

Ondergrondse regelingen opgediept (deel 2)

Overzicht van regelingen over activiteiten in de diepere ondergrond

112

1. Onderwerp en aanleiding

Dit is het tweede deel van een publicatie waarvan het eerste deel al eerder in *Bouwrecht* is gepubliceerd.²

Aanleiding voor deze publicatie is de aankondiging van het kabinet dat er een Structuurvisie Ondergrond wordt voorbereid.³ Bij de voorbereiding van de structuurvisie is gebleken dat er nog geen overzicht bestond van regelingen met betrekking tot de ondergrond, die voor de vaststelling en uitvoering van de structuurvisie het juridische kader vormen. Inmiddels heeft het ministerie van I en M een dergelijk overzicht alsnog opgesteld. Hierin zijn heel wat 'ondergrondse regelingen opgediept'. De bedoeling van het overzicht is vooral om na te gaan of er bij de uitvoering van de beleidsbeslissingen die in de Structuurvisie Ondergrond zullen worden genomen, problemen te verwachten zijn. Problemen kunnen optreden doordat de huidige regelgeving leemten vertoont, waardoor activiteiten kunnen worden belemmerd of juist niet geregeld zijn en daardoor niet in goede banen kunnen worden geleid. Een belangrijk aandachtspunt bij het opstellen van het overzicht was ook de verhouding tussen Rijksoverheid en andere (decentrale) overheden.

Deze publicatie is gebaseerd op het opgestelde overzicht en beoogt in twee delen een overzicht te geven van de regelingen die relevant zijn voor activiteiten in de diepere ondergrond, die in de Structuurvisie Ondergrond aan de orde kunnen komen.

In het eerste deel van deze publicatie zijn regelingen behandeld, die betrekking hebben op het opsporen en winnen van delfstoffen en het opslaan van stoffen in de ondergrond. Hierop is de Mijnbouwwet van toepassing. Activiteiten die onder deze wet vallen, hebben ook een bovengrondse component. Daarop is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) van toepassing, die eveneens werd behandeld. Aan de orde kwam voorts de regelgeving over het opslaan van afvalstoffen in het kader van de Wet milieubeheer

(Wm) en de Kernenergiewet. Tot slot is in het eerste deel ingegaan op de bevoegdheden op Rijksniveau op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) om ervoor te zorgen dat gewenste activiteiten kunnen worden uitgevoerd, eventueel zonder medewerking van of zelfs tegen de wil van de betrokken decentrale overheden. Deze wet heeft betrekking op de bestemming van zowel de bovengrond als de ondergrond.

In het tweede deel van deze publicatie wordt ingegaan op overige relevante regelingen. Begonnen wordt met een kort overzicht van de Wet bodembescherming (hierna: Wbb; par. 2). In het Convenant bodemontwikkelingsbeleid en sanering spoedlocaties uit 2009 (par. 3.1) is een aantal regelingen aangekondigd, die achtereenvolgens zullen worden besproken. Zij hebben betrekking op de gebiedsgerichte aanpak van grootschalige grondwaterverontreiniging (par. 3.2), bodemenergiesystemen (par. 3.3) en de basisregistratie ondergrond (par. 3.5). Daarnaast wordt in het convenant gewezen op de Europese randvoorwaarden ter bescherming van de grondwaterkwaliteit, die voortvloeien uit de Kaderrichtlijn water en de Grondwaterrichtlijn (par. 3.4).

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de bescherming van bijzondere waarden en functies van de bodem. Een belangrijk beleidsdoel voor de ondergrond is de duurzame drinkwatervoorziening (par. 4). Daarnaast is er ook regelgeving ter bescherming van bijzondere waarden, met name Natura 2000-gebieden (par. 5) en archeologische en geologische monumenten (par. 6).

Op de Ontgrondingenwet wordt niet ingegaan, omdat deze geen betrekking heeft op de diepere ondergrond. Uiteraard kan deze wet wel van belang zijn voor activiteiten in de ondergrond. Op grond van deze wet is voor ontgrondingen een vergunning vereist.

Omdat de Structuurvisie Ondergrond ook op de Noordzee betrekking heeft⁴ zal ook een korte schets worden gegeven van de juridische situatie in de Noordzee (par. 7). Tot slot zal kort op enkele privaatrechtelijke aspecten worden ingegaan (par. 8).

Gelet op de gewenste omvang van deze publicatie wordt de regelgeving alleen op hoofdlijnen weergegeven en alleen voor zover relevant voor activiteiten in de ondergrond die in de Structuurvisie Ondergrond aan de orde zullen komen; naar volledigheid wordt niet gestreefd. Omdat het doel van deze publicatie is om een overzicht te geven van de relevante regelgeving, worden de wettelijke bepalingen (deels) schematisch weergegeven, zonder deze bepalingen ook in-

1 Hans Erik Woldendorp is werkzaam als wetgevingsjurist bij het Ministerie IenM en als juridisch adviseur 'natuur en infrastructuur' bij het Instituut voor Infrastructuur, Milieu en Innovatie (IMI) te Brussel. Deze publicatie is geschreven op strikt persoonlijke titel en is niet bedoeld als weergave van de standpunten van welke organisatie dan ook.

2 H.E. Woldendorp, 'Ondergrondse regelingen opgediept (deel 1): Overzicht van regelingen over activiteiten in de diepere ondergrond', *BR* 2012/91.

3 Aangeboden door de Ministers van IenM en EL&I aan de voorzitter van de Tweede Kamer bij brief van 19 december 2011 (*Kamerstukken II* 2011/12, 33 136, nr. 1). Zie ook, naar aanleiding van deze brief, het verslag van een schriftelijk overleg (*Kamerstukken II* 2011/12, 33 136, nr. 2).

4 Zie de brief van de Ministers van IenM en EL&I aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 19 december 2011 (*Kamerstukken II* 2011/12, 33 136, nr. 1) en het antwoord van de Minister van IenM op vraag 12 in het verslag van een schriftelijk overleg (*Kamerstukken II* 2011/12, 33 136, nr. 2).

houdelijk te behandelen. Er wordt evenmin ingegaan op het beleid dat op de verschillende terreinen wordt gevoerd.

2. Wet bodembescherming

De bepalingen van de Wet bodembescherming (Wbb) over bodemsanering behoren tot de bekendste voorbeelden van regelgeving die van toepassing is op activiteiten in de ondergrond. Vanuit de veelal ondiepe bron(zone) waar de verontreiniging geconcentreerd aanwezig is, kan de verontrei-

niging zich via het grondwater verspreiden. Dit is de verontreinigingspluim. Deze is vaak moeilijk te saneren omdat ze te diep in de ondergrond zit. Niet alleen technisch gezien is dit moeilijk, maar ook praktisch, omdat de verontreinigingspluim zich vaak vanuit het perceel waar zich de bron (zone) bevindt, onder andere percelen uitstrekt. Daarom is recentelijk naast de gevalsgerichte aanpak de mogelijkheid van een gebiedsgerichte aanpak van de verontreiniging van het diepere grondwater in de Wbb ingevoerd (zie par. 3.2).

Wet bodembescherming

Onderwerp	Artikel	Opmerkingen
Geval van verontreiniging: geval van verontreiniging of dreigende verontreiniging van de bodem dat betrekking heeft op grondgebieden die vanwege die verontreiniging, de oorzaak of de gevolgen daarvan in technische, organisatorische en ruimtelijke zin met elkaar samenhangen saneren: het beperken en zoveel mogelijk ongedaan maken van verontreiniging en de directe gevolgen daarvan of van dreigende verontreiniging van de bodem.	Art. 1	Uitgangspunt van de bepalingen van de Wbb over sanering was tot voor kort uitsluitend het 'geval van verontreiniging'. Op grond van art. 42 Wbb kunnen samenhangende gevallen van ernstige verontreiniging voor de toepassing van de Wbb eventueel worden samengevoegd. Een geval van verontreiniging omvat de bron, bronzone en verontreinigingspluim. Recentelijk is naast de gevalsgerichte aanpak de gebiedsgerichte aanpak van de grootschalige verontreiniging van het diepere grondwater in de Wbb opgenomen (zie par. 3.2).
Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (AMvBb) kunnen in het belang van de bescherming van de bodem regels worden gesteld met betrekking tot het verrichten van handelingen die de bodem kunnen verontreinigen of aantasten.	Art. 6-12a	Dit zijn algemene regels om de bodem preventief te beschermen. Dit is naast de bepalingen over de sanering van reeds verontreinigde bodem de andere peiler waarop de Wbb berust.
Degene die voornemens is een geval van ernstige verontreiniging te saneren, meldt dat aan het bevoegd gezag Wbb.	Art. 28	Het bevoegd gezag Wbb is gedeputeerde staten, tenzij op grond van art. 88 Wbb B&W zijn aangewezen. Er mag pas worden gesaneerd indien het bevoegd gezag Wbb op grond van art. 29 een beschikking heeft genomen.
Het bevoegd gezag Wbb stelt n.a.v. een nader onderzoek (zie art. 39 Wbb) of een melding als bedoeld in art. 28 Wbb in een beschikking vast of sprake is van een geval van ernstige verontreiniging.	Art. 29 lid 1	
Het bevoegd gezag Wbb stelt in een beschikking als bedoeld in art. 29 lid 1 Wbb, tevens vast of het huidige dan wel voorgenomen gebruik van de bodem of de mogelijke verspreiding van de verontreiniging leiden tot zodanige risico's voor mens, plant of dier dat spoedige sanering noodzakelijk is.	Art. 37 lid 1	Er is dan sprake van een urgent geval.
In een geval als bedoeld in art. 37 lid 1 bepaalt het bevoegd gezag Wbb dat met de sanering dient te worden begonnen voor een daarbij vastgesteld tijdstip.	Art. 37 lid 2	Een saneringsplicht geldt alleen voor urgente ernstige gevallen.

