

In de op 1 januari 2006 in werking getreden wijziging van de Wet bodembescherming (Wbb)¹ zijn in de artikelen 37 en 38 een nieuw saneringscriterium en een nieuwe saneringsdoelstelling opgenomen.²

Van urgentie naar spoed; sneller saneren?

Wilbert Kroon

Trefwoorden:

- Circulaire bodemsanering
- Spoedige sanering
- Saneringsdoelstelling



Mr. W.B. Kroon

is advocaat bij Kroon & De Keijzer Advocaten te Breda (wkroon@kroondekeijzer.nl).
Tel. 076-5310375

In de gewijzigde tekst van artikel 37 van de Wbb is afstand genomen van het begrip 'urgentie' waarmee tot 1 januari 2006 werd gewerkt. Het bevoegde gezag dient, als er in de beschikking op grond van artikel 29 Wbb wordt vastgesteld dat er sprake is van een ernstig geval van verontreiniging³, te bepalen of het huidige dan wel voorgenomen gebruik van de bodem of de mogelijke verspreiding van de verontreinigingen leiden tot zodanige risico's voor mens, plant of dier dat 'spoedige sanering' noodzakelijk is. Het begrip 'noodzaak tot spoedige sanering' komt dus in de plaats van het begrip 'urgentie'. Met deze wijziging wordt beoogd flexibeler te kunnen aansluiten bij de praktijk om op andere gronden dan alleen milieuhygiënische criteria tot sanering over te gaan. In artikel 38 van de Wbb waarin de saneringsdoelstelling wordt beschreven is nu een wettelijke basis opgenomen voor de functiegerichte sanering. Tot de wijziging van de Wbb was in artikel 38 Wbb immers opgenomen dat een sanering 'in beginsel' multifunctioneel diende te worden uitgevoerd. In de praktijk werd van dit beginsel al veelvuldig afgeweken. Dit werd onder andere mogelijk gemaakt door het Besluit en de Regeling locatiespecifieke

omstandigheden.⁴ De wijziging van artikel 38 Wbb geeft hieraan een wettelijk fundament.

DE CIRCULAIRE BODEMSANERING 2006

De Wbb zegt verder niets over de invulling van het begrip spoedige sanering uit artikel 37 Wbb en ook is daarin de saneringsdoelstelling niet verder uitgewerkt. De staatssecretaris heeft in een brief⁵ aan onder andere de bevoegde gezagen aangegeven voornemens te zijn over de uitleg en toepassing van deze artikelen een Algemene Maatregel van Bestuur op te stellen. Omdat op het gebied van normstelling voor bodem momenteel nog veel in beweging is⁶, heeft de staatssecretaris er echter voor gekozen de opstelling van algemene regels uit te stellen tot het einde van dit jaar. Of dit tijdstip haalbaar is zal de praktijk overigens moeten leren. In de tussentijd dient er met de Circulaire bodemsanering 2006⁷ (hierna ook: de Circulaire) te worden gewerkt die op 1 mei 2006 in werking is getreden. De ervaringen die worden opgedaan met de toepassing van de Circulaire zullen worden meegenomen in de besluitvorming over het opstellen van algemene regels. De Circulaire is derhalve bedoeld als een interim-maatregel. De Circulaire bodemsanering 2006 vangt bijlage 7 van de Circulaire Saneringsregeling Wet bodembescherming: Beoordeling en afstemming⁸ en de Circulaire Bepaling saneringstijdstip.⁹ Tevens vervallen door de wijziging van artikel 38 het Besluit en de Regeling locatiespecifieke omstandigheden bodemsanering. Hierna zal ik kort ingaan op de inhoud van de Circulaire en enige gevolgen die de invoering daarvan voor de praktijk kan hebben.

INHOUD CIRCULAIRE

De Circulaire ziet op de aanpak van historische verontreinigingen. Dit zijn verontreinigingen die zijn ontstaan voor 1987. Verontreinigingen die na die datum zijn veroorzaakt vallen onder de werking van

artikel 13 Wbb (het zorgplichtartikel). Deze 'nieuwe' verontreinigingen moeten dan ook in alle gevallen zoveel mogelijk worden weggenomen.

In de Circulaire wordt uitwerking gegeven aan het milieuhygiënische saneringscriterium. Op basis daarvan wordt bepaald of ten gevolge van de aanwezigheid van een geval van ernstige verontreiniging sprake is van onaanvaardbare risico's. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in risico's voor mens, ecosysteem en voor verspreiding van de verontreiniging via het grondwater.

De Circulaire beoogt om met het saneringscriterium het bevoegde gezag een instrument te geven dat tot ingrijpen verplicht wanneer dat nodig is. Wanneer de verplichting niet aan de eigenaar, erfpachter of veroorzaker kan worden opgelegd moet de overheid zelf maatregelen nemen. Tegelijk maakt de Circulaire het mogelijk om de saneringsaanpak toe te kunnen spitsen op risico's en bij het vaststellen van het moment van volledige sanering met economische en ruimtelijke overwegingen rekening te houden.

