

Het saneren van bodemverontreiniging gebeurt soms door het onttrekken en zuiveren van grondwater. Voor een dergelijke sanering is, naast een saneringsplan op basis van de Wet bodembescherming, ook nog een watervergunning nodig. De Waterwet biedt het toetsingskader voor een dergelijke vergunning. Aan de hand van recente rechtspraak over een grondwatersanering wordt bekeken hoe dat in z'n werk gaat.

# De Wet bodembescherming en de Waterwet

Michiel de Grootte

## Trefwoorden:

- **Wet bodembescherming**
- **Grondwatersanering**
- **Waterwet**



**Mr. drs. M.A. de Grootte**

is advocaat te Breda (michiel@degrooteadvocatuur.nl), docent bij Waterschapsland (www.waterschapsland.nl) en blogger op het gebied van milieu- en overheidsrecht (www.michieldegroote.nl).

De Nederlandse milieuregelgeving is best wel versnipperd. Zo hebben we voor gevallen van bodemverontreiniging en het voorkomen daarvan de Wet bodembescherming (Wbb). Voor het nuttig toepassen van bouwstoffen, grond en baggerspecie hebben we het Besluit bodemkwaliteit (Bbk). En

voor activiteiten die invloed hebben op de waterhuishouding kennen we de Waterwet. Deze wetten overlappen elkaar niet, maar zij raken elkaar wel en dat maakt het soms ingewikkeld.

In februari van dit jaar schorste de Voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State nog een opgelegde last onder dwangsom over opgebracht slib op een bedrijfsterrein. De vraag of er sprake was van overtreding van het Bbk dan wel de Wbb was te complex om even snel te beoordelen, aldus de Voorzieningenrechter. Het handhavingsbesluit is daarom geschorst - ofwel tijdelijk buiten werking gesteld - tot het moment waarop de einduitspraak komt (waarschijnlijk later dit jaar). De uitspraak van 10 februari 2021 is te vinden op [rechtspraak.nl](https://rechtspraak.nl) onder het kenmerk ECLI:NL:RVS:2021:245.

Over de relatie van de Wbb tot de Waterwet is recent eveneens jurisprudentie verschenen. De rechtszaak waar ik op doel dateert van 24 maart 2021 en gaat over een bodemverontreiniging in Zaltbommel. De uitspraak is gepubliceerd onder kenmerk ECLI:NL:RVS:2021:634. De zaak wordt in deze bijdrage uitgediept om inzicht te krijgen over de verhouding tussen bodemverontreiniging en regelgeving op het gebied van water.

## WAT SPEELDE ER?

In Zaltbommel is het chemiebedrijf Sachem gevestigd. In het verleden is tijdens het productieproces en door een brand bodemver-

ontreiniging ontstaan met benzeen. Benzeen staat bekend als een van de meest schadelijke aromatische koolwaterstoffen. Dit geval van bodemverontreiniging moet uiteraard worden gesaneerd. In 2005 is het saneringsplan goedgekeurd. De gekozen variant is het onttrekken van grondwater op de locatie. Op die manier kan de verontreiniging worden opgeruimd en wordt verspreiding voorkomen. De watervergunning die daarvoor is verleend (ook in 2005) eindigde in juli 2013. Voor de volgende saneringsfase moest er opnieuw een vergunning komen. In december 2016 is die vergunning verleend, waarbij er tot 2023 maximaal 1 miljoen m<sup>3</sup> grondwater per jaar mag worden onttrokken. De Stichting Veiliger Zaltbommel kon zich niet vinden in de verleende watervergunning. Zij achtte de wijze van sanering niet doelmatig en efficiënt en had liever een andere aanpak gezien. Om die reden is de Stichting een rechtszaak gestart.