Wet bodembescherming

Onderwerp	Artikel	Opmerkingen
<p>Degene die de bodem saneert, moet de sanering zodanig uitvoeren dat:</p> <p>a. de bodem ten minste geschikt wordt gemaakt voor de functie die hij na de sanering krijgt waarbij het risico voor mens, plant of dier als gevolg van blootstelling aan de verontreiniging zoveel mogelijk wordt beperkt;</p> <p>b. het risico van de verspreiding van verontreinigende stoffen zoveel mogelijk wordt beperkt;</p> <p>c. de noodzaak tot het nemen van maatregelen en beperkingen in het gebruik van de bodem als bedoeld in artikel 39d zoveel mogelijk wordt beperkt.</p>	Art. 38	Dit zijn de doelstellingen van de sanering.
Indiening van een nader onderzoek en een saneringsplan.	Art. 39	De sanering wordt uitgevoerd overeenkomstig het saneringsplan waarmee het bevoegd gezag Wbb heeft ingestemd (art. 39a Wbb).
Bij of krachtens AMvB kunnen regels worden gesteld met betrekking tot bij ministeriële regeling aan te wijzen categorieën van uniforme saneringen bestaande uit eenvoudige, gelijksoortige saneringen van korte duur.	Art. 39b	Dit is geregeld in het Besluit uniforme saneringen.
Indien na de sanering verontreiniging in de bodem is achtergebleven en in het verslag van de uitvoering van de sanering (art. 39c) is aangegeven dat beperkingen in het gebruik van de bodem of maatregelen in het belang van de bescherming van de bodem noodzakelijk zijn, wordt tegelijk met of zo spoedig mogelijk na de toezending van dat verslag door degene die de bodem heeft gesaneerd een nazorgplan ingediend waarin die beperkingen in het gebruik of die maatregelen worden beschreven. Het nazorgplan bevat tevens een begroting van de kosten van de maatregelen.	Art. 39d	Het bevoegd gezag Wbb moet met het nazorgplan instemmen.
De eigenaar, erfpachter of gebruiker van het grondgebied waar sprake is van verontreiniging als bedoeld in art. 39d, neemt de beperkingen in het gebruik van de bodem in acht die zijn beschreven in het nazorgplan, art. 39d lid 1 Wbb.	Art. 39e	
Het bevoegd gezag Wbb kan bevel geven om onderzoek te doen, beveiligingsmaatregelen te treffen, een saneringsplan in te dienen of tot sanering over te gaan.	Art. 43	
Bijzondere bepalingen inzake sanering van bedrijfsterreinen	Art. 55a e.v.	Het gaat om bedrijfsterreinen die ernstig verontreinigd zijn.
Aanwijzing van B en W en de gemeenteraad van de 4 grote gemeenten, een plusregio als bedoeld in art. 104 van de Wet gemeenschappelijke regelingen en bij AMvB aangewezen gemeenten als bevoegd gezag Wbb voor de bepalingen inzake bodemsanering in plaats van gedeputeerde staten, onderscheidenlijk provinciale staten.	Art. 88	

3. Nieuwe en voorgenomen regelingen in het kader van het bodembeleid

3.1 Convenant bodemontwikkelingsbeleid en sanering spoedlocaties

Op 10 juli 2009 is het 'Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties' ondertekend. Dit convenant heeft tal van initiatieven op gang gebracht, die verderop in deze publicatie zullen worden besproken. Omwille van het overzicht wordt het convenant wat uitgebreider weergegeven. Dit maakt ook de samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen duidelijk. Deze samenhang is leidend voor de ontwikkeling en vormgeving van het toekomstige beleid.

Het is de bedoeling om het bodembeleid ingrijpend te veranderen en de verantwoordelijkheden van het Rijk naar de provincies en gemeenten te verschuiven. Er wordt een toenemende samenhang van het bodembeleid met het beleid op andere terreinen geconstateerd, met name de terreinen energie, water, natuur, ruimtelijke ontwikkeling en gebruik van de ondergrond. Het bodemsaneringsbeleid moet, mede in het kader van het ruimtelijke ordeningsbeleid, in een gebiedsgerichte aanpak worden geïntegreerd. Een belangrijke doelstelling is ook de milieuhygiënische randvoorwaarden aan te geven voor het gebruik van de bodem bij toenemende ruimtedruk. Hierover moet meer kennis beschikbaar komen, bijvoorbeeld over de gevolgen van het gebruik van de ondergrond voor het bodemleven, de grondwaterkwaliteit en -kwantiteit, archeologische waarden en natuur, en de afweging tussen a) ondergronds gebruik en bovengronds gebruik, b) ondergronds gebruik onderling en bestaand en c) onbekend toekomstig ondergronds gebruik. Verder moet er een basisregistratie ondergrond komen waarin gegevens over bijzonderheden van de ondergrond en het gebruik daarvan worden opgenomen (zie par. 3.5).

Onderdeel van de afspraken is dat er een regeling komt voor de gebiedsgerichte aanpak van grootschalige verontreiniging van het diepere grondwater in gebieden waar verontreinigingspluimen uit verschillende bronnen door elkaar heen lopen en niet meer individueel van elkaar te onderscheiden zijn. Een wijziging van de Wet bodembescherming die hierin voorziet, is op 1 juli 2012 in werking getreden (zie par. 3.2).

Het gebruik van warmte-koudeopslag (bodemenergiesystemen) moet worden gestimuleerd, binnen de randvoorwaarde van een duurzaam gebruik van de bodem (zie par. 3.3).

Het streven is dat het beleid voor de ondergrond, het gebiedsgerichte grondwaterbeheer (ook riolering) en de bodemsanering in 2015 in het bodembeleid is geïntegreerd. De verplichtingen die voortvloeien uit de Europese Kaderrichtlijn water en Grondwaterrichtlijn vormen hierbij belangrijke randvoorwaarden (zie par. 3.4).

Voor het onderwerp van deze publicatie is met name art. 5 over het duurzaam gebruik van de ondergrond van belang (zie schema).

Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties

Partijen: Ministers van VROM, LNV, V&W, IPO (vertegenwoordiger van de Provincies), VNG (vertegenwoordiger van de gemeenten), Unie van Waterschappen (vertegenwoordiger van de waterschappen)

Er zijn afspraken gemaakt over de volgende onderwerpen:

Onderwerp	Artikel	Opmerkingen
Er moet een transitie naar een bodemontwikkelingsbeleid plaatsvinden. Dit houdt een verbreding van het bodembeleid in naar: het beleid over de ondergrond, het gebiedsgerichte grondwaterbeheer en bodemsanering.	Art. 2.1	
Voor een transitie zijn onder meer nodig: een visie op de ondergrond, breed onderzoek naar effecten van het gebruik van de ondergrond, afspraken over bodemenergie, gebiedsgericht grondwaterbeheer en verdere decentralisatie.	Art. 2.2	NB Met de 'visie' wordt niet de Structuurvisie Ondergrond bedoeld. Zie de toelichting op art. 5.1.2.
Combinatie van bodemdoelstellingen en de winning van duurzame energie, in het bijzonder warmte-koudeopslag.	Art. 2.2	Uitgewerkt in art. 5.4.
Implementatie van een gebiedsgericht grondwaterbeheer.	Art. 2.2	Grondwaterbeheer is uitgewerkt in art. 6.1. Gebiedsgericht grondwaterbeheer is uitgewerkt in art. 6.2.
Beheersing van risico's van bodemverontreiniging en de financiering hiervan, uiterlijk in 2015.	Art. 2.2	Uitgewerkt in art. 7.
Verdere decentralisatie.	Art. 2.2	Uitgewerkt in art. 8.4 en 9. Bij de bevoegdhedenverdeling is het uitgangspunt: 'decentraal wat kan, centraal wat moet'.

Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties

Partijen: Ministers van VROM, LNV, V&W, IPO (vertegenwoordiger van de Provincies), VNG (vertegenwoordiger van de gemeenten), Unie van Waterschappen (vertegenwoordiger van de waterschappen)

Er zijn afspraken gemaakt over de volgende onderwerpen:

Onderwerp	Artikel	Opmerkingen
Duurzaam gebruik van de ondergrond, o.a. voorkomen van onaanvaardbare verstoring van het bodem- en watersysteem door het gebruik van de ondergrond; geen onderlinge aantasting van gebruiksmogelijkheden.	Art. 5.1.1	Dit zijn ook randvoorwaarden voor de opstelling van de Structuurvisie Ondergrond.
Opstellen van een visie op de ondergrond door het Rijk in samenwerking met de andere partijen.	Art. 5.1.2	Het gaat hier, anders dan men wellicht zou denken, niet om de Structuurvisie Ondergrond. De bedoelde visie is in 2010 gepubliceerd. ⁵ Er wordt ingezet op gebruik van het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening (zie deel 1 van deze publicatie), interbestuurlijke samenwerking en koppeling van beleid op basis van de bestaande bevoegdheden in plaats van wijziging van bevoegdheden. Op basis van de opgedane ervaringen zal later worden geëvalueerd in hoeverre de verdeling van de bevoegdheden herziening behoeft.
Vergroten en toegankelijk maken van de kennis van de ondergrond, o.a. het vijfjarig onderzoeksprogramma 'Kennisagenda van de ondergrond'.	Art. 5.2	
Er komt een basisregistratie voor de ondergrond met informatie over de geologische en bodemkundige opbouw van de ondergrond, archeologie, milieukwaliteit, gebruiksrechten en, onder verwijzing naar andere registers, ondergrondse infrastructuur.	Art. 5.3	Dit onderwerp wordt besproken in par. 3.2.
Stimulering van warmte-koudeopslag, zo mogelijk in combinatie met bodemsanering.	Art. 5.4	Er is inmiddels een ontwerp van een AMvB opgesteld, waarin dit wordt geregeld. Dit onderwerp wordt besproken in par. 3.3.
Introductie van een gebiedsgerichte aanpak van grootschalige grondwaterverontreiniging.	Art. 6	Er is inmiddels een wijziging van de Wbb waarin dit is geregeld, in werking getreden. Dit onderwerp wordt besproken in par. 3.2.
Er moet worden voldaan aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Kaderrichtlijn water en de Grondwater-richtlijn.	Art. 7	Dit onderwerp wordt besproken in par. 3.4.

3.2 Gebiedsgerichte aanpak grootschalige grondwaterverontreiniging

Op 1 juli 2012 is een wijziging van de Wet bodembescherming (hierna: Wbb) in werking getreden⁶ waarmee een gebiedsgerichte aanpak van verontreiniging van het diepere

grondwater mogelijk wordt. Hiermee is uitvoering gegeven aan een van de afspraken die in het 'Convenant bodemontwikkelingsbeleid en sanering spoedlocaties' is gemaakt. In een van de komende nummers van *Bouwrecht* zal hierop nog uitgebreider worden ingegaan.

Deze regeling heeft betrekking op grootschalig verontreinigde gebieden, waar verontreinigingspluimen zodanig door elkaar lopen dat ze niet meer individueel naar een bepaalde bron(zone) zijn terug te voeren. Eerder ging de Wbb uitsluitend uit van een individueel geval van verontreiniging, dat zowel de bron(zone) als de verontreinigingspluim

⁵ www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2010/07/01/rijksvisie-op-het-duurzaam-gebruik-van-de-ondergrond.html.

⁶ Wet van 26 april 2012 tot wijziging van de Wet bodembescherming (Gebiedsgerichte aanpak van de verontreiniging van het diepere grondwater) (Stb. 2012, 222); inwerkingtredingsbesluit (Stb. 2012, 296). Kamerstukken 32 712.

omvat. Omdat bij door elkaar lopende verontreinigingspluimen niet bepaald kan worden wie waarvoor verantwoordelijk kan worden gesteld, stagneert de bodemsanering in dergelijke gebieden en gebeurt daar niets meer. Vaak zijn dit juist gebieden binnen de bebouwde kom waar gebiedsontwikkeling is gepland, zoals de bouw van woningen of kantoren, de aanleg van infrastructuur of andere projecten. Hiermee kan echter niet worden begonnen, zolang het probleem van de bodemverontreiniging niet is opgelost en niet is voorzien in sanering of beheer.

In de nieuwe regeling wordt de mogelijkheid geopend dat het bevoegd gezag een grootschalig verontreinigd gebied aanwijst als gebied waar gebiedsgericht grondwaterbeheer zal worden gevoerd. Dit houdt in dat de eigenaren de bronnen en bronzones moeten saneren (doorgaans op hun eigen terrein gelegen), maar dat de zogenaamde gebiedsbeheerder verantwoordelijk wordt voor het beheer van de verontreinigingspluimen in het gebied. De gebiedsbeheerder is een overheidsorgaan dat bereid is de taak om het gebiedsgerichte grondwaterbeheer uit te voeren op zich te nemen en daartoe het initiatief neemt. Dit zal vaak een langdurige taak zijn. Alleen overheidsinstanties als gebiedsbeheerder optreden, omdat moet worden voorkomen dat op een gegeven moment niemand meer voor de uitvoering van de gebiedsgerichte aanpak verantwoordelijk kan worden gehouden. Overheidsinstanties kunnen niet 'met de noorderzon verdwijnen'.

Het gebiedsgerichte grondwaterbeheer is gericht op het voorkomen van verspreiding van de verontreinigingspluimen buiten het aangewezen beheergebied, het monitoren daarvan en het beschermen van kwetsbare objecten/functies, niet alleen buiten maar ook binnen het gebied, zoals drinkwaterwingebieden en Natura 2000-gebieden.

Gebiedsbescherming draagt bij aan de implementatie van art. 5 lid 5 Grondwaterrichtlijn. Op grond van deze bepaling moet worden voorkomen dat verontreinigingspluimen zich kunnen verspreiden indien daardoor risico's voor mens en milieu kunnen ontstaan. In het gebiedsgerichte grondwaterbeheer worden de verontreinigingspluimen binnen het beheergebied niet aangepakt, tenzij ze 'beschermd functies' bedreigen. De bronnen en bronzones moeten echter wel worden gesaneerd (anders is het dweilen met de kraan open; hiertoe verplicht bovendien art. 6 lid 1 Grondwaterrichtlijn).

Een gebied kan worden aangewezen indien voldoende overeenkomsten met de eigenaren van bronnen en bronzones zijn gesloten, die het grootste deel van het verontreinigde gebied omvatten. Een overeenkomst houdt in dat de eigenaar van een bron(zone) zijn verantwoordelijkheid voor de verontreiniging erkent en tot sanering daarvan overgaat en in combinatie daarmee de verantwoordelijkheid voor de sanering of het beheer van de verontreinigingspluim in het diepere grondwater afkoopt. Op de bron(zone) blijven de normale, gevalsgerichte, saneringsbepalingen van de Wbb toepassing. Deze bevat instrumenten om de sanering zo nodig ook langs juridische weg af te dwingen.

Deelname aan gebiedsgericht grondwaterbeheer geschiedt op vrijwillige basis. De huidige regeling voorziet er nog niet in dat eigenaren van een bron(zone) binnen het (beoogde) beheergebied kunnen worden verplicht tot deelname aan de gebiedsgerichte aanpak (dat wil zeggen sanering van de bron(zone) en betaling van een afkoopsom voor de verontreinigingspluim). De Tweede Kamer heeft er tijdens de behandeling van het wetsvoorstel echter op aangedrongen dat in de toekomstige fundamentele herziening van de Wbb ook mogelijk wordt gemaakt dat deelname verplicht wordt gesteld.

Reden om te verwachten dat ook op basis van vrijwilligheid voldoende aan een gebiedsgerichte aanpak zal worden deelgenomen, is dat bedrijven af willen van de verantwoordelijkheid voor verontreinigingspluimen waar zij in de praktijk niks mee aan kunnen. Daar komt bij dat de kosten van een gebiedsgerichte aanpak van het verontreinigde gebied een stuk lager liggen dan de opgetelde kosten van een gevalsgerichte aanpak van de verontreinigingen in het gebied. Ook technisch gezien is het eenvoudiger en doelmatiger de verontreinigingen gebiedsgericht aan te pakken. Tot slot hebben overheden en gebiedsontwikkelaars die profijt hebben van het doorbreken van de patstelling in het gebied, een belang bij een gebiedsgerichte aanpak. Daarom is het de bedoeling dat ook zij daaraan financieel bijdragen. Vertrekpunt voor de financiële afspraken zijn niet zozeer de individuele aansprakelijkheden voor de in het verleden ontstane verontreinigingen, die immers niet te bepalen zijn, maar de verwachte kosten van het toekomstige gebiedsgerichte beheer. De verwachte kosten worden over de deelnemers 'omgeslagen'. Ieders bijdrage wordt vastgesteld in onderhandelingen tussen de gebiedsbeheerder en de deelnemers en dit wordt in overeenkomsten vastgelegd. Er wordt dus niet langer achteruit gekeken, maar vooruit.

