

In 2009 plaatste ik in dit tijdschrift enkele vraagtekens bij de haalbaarheid van de ambities van de minister van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu, van de uitvoering van de doelstellingen uit het Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties (het Bodemconvenant).¹ Eén van de doelstellingen van het Bodemconvenant is dat de humane spoedlocaties in 2015 zijn gesaneerd dan wel dat de risico's in ieder geval in 2015 zullen zijn beheerst.

Voortgang aanpak spoedlocaties

Wilbert Kroon

Trefwoorden:

- Bodemconvenant
- Saneringsplicht
- Onderzoeksplicht



Mr. W.B. Kroon

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

Inmiddels zijn we vier jaar verder en (eind) 2015 nadert met rasse schreden. In de tussentijd hebben verschillende ontwikkelingen plaatsgevonden en is ook de Wet bodembescherming op verschillende plaatsen aangepast. Daarbij is bijvoorbeeld een gebiedsgerichte aanpak van verschillende elkaar overlappende bodemverontreinigingen mogelijk geworden. Ook is er een wettelijke verplichting tot nader onderzoek geïntroduceerd voor eigenaren van bedrijfsterreinen waar zich (mogelijk) een ernstige verontreiniging bevindt.² De doelstelling daarvan is onder meer om de belemmeringen voor een goede uitvoering van de Wet bodembescherming (Wbb) weg te nemen en zo de haalbaarheid van de doelen uit het Bodemconvenant verder te vergroten.³

In dit artikel zal ik beknopt ingaan op de voortgang van de aanpak van spoedlocaties, waarna ik zal stilstaan bij de invloed daarop van de nieuwe wettelijke nadere onderzoeksplichting voor eigenaren van bedrijfsterreinen van artikel 55ab van de Wbb

en de wettelijke saneringsplicht van artikel 55b van de Wbb.

VOORTGANG UITVOERINGSPROGRAMMA

Staatssecretaris Mansveld van Infrastructuur en Milieu (IenM) heeft op 8 februari 2013 het Voortgangsverslag van het bodemconvenant aangeboden aan de voorzitter van de Tweede Kamer. In de daarbij gevoegde aanbestedingsbrief geeft zij aan wat vanuit haar optiek de belangrijkste conclusies over de voortgang zijn en schetst ze tevens de beleidsvoornemens van het ministerie voor het bodem- en ondergrondbeleid in de nabije toekomst.⁴

Ze constateert dat het zowel in de tijd, als financieel, haalbaar lijkt om in 2015 de spoedlocaties waar humane risico's aan de orde zijn, deze gesaneerd, dan wel beheerst te hebben. Ze wijst daarbij echter wel op het ook voor bodemsanering negatieve effect van het wegvallen van allerlei ruimtelijke ontwikkelingen, als gevolg van de economische crisis.

Ook gaat de staatssecretaris in op de verbreding van het bodembeleid. Dit beleid verschuift van aandacht voor sanering naar aandacht voor een duurzame benutting van de ondergrond.

Daarnaast wil de staatssecretaris onder meer in gesprek gaan met de bevoegde overheden om vaart te houden in de aanpak van spoedlocaties, ook in de volgende periode (2015 t/m 2019). Voorts wil zij de wet- en regelgeving aan het nieuwe beleid aanpassen voor bodem en ondergrond, binnen de kaders van de (komende) Omgevingswet. Een en ander in overleg met het bedrijfsleven. Tenslotte streeft zij naar de totstandkoming van de Structuurvisie Ondergrond (Strong).

Op 16 september 2013 kwamen de bodemmanagers van de bevoegde overheden bijeen om de zogenaamde midterm review van het Bodemconvenant te bespreken, om te

bezien of er nog moet worden bijgestuurd.⁵ De resultaten van deze midterm review, waarin de Convenantpartijen zich ook in moeten kunnen vinden, zijn op het moment van het schrijven van dit artikel nog niet gepubliceerd. Naar verwachting zal dat eind 2013 wel het geval zijn. Voor de geïnteresseerde lezer wijs ik voor de laatste stand van zaken op de website: www.bodemconvenant.nl.

Vooralsnog lijkt de planning dus naar wens te gaan. Of dat daadwerkelijk het geval is, zal andermaal de tijd leren. Wel lijkt duidelijk dat met de aanpassingen van de Wbb de bevoegde gezagen meer instrumenten in handen hebben gekregen om onderzoek en sanering bij veelal eigenaren en erfpachters van bedrijfsterreinen, af te dwingen. In de praktijk zal het bevoegde gezag veelal eerst in overleg een nader onderzoek en eventueel een sanering te laten uitvoeren door een erfpachter of eigenaar. Pas als dat niet lukt, kan naar het instrument handhaving worden gegrepen. Niet alle bevoegde gezagen zijn daar even happig op omdat dit soms veel weerstand oproept en de nodige inspanning vergt om uiteindelijk tot een succesvolle handhaving te komen.

