

Snellere aanpak spoedlocaties?

Wilbert Kroon

Trefwoorden:

- Bodemconvenant
- Bodembeleid
- Saneringsnoodzaak



Mr. W.B. Kroon

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

reinigde bedrijfsterreinen en zal dus de gevolgen voor bijvoorbeeld woningbouwlocaties niet aan de orde stellen. Wel zal ik ingaan op het door de partijen bij het Bodemconvenant uitgekozen uitgangspunt om het bodemsaneringsbeleid verder in een gebiedsgerichte benadering te integreren.

FINANCIËLE (ON)HAALBAARHEID

Een doelstelling van het Bodemconvenant is om een versnelling te realiseren in de aanpak van de locaties die spoedig moeten worden gesaneerd. In het Bodemconvenant is daarom afgesproken dat uiterlijk 31 december 2010 een overzicht gereed zal zijn waarin voor elke humane spoedlocatie is aangegeven welke (tijdelijke) maatregelen zijn genomen of voorzien. Voor spoedlocaties waar sprake is van overige risico's (ecologie en verspreiding) zal dit overzicht uiterlijk 31 december 2015 gereed zijn.

Om alle ambities van het Bodemconvenant te kunnen realiseren heeft het kabinet een bedrag van 660 miljoen euro beschikbaar gesteld voor bodemsanering voor de periode 2010 - 2015. Zowel het IPO als de VNG vragen zich af of dit bedrag voldoende is om de in het Bodemconvenant opgenomen beleidsdoelstellingen te kunnen bereiken. Daarom hebben de VNG en het IPO in een zogenaamde side-letter bij het Bodemconvenant kenbaar gemaakt dat zij, hoewel zij de doelstellingen en afspraken in het Bodemconvenant onderschrijven, vraagtekens plaatsen bij de financiële haalbaarheid van de doelstellingen. Om die reden is een zogeheten 'midterm review' afgesproken waarbij eind 2011 zal worden bezien of de ambities te realistisch zijn gebleken. Er zou dan dus nog, als dat dan financieel haalbaar is, bijstelling kunnen plaatsvinden.

GEBIEDSGERICHTE BENADERING

In de praktijk is gebleken dat de aanpak van grootschalige grondwaterverontreinigingen, ontstaan voor 1987, vaak zo omvangrijk en complex zijn dat een kostenefficiënte sanering van de gevalsgerichte aanpak of clusteraanpak van de Wet bodembescherming vaak niet goed uitvoerbaar is. Daarom is afgesproken dat daarvoor een gebiedsgerichte benadering zal worden bevorderd². Hierbij zal de aanpak van grootschalige bodemverontreinigingen beter gecoördineerd kunnen worden aange-

pakt. De minister van VROM zal in dat kader bewerkstelligen dat uiterlijk 1 januari 2010 een wetsvoorstel met betrekking tot de juridische grondslag van een gebiedsgerichte aanpak van bodemverontreiniging bij grootschalige grondwaterverontreiniging aan de ministerraad zal worden toegezonden. Daarbij is tevens afgesproken dat partijen zich zullen inspannen om te komen tot een mogelijkheid van afkoop van aansprakelijkheid voor de sanering van de verontreiniging in het diepere grondwater, al dan niet in combinatie met een lokale regionale of landelijk specifieke financiële voorziening die afkopsommen beheert en de verantwoordelijkheid voor de sanering van het diepere grondwater overneemt.

Vooruitlopend daarop heeft de minister van VROM aangekondigd een handreiking te zullen opstellen voor de gebiedsgerichte aanpak van bodemverontreiniging met grootschalige grondwaterverontreiniging.

Ten tijde van het afsluiten van dit artikel (eind oktober 2009) was er op de website van Senternovem/Bodemplus een conceptversie van de handreiking gebiedsgericht grondwaterbeheer gepubliceerd³. Daaruit blijkt dat er per geval zal worden bezien of een splitsing in de aanpak van de bron en de pluim van een verontreiniging mogelijk is door middel van een gesaneerde aanpak dan wel een deelsanering. Er wordt dan onderzocht of door de splitsing van de verontreiniging van de bron en de pluim kostenbesparingen zijn te realiseren door bijvoorbeeld:

- mee te liften met nieuwe functies en/of een nieuwe ondergrondse inrichting;
- het vanuit de voorgenomen ontwikkelingen op het daarvoor meest geschikte moment uitvoeren van saneringsmaatregelen voor de pluim;
- gebruik te maken van de afstemmingsmogelijkheden van de pluimaanpak op de resultaten van de bronsanering;
- het gecombineerd en binnen één contract uitvoeren van de maatregelen voor de pluim indien in het afgebakende gebied sprake is van meerdere pluimen;
- het bundelen van de eventueel nog noodzakelijke nazorgverplichtingen voor het hele als zodanig afgebakende gebied.

