

Vergaderjaar 2008–2009

30 015

Voortgang bodemsanering

Nr. 27

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 september 2008

Bij brief van 4 januari 2008 (Kamerstuk 30 015, nr. 20) heb ik u geïnformeerd over het bodemsaneringsbeleid. Vervolgens heb ik op 17 januari met uw Kamer overlegd over het bodembeleid. In dit overleg heb ik toegezegd u regelmatig over de voortgang te zullen informeren. Tevens heb ik u toegezegd om u specifiek te informeren over de toezegging van mijn ambtsvoorganger mev. de Boer over de nazorg van voormalige stortplaatsen. Dit in relatie tot de opmerkingen van de dhr. Poppe.

De volgende onderwerpen zullen onderstaand aan de orde komen:

1. Voortgang bodemsaneringsoperatie
2. Voortgang bodem(sanerings)beleid, bestuurdersconferentie 21 mei 2008
 - a. duurzaam gebruik ondergrond
 - b. aanpak grootschalige grondwaterverontreiniging
 - c. spoedlocaties en bijbehorende financiële middelen
3. Aanpassing wet en regelgeving.

Voor wat betreft het handhavingstraject inzake bodemsanering zal ik u, als aangegeven in het Algemeen Overleg van 17 januari, begin 2009 nader informeren.

1. Voortgang bodemsaneringsoperatie

Ik heb in het Algemeen Overleg van 17 januari 2008 (Kamerstuk 30 015/29 383, nr. 21) toegezegd na te zullen gaan wat er is gedaan met de toezegging van mijn ambtsvoorganger mev. De Boer, dat alle ernstig verontreinigde locaties gesaneerd zouden worden, inclusief de oude storten. Dit naar aanleiding van vragen van dhr. Poppe. Bij deze vraag zijn 2 brieven van mijn ambtsvoorganger van belang, nl. het kabinetsstandpunt vernieuwing bodemsaneringsbeleid (19 juni 1997) en de brief van 7 april 1998 (kamerstuk 22 727, nr. 18) over de nazorg voormalige stortplaatsen (NAVOS). In het kabinetsstandpunt wordt het volgende gesteld: «De nieuwe saneringsaanpak die het kabinet voor ogen staat en

de extra inzet van middelen voor het rijk (f 1 mld tot 2010) leiden, rekening houdende met een gelijkblijvend aandeel van de private financiering, tot een verdubbeling van de saneringscapaciteit en daardoor tot een halvering van de saneringsperiode van ca. 80 jaar tot ca. 40 jaar. Mede door intensivering van particuliere investeringen wordt gestreefd naar beheersing van de bodemverontreinigingsproblematiek in ca. 25 jaar. Dit betekent naast het goedkoper saneren een gezamenlijke inspanning van de totale inzet van middelen». Het kabinet van destijds heeft hiermee aangegeven dat rond 2023 de ernstige bodemverontreiniging aangepakt zou zijn. Hierbij gaat het om sanering, beheersing en eventueel beveiligingsmaatregelen, ter voorbereiding op sanerings- of beheersingsmaatregelen. Verder wordt gesteld dat in 2005 de omvang van de bodemverontreinigingsproblematiek landsdekkend in kaart moet zijn gebracht als onderdeel van actief bodembeheer.

