

Kosteneffectief (deel-)saneren

Trefwoorden:

- Bodemverontreiniging
- Deelsanering
- Kosteneffectief



Mr. W.B. Kroon

Advocaat bij Kroon en de Keijzer Advocaten te Breda (wkroon@kroondekeijzer.nl)
Tel. 076-5310375

INLEIDING

In de Wet bodembescherming (Wbb) is in artikel 40 de mogelijkheid opgenomen om in plaats van de aanpak van het gehele geval van verontreiniging een deel van het geval te saneren. Een dergelijke deelsanering is een instrument om flexibeler en kosteneffectief te kunnen saneren.

In dit artikel zal ik aan de hand van wet- en regelgeving alsmede aan de hand van jurisprudentie ingaan op de vraag wanneer een deelsanering haalbaar is. Daarna zal ik aangeven waarom een saneerder die op grond van de Wbb verplicht is, of verplicht kan worden een sanering uit te voeren, niet met een deelsanering kan volstaan. Voor die situaties beschrijf ik een aantal beschikbare oplossingen en doe ik nog een suggestie voor verbetering.

DEELSANERING

Tot 1 januari 2006 was het alleen mogelijk om een deelsanering uit te voeren wanneer er sprake was van verplaatsing van een gering gedeelte van de verontreiniging van de bodem en ook ontstonden er in de uitvoeringspraktijk vaak knelpunten¹. Soms is het nodig om meer dan een gering gedeelte van de verontreiniging te verplaatsen, bijvoorbeeld voor realisering van een bouwactiviteit. In dergelijke gevallen stond artikel 40, met het oog op de aanhoudingsplicht van artikel 52a van de Woningwet, het verlenen van een bouwvergunning in de weg.

De mogelijkheid om een deelsanering uit te voeren is mede daarom, bij de wetwijziging van de Wet bodembescherming per 1 januari 2006, verruimd om de flexibiliteit in de uitvoering van de sanering te vergroten en beter aan te sluiten bij gewenste ontwikkelingen².

Daarbij komt dat de wetgever van mening was dat als een initiatiefnemer daartoe niet kan worden verplicht, het niet redelijk is hem in alle gevallen te verplichten tot de sanering van het gehele geval.

Artikel 40 van de Wbb maakt het uitvoeren van deelsaneringen mogelijk indien het belang van bescherming van de bodem zich daartegen niet verzet. Er wordt dan dus niet voor het gehele geval van ernstige verontreiniging een saneringsplan opgesteld, maar slechts voor een deel ervan. De beschikking 'ernst en spoed' is in dat geval gebaseerd op het onderzochte deel van het geval van ernstige verontreiniging³.

Het bevoegde gezag moet per geval beoordelen of een deelsanering kan worden toegestaan. Zo mag een deelsanering niet leiden tot verdere verspreiding van de verontreiniging. Ook mogen bouwplannen die de aanleiding vormen tot de deelsanering niet een latere (nieuwe) deelsanering in de weg staan.

Het bevoegde gezag kan ook voorwaarden aan de deelsanering verbinden. Als het gehele geval bijvoorbeeld nog onvoldoende in kaart is gebracht en het risico bestaat dat er na de deelsanering nog onaanvaardbare risico's kunnen blijven bestaan, kan een deelsanering worden toegestaan op voorwaarde dat verder onderzoek moet plaatsvinden om meer inzicht te krijgen in het hele geval⁴. Als die gegevens bekend zijn kan dat overigens voor het bevoegde gezag mogelijk weer aanleiding zijn om niet met een deelsanering akkoord te gaan.

JURISPRUDENTIE

Uit de jurisprudentie blijkt dat er in kwesties waar er over deelsaneringen wordt geprocedeerd, veelal sprake is van een verontreiniging die de perceelsgrens overschrijdt. De deelsanering van niet perceelsgrensoverschrijdende verontreiniging levert minder problemen op, omdat de belangen van een buurman daardoor doorgaans veelal niet direct door worden geschaad.

Een voorbeeld van een discussie over een perceelsgrensoverschrijdende verontreiniging waar een deelsaneringsplan was goedgekeurd, is een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) waarin het ging om een braakliggend stuk grond waarop de eigenaar of gebruiker wenste te gaan bouwen⁵. De appellante in die kwestie (waarschijnlijk de buurman) voerde aan de voorkeur te geven aan een gezamenlijke aanpak van de gehele bodemverontreiniging en dat het plaatsen van een damwand, waar in het saneringsplan kennelijk sprake van was, niet noodzakelijk zou zijn en dat er niet tot 3,15 meter onder het maaiveld hoefde te worden ontgraven.