Gebiedsgerichte aanpak grootschalige grondwaterverontreiniging			
Bevoegd gezag	Onderwerp	Artikel	Opmerkingen
Aanwijzing door het bevoegd gezag Wbb: GS of de 'grote gemeenten' die op grond van art. 88 Wbb zijn aangewezen.	Aanwijzen van een gebied waar de gebiedsgerichte aanpak zal plaatsvinden.	Art. 55c	Dit gebeurt op verzoek van een bestuursorgaan dat zich hiermee tevens opwerpt als toekomstig gebiedsbeheerder (dit kan ook het bevoegd gezag Wbb zelf zijn).
Een bestuursorgaan (zie art. 55c).	Het gebiedsgerichte beheer vindt plaats volgens een 'beheerplan' dat overeenkomstig art. 55e door de gebiedsbeheerder is opgesteld (tenzij art. 55f van toepassing is) en dat door het bevoegd gezag Wbb is goedgekeurd (zie art. 55f). Het beheerplan wordt uitgevoerd door de 'gebiedsbeheerder'.	Art. 55d	Het beheerplan komt in de plaats van de (deel)saneringsplannen die anders voor de verschillende grondwaterverontreinigingen afzonderlijk zouden moeten worden opgesteld. Op de voorbereiding van het plan is afd. 3.4 Awb van toepassing.
Instemming door het bevoegd gezag Wbb.	Vereiste van instemming (in art. 55d 'goedkeuring') met het door de toekomstige gebiedsbeheerder vastgestelde beheerplan.	Art. 55f	Instemmingsvereiste geldt niet als het bevoegd gezag Wbb het plan zelf heeft vastgesteld.
	Voor een in het beheerplan opgenomen (deel van een) verontreiniging treedt de gebiedsbeheerder in de plaats van degene die hiervoor eerder volgens de Wbb verantwoordelijk was.	Art. 55g	

Er is nog een AMvB in voorbereiding, waarin details van de gebiedsgerichte aanpak worden geregeld. De wettelijke regeling kan echter ook al zonder dit uitvoeringsbesluit worden toegepast, reden waarom zij al op 1 juli 2012 in werking is getreden.

3.3 Bodemenergiesystemen

De regulering van bodemenergiesystemen is eveneens onderdeel van de afspraken die in het Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties zijn gemaakt. Het is de bedoeling de toepassing van dergelijke systemen te stimuleren omdat dit a) een bijdrage levert aan de vermindering van het energieverbruik voor de verwarming en koeling van huizen, kantoren, bedrijven en kassen en b) hiermee tevens aan de verwezenlijking van de klimaatdoelstellingen door de vermindering van de uitstoot van CO₂. De inzet van bodemenergiesystemen in het kader van bodemsanering waarop het convenant ook wijst, vindt nu nog maar zeer sporadisch plaats en bevindt zich eigenlijk nog in de experimentele fase.

Bodemenergiesystemen worden vaak op grotere diepte, tot enkele honderden meters, toegepast. Geothermie, waarbij aardwarmte wordt benut, speelt zich af op diepten van meer dan 500 m. Hierop is de Mijnbouwwet van toepassing (besproken in het eerste deel van deze publicatie).

Er is een AMvB in voorbereiding, waarin bodemenergiesystemen worden gereguleerd. Het ontwerp-besluit stelt inhoudelijke regels waaraan gesloten en open systemen moeten voldoen. Voor gesloten systemen (waarbij water door buizen in de grond wordt geleid) zijn dit algemene regels die rechtstreeks werken., Voor open systemen (waarbij grondwater wordt verpompt) zijn dit zogenaamde instructieregels die moeten worden verwerkt in de watervergunning op grond van de Waterwet.

In dit tijdschrift is op de regelgeving voor bodemenergiesystemen al eerder uitgebreid ingegaan.⁷ Hiernaar wordt kortheidshalve verwezen. Hier wordt alleen nog ingegaan op de aanwijzing van interferentiegebieden, het ruimtelijk meest relevante aspect.

Ter voorkoming van interferentie tussen bodemenergiesystemen kunnen interferentiegebieden worden aangewezen. Onder interferentie wordt verstaan de (negatieve) beïnvloeding van de energierendement van bodemenergiesystemen doordat deze ten opzichte van elkaar ongunstig zijn gesitueerd. Hierdoor overlappen de invloedsgebieden van syste-

⁷ H.E. Woldendorp, 'De regulering van bodemenergiesystemen (deel 1)', BR 2011/84; H.E. Woldendorp, 'De regulering van bodemenergiesystemen (deel 2)', BR 2011/97.

men waarin water van een verschillende temperatuur wordt gebruikt.

De aanwijzing van interferentiegebieden is een bevoegdheid, die kan worden gezien als een vorm van ruimtelijk beleid, zij het met vooralsnog een beperkte invalshoek. Het gaat namelijk alleen om de beïnvloeding van bodemenergiesystemen onderling, niet om interferentie tussen bodemenergiesystemen en andere activiteiten in de bodem, zoals tunnels, bronbemaling en bodemsanering. Dit is onderwerp van ruimtelijke ordening. Bij open systemen kan aan dit aspect in de watervergunning al wel enige aandacht worden besteed, al is dat ook niet bij uitstek het instrument om aan ruimtelijke ordening te doen. Doordat bodemenergiesystemen in stedelijke gebieden steeds vaker worden toegepast, wordt de ruimtelijke ordening van de ondergrond daar een steeds klemmender aandachtspunt, zoals bijvoorbeeld bij de Zuidas in Amsterdam en in het centrum van Den Haag is gebleken. Door een proactieve, slimme driedimensionale ordening van activiteiten in de onder-

grond is veel meer mogelijk dan wanneer de overheid de zaken op zijn beloop laat en alleen reageert op initiatieven van anderen.

In interferentiegebieden is voor gesloten systemen een omgevingsvergunning beperkte milieutoets op grond van de Wabo vereist. Daarbij kan aan beleidsregels worden getoetst, waarin is aangegeven welke systemen de voorkeur hebben en hoe de systemen ten opzichte van elkaar moeten worden gesitueerd. Dit kan ook worden geregeld in een structuurvisie of bestemmingsplan worden vastgesteld. In dat geval kan eventueel ook rekening worden gehouden met interferentie met andere activiteiten.

Het ontwerp-besluit is op 5 april 2011 voor inspraak in de *Staatscourant* gepubliceerd en bij de Tweede Kamer en Eerste Kamer 'voorgehangen'. Het is recentelijk ter advisering toegezonden aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Inwerkingtreding is (vooralsnog) voorzien op 1 juli 2013.

Bodemenergiesystemen

Bevoegd gezag	Onderwerp	Artikel	Opmerkingen
Gemeenteraad, bij gemeentelijke verordening. Bij wijze van uitzondering: provinciale staten, bij provinciale verordening.	Aanwijzing van een interferentiegebied.	Art. 1.9 Besluit lozen buiten inrichtingen.	Omdat de Wabo geen wettelijke grondslag bevat voor beperking van de vergunningplicht tot bepaalde gebieden, moest de bevoegdheid tot aanwijzing van interferentiegebieden worden gebaseerd op de Wbb, die wel de mogelijkheid van gebiedsaanwijzing kent. De vergunningplicht op grond van de Wabo is daarom gekoppeld aan de gebiedsaanwijzing op grond van de Wbb. Betreft alleen de ordening van bodemenergiesystemen ten opzichte van elkaar, niet ten opzichte van andere activiteiten in de bodem waarmee interferentie kan optreden.

3.4 Bescherming van de grondwaterkwaliteit

In het 'Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties' is aangegeven dat de verplichtingen die voortvloeien uit de Europese Kaderrichtlijn water en Grondwaterrichtlijn bij de verdere ontwikkeling van het beleid randvoorwaarden zijn. Eerder is in dit tijdschrift al uitgebreid op deze richtlijnen ingegaan.⁸

Genoemde richtlijnen beschermen het grondwater langs het effectgerichte spoor en het brongerichte spoor.

Het effectgerichte spoor richt zich vooral op de beoogde kwaliteit van het grondwater. Daarbij fungeren grootschalige grondwaterlichamen als beheerseenheid. Daarnaast geldt nog de kwantitatieve eis dat niet meer grondwater wordt onttrokken dan erbij komt, met name door neerslag. Wat betreft de waterkwaliteit gaat het om slechts enkele stoffen, die verontreiniging veroorzaken die voor de kwaliteit van grondwater een bedreiging kan vormen op de schaal van een grondwaterlichaam. Voor deze stoffen zijn waterkwaliteitseisen opgenomen in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 (Bkmw 2009), dat is vastgesteld op grond van de Wm. Deze eisen zijn gekoppeld aan de vaststelling en uitvoering van de regionale waterplannen. De plannen worden door provinciale staten vastgesteld op grond van de Waterwet. De waterplannen bevatten een overzicht van alle maatregelen die zullen worden genomen om de vereiste kwaliteit van het grondwater te verwezenlijken. Daarnaast mag de toestand van het grondwater niet

⁸ H.E. Woldendorp, 'Regulering van de waterkwaliteit: sluitstuk van de implementatie van de Kaderrichtlijn water (1)', *BR* 2010/52, p. 293-315; H.E. Woldendorp, 'Regulering van de waterkwaliteit: sluitstuk van de implementatie van de Kaderrichtlijn water (2)', *BR* 2010/64, p. 382-395.

achteruitgaan en er mogen ook geen trends optreden waardoor het waterlichaam op den duur niet meer aan de kwaliteitseisen zou kunnen voldoen.

De provincies zijn verantwoordelijk voor het grondwaterbeleid, maar zij zijn daarbij sterk afhankelijk van andere overheden. Regels ter bescherming van het grondwater zijn opgenomen in de provinciale milieuvordering. De verordening bevat in elk geval regels om de drinkwatervoorziening duurzaam veilig te stellen. Dit heeft ruimtelijke gevolgen, omdat beschermingsgebieden worden aangewezen. Er kunnen in dit kader onder meer boringvrije gebieden worden aangewezen, waar bepaalde bodemlagen niet doorboord mogen worden. Zie verder paragraaf 4.