Het landsdekkend beeld is inderdaad beschikbaar gekomen en er wordt thans gewerkt om het nader te preciseren, waarbij met name de potentiële spoedlocaties worden geïdentificeerd (FOCUS-project). De doelstelling, zoals die in het voornoemde kabinetsstandpunt is geformuleerd, om voor 2023 te streven naar beheersing van de bodemverontreinigingsproblematiek is als gevolg van bezuinigingen onder mijn ambtsvoorganger verschoven naar 2030. Deze doelstelling acht ik haalbaar. Voor de spoedlocaties zal ik in het convenant dat ik in december van dit jaar met de provincies, de gemeenten en de waterschappen wil aangaan, een scherpere doelstelling opnemen. De overige locaties worden aangepakt op het moment van herontwikkeling. Ik ben dan ook niet somber over de operatie. Van mijn kant zal ik ook inzetten op het uitbreiden van het instrumentarium, zodat ook juist de samenhang met ander beleid, zoals waterkwaliteitsbeleid kan worden vergroot, waardoor het bevoegd gezag de samenloop met ander beleid volledig kan benutten voor bodemsanering. De voortgang van de operatie vinden we onder meer terug in het jaarverslag bodemsanering 2007 (kamerstuk 30 015, nr. 24). In dit jaarverslag wordt bv. gerapporteerd dat het aantal onderzoeken duidelijk is toegenomen. Deze onderzoeken zijn wezenlijk voor de voortgang van de operatie en bij het vaststellen of het gaat om spoedlocaties. Het jaarverslag meldt dat het aantal afgeronde saneringen blijft stijgen en dat er in 2007 630 beschikkingen zijn afgegeven voor de aanpak van spoedlocaties. In totaal zijn in 2007 1645 locaties gesaneerd en daarmee afgevoerd uit de werkvoorraad. Ook wordt inzicht geboden in de afgeronde saneringen per categorie in de werkvoorraad, wonen met tuin is daarbij een belangrijke categorie.

Voor wat betreft de stortplaatsen is de stand van zaken als volgt. Het NAVOS-project was gericht op die gesloten stortplaatsen, waar sinds 1 september 1996 niet meer is gestort. Het ging daarbij om ongeveer 4000 locaties van voormalige stortplaatsen, slootdempingen en plaatsen waar incidenteel afval op of in de bodem is gebracht. Uit de bevindingen van NAVOS blijkt dat weinig voormalige stortplaatsen (ca. 6%) uit milieuhygiënische overwegingen aangemerkt kunnen worden als spoedlocaties. Deze laatste worden meegenomen in de door mij voorgestane aanpak van spoedlocaties. Gericht onderzoek maakt duidelijk dat aanzienlijk minder stortlocaties dan gedacht ook echt lekken en daarmee een gevaar voor de volksgezondheid zijn. Die locaties, die dat wel zijn, worden aangepakt in het kader van de bodemsaneringsprogramma's en worden dan ook gestaag gesaneerd. Aangezien de jaarverslagen geen inzicht geven in een specifieke categorie stortplaatsen kan ik hier geen specifieke voortgangscijfers melden.

2. bestuurdersconferentie 21 mei 2008

In mijn brief van 4 januari 2008 heb ik aangekondigd in het voorjaar van 2008 een bestuurdersconferentie plaats te laten vinden, waarin ik met het bevoegd gezag Wet bodembescherming afspraken wil maken over prioriteiten binnen het bodembeleid. Dit mede in het kader van de verdeling van de budgetten voor de programmaperiode 2010–2014. Daarnaast moest de conferentie zich richten op de ontwikkeling van gebiedsgericht beheer van grootschalige grondwaterverontreinigingen en de samenhang met ontwikkelingen in de ondergrond.

De conferentie heeft op 21 mei plaatsgevonden en was, wat mij betreft, succesvol. Met de bevoegde gezagen heb ik procesafspraken gemaakt die neergelegd zijn in een intentieverklaring. Eind van dit jaar moet dit uitmonden in een convenant, waarin ik afspraken maak met de andere overheden.

Het bodembeleid is voor mij vooral een bodemkansenbeleid. Ik heb dat benadrukt op de conferentie. Ik wil gezamenlijk met de andere bestuurders een intensievere aanpak van de spoedlocaties, een duurzaam gebruik van de ondergrond en een gebiedsgerichte aanpak van grootschalige grondwaterverontreiniging. Ik constateer daarbij tevens dat een euro maar één keer kan worden uitgegeven en dat noopt tot prioriteitstelling. Met deze insteek ben ik het gesprek aangegaan met wethouders, gedeputeerden en dijkgraven.