De Afdeling overwoog in dat geval dat het bevoegde gezag bij het nemen van een besluit over de instemming met een saneringsplan slechts hoeft te beoordelen of de voorgestelde sanering voldoet aan de bij of krachtens artikel 38 van de Wbb gestelde regels. Volgens de Afdeling bleek uit het uitgevoerde nader onderzoek dat het belang

van de bescherming van de bodem zich niet verzette tegen de uitvoering van de deelsanering.

Het belang van de bescherming van de bodem mag zich dus niet verzetten tegen de plannen om een deelsanering uit te voeren. Uit artikel 38 van de Wbb en de inhoud Circulaire bodemsanering 2009 blijkt dat het bevoegde gezag bij (deel-) saneringen moet beoordelen of er na de sanering geen onaanvaardbare risico's resten.

In een geval van een deelsanering waarbij het ook verontreinigde buurperceel niet werd gesaneerd, werd door de buurman de instemming door het bevoegde gezag met het deelsaneringsplan bestreden. De voorzitter van de Afdeling was van mening dat het bevoegde gezag in dat geval zich in redelijkheid op het standpunt had kunnen stellen dat door het uitvoeren van de deelsanering, zoals voorgeschreven in artikel 38 Wbb, de verspreiding van een verontreiniging zoveel mogelijk werd beperkt⁶.

GEEN DEELSANERING IN GEVAL VAN SANERINGSPLICHT

Als er sprake is van een ernstig geval van verontreiniging en er een saneringsnoodzaak is vastgesteld kan het bevoegde gezag veelal onderzoek en sanering afdwingen⁷.

Een saneerder kan dan niet volstaan met het uitvoeren van een deelsanering maar moet het gehele geval van verontreiniging in kaart brengen en daarvoor een saneringsplan opstellen. Er kan dan voor een monitoring van de grondwaterverontreiniging worden gekozen, die echter ook bij een minimale inspanning lang duurt en kostbaar is. Pas als er geen onaanvaardbare verspreiding meer plaatsvindt en er een stabiele eindsituatie is ontstaan, kan de sanering worden afgerond. Dit geldt voor op zichzelf staande gevallen van verontreiniging. Ik laat hierna de grotere flexibiliteit die een gebiedsgerichte aanpak van meerdere grootschalige grondwaterverontreinigingen mogelijk kan bieden, buiten beschouwing⁸.

Als een projectontwikkelaar een perceel heeft gekocht waarin zich de bron van een VOCL-verontreiniging bevindt en pas na de levering ontdekt dat er zich onder het perceel en ver daar buiten een enorme grondwaterverontreiniging bevindt, kan deze dus niet zonder meer volstaan met het saneren van de bron van de verontreiniging.

Als ik daarnaast de civielrechtelijke acties buiten beschouwing laat die de nieuwe eigenaar dan mogelijk heeft tegen de verkoper

van dat perceel, betekent dat dat deze nieuwe eigenaar geconfronteerd wordt met een aanzienlijke kostenpost die hij bijvoorbeeld zou kunnen beperken door alleen de bron van de verontreiniging aan te pakken en een minimaal monitoringsprogramma op te stellen. Er mag dan echter geen sprake meer zijn van een onaanvaardbare verspreiding⁹. Dit heeft echter als bezwaar dat hij vastzit aan jarenlange verplichtingen en er ook nog een risico bestaat dat er een terugvalscenario moet worden uitgevoerd. Een ontwikkelaar zit daar niet op te wachten.

Dit wordt vaak als onrechtvaardig ervaren omdat de aanpak van een grote grondwaterverontreiniging vaak niet erg kosteneffectief kan worden uitgevoerd. Dat geldt zeker voor gevallen waarbij een verspreiding van verontreiniging via het grondwater, die volgens de Circulaire bodemsanering 2009 formeel als onaanvaardbaar wordt aangemerkt, in de praktijk niet veel kwaad kan. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als er zich geen kwetsbare gebieden in de omgeving bevinden en de bron van de verontreiniging wel wordt aangepakt. Daarbij komt dat als de bron van de verontreiniging wel wordt aangepakt, 'de kraan dichtgaat' en verontreiniging ondanks de verdergaande verspreiding steeds meer zal gaan verdunnen en/of afbreken. Ook overheden zijn zelf soms niet erg actief in de aanpak van dat soort grondwaterverontreinigingen omdat zij immers ook met hoge kosten en weinig rendement worden geconfronteerd. Ook zij moeten binnen hun budget prioriteiten stellen.