INLEIDING

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer heeft in het kader van haar voornemen het bodembeleid ingrijpend te veranderen op 10 juli 2009 een Convenant ondertekend met de minister van LNV, de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, het IPO, VNG en de Unie van Waterschappen¹.

Voluit wordt dit genoemd: het Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties (het Bodemconvenant). Hierna zal ik enkele vraagtekens plaatsen bij de geplande haalbaarheid van de uitvoering van dat beleid. Omdat het te ver gaat om het Bodemconvenant in zijn geheel te bespreken, zal ik mij daarbij voornamelijk richten op de haalbaarheid van de doelstelling om tot een snellere aanpak van sanering van spoedlocaties te komen. Ik zal me daarbij beperken tot de aanpak van veront-

Er valt mijns inziens veel te zeggen voor een gebiedsgerichte aanpak van grootschalige bodemverontreinigingen. Hoe de wetswijziging precies vorm gaat krijgen moet worden afgewacht. Hoewel de handreiking op grond van de Wet bodembescherming blijft uitgaan van de financiële verantwoordelijkheid van de eigenaar van het bronperceel voor de sanering van de pluim, lijkt de mogelijkheid om die verantwoordelijkheid af te kopen, een belangrijke sleutel om tot een effectievere aanpak van dergelijke verontreinigingen te komen. Hierbij zal het bevoegde gezag zich actief zal moeten blijven opstellen en de aanpak moeten (laten) coördineren.

SANERINGSPLICHT

Op grond van artikel 55b van de Wet bodembescherming heeft een eigenaar of erfpachter van een bedrijfsterrein een wettelijke saneringsverplichting indien in een beschikking is vastgesteld dat een spoedige sanering noodzakelijk is. Niet is vereist dat de eigenaar of erfpachter ook zelf (mede) veroorzaker is. De saneringsplicht rust op de eigenaar of erfpachter van een bedrijfsterrein waarop zich de bron van de verontreiniging bevindt. Dit artikel is per 1 januari 2006 in de Wet bodembescherming opgenomen met als doel om sanering van spoedlocaties op bedrijfsterreinen beter te kunnen afdwingen⁴. Tegenover deze saneringsplicht heeft de eigenaar de mogelijkheid om een subsidie te verkrijgen op grond van de zogenaamde Bedrijvenregeling⁵.

In mijn praktijk blijkt dat de sanering van spoedlocaties in de praktijk nogal eens stagneert. Voor de stagnatie is mijns inziens een aantal oorzaken aan te wijzen. Ten eerste heerst bij veel eigenaren van bedrijfsterreinen nog steeds de opvatting dat stilzitten wordt beloond. Dat geldt zeker als er geen ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien. Niet alleen is in het verleden vaak gebleken dat de wet- en regelgeving in de loop der tijd versoepelt, waardoor bij sanering een kostenvoordeel kan worden behaald. Soms hoeft dan zelfs in het geheel niet meer te worden gesaneerd. Daarbij komt dat eigenaren van bedrijfsterreinen vaak het nut van een grote investering niet inzien als zij ook zonder investering hun bedrijfsactiviteiten kunnen continueren. Voorts blijkt het toepassen van de Bedrijvenregeling in de praktijk vaak weerbarstig. In veel gevallen komt een eigenaar van een bedrijfsterrein om verschillende (formele) redenen in het geheel niet in aanmerking voor een subsidie. Voorts zie ik een soms onnodig grote terughoudendheid bij het bevoegde gezag om in geval van twijfel de regels in het voordeel van de aanvrager te interpreteren.

Ook aan de uitkering is de nodige administratieve rompslomp verbonden. Dit temperert ook het enthousiasme voor de regeling bij een ondernemer.

Bevoegde gezagen zijn daarnaast, zeker als zij op enige weerstand stuiten bij de eigenaar van een bedrijfsterrein, niet altijd even vlot met het afgeven van een beschikking ernst en spoedeisendheid. Zolang deze beschikking nog niet is afgegeven ontstaat er nog geen saneringsplicht. Daarbij komt dat het niet in alle gevallen meer is vast te stellen waar de bron van de verontreiniging zich bevindt en op welke eigenaar de saneringsplicht dus rust.