Op de conferentie heb ik een duidelijk commitment gezien bij de bestuurlijke partners om gezamenlijk de problemen op te pakken. Wij moeten als overheden zo spoedig mogelijk de risico's van de verontreinigingen bij spoedlocaties onder controle krijgen. Daarbij moeten we wel praktisch handelen en die locaties eerst aanpakken waar de gezondheidsrisico's evident zijn. Met mijn medebestuurders ben ik van mening dat het daarbij om een beperkt aantal locaties gaat. Wij zetten in op het spoedig identificeren van die locaties en het aanpakken daarvan. Ik ben van plan bij het convenant een uitvoeringsprogramma te maken, waarvan deze locaties een onderdeel uitmaken.

Voor de ondergrond hebben wij vastgesteld dat een duurzaam gebruik van de ondergrond van groot maatschappelijk belang is. Ten behoeve van het plannen en toekennen van functies aan de ondergrond is een instrumentarium nodig. Ik heb aangegeven bereid te zijn om zonodig hiertoe het ruimtelijk instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) aan te willen vullen, waardoor het bestemmingsplan bv. voor de ondergrond versterkt wordt. Een gebiedsgerichte aanpak van grootschalige grondwaterverontreiniging ondervindt steun. Bestuurders willen de verantwoordelijkheid nemen om partijen bij elkaar te brengen en een duurzame uitoefening van functies te garanderen. Ik ben verheugd over de uitkomsten van de conferentie, die duidelijk een draagvlak voor het met mijn brief van 4 januari verwoorde beleid, geven.

Onderstaand ga ik nader in op deze punten.

2.1 duurzaam gebruik van de ondergrond.

Ik ben voorstander van een beleid waarbij de kansen die het gebruik van de ondergrond biedt voor het positief bijdragen aan maatschappelijke vraagstukken worden benut. Duurzaam gebruik van de ondergrond wordt hierbij gestimuleerd. Kansen zijn er bijvoorbeeld voor het opstarten en verder uitbouwen van het gebruik van de ondergrond in het energie- en klimaatbeleid via onder meer warmte-koude opslag, via geothermie en ook via opslag van CO₂. Daarnaast kan de ondergrond economisch en ruimtelijk nuttig worden gemaakt door bv. ondergronds bouwen toe te passen of ondergronds transport te bevorderen. De lagenbenadering, die vanuit de planologie is ontwikkeld, gaat uit van een actief en bewust

gebruik van de ondergrond in het geheel van (boven-en ondergrondse) ruimtelijke planvorming. Initiatieven om de (ruimte in de) ondergrond en het grondwater nuttig te gebruiken worden volop ontplooid en gerealiseerd. Ik wil daarbij voorkomen dat we in een situatie terechtkomen waarin ongewenste ontwikkelingen gaan ontstaan en wil waarborgen dat ook in de toekomst een duurzaam gebruik van de ondergrond mogelijk is. De ondergrond heeft (mede gelet op het relatief trage herstelproces bij aantasting) niet op iedere plek dezelfde potenties. Het gaat er om dat de mogelijkheden die de bodem biedt, worden gekoppeld aan die functies met op die plek het hoogste maatschappelijke rendement (De juiste functie op de juiste plek).

Het gaat daarnaast in het beleid voor de ondergrond om het creëren van samenhang met het bodemsaneringsbeleid, zodat bij het functioneel gebruik van de ondergrond ook de bodemverontreiniging wordt weggenomen of beheerst.

Mijn conclusie, en die wordt gedeeld door de andere bestuurlijke niveaus, is dat de ondergrond (inclusief het grondwater) als ontwikkelgebied benut moet worden, maar dat tegelijkertijd de behoefte aan een zorgvuldige aanpak groter wordt, en dat het gebruik van de ondergrond voorzien moet worden van randvoorwaarden en criteria, opdat de zorgvuldigheid van besluitvorming wordt gewaarborgd.