In gevallen waarin volgens het bevoegde gezag geen spoedige sanering noodzakelijk is, wordt het tijdstip van sanering bepaald door (sociaal)economische en ruimtelijke ontwikkelingen. De overheid zal alleen nog verplichten tot het nemen van directe maatregelen als er sprake is van een onaanvaardbaar risico. De mogelijkheden voor het bevoegde gezag om te kunnen gaan handhaven zijn in de Wbb ruimer geworden. Het voert in dit artikel te ver om daar uitgebreider op in te gaan. Zie hiervoor onder andere artikel 39a en verder van de Wbb en ook de Memorie van Toelichting van de gewijzigde Wbb.¹⁰ Volledigheidshalve wijs ik er op dat tegenover de verplichting om te saneren er voor bedrijven ook een subsidieregeling is opgenomen, de zogenaamde Bedrijvenregeling. Voor meer informatie daarover kan het Besluit financiële bepalingen en de website van VROM worden geraadpleegd dat ook per 1 januari 2006 in werking is

getreden en dat ten opzichte van de tot op dat moment geldende interim-regeling enkele aanpassingen kent.¹¹

In het beleid van de overheid staat niet meer sanering van alle verontreiniging voorop maar meer het beheer van verontreinigde (water-)bodems. Sanering als de meest vergaande vorm van beheer wordt alleen opgelegd en voor zover nodig afgedwongen, als sprake is van een ontoelaatbaar risico. Het is ook mogelijk de risico's op een effectieve manier tijdelijk weg te nemen, waardoor er ruimte ontstaat voor uitstel van de volledige sanering. Dit kan door het nemen van tijdelijke beveiligingsmaatregelen. Hierbij kan gedacht worden aan betrekkelijk eenvoudige maatregelen als het plaatsen van een hek, het plaatsen van een pompinstallatie om verdere verspreiding te voorkomen of bijvoorbeeld het extra ventileren of afschermen van kruipruimtes. Verder kan worden bezien of een deelsanering of gefaseerde sanering mogelijk is.

In andere gevallen, wanneer er dus geen sprake is van een noodzaak tot spoedige sanering, vinden saneringen plaats op initiatief van de eigenaar of andere belanghebbenden met het oog op gewenst gebruik van de bodem. Uiteindelijk moet het resultaat van de sanering zijn dat de locatie geschikt is voor het (beoogde) gebruik.

MET SPOED SANEREN

De circulaire Streef- en Interventiewaarden bodemsanering¹² blijft van kracht. Dit betekent kortgezegd dat er sprake is van een ernstig geval van verontreiniging indien voor tenminste één stof de gemiddelde concentratie van minimaal 25 m³ bodemvolume of 100 m³ grondwater hoger is dan de interventiewaarde. In de Circulaire is in bijlage 1 een afwegingskader opgenomen op grond waarvan het bevoegde gezag een beslissing neemt over de vraag of er een risico is dat spoedeisend ingrijpen vergt. In dit afwegingskader volgt een overzicht volgens welke stappen de besluitvorming van het bevoegde gezag straks plaatsvindt.

Het saneringscriterium kan worden toegepast voor zowel het huidige als het voorgenomen gebruik. Het geldt alleen voor droge bodem, voor waterbodems is een separate systematiek ontwikkeld. Voor asbest geldt een apart saneringscriterium dat in bijlage 2 van de circulaire is opgenomen.

Het saneringscriterium bestaat uit drie stappen. In stap 1 wordt bepaald of er sprake is van een geval van ernstige verontreiniging. In stap 2 wordt een standaard risicobeoordeling uitgevoerd. Wanneer vastgesteld wordt dat er sprake

is van een onaanvaardbaar risico, moet er met spoed worden gesaneerd. De standaard risicobeoordeling is generiek, waarbij de uitgangspunten aan de veilige kant zijn gekozen.¹³ Stap 2 moet altijd worden uitgevoerd.

Wanneer de initiatiefnemer of het bevoegde gezag menen dat de stap 2 beoordeling onvoldoende toegesneden is op de specifieke omstandigheden van het geval, kan stap 3 worden uitgevoerd. In deze stap worden de risico's locatiespecifiek beoordeeld. Als stap 3 is uitgevoerd dient het bevoegde gezag de conclusie over spoed te baseren op de resultaten van stap 3.