Het brongerichte spoor beschermt het grondwater ook op lokaal niveau tegen verontreiniging als gevolg van puntlozingen en diffuse lozingen. Directe lozingen in het grondwater zijn volgens de Grondwaterrichtlijn verboden. De implementatie heeft plaatsgevonden via tal van al bestaande regelingen die op verschillende verontreinigende activiteiten betrekking hebben. Deels hebben deze de vorm van algemene regels (zeker voor diffuse lozingen), deels ook van toestemmingsbesluiten (puntlozingen). Voor de Structuurvisie Ondergrond lijkt deze regelgeving minder interessant, omdat zij geen specifieke ruimtelijke aspecten betreft.

De beoogde Kaderrichtlijn bodem is in een impasse terechtgekomen. Deze richtlijn zou zich gaan richten op de sanering en het beheer van verontreinigde locaties, maar voornamelijk is hier geen voldoende meerderheid voor. Het verschil in invalshoek tussen de Kaderrichtlijn bodem en de Grondwaterrichtlijn is dat de laatste zich niet op de verontreinigde locaties (bron(zone)) als zodanig richt maar vooral op de verspreiding van de verontreiniging in het grondwater (via de verontreinigingspluim).

Het bodemsaneringsbeleid is dus voorlopig nog grotendeels nationaal beleid. Zie paragraaf 2. Wel bevat de Grondwaterrichtlijn zoals gezegd bepalingen die erop zijn gericht te voorkomen dat verontreinigingspluimen van bestaande bronnen zich verspreiden en hierdoor een bedreiging voor mens of milieu kunnen opleveren (art. 5 lid 5). Verder moet

de 'inbreng van verontreinigende stoffen in het grondwater' worden beëindigd of beperkt (art. 6 lid 1). Het begrip 'inbreng' omvat meer dan alleen lozingen. Hieronder wordt ook historische verontreiniging verstaan, met name uit de bron en bronzone, waarin de verontreinigende stoffen in hoge concentraties aanwezig zijn. Deze verplichtingen zijn geïmplementeerd met de saneringsbepalingen van de Wet bodembescherming, die niet alleen beogen bestaande verontreinigingen op te ruimen maar ook om deze te beheren indien opruimen niet wenselijk of mogelijk is vanwege te hoge kosten of technische moeilijkheden (zeker bij verontreiniging van het diepere grondwater is dat het geval). Dit laatste speelt vooral bij verontreinigingspluimen, die vaak op grotere diepte in het grondwater zitten. Provincies en aangewezen grote gemeenten zijn hiervoor bevoegd gezag (art. 88 Wbb). Zie paragraaf 2.

3.5 *Basisregistratie ondergrond (toekomstige ontwikkeling)*

Volgens het 'Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties' moet er een basisregistratie ondergrond (BRO) komen. De BRO moet gegevens gaan bevatten over de geologische en bodemkundige opbouw van de bodem, de ondergrondse infrastructuur en gebruiksrechten.

De BRO is een van de 13 voorgenomen basisregistraties die zullen worden ingevoerd. Door gegevens onderling te delen, kunnen overheden efficiënter opereren en de dienstverlening verbeteren. Bestuursorganen hebben toegang tot de gegevens die in het register zijn opgenomen, en kunnen hiervan gebruikmaken ten behoeve van hun werkzaamheden (bijv. met betrekking tot bodemdaling, ondergronds bouwen, natuurbeheer, bodemenergiesystemen of opslag van CO₂). Een burger of een bedrijf hoeft die gegevens bij een nieuwe melding of aanvraag niet meer aan te leveren.

Het is evident dat het register voor een goede ordening van de ondergrond van groot praktisch belang is. Er is op dit moment, voor zover mij bekend, alleen een conceptversie van een wetsvoorstel openbaar.⁹ Hiervan is uitgegaan in het onderstaande schema. De geplande invoeringsdatum is 1 januari 2015.

⁹ Een concept van de Wet basisregistratie ondergrond van juli 2011 is te vinden op: www.dinoloket.nl/nl/download/broLinks.html. Er is op deze website ook een toelichting van maart 2011 beschikbaar.

Basisregistratie ondergrond Nederland (conceptversie Wet basisregistratie ondergrond)

Artikel	Wat	Opmerkingen
Art. 2 lid 1	Er is een basisregistratie ondergrond (BRO).	Het doel van de BRO is het aan eenieder beschikbaar stellen van de bij of krachtens de wet in die basisregistratie opgenomen gegevens en modellen ter bevordering van: a. een goede vervulling van publiekrechtelijke taken; b. een efficiënte uitwisseling en een efficiënt gebruik van geo-informatie (art. 2 lid 2).
Art. 3	De BRO bestaat uit: 1. het geautomatiseerde register brondocumenten ondergrond; 2. de geautomatiseerde registratie ondergrond; 3. het geautomatiseerde register inzake meldingen modellen.	De definities van brondocument en registratie ondergrond staan in art. 1. 'brondocument: document waarin rechtsfeiten of andere voor de basisregistratie ondergrond relevante feiten zijn neergelegd'. Zie over register brondocumenten ondergrond art. 7 e.v. Zie over de registratie ondergrond art. 13 e.v. Een model is in een in de BRO opgenomen samenhangende verzameling van gegevens, die een vereenvoudigde schematisering van de ondergrond weergeven (art. 1).
Art. 4	De Minister van IenM is houder van de basisregistratie ondergrond.	
Art. 5	Het operationeel beheer van de basisregistratie ondergrond berust bij TNO.	Het bestuur van TNO oefent in mandaat bevoegdheden van de Minister van IenM tot het nemen van besluiten uit. De Minister van IenM heeft de eindverantwoordelijkheid voor de basisregistratie ondergrond, maar TNO is belast met de uitvoerende werkzaamheden.
Art. 7	De Minister van IenM draagt er zorg voor dat het register brondocumenten ondergrond zodanig wordt opgezet dat de inhoud daarvan duurzaam kan worden bewaard en te allen tijde binnen een redelijke termijn raadpleegbaar en beschikbaar is.	Het register brondocumenten ondergrond is een register dat brondocumenten bevat met betrekking tot verkenningen, gebruiksrechten, infrastructuren en modellen (art. 1).
Art. 8	In het register brondocumenten ondergrond worden bij AMvB aangewezen brondocumenten ingeschreven. De Minister van IenM draagt zorg voor de inschrijving van brondocumenten in het register brondocumenten ondergrond.	De brondocumenten worden door de bronhouder elektronisch aan de Minister van IenM ter inschrijving aangeboden. De definitie van bronhouder staat in art. 1:1. 'bronhouder: bestuursorgaan dat bij de uitvoering van een wettelijke taak of bij het verrichten van werkzaamheden een gegeven over een verkenning, gebruiksrecht of infrastructuur verkrijgt, dat krachtens deze wet in de basisregistratie ondergrond wordt opgenomen (...)'. Verdere bepalingen over de inhoud van het register zijn opgenomen in art. 19 e.v.

Basisregistratie ondergrond Nederland (conceptversie Wet basisregistratie ondergrond)

Artikel	Wat	Opmerkingen
	De Minister van IenM draagt zorg voor een goede beschikbaarheid, werking en beveiliging van de registratie ondergrond (art. 13). Hij draagt zorg voor de verwerking in de registratie ondergrond van de gegevens en de modellen die zijn opgenomen in een in het register brondocumenten ondergrond ingeschreven brondocument.	De registratie ondergrond is de registratie van gegevens over verkenningen, gebruiksrechten en infrastructuur alsmede van modellen en gegevens over die modellen (art. 1), niet te verwarren met het register brondocumenten ondergrond (zie art. 3) en de BRO als geheel.
Art. 26	De Minister van IenM verleent eenieder inzage in de registratie ondergrond, het register brondocumenten en het register inzake meldingen modellen en verstrekt aan eenieder de in de registratie ondergrond opgenomen gegevens en modellen.	De inzage en verstrekking vinden plaats via het internet. Deze wijze van inzage en verstrekking is kosteloos (art. 27). Verstrekking van gegevens op een andere wijze vindt plaats tegen vergoeding van de kosten.
Art. 29	Indien een bestuursorgaan bij de vervulling van zijn publiekrechtelijke taak een gegeven nodig heeft dat krachtens de wet als authentiek gegeven in de registratie ondergrond beschikbaar is, gebruikt het bestuursorgaan dat authentieke gegeven. Idem voor (gegevens uit) een model, art. 30.	Hiermee correspondeert art. 31, waarin staat dat aan een bestuursorgaan geen authentieke gegevens hoeven te worden verstrekt. Deze gegevens zijn voor het bestuursorgaan namelijk al beschikbaar in de registratie ondergrond.

4. Bescherming van drinkwater

Een van de belangrijkste doelen van het beleid voor de ondergrond is de duurzame beschikbaarheid te verzekeren van grondwater dat geschikt is voor menselijke consumptie. Daaronder valt niet alleen drinkwater in strikte zin maar ook water dat wordt gebruikt voor de bereiding van voedsel en drank. Het Rijk heeft een algemene verantwoordelijkheid dat er voldoende schoon grondwater is om op lange termijn in drinkwater te voorzien. Verder zijn er voor het Rijk geen specifieke taken en verplichtingen.