Ik wil het convenant benutten om afspraken te maken over juist dit duurzame gebruik en over de invlechting daarvan in andere beleidsterreinen (zoals het energiebeleid, het ruimtelijk beleid, het waterbeleid enz.). Om die duurzaamheid te waarborgen, is in overleg met de andere overheidsniveaus een stapsgewijze benadering ontworpen, die uitgaat van de potenties en eigenschappen (fysisch, chemisch en biologisch) van de bodem voor het gebruik ervan en daaraan de mogelijke diensten koppelt, die de bodem maatschappelijk levert. Zo ontstaat een afwegingskader voor besluitvorming voor de toewijzing van bepaalde gebruiksfuncties aan de ondergrond. Ook wil ik in het convenant afspraken maken over de vraag hoe de verantwoordelijkheden zijn verdeeld met betrekking tot het gebruik van de ondergrond en hoe tussen overheidsniveaus kan worden samengewerkt. Belangrijk aandachtspunt is dat de effecten van het toenemend gebruik van de ondergrond op het bodemecosysteem en de kwaliteit van het grondwater vooralsnog niet altijd even duidelijk of bekend zijn. Er ligt een duidelijke kennisvraag bij het beleid voor de ondergrond, waarover ik afspraken wil maken in het convenant. De partners zijn, met mij, tot de conclusie gekomen dat een gezamenlijke kennisagenda noodzakelijk is. Hieraan zal in het uitvoeringsprogramma aandacht worden besteed.

Taskforce Warmte-koude opslag (WKO)

Op de bestuurdersconferentie heb ik aangekondigd, naar aanleiding van het onder de bestuurders aanwezige enthousiasme, een Taskforce WKO in het leven te willen roepen, die mij moet adviseren over het op een verantwoorde wijze toepassen van deze vorm van energie. Als een verantwoorde toepassing mogelijk is, kan daarmee mogelijk een deel van de klimaatdoelstelling (terugbrengen van CO₂-uitstoot) via bodemenergie worden ingevuld. Ik heb voor zo'n taskforce geopteerd omdat bevoegdheidsvragen alsmede de wettelijke vraagstukken bij de ondergrond complex zijn en soms blokkerend werken op een voortvarende aanpak. Op dit moment neemt het aantal WKO-systemen snel toe zonder dat een goede afweging over de ruimtelijke inpassing en de milieuaspecten wordt gemaakt. De vraag rijst of grootschalige toepassing van WKO verantwoord en duurzaam is, afgewogen tegen andere vormen van duurzame energieopwekking. De taskforce moet mij eind van dit jaar voorstellen doen, die het gebruik van bodemenergie zullen bevorderen en

aangeven welke instrumenten daarvoor moeten worden ingezet en welke risico's bij grootschalige toepassing ondervangen moeten worden. Ik wil overigens niet wachten op wetswijzigingen, die mogelijk nodig zullen zijn om WKO vorm te geven en te reguleren, als de taskforce positief adviseert, maar al volgend jaar met dit traject van start gaan. Dit vooruitlopend op eventuele nieuwe regelgeving in de vorm van een praktijkhandleiding of circulaire en verder concrete afspraken om onduidelijkheden op te lossen. De taskforce zal in september haar eerste vergadering houden en vervolgens aanvangen met haar werkzaamheden. Bij de behandeling van de Waterwet in uw Kamer heeft dhr. Boelhouwer, aandacht gevraagd voor de Waterwet als instrument voor het vergunningenbeleid voor WKO. De Staatssecretaris van V&W heeft toegezegd deze suggestie te willen bestuderen en daarop een antwoord te willen formuleren. Tegen de achtergrond van het feit dat binnenkort de taskforce van start gaat, stel ik voor, mede namens de Staatssecretaris van V&W, deze suggestie mee te laten nemen door genoemde taskforce en te verzoeken daarover advies uit te brengen, na overleg met de Staatssecretaris van V&W. Het advies zullen wij vervolgens ook aan uw Kamer toezenden.