Er is bijvoorbeeld sprake van onaanvaardbare risico's van verspreiding van de verontreiniging als er een drijfvlag aanwezig is die zich kan gaan verplaatsen, of een zaklaag aanwezig is die zich kan gaan verplaatsen dan wel dat er nog steeds een verspreiding van de grondwaterverontreiniging plaatsvindt. Er is volgens de Circulaire sprake van een onbeheersbare situatie ten gevolge van verspreiding van verontreiniging in het grondwater als het bodemvolume dat wordt ingesloten door de interventiewaarde contour in het grondwater groter is dan 6000 m³. De aanname is daarbij dat indien er inmiddels sprake is van een verontreiniging die is veroorzaakt voor 1987 met een omvang groter dan 6000 m³ er nog altijd sprake zal zijn van verontreiniging. Er zijn overigens nog geen gevalideerde meetmethoden of vastgestelde richtlijnen voor het vaststellen van verspreiding. Het zal per geval dus maatwerk worden wat mogelijk tot de nodige discussie zal leiden.

OVERGANGSRECHT

Beschikkingen waarin voor 1 januari 2006 een urgentie is bepaald, blijven van kracht en worden op grond van het overgangsrecht dat in de Wbb is opgenomen aange-merkt als beschikkingen waarvoor geldt dat een spoedige sanering noodzakelijk is. Dit betekent dus ook dat het bevoegde gezag voor die beschikkingen een sanering kan afdwingen. Wanneer er echter in een dergelijke beschikking een tijdstip van sanering is bepaald dat meer dan vier jaar is gelegen na het nemen van de beschikking (de oude zogenaamde urgentie categorie II en III gevallen) kan aan het bevoegde gezag worden gevraagd een beschikking op basis van de nieuwe Wbb te nemen. Dit betekent mijns inziens dat, als het er op aan komt, er onder de nieuwe Wbb alleen een sanering kan worden afgedwongen voor gevallen waarin is vastgesteld dat een spoedige sanering noodzakelijk is dan wel als er sprake is van een beschikking die is genomen onder de 'oude Wbb' waarin was bepaald dat de

sanering binnen vier jaar diende plaats te vinden.

CONCLUSIE

Met de invoering van de nieuwe Wbb heeft de bestaande praktijk van functiegericht saneren een wettelijke basis gekregen. Met de daarin voor bedrijfsterreinen opgenomen wettelijke saneringsplicht, die is gekoppeld aan de kwalificatie dat er met spoed moet worden gesaneerd, lijkt het er op dat de bevoegde gezagen een beter instrument hebben om daadwerkelijk meer vaart te krijgen in de uitvoering van saneringen. Of er meer zal worden gesaneerd hangt mijns inziens af van de vraag of de bevoegde gezagen de Circulaire strikt toepassen en niet al te gemakkelijk akkoord zullen gaan met verdragingsacties zoals het nemen van 'tijdelijke' beveiligingsmaatregelen. Ook is het de vraag of en in hoeverre de bevoegde gezagen in voorkomende gevallen daadwerkelijk van hun bevoegdheden om te gaan handhaven gebruik zullen gaan maken. Een actief handhavingsbeleid zal mijns inziens een belangrijke impuls voor het sneller uitvoeren van saneringen vormen.

NOTEN

1. Staatsblad 2005, 680
2. Zie voor recente artikelen over deze wetswijziging ook: De evolutie nadert haar voltooiing, de vernieuwing van de Wet bodembescherming, W.Th. Braams en A.J. Poortvliet, TMA 2006-2 blz. 46-52 en De positie van de vervuiler onder de vernieuwde Wet bodembescherming, E.H.P. Brans, TMA 2006-2 blz. 43-45
3. Zie over het begrip geval van verontreiniging ook M.W.L. Simons-Vinckx, TMA 2006-3, p70 e.v.
4. Zie respectievelijk Staatsblad 2002, 192 en Staatscourant 2002, 195.
5. Zie brief LMV2006.260803, gepubliceerd op www.vrom.nl
6. Zie het concept Besluit Bodemkwaliteit, dat voor inspraak is gepubliceerd in de Staatscourant van 31 maart 2006. Daarin wordt uitvoering gegeven aan het beleidsvoornemen dat in de loop van 2006 generieke referentiewaarden door het rijk worden vastgesteld, die ook zullen gelden voor bodemsanering, en daarmee de huidige bodemgebruikswaarden gaan vervangen. Dit voornemen is vastgelegd in een brief aan de Tweede Kamer van 19 juni 2005 (TK 2004-2005, 28199, nr. 13).
7. Staatscourant 2006, 83, pagina 34
8. Staatscourant 1998, nr. 242
9. Staatscourant 1997, nr. 47
10. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29462, nr. 3 blz. 15-17
11. Zie Het Besluit Financiële bepalingen, Staatsblad 2005, 681 en www.vrom.nl
12. Staatscourant 2000, 39
13. De generieke modelberekening is Sancrit genaamd en is gebaseerd op de Sanering Urgentie Systematiek (SUS) versie 2.3 april 2005.