb kan beoordelen of in een gegeven situatie aanleiding is voor instelling van de gebiedsgerichte aanpak. Bij deze beoordeling wordt aan het bevoegd gezag een ruime marge gelaten. Termen als «niet te onderscheiden», «belemmerd» en «niet kosteneffectief» dienen aan de hand van de concrete omstandigheden te worden ingevuld.

Artikel 55d

De kaderstellende functie van het beheerplan voor de gebiedsgerichte aanpak in een bepaald gebied is in het eerste lid van dit artikel vastgelegd. Ook is vastgelegd dat het plan wordt uitgevoerd door het bestuursorgaan dat het plan heeft vastgesteld. In het tweede lid is geregeld dat de reguliere saneringsregels niet gelden ten aanzien van een in het plan opgenomen verontreiniging in het diepere grondwater. In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is hier reeds op ingegaan.

Artikel 55e

Eerste lid

In het eerste lid is geregeld welk bestuursorgaan het beheerplan vaststelt. Ingeval een bestuursorgaan het voornemen heeft om het bevoegd gezag Wbb te verzoeken een gebiedsgerichte aanpak voor een bepaald gebied in te stellen, stelt dit bestuursorgaan dit plan vast. De term «voornemens» wordt gebruikt omdat het plan blijkens het vierde lid bij bedoeld verzoek moet worden overgelegd. Ingeval het bevoegd gezag Wbb zelf een gebiedsgerichte aanpak in een bepaald gebied ter hand wil nemen, stelt dit gezag zelf het plan vast.

Het beheerplan wordt in principe opgesteld als plan voor de lange termijn. Wijziging van het plan kan echter wel aan de orde zijn. Een voorbeeld is de situatie waarin een nieuwe ruimtelijke planning tot stand komt, die uitgaat van andere functies in het gebied. Het plan zal daarop zo nodig worden afgestemd. Ook kan een aanpassing noodzakelijk zijn als de voorgenomen maatregelen niet tot het gewenste resultaat blijken te leiden.

Een bijzondere vorm van wijziging van het plan is het opnemen in het plan van verontreinigingen waarvoor het bevoegd gezag de verantwoordelijkheid overneemt. Het schrappen van een verontreiniging uit het plan is niet mogelijk, omdat met de opname van de verontreiniging in het plan de verantwoordelijkheid voor die verontreiniging blijvend is overgegaan naar het bestuursorgaan dat het beheerplan heeft vastgesteld. Dit blijkt uit het eerste lid van artikel 55g, waarin wordt aangegeven dat het bevoegd gezag Wbb voor de betrokken verontreiniging *onherroepelijk* in de plaats treedt van de saneringsplichtige.

Tweede lid

Gezien het belang van het plan is in de wet een bepaling opgenomen omtrent de (minimum-)inhoud van het plan. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen eventueel verdere onderwerpen worden aangegeven.

Indien de initiatiefnemer niet het bevoegd gezag Wbb is, zal hij de medewerking van het bevoegd gezag Wbb nodig hebben voor het welslagen van de gebiedsgerichte aanpak. Het spreekt voor zich dat een goede afstemming plaatsvindt met andere bestuursorganen die betrokken zijn bij de gebiedsgerichte aanpak. De wijze waarop deze samenwerking plaats zal vinden moet in het plan worden opgenomen (artikel 55e, eerste lid, onderdeel f). Een samenwerking kan in de eerste plaats nodig zijn indien het bevoegd gezag Wbb het reguliere saneringsinstrumentarium inzet, bijvoorbeeld ten aanzien van saneringsplichtigen die niet meewerken aan de gebiedsgerichte aanpak. In de tweede plaats kan het van belang zijn dat gedeputeerde staten c.q. burgemeester en wethouders gebruik maken van andere aan hen toekomende bevoegdheden, bijvoorbeeld op ruimtelijk of watergebied.