2.2 Gebiedsgerichte aanpak

Samen met de andere partijen heb ik geconstateerd dat in de oude binnensteden en op bedrijfsterreinen vaak complexe verontreinigingen worden aangetroffen die zich decennia lang in het grondwater hebben verspreid. Deze verontreinigingen blokkeren door hun complexiteit en financiële omvang ontwikkelingen, terwijl er geen sprake is van blootstelling en gebruik in de bovengrond zeer wel mogelijk is. Met de andere overheden wil ik daarom toe naar een andere benadering, waarbij de aanpak van de bron (bovengrond) losgekoppeld wordt van de aanpak van de pluim (ondergrond, grondwater). De bron wil ik zo spoedig mogelijk beheersen of saneren en voor het grondwater wil ik een gebiedsgericht beheer introduceren, dat er toe leidt dat ook deze complexe en omvangrijke verontreinigingen worden beheerst en verdere verspreiding wordt tegengegaan. Dit bodembeheer moet instrumenteel vorm worden gegeven in de Wet bodembescherming. In het convenant wil ik afspraken opnemen met een termijn erbij voor de aanvulling van instrumenten, met name het naast de gevalsbenadering introduceren van mogelijkheden voor beheer van het (verontreinigde) diepere grondwater met een adequaat financieel instrumentarium. Mogelijk is ook aanpassing van het juridisch instrumentarium nodig. De taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen (Commissie Noordanus) wijst in zijn rapport op een samenhang tussen greenfield- en brownfieldontwikkeling in de vorm van regionaal grondprijnsbeleid en regionale verevening en een selectief gronduitgiftebeleid. Ik heb inmiddels opdracht gegeven om de mogelijkheden voor nieuwe instrumenten nader te onderzoeken en verwacht hierop dit jaar nog rapportage. Daarnaast heb ik de Stichting Bodemcentrum verzocht om een aantal pilots uit te voeren, waarbij naar een andere mix aan instrumenten wordt gekeken, zoals het werken met financiële afspraken, waarbij de afkoopbijdragen van de veroorzakers worden benut voor de sanering in combinatie met het vrijwaren van aansprakelijkheid, met als gevolg minder stagnatie bij herstructurering van bedrijventerreinen. Dit alles moet er toe leiden, dat ik volgend jaar een wetsvoorstel voor aanpassing van de Wet bodembescherming zal initiëren.

2.3. De aanpak van spoedlocaties

In mijn brief van 4 januari 2008 heb ik aangegeven, dat de aanpak van spoedlocaties achterblijft bij het gewenste tempo. Op de eerdergenoemde conferentie hebben de bestuurders dit beeld bevestigd. Juist de spoedlocaties zijn vaak moeilijker in de maatschappelijke dynamiek in te brengen

en daarmee moeilijker te financieren. In de conferentie is een gemeenschappelijke wil gebleken om deze spoedlocaties nu snel te inventariseren, te identificeren en in 2015 zonodig aangepakt te hebben. Daarnaast heb ik gemerkt dat er een brede consensus bestaat onder de collega bestuurders om na 2015 zoveel mogelijk het bodemsaneringsprogramma «mee te laten liften» in het reguliere beleid voor stadsontwikkeling en het beleid voor het landelijk gebied. Dit past in het streven om het beleid voor bodemsanering in vergaande mate te decentraliseren naar andere bestuursniveaus. In de intentieverklaring is op dit punt het volgende opgenomen.