ONDERZOEKSP LICHT

Een belangrijke steun in de rug voor bevoegde gezagen beoogt de onderzoeksplichting uit artikel 55ab Wbb te zijn, zoals die vanaf 1 juli 2013 in werking is getreden. Het nieuwe artikel 55ab doet, onder bepaalde voorwaarden, van rechtswege een verplichting ontstaan tot het uitvoeren van nader onderzoek.

Het moet daarbij gaan om een bedrijfsterrein zoals bedoeld in artikel 55a van de Wbb. Er moet tevens sprake zijn van een uitgevoerd oriënterend onderzoek of veldonderzoek waaruit blijkt dat het aannemelijk is dat het een geval van ernstige verontreiniging betreft en dat spoedige sanering noodzakelijk zal zijn. Vervolgens moet het

bedrijfsterrein ook behoren of hebben behoord, bij de algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie van huidige of historische bedrijfsactiviteiten, waarvan redelijkerwijs kan worden verwacht dat het nader onderzoek inderdaad gevallen van ernstige en spoedeisende verontreiniging zal opleveren.⁶

Als daarvan sprake is, moet er binnen 6 maanden een nader onderzoek zijn afgerond en overgelegd aan het bevoegde gezag. Als dat niet gebeurt, is bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving mogelijk.

Mijns inziens is door al de geïntroduceerde beoordelingsmomenten het voor een eigenaar van een bedrijfsterrein in veel gevallen het nog steeds goed mogelijk af te wachten, totdat het bevoegde gezag hem op de verplichting van 55ab Wbb wijst. Ik heb uit de praktijk begrepen dat verschillende bevoegde gezagen verschillende eigenaren en erfpachters inmiddels op de verplichting van artikel 55ab zullen wijzen, of al hebben gewezen. Dat zou betekenen dat er op korte termijn veel nadere onderzoeken en wellicht ook saneringen moeten worden uitgevoerd. Dat brengt de beleidsdoelstelling uit het Bodemconvenant dan dichterbij. Of dat in de praktijk ook zo zal zijn hangt af van de mate waarin het bevoegde gezag actief op de naleving van artikel 55ab Wbb zal toezien.

SANERINGSPLICHT VOOR BEDRIJFS-TERREINEN

Als, al dan niet via de weg van artikel 55ab Wbb, in een beschikking is vastgesteld dat er sprake is van een geval van ernstige verontreiniging, waarbij de sanering met spoed moet worden uitgevoerd, geldt de wettelijke saneringsplicht van artikel 55b Wbb. In de praktijk leidt de interpretatie van artikel 55b Wbb ook nog wel eens tot discussie. De ruimte ontbreekt hier om alle mogelijke uitvoeringsproblemen te bespreken, een voorbeeld is de zogenaamde "bronperceel-discussie". De saneringsplicht geldt namelijk voor de eigenaar of erfpachter van een bedrijfsterrein waar een ernstig geval van verontreiniging "is ontstaan". Dit wordt doorgaans de eigenaar of erfpachter van het bronperceel genoemd. De discussie gaat dan vaak om de vraag op welk perceel de bron van de verontreiniging zich bevindt. Het komt bijvoorbeeld voor dat de hoogste concentraties van een verontreiniging op een perceelgrens liggen, of dat de ligging van de bron niet meer exact is te bepalen. Het is ook wel eens het geval dat de verontreiniging (ver) buiten het perceel van een bedrijfsterrein is ontstaan, bijvoorbeeld door een lekke riolering. Aantoonbaar is dan wel dat op dat bedrijfsterrein met de in

de bodem aangetroffen verontreinigende stof werd of nog wordt gewerkt en dat de riolering in verbinding staat met dat bedrijfsterrein. Een ander voorbeeld is dat bij baggerwerkzaamheden van een watergang er verontreinigde grond op het daarnaast gelegen bedrijfsterrein is gebracht. De discussie gaat dan om de vraag of de bron van de verontreiniging zich bevindt in het perceel waar de sloot zich bevindt, het perceel waar de bagger wordt gestort of het perceel waar de fabriek staat, die de sloot door lozingen heeft verontreinigd. Het moge duidelijk zijn dat dit soort kwesties een vlotte handhaving in de weg kunnen staan. De discussie wordt soms vooruitgeschoven of niet gevoerd, als er aanleiding is de sanering niet als spoedeisend aan te merken.