Het is overigens denkbaar dat het beheerplan deel uitmaakt van een integraal gebiedsplan dat mede wordt opgesteld in overleg met andere betrokken bestuursorganen. In dat geval krijgt de noodzakelijke afstemming langs die weg reeds vorm.

Derde lid

De gebiedsgerichte aanpak kan voor een aantal personen in het gebied gevolgen hebben. Met het oog daarop is toepassing van afdeling 3.4 van de Awb voorgeschreven. Wat belanghebbenden betreft, moet in het bijzonder worden gedacht aan de saneringsplichtigen in het geografische gebied en aan degenen die rechtmatig gebruik maken van het grondwater in het gebied, of die daartoe voornemens hebben. Verder kunnen degenen die deelnemen in de gebiedsontwikkeling, belanghebbend zijn. Ook degenen die buiten het geografische gebied vallen, kunnen belanghebbend zijn, waarbij het primair zal gaan om de vraag of het gebied anders moet worden afgebakend, zodat zij wel binnen de afbakening komen te vallen.

Vierde lid

Ter voorkoming van dubbele procedures is bepaald dat het plan tegelijk met het verzoek om instelling van een gebiedsgerichte aanpak wordt overgelegd aan het bevoegd gezag Wbb.

Artikel 55f

Het vastgestelde plan heeft de instemming van het bevoegd gezag Wbb. Deze instemming is een vorm van «goedkeuring» in de zin van de Awb. Daaruit volgt tevens dat de regels van de Awb inzake goedkeuring van toepassing zijn, voor zover daarvan in dit wetsvoorstel niet is afgeweken. De instemming is een voorwaarde voor het gaan werken van het plan (zie ook § 12 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting).

Instemming kan worden onthouden wegens de gronden die in voorgestelde artikel 55f zijn genoemd, maar ook wegens strijd met het recht (artikel 10:27 Awb). Dit betekent dat de instemming ook kan worden onthouden als het plan niet voldoet aan de eisen die daarvoor zijn gesteld in artikel 55e of de krachtens artikel 55h, aanhef en onder b en c, gestelde regels.

Artikel 55g

Eerste lid

In dit lid is de overname van de (publiekrechtelijke) verantwoordelijkheid voor een verontreiniging in het dieperegrondwater geregeld (de «publiekrechtelijke vrijwaring»). De overname van de (publiekrechtelijke) verantwoordelijkheid houdt in dat de betrokken saneringsplichtige wordt bevrijd van alle verplichtingen die hij uit hoofde van de Wbb heeft met betrekking tot die verontreiniging. Hij is dus niet meer tot sanering van die verontreiniging verplicht. Ook kan hij geen saneringsbevel meer krijgen. De overdracht geschiedt aan het bestuursorgaan dat het plan vaststelt.

De overname wordt geregeld door opname van de verontreiniging in het beheerplan voor het gebied. Die opname heeft het karakter van een beschikking in de zin van de Awb. Het publiekrechtelijke karakter van de overname van de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid is ingegeven door de gevolgen die deze regeling heeft. De reguliere saneringsregeling van de Wbb (publiekrechtelijke regelgeving) is na de overname door het bevoegd gezag immers niet meer van toepassing. Dit rechtvaardigt een regeling met een publiekrechtelijk karakter.

De publiekrechtelijke vrijwaring zal een belangrijke prikkel bieden voor de eigenaren om mee te werken aan de gebiedsgerichte aanpak. Een ondubbelzinnig definitieve overdracht van de verantwoordelijkheid is daarbij belangrijk, mede omdat dit leidt tot rechtsbescherming via de bestuursrechter. Als het bevoegd gezag weigert een publiekrechtelijk besluit te nemen tot «publiekrechtelijke vrijwaring», kan de saneringsplichtige zich tot de bestuursrechter wenden.