1. Het is van belang dat alle overheden zich inzetten om de 2015-doelstelling te realiseren, te weten dat in alle gevallen van ernstige bodemverontreiniging waarvan de sanering bij huidig gebruik spoedeisend is, uiterlijk in 2015 een noodzakelijke sanering moet hebben plaatsgevonden dan wel dat uiterlijk in 2015 tijdelijke beveiligingsmaatregelen moeten zijn genomen waarmee de risico's afdoende worden beheerst. Het streven is dat de risico's van bodemverontreiniging in 2015 in ieder geval zijn beheerst.
2. De locaties waar sprake is van humane risico's bij huidig gebruik zullen met voorrang worden aangepakt.
3. De bevoegde overheden Wbb streven ernaar uiterlijk in 2010 een overzicht gereed te hebben van de locaties waar sprake is van humane risico's bij huidig gebruik.
4. De inventarisaties die nodig zijn voor het samenstellen van het in lid 3 genoemde overzicht zullen in gezamenlijkheid worden uitgevoerd op basis van een landelijk uniforme onderzoeksmethode en -beoordeling, die in overleg met de bevoegde overheden Wbb zal worden vastgesteld.
5. De bevoegde overheden Wbb streven ernaar uiterlijk in 2015 een overzicht gereed te hebben van de locaties waar sprake is van overige risico's (ecologie en verspreiding). In dit overzicht zal per locatie worden aangegeven welke (tijdelijke) maatregelen zijn genomen of zijn voorzien.

Het gaat in de intentieovereenkomst dus zowel over de «*kenbaarheid*» van spoedeisende locaties als de «*aanpak*» daarvan. De intentieovereenkomst vermeldt dat in het te sluiten convenant de budgetafspraken worden meegenomen en dat bij die budgetverdeling rekening te houden is met de doelstellingen en prioriteiten van het bodembeleid.

3. Voortgang aanpassing Wet- en regelgeving

Zoals bovenstaand duidelijk is geworden maken mijn beleidsvoornemens aanpassing van de Wet bodembescherming (Wbb) en andere wet- en regelgeving nodig. Hierbij gaat het samenvattend om:

- a) het mogelijk maken van gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater met minder dominantie van de gevals-aanpak en het daarbij behorende instrumentarium;
- b) evenzeer is het vormgeven van beleid voor de ondergrond aan de orde, waarbij er samenhang is met de onder meer (het initiatiefvoorstel van) de Warmtewet, en de Waterwet; het waarborgen van een duurzaam gebruik via criteria en randvoorwaarden en de verankering daarvan in eventuele nieuwe regelgeving (onder meer de Wbb);
- c) ook leidt de verdere uitbouw van de samenhang met het ruimtelijk beleid en dus het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening mogelijk tot wetsaanpassing;
- d) Tevens is er het inbouwen van de saneringsparagraaf waterbodems in de Waterwet.

Tenslotte doen zich bij het gebruik van de ondergrond vraagstukken over bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende overheidslagen voor. Hierover wil ik in samenspraak met de andere overheden knopen door gaan hakken en de afspraken voor bestuurlijke arrangementen neerleggen in het convenant.

Afsluitend nog het volgende. Bij het herzien van wet- en regelgeving worden ook de Europese ontwikkelingen rondom bouwproducten meegenomen. Mede naar aanleiding van een toezegging van mijn voorganger om de Kamer te informeren over de ontwikkelingen in de harmonisatie van meetmethoden voor het vaststellen van emissies uit bouwstoffen, zoals emissies van molybdeen, wijs ik erop dat onder meer de Bouwproductenrichtlijn wordt omgezet in een verordening die naar de verwachting van de Commissie in 2011 inwerking zal treden. Ook de Europese harmonisatie van milieumeetmethoden, die nodig is voor het invullen van het milieuonderdeel van de verordening, is dan in een vergevorderd stadium. Hierbij wordt opgemerkt dat het bij de harmonisatie alleen om meetmethoden gaat en dat de bijbehorende normstelling een nationale bevoegdheid blijft.

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

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