De bescherming van drinkwater heeft belangrijke ruimtelijke consequenties. Dit kan worden geïllustreerd met de

wens van de Vewin om de drinkwatervoorziening in het kader van de Wet ruimtelijke ordening aan te wijzen als een nationaal ruimtelijk belang. Aldus moet de doorwerking van de ruimtelijke bescherming van de drinkwaterwinning in bestemmingsplannen en provinciale ruimtelijke verordeningen worden gewaarborgd. Bij ruimtelijke afwegingen verdient drinkwater prioriteit wegens het maatschappelijke belang en de volksgezondheid. Wat betreft de Structuurvisie Ondergrond is er specifiek de wens de waterwinning te verankeren in de beleidskaders voor de ondergrondse ordening. Uitgaande van het voorzorgbeginsel moeten risico's voor waterwinning worden uitgesloten. Dit kan via het Besluit ruimtelijke ordening verder doorwerken in het ruimtelijke beleid.

Bescherming van drinkwater

Instru- ment	Bevoegd gezag	Artikel	Bijzonderheden	Opmerkingen
Drinkwaterwet				
		Art. 2	Bestuursorganen dragen zorg voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. Bij de uitoefening van bevoegdheden en toepassing van wettelijke voorschriften door bestuursorganen geldt de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening als een dwingende reden van groot openbaar belang. Volgens art. 1 is 'openbare drinkwatervoorziening': productie en distributie van drinkwater door drinkwaterbedrijven.	Lid 1 is een algemene zorgplicht voor alle bestuursorganen om de openbare drinkwatervoorziening duurzaam veilig te stellen, dus ook op langere termijn gezien ervoor te zorgen dat de drinkwatervoorziening niet in gevaar komt. Zonder een dergelijke expliciete waarborging bestaat de kans dat, bij een toenemende druk op en intensivering van het gebruik van ruimte, bodem en water, het belang van de bescherming van de openbare drinkwatervoorziening slechts een van de vele af te wegen belangen is in de besluitvorming en daarin niet het gewicht krijgt dat het zou moeten krijgen. Daardoor is het niet ondenkbeeldig is dat de opdracht tot een duurzame veiligstelling moeilijker uitvoerbaar wordt. Dit geldt dus ook voor de opstelling van de Structuurvisie Ondergrond. Deze zal nadrukkelijk in het oog moeten houden dat de drinkwatervoorziening niet in het gedrang komt.
		Art. 3	De zorg voor een voldoende en duurzame uitvoering van de openbare drinkwatervoorziening binnen een distributiegebied berust bij de eigenaar van het drinkwaterbedrijf, die bevoegd en, overeenkomstig art. 8, verplicht is tot levering van drinkwater in dat gebied.	Taken en verplichtingen van de eigenaar van een drinkwaterbedrijf zijn elders in de wet verder uitgewerkt. Daar gaat eigenlijk de hele wet over. Het drinkwaterbedrijf kan hier echter niet aan voldoen zonder de zorg van de overheid voor bescherming van bronnen en het mogelijk maken van plaatsen van transportleidingen en dergelijke.
Vaststelling distributiegebied.	Minister IenM	Art. 5	De minister stelt voor elk drinkwaterbedrijf een distributiegebied vast, waarbinnen de eigenaar van het bedrijf de exclusieve bevoegdheid en plicht heeft, overeenkomstig art. 8, tot levering van drinkwater.	Art. 5 gaat op zich niet over de ordening van de ondergrond, maar over het gebied waar het drinkwaterbedrijf drinkwater mag (en moet!) leveren. Deze bepaling is echter wel relevant voor de ordening van de ondergrond. Immers binnen dit gebied moet drinkwatervoorziening worden gerealiseerd. De overheid kan de daartoe beschikbaar gestelde instrumenten inzetten (waaronder ruimtelijke ordening en vergunningverlening), mede gelet op de zorgplicht van art. 2.

Bescherming van drinkwater

Instru- ment	Bevoegd gezag	Artikel	Bijzonderheden	Opmerkingen
Vaststel- ling van beleids- nota inzake de openbare drinkwa- tervoor- ziening.	Minister lenM	Art. 6	De minister stelt ten minste eenmaal in de zes jaar een beleidsnota inzake de openbare drinkwatervoorziening vast.	Uit de toelichting blijkt het volgende. De beleidsnota bevat de hoofdlijnen en beginselen van het Rijksbeleid ter verzekering van een kwalitatief goede en duurzaam veiliggestelde openbare drinkwatervoorziening. Met deze beleidsnota wordt in de eerste plaats beoogd om, in aanvulling op het omgevingsbeleid, specifiek sectorbeleid van het Rijk voor het gehele traject van bron tot kraan vast te leggen. Dit vormt, in aanvulling op het wettelijke kader, een actueel beleidskader voor drinkwaterbedrijven (en andere actoren). Zeker omdat kwaliteitsborging, continuïteit en doelmatigheid van de bedrijven getoetst worden, is er behoefte aan een richtinggevend beleidsdocument waarin de minister aangeeft wat, in aanvulling op de wettelijke eisen, van de sector wordt verwacht. Bovendien kan in de beleidsnota worden aangegeven wat uit een oogpunt van duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening de inzet van het Rijk is ten aanzien van het gebruik en de bescherming van grond- en oppervlaktewater, mede in relatie tot de waterplannen op grond van de Waterwet.

Wet milieubeheer (Provinciale milieuverordeningen)

Vaststel- ling van de provin- ciale milieu- verorde- ning.	Provin- ciale sta- ten.	Art. 1.2	1. Provinciale staten stellen ter bescher- ming van het milieu een verordening vast. 2. De verordening bevat ten minste: a. regels ter bescherming van de kwali- teit van het grondwater met het oog op de waterwinning in bij de verordening aangewezen gebieden; (...)	Er moeten gebieden worden aangewezen ter bescherming van grondwater dat bestemd is voor de bereiding van drinkwa- ter (in ruime zin: daarin wordt ook begre- pen water dat bestemd is voor de mense- lijke consumptie, zoals water dat door de voedingsmiddelenindustrie wordt gebruikt).
--	-------------------------------	----------	--	--

Provinciale milieuverordeningen

	Provin- ciale sta- ten.			Deze bevatten, overeenkomstig art. 1.2 Wm, regels ter bescherming van drinkwa- ter in drinkwaterwingebieden. Er worden onder meer beschermingszones ingesteld rond de waterwinpunten, met daarnaast algemeen verbindende voorschriften (ont- heffing van verboden is onder voorwaar- den mogelijk).
--	-------------------------------	--	--	--

Bescherming van drinkwater

Instru- ment	Bevoegd gezag	Artikel	Bijzonderheden	Opmerkingen
Wet milieubeheer (waterkwaliteit)				
Vaststel- ling van milieu- kwali- teitsei- sen.	Bij AMvB.	Art. 5.1 e.v.	Er kunnen bij AMvB milieukwaliteitsei- sen worden gesteld.	Milieukwaliteitseisen geven aan wat de kwaliteit van een onderdeel van het milieu ten minste moet zijn. Er wordt onderscheid gemaakt tussen: - grenswaarden (juridische resultaatsver- plichting, afwijking is niet mogelijk); - richtwaarden (juridische resultaatsver- plichting, afwijking is mogelijk om ge- wichtige redenen); - Europese milieukwaliteitseisen; dit is een nieuwe categorie, recentelijk ingevoegd ter implementatie van de Kaderrichtlijn water, Grondwaterrichtlijn en Richtlijn prioritaire stoffen; (juridische resultaats- verplichting, afwijking is mogelijk voor zover de richtlijnen dit toestaan). In het Bkmw 2009 (zie par. 3.4) zijn Euro- pese milieukwaliteitseisen gesteld, die ook betrekking hebben op drinkwater.

Besluit kwaliteitseisen en monitoring 2009 (waterkwaliteit; Bkmw 2009)

In dit besluit zijn milieukwaliteitseisen gesteld. Deze hebben ook betrekking op drinkwater, alleen voor oppervlaktewater zijn concrete, getalsmatige, eisen opgenomen. Voor grondwater zijn alleen de volgende algemene verplichtingen opgeno-
men:

1. er moet worden gestreefd naar verbetering van de kwaliteit van het grondwater dat bestemd is voor de productie van water voor menselijke consumptie;
2. de toestand van grondwaterlichamen mag niet achteruitgaan;
3. de Provincie is verantwoordelijk voor het realiseren van de milieukwaliteitseisen en de monitoring van de grondwater-
kwaliteit.

Deze bepalingen zijn niet rechtstreeks van belang voor de Structuurvisie Ondergrond, tenzij hieraan in de waterplannen op grond van de Waterwet uitwerking is gegeven. In de toelichting bij het Bkmw 2009 staat onder meer het volgende. De Waterwet regelt dat het nationale waterplan (art. 4.1 lid 1) en het regionale waterplan (art. 4.4 lid 1) voor wat betreft de daarin opgenomen ruimtelijke beleidsaspecten structuurvisies zijn in de zin van de Wro. Dit houdt in dat de vaststellende overheid in het desbetreffende waterplan expliciet kan aangeven wat volgens haar in de komende beleidsperiode aan ruimtelijk beleid nodig is om de ingevolge deze AMvB vereiste kwaliteit van het water te realiseren.