Met de overname van de (publiekrechtelijke) verantwoordelijkheid voor de sanering van de verontreiniging overeenkomstig artikel 55g is niet tevens de civielrechtelijke aansprakelijkheid voor de gevolgen van die verontreiniging overgenomen. Ook die aansprakelijkheid kan geheel of gedeeltelijk worden overgenomen. Het civielrecht biedt daar de mogelijkheid toe.

Tweede en derde lid

Pluimen die in eerste aanleg niet in het plan zijn opgenomen, kunnen na vaststelling van het plan daarin alsnog worden opgenomen. Het toevoegen van een verontreiniging aan het vastgestelde plan heeft formeel het karakter van een wijziging van het plan. Deze wijziging heeft echter hoofdzakelijk betekenis in de relatie tussen het betrokken bestuursorgaan en de betrokken saneringsplichtige. Het gaat immers vooral om de overname van de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid. Op de doelstellingen van de gebiedsgerichte aanpak en de daartoe te nemen maatregelen heeft deze overname geen invloed. Toepassing van afdeling 3.4 van de Awb zou daarom onevenredig zwaar zijn. Hetzelfde geldt voor het vereiste van instemming van het bevoegd gezag Wbb. De tweede volzin van het tweede lid voorziet in het uitsluiten van afdeling 3.4 en het instemmingsvereiste.

Het bevoegd gezag Wbb moet op de hoogte zijn van de toevoeging van een verontreiniging in het diepere grondwater aan het plan. Die toevoeging heeft namelijk wel gevolgen voor het bevoegd gezag. Als gevolg van die toevoeging kan het bevoegd gezag Wbb immers niet langer de reguliere instrumenten inzetten ten aanzien van de betrokken verontreiniging. Ook hebben het bestuursorgaan dat het plan wijzigt en de saneringsplichtige misschien afspraken gemaakt over de aanpak van de bronzone die voor het bevoegd gezag Wbb van belang zijn. Het derde lid schrijft daarom het doen van een mededeling aan het bevoegd gezag Wbb voor. Deze mededeling kan uiteraard achterwege blijven in het geval dat het bevoegd gezag zelf het plan heeft vastgesteld.

Artikel 55h

Het streven is de betrokken overheden ruime marges te laten om de gebiedsgerichte aanpak vorm te geven op de voor hun situatie meest passende manier. Dat impliceert onder meer terughoudendheid bij het vaststellen van uitvoeringsregels. Toch is voorstelbaar dat niet geheel zonder uitvoeringsregels zal kunnen worden gewerkt. Het voorgestelde artikel 55h van de Wbb biedt daarom een grondslag voor het stellen van regels met betrekking tot de volgende onderwerpen.

a. *De gegevens die worden overgelegd bij een verzoek om een gebiedsgerichte aanpak in te stellen*

In het wetsvoorstel zijn enige voorschriften opgenomen omtrent de inhoud van het beheerplan, maar niet omtrent de inhoud van het verzoek om over te gaan tot een gebiedsgerichte aanpak in een bepaald gebied. Als daar behoefte aan is, kunnen daaromtrent alsnog regels worden vastgesteld.

b. *Het verrichten van bodemonderzoek ter voorbereiding van het plan*

Vanzelfsprekend zal het plan zijn gebaseerd op onderzoek. Zonder gegevens omtrent de staat van het grondwater kunnen immers geen maatregelen worden geformuleerd. Zo nodig kunnen hieromtrent regels worden vastgesteld.