Zelfs als een eigenaar van een verontreinigd bedrijfsterrein wel in aanmerking komt voor een subsidie blijkt dat het deel van kosten die dan nog wel voor zijn rekening komen, der mate hoog zijn dat de bedrijfsvoering daardoor in gevaar kan komen dan wel daarop een grote aanslag doet. Dat de vaak kostbare kosten van onderzoek in het geheel niet subsidiabel zijn is vaak ook een belemmering. Hoewel de Bedrijvenregeling beschikt over een draagkrachtregeling, is deze zo complex dat daarvan bij mijn weten, nog nimmer gebruik is gemaakt.

In de praktijk leidt een onverkorte toepassing van artikel 55b van de Wet bodembescherming dan ook soms tot schrijnende situaties. Een eigenaar van een bedrijfsterrein die bijvoorbeeld in een binnenstad tegen de destijds geldende marktwaarde een bedrijfslocatie heeft verworven in de jaren '70 zonder dat daarbij sprake was van enige bekendheid met een mogelijke bodemverontreiniging, kan worden geconfronteerd met zeer hoge onderzoekskosten en saneringskosten, zeker als er sprake is van een grote verspreiding van de verontreiniging. In dat geval kunnen alleen al de (niet subsidiabele) onderzoekskosten in tonnen lopen en zijn de kosten van de sanering door een kleine ondernemer niet of nauwelijks op te brengen, zelfs als het maximale subsidiebedrag van 70% van de saneringskosten wordt toegekend.

In de gevallen waar er sprake is van een saneringsnoodzaak alsook een saneringsplicht en er een ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien, wordt vaak wel gesaneerd. Hoewel er wel de nodige jurisprudentie is over de vraag of er wel of niet sprake is van een saneringsnoodzaak⁶, heb ik geen jurisprudentie kunnen vinden over de uitvoering van de wettelijke saneringsplicht. Kennelijk slikken alle partijen de saneringsplicht, wordt er toch niet gesaneerd of wordt er in de praktijk voor alle partijen een aanvaardbare oplossing gevonden. Het is mijns inziens

een goed idee als hier door VROM nog eens nader onderzoek naar zou worden gedaan. Wellicht kan een dergelijk onderzoek nog tot aanvullende maatregelen leiden om de aanpak van spoedlocaties te versnellen.

AANPAK SPOEDLOCATIES IN HET BODEMCONVENANT

In het Bodemconvenant wordt voor zover ik dat kan overzien geen wijziging van wet- of regelgeving aangekondigd om de aanpak van spoedlocaties anders vorm te geven, behoudens de aankondiging van de wijziging van de wet inzake grootschalige grondwaterverontreinigingen. Hoewel ik geen inzicht heb in de inhoud van de voorgenomen wetswijziging vraag ik mij af, gelet op eerdere ervaringen met wijzigingen van de Wet bodembescherming, of de datum van 1 januari 2010 het wetsvoorstel daadwerkelijk aan de ministerraad kan worden toegezonden. Wijziging van de Wet bodembescherming kent doorgaans een langdurig traject en het is maar zeer de vraag of de gebiedsgerichte aanpak van bodemverontreiniging met grootschalige grondwaterverontreiniging binnen afzienbare termijn daadwerkelijk effectief van de grond zal komen.

AFSLUITING

Het is duidelijk dat het bodembeleid zich nog steeds verder ontwikkelt en dat de ambities van alle betrokken partijen, behalve die wellicht van de eigenaar van een bronperceel, er op zijn gericht dat in 2015 de bodem geen gevaar meer mag opleveren voor de volksgezondheid en ecosystemen en dat na 2015 beheer centraal staat. De gebiedsgerichte aanpak, waarvan de contouren inmiddels duidelijk worden, kan wellicht bewerkstelligen dat ook complexe grondwaterverontreinigingen effectiever kunnen worden aangepakt.

Gelet op alle hindernissen die moeten worden genomen om dat doel te bereiken blijft het echter zeer de vraag of het beleid zoals dat nu is neergelegd in het Bodemconvenant met de daarvoor gereserveerde financiële middelen daadwerkelijk zal leiden tot het versnellen van de aanpak van spoedlocaties. De tijd zal het leren.

NOTEN

1. Zie <http://www.bodemconvenant.nl>
2. Zie blz. 5 Bodemconvenant
3. Handreiking gebiedsgericht grondwaterbeheer, concept d.d. 30 juni 2009, <http://www.senternovem.nl/Bodemplus/bodembeheer/ondergrond/gebiedsgericht/handreiking.asp>
4. Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29462, nr 3 blz 12-14
5. Zie het Besluit financiële bepalingen bodemsanering, Staatsblad 2005, 681
6. ABRvS 27 mei 2009, 200802790/1, ABRvS 26 augustus 2009, 200806037/1/M2, ABRvS 22 juli 2009, 200809158/1/M2