KOSTENEFFECTIVITEIT EN RISICO'S

Wat kan een saneerder dan nog meer doen om de kosten te beperken en de risico's te verkleinen? Hij kan dan bijvoorbeeld nog onderzoeken of overdracht van de resterende nazorg- en/of saneringsverplichtingen aan een derde mogelijk is. Voorts kan hij dan mogelijk nog een beroep op de afkoopregeling van artikel 46 Wbb doen. Deze oplossingen zijn niet altijd goedkoper maar zorgen er wel voor dat de ontwikkelaar ontslagen wordt van de verplichting tot jarenlange monitoring en de overige verplichtingen die uit sanering of nazorg kunnen voortvloeien. Ook wijs ik nog op de thans nog beperkte mogelijkheden van aanspraak op subsidie op grond van de Bedrijvenregeling¹⁰.

Al met al is dat voor die saneerder die met een grootschalige grondwaterverontreiniging wordt geconfronteerd niet echt een rooskleurig beeld. Als het bevoegde gezag dan niet een handreiking wil of kan doen kan dat, in het uiterste geval, zelfs tot een faillissement van de saneerder leiden.

Daarmee is de saneerder niet gebaat, maar komt een verantwoorde aanpak van een verontreiniging ook niet dichterbij.

AFSLUITING

De mogelijkheid om deelsaneringen uit te voeren is sinds 2006 verruimd. Als degene die een deelsanering wil uitvoeren kan onderbouwen dat het belang van de bodem zich niet verzet tegen een deelsanering en hij voldoet aan de eisen die artikel 38 van de Wbb stelt, levert de uitvoering van een deelsanering in de praktijk weinig problemen op.

Omdat de Wbb nog altijd uitgaat van de gevalsbenadering, dient een saneerder die op grond van de wet verplicht is of kan worden verplicht te saneren, in beginsel het gehele geval van verontreiniging te saneren. In de Circulaire bodemsanering 2009 is betrekkelijk strikt omschreven wanneer er sprake is van een onaanvaardbare situatie. Het is daarom veelal niet mogelijk te volstaan met het saneren van de bron van een verontreiniging en dus af te zien van de aanpak van een pluim van een verontreiniging. Dit is zelfs niet haalbaar als er zich in die gevallen geen kwetsbare objecten in de omgeving bevinden. Dit zadelt een saneerder vaak met erg hoge kosten op en leidt tot jarenlange (na)zorg. Ik pleit er dan ook voor om vanuit het oogpunt van kosteneffectiviteit, te onderzoeken of het haalbaar is de verspreidingsnorm in de Circulaire bodemsanering 2009 voor deze gevallen te versoepelen, een en ander uiteraard met inachtneming van de Europeesrechtelijke verplichtingen zoals die bijvoorbeeld voortvloeien uit de Kaderrichtlijn Water en de Grondwaterrichtlijn.

Noten

1. Zie Tweede kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29462, nr 3, blz 38.
2. De tekst van artikel 40 is gepubliceerd op 15-12-2005, Stb.680.
3. Circulaire bodemsanering 2009, Stcrt 2009, 67, Hoofdstuk 5.3.
4. Tweede kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29462, nr 3, blz 38 en Circulaire bodemsanering 2009, Stcrt 2009, 67, Hoofdstuk 5.3.
5. ABRvS 6 oktober 2010, 201004073/1/M2.
6. vzaBRvS 19 november 2007, 20076141/1 en 200706141/2.
7. Zie artikel 43 en 55b Wbb.
8. Zie bijvoorbeeld de daarover gemaakte afspraken in het Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties d.d. 10 juli 2009, www.senternovem.nl.
9. De Circulaire bodemsanering 2009 geeft aan dat het risico van verspreiding van de verontreiniging onaanvaardbaar is indien er sprake is van een onbeheersbare situatie, waarvan onder meer sprake is als de verspreiding heeft geleid tot een grote grondwaterverontreiniging van meer dan 6.000 m³ boven de interventiewaarde en de verspreiding nog steeds plaatsvindt met meer dan 1.000 m³ boven de interventiewaarden.
10. Een aanmelding daarvoor had, in beginsel, voor 1 januari 2008 dienen plaats te vinden. Zie ook het Besluit financiële bepalingen bodemsanering, december 2005, Stb 2005,681.