Waterwet

Vergun- ning.	GS.	Art. 6.4.	Vergunning voor infiltratie en onttrek- ken ten behoeve van openbare drink- watervoorziening.	Bij de toepassing van deze wet is de bescherming van de drinkwaterfunctie een belangrijk toetsingspunt voor vergunning- verlening.
------------------	-----	-----------	---	---

5. Natuurbescherming

Over de regelgeving ter bescherming van natuurgebieden, de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nb-wet 1998), is in dit tijdschrift al zo vaak gepubliceerd, dat een bespreking hiervan ditmaal achterwege kan blijven.

De bescherming van Natura 2000-gebieden op grond van de Nb-wet 1998 kan ook ruimtelijke consequenties voor de ondergrond hebben. Hoewel de diepere ondergrond zelf niet op grond van de Nb-wet 1998 wordt beschermd, kan er wel een relatie bestaan tussen activiteiten in de ondergrond en de bovengrondse Natura 2000-gebieden. Deze relatie heeft met name betrekking op watergerelateerde onderwerpen, zoals het optreden van verdroging als gevolg van onttrekking van grondwater of grondwaterbeheer ten behoeve van de landbouw.¹⁰ In het algemeen zal het niet om activiteiten in de diepere ondergrond gaan, tenzij in verband met dergelijke activiteiten ook bovengrondse activiteiten plaatsvinden, bijvoorbeeld ten behoeve van boringen.

Indien voor een project tevens een omgevingsvergunning op grond van de Wabo is vereist, hoeft niet altijd een afzon-

derlijke vergunning te worden aangevraagd op grond van de Nb-wet 1998 maar kan er ook voor worden gekozen dat deze in de vorm van een verklaring van geen bedenkingen in de omgevingsvergunning wordt geïntegreerd.

De Flora- en faunawet lijkt voor de ondergrond niet van belang, omdat deze wet geen dier- en plantensoorten beschermt die in de diepere ondergrond voorkomen, evenmin als leefgebieden van beschermde soorten.

Het is de bedoeling dat de Nb-wet 1998 met de Flora- en faunawet (en de Boswet) wordt geïntegreerd in de Wet natuurbescherming. Inmiddels heeft de Afdeling advisering van de Raad van State over het wetsvoorstel advies uitgebracht. Over dit wetsvoorstel is in dit tijdschrift al een publicatie verschenen, zodat daar korthedshalve naar wordt verwezen.¹¹ Voor activiteiten in de ondergrond zal de nieuwe wettelijke regeling niet tot substantiële wijzigingen leiden.

Een volgende integratiestap houdt in dat de Wet natuurbescherming (gedeeltelijk) in de Omgevingswet opgaat.

Bevoegd gezag	Artikel	Onderwerp	Opmerkingen
Gedeputeerde staten of Minister van EL&I.	Art. 19d Nb-wet 1998.	Vergunningplicht voor projecten die voor een Natura 2000-gebied significante gevolgen kunnen hebben. Er moet een passende beoordeling plaatsvinden op grond van art. 19f Nb-wet 1998 alvorens de vergunning kan worden verleend. Indien aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet kan worden voorkomen, ook niet via mitigerende maatregelen, dan moet aan extra vereisten worden voldaan (geen alternatieven voorhanden, dwingende reden van groot maatschappelijk belang aantonen, compensatiemaatregelen treffen).	Dit kunnen ook activiteiten buiten het Natura 2000-gebied zijn (externe werking). Een vergunning is al vereist zodra niet met zekerheid kan worden uitgesloten dat gevolgen zullen optreden, zo blijkt uit de jurisprudentie. Een uitgebreide habitattoets (Art. 19j Nb-wet 1998) is alleen in uitzonderingsgevallen vereist, wanneer significante gevolgen niet kunnen worden voorkomen door het treffen van mitigerende maatregelen. Er moet dan worden aangetoond dat met het plan of project een dwingende reden van groot openbaar belang is gemoeid en dat er geen alternatieven zijn waarmee die doelstelling ook (ten dele) kan worden verwezenlijkt. Bovendien moeten de negatieve gevolgen voor de samenhang van het Natura 2000-netwerk worden gecompenseerd.
MinisterlenM.	Art. 19j Nb-wet 1998.	De habitattoets is ook vereist voor de vaststelling van een plan dat significante gevolgen kan hebben.	De Structuurvisie Ondergrond kan een dergelijk plan zijn. In dat geval moet een passende beoordeling van het plan plaatsvinden, in combinatie met een milieu-effectrapportage, en eventueel voor onderdelen van het plan die significante gevolgen zullen hebben, ook een uitgebreide habitattoets.

¹⁰ Zie hierover: A.M. Keessen & H.F.M.W. van Rijswijk, 'Drinkwaterwinning in een Natura 2000-gebied; Het juridisch regime voor beschermde gebieden', *M en R* 2006, p. 557-566.

¹¹ H.E. Woldendorp, 'Het wetsvoorstel Wet natuur, Over de golven, niet die enorme diepte daaronder', *BR* 2012/50. Inmiddels is de citeertitel gewijzigd in Wet natuurbescherming.

6. Bescherming van archeologische en geologische monumenten

Archeologische monumenten bevinden zich vaak in de ondergrond, zij het doorgaans niet in de diepere ondergrond, waar deze publicatie zich op richt. Dit kan anders liggen voor geologische monumenten.

Archeologische monumenten zijn terreinen die op grond van de Monumentenwet 1988 (Monw 1988) zijn beschermd in het algemeen belang 'wegens hun schoonheid, hun betekenis voor de wetenschap of hun cultuurhistorische waarde'. De Monw 1988 dient onder meer ter implementatie van het 'Verdrag van Malta', via de Wet op de archeologische monumentenzorg.¹²

Beschermd monumenten worden op grond van art. 3 Monw 1988, ambtshalve of op aanvraag, aangewezen door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Ze worden ingeschreven in het monumentenregister (art. 6 Monw 1988). Voor de aantasting van een beschermd archeologisch monument is een archeologische monumentenvergunning vereist op grond van art. 11 lid 2 Monw 1988. Aanvragen worden ingediend bij B&W. Op de indiening is art. 3 Wabo van toepassing. Dit betekent onder meer dat de aanvraag via het omgevingsloket online moet worden ingediend. B&W is echter niet zelf bevoegd gezag. Zij zendt de aanvraag op grond van art. 17 lid 1 Monw 1988 door aan de Minister van OCW, die hierop beslist (art. 14 lid 1 Monw 1988). Op de voorbereiding van een archeologische monumentenvergunning is de procedure van afd. 3.4 Awb van toepassing (art. 14a lid 1 Monw 1988).

De archeologische monumentenvergunning zal naar verwachting opgaan in de Omgevingswet (omgevingsvergunning). De vergunningen voor gemeentelijke en provinciale archeologische monumenten zitten nu al in de Wabo.

Hfdst. V Monw 1988 gaat specifiek over archeologische monumentenzorg. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan of een beheersverordening op grond van de Wro moet rekening worden gehouden met de in de grond aanwezige dan wel te verwachten archeologische monumenten (art. 38a Monw 1988).

Bij een bestemmingsplan kan in het belang van de archeologische monumentenzorg voor een aanlegactiviteit een omgevingsvergunning op grond van de Wabo verplicht worden gesteld (art. 39 lid 1 Monw 1988).

Indien bij de vaststelling van geldende bestemmingsplannen onvoldoende rekening is gehouden met de in de grond aanwezige dan wel te verwachten monumenten, kunnen provinciale staten op grond van art. 44 Monw 1998 binnen het grondgebied van de Provincie gebieden die (naar verwachting) archeologisch waardevol zijn, aanwijzen als archeologische attentiegebieden. De gemeenteraad moet hiervoor dan een bestemmingsplan vaststellen.

Er is een openbaar Centraal archeologisch informatiesysteem (art. 55), waarin de Minister van OCW allerlei gegevens bijhoudt, zoals voor archeologische monumenten de registers, beslissingen op vergunningaanvragen en meldingen.

Geologische (aardkundige) monumenten hebben geen juridisch beschermde status, zoals Rijks- of gemeentelijke monumenten, maar vooral attentiewaarde. Sommige Provincies hebben een aardkundige waardenkaart vastgesteld.¹³

7. De Noordzee

De Structuurvisie Ondergrond zal ook betrekking hebben op de ondergrond onder de Noordzee (het continentaal plat).

Regels gelden in de Noordzee niet automatisch, althans, niet overall: wel in de territoriale wateren (12 zeemijl, ongeveer 22 km, vanaf de kust), maar niet daarbuiten in de Nederlandse Exclusieve Economische Zone (EEZ)¹⁴ en op het Nederlands Continentaal Plat (NCP). Indien in een wet wordt gesproken van de EEZ wordt daaronder tevens het continentaal plat begrepen.

De reden hiervan is dat de territoriale wateren tot het Nederlandse grondgebied behoren en de EEZ en het continentaal plat niet. Volgens het VN-Zeerechtverdrag kan de kuststaat daar echter wel rechtsmacht uitoefenen. Er gelden op grond van het VN-Zeerechtverdrag enkele beperkingen van de rechtsmacht van de kuststaat in de EEZ en op het continentaal plat. Deze kunnen relevant zijn voor de Structuurvisie Ondergrond. Andere staten hebben onder meer recht op het leggen van kabels en leidingen en recht op scheepvaart. Dit wil voor de kabels en leidingen echter niet bij voorbaat zeggen dat deze geen onderwerp van ruimtelijke ordening kunnen zijn.

Als het de bedoeling is dat een wet ook in de EEZ en op het continentaal plat geldt, moet dit in Nederland uitdrukkelijk in de wet worden bepaald. Volgens art. 3 Rijkswet instelling Exclusieve Economische Zone kan Nederland in de EEZ 'rechtsmacht uitoefenen ten aanzien van de bouw en het gebruik van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen, het wetenschappelijk zeeonderzoek en de bescherming en het behoud van het mariene milieu.'

¹² Wet van 21 december 2006 tot wijziging van de Monumentenwet 1988 en enkele andere wetten ten behoeve van de archeologische monumentenzorg mede in verband met de implementatie van het Verdrag van Valletta (Wet op de archeologische monumentenzorg).

¹³ Bijv. de Provincie Overijssel, zie: www.natuurlijk.nl/geologie/aardwaarden.htm.

¹⁴ Nederland heeft op 28 april 2000 een EEZ ingesteld. Zie Rijkswet instelling exclusieve economische zone uit 1999.

Verder heeft Nederland volgens art. 3 'soevereine rechten ten behoeve van de exploratie en exploitatie, het behoud en het beheer van de levende en niet-levende natuurlijke rijkdommen van de wateren boven de zeebodem en van de zeebodem en de ondergrond daarvan, en met betrekking tot andere activiteiten voor de economische exploitatie en exploratie van de zone, zoals de opwekking van energie uit het water, de stromen en de winden'.

Op Europees niveau wordt ervan uitgegaan dat Europese regels automatisch gelden in de EEZ en op het continentaal plat, indien de kuststaat een EEZ of continentaal plat heeft ingesteld of daar anderszins rechtsmacht uitoefent. Dit betekent dat een richtlijn ook in EEZ en op het continentaal plat zal moeten worden geïmplementeerd en dat Nederland de gelding van wetten ter implementatie van richtlijnen tot de Noordzee zal moeten uitbreiden.

Voor de volgende wetten is bepaald dat ze in de EEZ en op het continentaal plat gelden.

- De Wet ruimtelijke ordening (Wro) geldt in de EEZ. Dit volgt uit art. 1.1 aanhef en onder a Wro, luidende: 'In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt mede verstaan onder grond, gronden of gebied: de onder- en bovengrond op verschillende niveaus, alsmede water, de territoriale zee en de exclusieve economische zone daaronder begrepen'.
- De Mijnbouwwet is mede van toepassing op het continentaal plat (art. 2 lid 1).
- De Wet basisregistratie ondergrond (toekomstige ontwikkelingen). Deze wet is in beginsel ook van toepassing op het continentaal plat. Het begrip 'ondergrond' is namelijk als volgt gedefinieerd: 'ondergrond van Nederland of het continentaal plat'. Als in een bepaling het begrip ondergrond wordt gebruikt, gaat het dus ook over het continentaal plat.
- De Waterwet en de daarop gebaseerde waterplannen gelden ook in de EEZ (art. 1.4).
- De Natuurbeschermingswet 1998. Er is een wetsvoorstel in procedure om deze wet ook in de EEZ van toepassing te verklaren.¹⁵ In juli 2012 vond de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer plaats.
- Art. 1 lid 5 Drinkwaterwet verklaart deze wet deels ook van toepassing op mijnbouwinstallaties op het continentaal plat.
- Ook de Ontgrondingenwet is van toepassing op het continentaal plat (art. 4a).

Wat betreft de Wm gelden alleen onderdelen van deze wet in de EEZ, met name, voor zover hier van belang, het hoofdstuk milieu-effectrapportage (art. 7.1a Wm, geldt voor plannen en besluiten). Daarentegen geldt het hoofdstuk milieu-

kwaliteitseisen, op grond waarvan ook eisen aan de (grond) waterkwaliteit zijn gesteld, niet in de EEZ noch op het continentaal plat.

De volgende regelgeving geldt niet in de EEZ: de Monumentenwet 1988, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Wet bodembescherming (Wbb).

Provinciale en gemeentelijke verordeningen gelden niet in de EEZ, op het continentaal plat en in de territoriale wateren. Buiten 1 km vanaf de kust is de zee namelijk niet provinciaal of gemeentelijk ingedeeld.

8. Privaatrechtelijke aspecten

Tot besluit van deze publicatie wordt kort ingegaan op enkele privaatrechtelijke aspecten.¹⁶ Ik verwijs voor een uiteenzetting van het toepasselijke privaatrecht naar een publicatie van Brans¹⁷, omdat ik in dit onderwerp zelf minder goed thuis ben.

Delfstoffen zijn eigendom van de Staat. Na winning van de delfstoffen met gebruikmaking van een winningsvergunning gaat de eigendom over op de vergunninghouder. Dit volgt uit art. 3 Mijnbouwwet.

Grondwater is een zogenaamde *res nullius*. Degene die grondwater onttrekt, wordt daarvan eigenaar. Hij heeft hier wel een vergunning op grond van art. 6.4 Wtw voor nodig.

Het grondwater onder een perceel behoort dus, zolang hij dit niet heeft onttrokken, niet toe aan de grondeigenaar (art. 5:20 lid 1 BW) Wel kan de grondeigenaar met uitsluiting van eenieder vrij van de ondergrond onder zijn perceel gebruikmaken (art. 5:1 lid 2 BW). Dat houdt in dat hij als grondeigenaar ook vrij is het grondwater onder zijn perceel te onttrekken (art. 5:21 lid 1 BW), waar hij na onttrekking dus ook eigenaar van is. Er geldt echter een wettelijke beperking van dit recht, die de grondeigenaar uit hoofde van art. 5:1 lid 2 BW moet aanvaarden. Hij mag namelijk niet tot onttrekking overgaan zonder hiervoor, net als ieder ander die grondwater wil onttrekken, eerst bestuursrechtelijke toestemming te hebben gekregen (een watervergunning).

Omdat grondwater een *res nullius* is, mogen in beginsel ook anderen dan de grondeigenaar grondwater onder een perceel onttrekken en daarvan gebruikmaken, uiteraard weer op voorwaarde dat hiervoor een watervergunning is verleend. Het bevoegd gezag kan een dergelijke vergunning ook gewoon verlenen, want het grondwater is als *res nullius* geen eigendom van de grondeigenaar en er wordt hem dus

¹⁶ Deze paragraaf is ontleend aan: H.E. Woldendorp, 'De regulering van bodemenergiesystemen (deel 1)', BR 2011/84.

¹⁷ Verwezen wordt naar Brans & Huijgen, 'Koude- en warmteopslag, de eigendom van bodemenergie en de (on)mogelijkheid van exploitatie', in: Braams, Van Rijn & Scheltema (red.), *Klimaat en Recht; Is het recht klaar voor klimaatverandering?*, Deventer: Kluwer 2010, ISBN 978 90 13 07866 4, p. 35-44.

geen eigendom ontnomen. Wel kan dit een beperking meebrengen van zijn recht om als grondeigenaar ook van de ondergrond onder zijn perceel gebruik te maken. De grondeigenaar kan zich er uit dien hoofde tegen verzetten dat een ander onder zijn perceel grondwater onttrekt, tenzij hij er geen belang bij heeft zich te verzetten tegen de inbreuk op het recht op het gebruik van de ondergrond dat als grondeigenaar heeft (art. 5:21 lid 2 BW). De grondeigenaar heeft uiteraard een belang indien hij als gevolg van de onttrekking schade kan leiden, maar daarnaast kan hij hierdoor de mogelijkheid verliezen om zelf het grondwater onder zijn perceel te gebruiken, bijvoorbeeld om te voldoen aan de energieprestatienorm die voor zijn woning geldt. In een dergelijk geval kan degene die het grondwater onttrekt een onrechtmatige daad begaan, doordat hij een onrechtmatige inbreuk op het eigendomsrecht van de burensmaak. In art. 5:22 Wtw is echter bepaald dat de grondeigenaar de onttrekking van grondwater waarvoor een vergunning is verleend, moet gedogen, hetgeen uiteraard niet afdoet aan zijn eventuele recht op schadevergoeding. Deze gedoogplicht is dan weer te beschouwen als een wettelijke beperking van het recht van de grondeigenaar om van de ondergrond onder zijn perceel gebruik te maken, die moet worden aanvaard op grond van art. 5:1 lid 2 BW. Hierdoor heeft de mogelijkheid van verzet in het kader van het privaatrecht feitelijk geen betekenis meer. Allereerst kan hij de grondwateronttrekking hierdoor niet verhinderen, bovendien heeft hij als grondeigenaar voor de onttrekking van grondwater onder zijn perceel zelf ook een watervergunning nodig, die hem, zo mag worden aangenomen, niet verleend zal worden indien het bevoegd gezag al eerder een watervergunning voor de onttrekking onder het desbetreffende perceel heeft verleend. Voor zover hij hierdoor schade lijdt, die redelijkerwijs niet te zijnen laste hoort te blijven, komt deze voor vergoeding in aanmerking. Uit art. 5:1 lid 2 BW vloeit tevens voort dat de grondeigenaar bij het gebruik van zijn eigendomsrecht ook de rechten van anderen moet respecteren. In dit geval kan dat het recht van de vergunninghouder zijn om grondwater te mogen onttrekken.