## WATERVERGUNNINGPLICHT

Voor het onttrekken van grotere hoeveelheden grondwater is een watervergunning vereist. Denk bijvoorbeeld aan fabrikanten van bier of frisdrank en aan bedrijven die grote hoeveelheden groenten wassen. Ook een onttrekking van grondwater vanwege een sanering vereist een watervergunning, ook al is het doel anders dan bij een industrieel productieproces. Voor de inwerkingtreding van de Waterwet in 2009 was dat overigens ook al zo. Toen gold nog de Grondwaterwet. Voor een grondwatersanering is dus een goedgekeurd saneringsplan

alsmede een watervergunning noodzakelijk. Alleen voor kleine onttrekkingen geldt geen watervergunningplicht (hooguit een meldingsplicht). In de Zaltbommelse kwestie staat vast dat er een nieuwe watervergunning nodig was.

#### BEVOEGD GEZAG WATERVERGUNNING

Er zijn meerdere bevoegde gezagen die watervergunningen verlenen. Wat grondwateronttrekkingen betreft gaat het om de provincie of het waterschap. Vanaf een bepaald volume (meer dan 150.000 m<sup>3</sup> per jaar) is niet het dagelijks bestuur van het waterschap, maar het college van GS van de provincie normaal gesproken het bevoegde gezag voor verlening van watervergunningen. In de rechtszaak over SACHEM in Zaltbommel waren GS het bevoegde gezag, aangezien de onttrekking nogal fors was. Een recent voorbeeld van een grondwater-sanering waarvoor het waterschapsbestuur bevoegd gezag was (aangaande de watervergunning), is de sanering van het oude Enka-terrein in Ede. De grondwateronttrekking betrof maximaal 131.400 m<sup>3</sup> per jaar, zodat het dagelijks bestuur van Vallei en Veluwe aan zet was. De verleende watervergunning bleef overigens in stand bij de Rechtbank Gelderland blijkens de uitspraak van 19 februari 2021 (ECLI:NL:RBGEL:2021:808). Mogelijk volgt er nog hoger beroep bij de Raad van State.

#### TOETSINGSCRITEERIA

Hoe wordt een aanvraag voor een watervergunning beoordeeld? Het stelsel van de Waterwet werkt als volgt. Een aanvraag voor een watervergunning, bijvoorbeeld om een grote hoeveelheid grondwater te onttrekken, wordt getoetst aan de drie doelstellingen van de Waterwet. Deze doelstellingen bieden in feite weigeringsgronden, want een aanvraag moet passen bij de drie doelstellingen. Is dat niet het geval, dan levert dat een plicht op om de vergunning te weigeren.

In artikel 2.1 lid 1 Waterwet staan de te beschermen waterbelangen op basis waarvan een watervergunning moet worden geweigerd. In de eerste plaats mogen er geen waterkwantiteitsproblemen ontstaan door de aangevraagde onttrekking. Denk aan wateroverlast of waterschaarste. In de tweede plaats mag de chemische en ecologische kwaliteit van het watersysteem door de aangevraagde activiteit niet verslechteren. Bij voorkeur verbetert die juist. Bij een grondwater-sanering zal de kwaliteit doorgaans verbeteren. In de derde plaats kan de maatschappelijke functie van het water een grond voor weigering opleveren. Gedacht kan worden aan activiteiten in of bij het water die

het gebruik van dat water doorkruisen, bijvoorbeeld het beperken van een bekende vaarroute. Dit derde element zal normaal gesproken niet spelen bij grondwatersanering.

Het is niet toegestaan om een vergunning te weigeren vanwege een andere reden dan de zojuist genoemde. Het moet echt gaan om een waterstaatkundig belang (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2016:850). Het is niet mogelijk om dit te omzeilen met lokale regelgeving van bijvoorbeeld het waterschap (zie in dat verband ECLI:NL:RBGEL:2019:788).

#### TOETSING IN DE ZAAK SACHEM

Het is niet zo makkelijk om verlening van een watervergunning voor een sanering tegen te houden. Er moet worden gezocht naar een waterbelang dat wordt geschaad door de voorgenomen onttrekking. Er is immers maar een drietal redenen om geen watervergunning af te geven. De Stichting Veiliger Zaltbommel heeft het gezocht in provinciaal beleid. De provincie heeft namelijk een Omgevingsvisie vastgesteld. Dat beleid bepaalt dat er bij een onttrekking nadrukkelijk moet worden gekeken of grondwater voor het doel van de onttrekking niet een te waardevolle 'grondstof' is. Men is (gelukkig) steeds zuiniger op grondwater en die insteek is in Gelderland in de Omgevingsvisie beland. Een onttrekking in het kader van een sanering is toegestaan, mits de sanering met het kostbare grondwater zo doelmatig en efficiënt mogelijk is. Als dat niet zo is, dan mogen GS geen watervergunning verlenen en zal er op een andere manier moeten worden gesaneerd. Met het beleid heeft de provincie het waterkwantiteitscriterium uit artikel 2.1 lid 1 Waterwet nader ingevuld. Dat is toegestaan; er wordt geen nieuwe weigeringsgrond ingevoerd die niet past binnen het stelsel van de Waterwet.

De Gelderse Omgevingsvisie biedt dus ruimte voor discussie over de aanpak van de bodemverontreiniging over de band van de rechterlijke toets van de watervergunning. De Stichting heeft er duidelijk werk van gemaakt, maar de rechtbank heeft zich niet laten overtuigen. De rechtbank heeft namelijk gezegd dat er met het beschikken op het saneringsplan door het Wbb-bevoegde gezag al is gekeken naar de doelmatigheid en efficiëntie van de gekozen aanpak. De doelmatigheid en efficiëntie zijn gegeven, aangezien het saneringsplan (bestaande uit de onttrekking) vaststaat. De rechtbank wilde de discussie pas openbreken wanneer er "sterke aanwijzingen bestonden dat dit niet langer het geval was." En dat was in deze langlo-

pende grondwatersanering niet aan de orde. De Raad van State heeft het oordeel van de rechtbank in hoger beroep getoetst en de uitspraak van de rechtbank in stand gelaten. Daarmee houdt dus ook de watervergunning stand en kan de grondwatersanering blijven doorgaan.

#### ONHERROEPELIJK SANERINGSPLAN

In deze zaak zien we duidelijk wat de waarde is van een onherroepelijk saneringsplan. Als de aanpak van een bodemverontreiniging eenmaal vaststaat, dan kan de sanerder erop terugvallen. En de rechter ook bij het motiveren van de uitspraak. De discussie over de saneringsaanpak moet plaatsvinden in de eventuele rechtsgang tegen het goedgekeurde saneringsplan. Niet meer in de fase van de watervergunning die dient ter uitvoering van de gekozen saneringsmethode. Tenzij er echt iets veranderd is, maar dat zal niet zo snel aan de hand zijn.

De les is inmiddels wel duidelijk. Ook in de al eerder genoemde kwestie over het terrein van Enka in Ede is deze redenering terug te lezen; zie rechtsoverweging 7.1 van die uitspraak. Daar maakt de rechtbank nog het verwijt dat "niet gemotiveerd betwist" was dat er duurzaam en doelmatig met grondwater werd omgegaan. Vrij vertaald zegt de rechter daarmee dat er een solide, kritisch onderzoeksrapport nodig is om nog een beetje kans te maken.

#### UITSTEL NIEUWE OMGEVINGSWET

Tot slot nog enkele opmerkingen over de inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet. In de bijdrage van collega-auteurs G. van der Veen en J. Hoekstra (Tijdschrift Bodem, nummer 2, april 2021) is op hoofdlijnen beschreven wat er zoal verandert in bodemland na de invoering van de Omgevingswet en het Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet. Dat is best wel wat en niet altijd gaat het om een verbetering. Er is, meer in het algemeen, aardig wat kritiek op de Omgevingswet. Het is niet duidelijk welk probleem er nu eigenlijk wordt opgelost met het hele project.

Inmiddels is bekend geworden dat 'de grootste wetgevingsoperatie sinds de Grondwetherziening van 1848' (zoals het kabinet het noemde in 2014) niet in werking treedt op 1 januari 2022. Zie daarover de 'Kamerbrief voortgang Omgevingswet april 2021' van 23 april 2021. Decentrale overheden krijgen met name het digitale stelsel (DSO) niet op orde vanwege de complexiteit. Het is dus nog even wachten tot de wetgeving voor bodemverontreiniging verandert. Of zou van het zoveelste uitstel misschien toch afstel komen...?