Veel recente uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over artikel 55b Wbb zijn er niet. Ik wijs hier wel ter illustratie van de lange duur van procedures op de uitspraak van 28 augustus 2013, in de zaken nr. 201203666/1/A4 en 2012203669. Het betreft de procedure over een last onder dwangsom en het vervolgens genomen invorderingsbesluit. In die zaak hadden het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam een aantal erven een last onder dwangsom opgelegd en gelast een ernstig geval van bodemverontreiniging te saneren, omdat zij in strijd met artikel 55b Wbb, de bodem van het betreffende perceel niet zouden hebben gesaneerd. Bij niet naleving van de last zouden zij een boete van € 100.000,00 per week verbeuren met een maximum van € 300.000,00. Dat laatste bedrag werd door het college ingevorderd. Bij beschikking van 9 maart 2006 (!) had het college vastgesteld dat er zich een geval van ernstige verontreiniging voordeed waarvan spoedige sanering noodzakelijk was. Dit besluit was onherroepelijk geworden evenals de weigering van het college het besluit in te trekken. De erven voerden verschillende beroepsgronden tegen zowel de last onder dwangsom als het invorderingsbesluit aan. Deze werden allemaal ongegrond verklaard. Vermeldenswaard is hierbij nog wel dat de Afdeling overwoog dat het college terecht had geoordeeld dat het uitsluitend plaatsnemen van hekken niet als het starten van de sanering van de bodem kon worden aangemerkt en daarmee dus niet aan de last was voldaan. Uit deze uitspraak blijkt dat artikel 55b Wbb een krachtig bestuursrechtelijk instrument is om een sanering af te dwingen. Als een eigenaar of erfpachter van een bedrijfsterrein zich verzet tegen de daaruit voortvloeiende handhavingsacties en invorderingen, moet een college wel over een lange

adem beschikken om een dwangsom te kunnen invorderen. Het is dan nog wel de vraag of de erven in dit geval voldoende verhaal bieden. Daarbij komt dat in dit geval de sanering nog steeds niet hoeft te zijn aangevangen. Als dat nog niet het geval is, zou een nieuwe last onder dwangsom kunnen worden opgelegd of bestuursdwang kunnen worden toegepast. Ook daartegen kunnen weer rechtsmiddelen worden aangevraagd.

AFSLUITING

De aanpak van de spoedlocaties uit het Bodemconvenant lijkt op schema te liggen. Of de uitvoering van deze aanpak tot 2015 en ook daarna, zo spoedig blijft verlopen als de staatssecretaris in haar voortgangsrapportages schetst, moeten we afwachten, zeker als de moeilijke gevallen voor het laatst worden bewaard.

Het is ook vooraf lastig in te schatten in hoeverre eigenaren en erfpachters zich zullen verzetten tegen de saneringsplicht en of alle bevoegde gezagen voldoende vasthoudend zijn in het toezien op de naleving daarvan. Of het instrument van wettelijke verplichting tot het uitvoeren van nader onderzoek daadwerkelijk behulpzaam zal zijn onwillige eigenaren te bewegen in actie te komen en of daarover nog veel zal worden geprocedeerd, zal de praktijk uitwijzen.

NOTEN

1. *Snellere aanpak spoedlocaties?*, Wilbert Kroon, *Bodem nummer 6*, december 2009, blz. 41-42.
2. *Zie: Gebiedsgericht grondwaterbeheer, vereenvoudiging op komst!*, Gerrit van der Veen en Joost Hoekstra, *Bodem nummer 3*, juni 2011, blz. 35-36 en Wilbert Kroon, *Wijzigingsvoorstel Wet bodembescherming*, *Bodem nummer 2*, april 2012, blz 38-39.
3. *Zie ook het Bodemjournaal 2012 van het Uitvoeringsprogramma Bodemconvenant*, <http://www.rwsleefomgeving.nl/onderwerpen/bodem-ondergrond/bodemconvenant/>.
4. *Brief aan de Tweede Kamer, d.d. 8 februari 2013, kenmerk IENM/BSK-2012/253428*.
5. *Zie website rwsleefomgeving: <http://www.rwsleefomgeving.nl/onderwerpen/bodem-ondergrond/nieuws/2013/bodemmanagers-bijeen>*.
6. *In de bijlage van het gewijzigde Besluit verplicht bodemonderzoek bedrijfsterreinen, 27 mei 2013, Stb Jaargang 2013 Nr. 199, zijn categorieën bedrijfsterreinen opgenomen waaraan moet worden getoetst. In deze bijlage zijn categorieën bedrijfsactiviteiten met zogenaamde UBI codes, toegevoegd.*