- c. *De onderwerpen die in het plan moeten worden opgenomen*
Ook met betrekking tot de inhoud van het plan kunnen – aansluitend op het tweede lid van artikel 55e – regels worden vastgesteld. In de algemene maatregel van bestuur kan bijvoorbeeld worden voorgeschreven dat de te beschermen functies in het plan moeten worden aangegeven. Bij de algemene maatregel van bestuur zullen geen inhoudelijke voorschriften worden gegeven omtrent de onderwerpen die in het plan moeten worden opgenomen. Dat laat onverlet dat het bevoegd gezag wel zal toetsen of het plan aan de daaraan te stellen eisen voldoet. Dit betekent dat de keuze van de wel en niet te beschermen functies goed zal moeten zijn gemotiveerd.
- d. *De monitoring en evaluatie van de voortgang van de gebiedsgerichte aanpak*
De voortgang van de uitvoering van de gebiedsgerichte aanpak zal moeten worden gevolgd. Anders kan niet worden vastgesteld of de doeleinden zullen worden gehaald en of nadere maatregelen noodzakelijk zijn.

Artikel 55i

Dit artikel geeft regels voor het geval meer dan één bestuursorgaan bevoegd gezag Wbb is voor het gebied. Deze coördinatieregeling ziet enkel op de bevoegdheden die het bevoegd gezag Wbb toekomen op grond van de nieuwe paragraaf inzake de gebiedsgerichte aanpak. De bevoegdheden uit hoofde van de reguliere saneringsregels worden niet door dit artikel geraakt.

Een coördinatieregeling is in verschillende situaties noodzakelijk, bijvoorbeeld indien het gebied in meer dan één provincie ligt en daardoor gedeputeerde staten van twee provincies bevoegd gezag Wbb zijn in het gebied. In deze situatie zullen gedeputeerde staten van de provincie waarin het grootste gedeelte van het gebied is gelegen, bevoegd gezag zijn (aanhef en onderdeel a van artikel 55i). Ook kan het voorkomen dat zowel burgemeester en wethouders van een gemeente, aangewezen met toepassing van artikel 88, eerste lid, bevoegd gezag zijn voor een deel van het gebied, terwijl ook gedeputeerde staten bevoegd zijn voor een deel van het gebied. In dit geval schrijft artikel 55i (aanhef en onderdeel b) voor dat burgemeester en wethouders bevoegd gezag zijn indien het grootste deel van het gebied binnen die gemeente is gelegen. In alle andere gevallen zijn gedeputeerde staten bevoegd gezag (aanhef en onderdeel c van artikel 55i). Uiteraard zal het bevoegde bestuursorgaan in alle genoemde situaties overleg plegen met het andere betrokken bestuursorgaan.

Het artikel heeft geen betrekking op twee of meer bestuursorganen die tezamen willen optreden als initiatiefnemer. Een gezamenlijk initiatiefnemerschap is mogelijk, waarvoor de betrokken bestuursorganen dan gezamenlijk een verzoek tot instelling van een gebiedsgerichte aanpak moeten indienen bij het bevoegd gezag Wbb. Voorts stellen zij tezamen het beheerplan op, dat vervolgens door elk van de betrokken bestuursorganen wordt vastgesteld.

Onderdeel E

Artikel 88

Artikel 63c

Artikel 63c heeft zijn huidige formulering gekregen met de Invoeringswet Waterwet. Daarbij is het tweede lid van het artikel abusievelijk niet in artikel 88 opgenomen. Het tweede lid van artikel 63c legt een zelfstandige verplichting aan gedeputeerde staten op. Deze verplichting dient binnen bevoegd gezag gemeenten te berusten bij burgemeester en wethouders. Het zelfstandige karakter van het tweede lid van artikel 63c brengt mee dat deze bepaling moet worden genoemd in het eerste lid van artikel 88. Dat is echter niet gebeurd. Met dit onderdeel wordt deze omissie hersteld.

De bevoegdheden met betrekking tot de gebiedsgerichte aanpak

Met de invoering van (delen van) de artikelen 55c, 55e, 55f, en 55g wordt geregeld dat de bevoegd gezag gemeenten tevens bevoegd gezag zijn voor de gebiedsgerichte aanpak. Deze gemeenten worden ofwel aangewezen bij het eerste lid van artikel 88 ofwel dat eerste lid is ingevolge het zevende lid van artikel 88 op hen van overeenkomstige toepassing.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma