



Mr. W.B. Kroon
Advocaat bij Kroon en
de Keijzer advocaten te
Breda (wkroon@
kroonendkeijzer.nl)
Tel. 076-5310375

Trefwoorden:

- **Mobiele verontreiniging**
- **Wet bodembescherming**
- **Doorstart A-5**
- **Stabiele eindsituatie**

INLEIDING

Sinds de inwerkingtreding van de aanpassingen van de Wet bodembescherming op 1 januari 2006¹, heeft de zogenaamde functiegerichte sanering een wettelijke basis gekregen. Degene die de bodem saneert moet de bodem ten minste geschikt maken voor de functie die de bodem na de sanering krijgt waarbij het risico voor mens, plant of dier zoveel mogelijk dient te worden beperkt. Meer dan functiegericht saneren mag altijd.

In de praktijk zie ik, met name bij woningbouw, dat een aannemer of ontwikkelaar bewust kiest voor een multifunctionele sanering, ook als hij met een functiegerichte sanering mag volstaan. Hiermee voorkomt hij de verkoop discussie over te krijgen en voorkomt hij 'alle gezeur achteraf'. Er zijn overigens nog andere redenen om nazorg van een restverontreiniging zoveel mogelijk te voorkomen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan mogelijke toekomstige functiewijzigingen die om verdergaande sanering vragen, om de omvang van de kosten van uitbesteding van de nazorg en om blijvende gebruikbeperkingen die op het gesaneerde perceel blijven rusten. Soms is het redelijkerwijs niet te voorkomen om na sanering een restverontreiniging te accepteren. Er kan daarbij worden gedacht aan zeer omvangrijke mobiele verontreinigingen die zich onder vele percelen hebben verspreid. Vaak zijn multifunctionele sanering in die gevallen onhaalbaar.

Het bevoegde gezag accepteert in een aantal gevallen dan ook dat er een mobiele restverontreiniging in de bodem achterblijft. Op grond van het door het bevoegde gezag gehanteerde besluitvormingsmodel, het zogenaamde rapport doorstart

Mobiel pas na dertig jaar stabiel?

Wilbert Kroon

A-5², moet in die gevallen een stabiele eindsituatie binnen maximaal dertig jaar zijn aangetoond. Voor mobiele verontreinigingen gaat het bevoegde gezag er veelal van uit dat, indien monitoringsresultaten na vijf jaar aanwijzen dat er geen verdere verspreiding van de verontreiniging is opgetreden, er sprake is van een dergelijk stabiele eindsituatie. In beginsel zijn er daarna geen actieve nazorgverplichtingen meer. In geval van een functieverandering dan wel activiteiten die de verspreiding van de stabiele situatie kunnen beïnvloeden dienen die doorgaans aan het bevoegde gezag te worden gemeld. Voor zover mij bekend functioneerde deze aanpak in de praktijk tot het moment van de uitspraak van de Afdeling bevestigend.

Op 14 maart 2007 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak echter geoordeeld dat, zelfs als aangetoond kan worden dat er binnen een periode van vijf jaar na afloop van een sanering geen verspreiding optreedt, dat nog niet een waarborg geeft dat de verontreiniging zich niet alsnog verplaatst³. Op het eerste gezicht lijkt deze uitspraak de saneerders te verplichten een mobiele restverontreiniging minimaal 30 jaar te moeten monitoren, met als gevolg hogere kosten en mogelijk stagnering van saneringen. Dit is dan ook reden om deze uitspraak eens nader te bekijken.

FEITEN

Op de locatie waar het in deze uitspraak om gaat, was er sprake van een verontreiniging van de bodem met onder meer vluchtige chloorkoolwaterstoffen (VOCL). De verontreinigingen waren veroorzaakt door activiteiten van een in het verleden op die locatie gevestigd bedrijf dat zich met leerlooien en het produceren van lijmen had beziggehouden. Inmiddels is het terrein ter grootte van 1,2 hectare bebouwd met een supermarkt en woningen. Verder is een groot deel van het oorspronkelijke terrein in gebruik als parkeerterrein. Omdat er bij de sanering die aanvankelijk een multifunctionele doelstelling had, stagnatie optrad is er in 2005 een aangepast saneringsplan ingediend. De doelstelling van dit saneringsplan was een functionele sanering gericht op het behalen van een stabiele eindsitu-

atie met een restverontreiniging (trede 3 van de saneringsladder uit doorstart A-5)⁴. Het nieuwe saneringsplan kwam neer op een actieve kernsanering om de uitstroom van de verontreiniging naar de pluim te reduceren.

Naar het oordeel van het bevoegde gezag, Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant, was het op grond van kosteneffectiviteit en de technische haalbaarheid gerechtvaardigd af te wijken van het oude saneringsplan. Voorts was het van mening is dat er zich na de sanering geen interventiewaardeoverschrijdingen meer in het grondwater beneden tien meter maaiveld zouden bevinden en het perceel daarom zonder problemen kan worden gebruikt voor de huidige bestemming. Zij hebben daarna ingestemd met het monitoringsprogramma van vijf jaar waarin moet worden vastgesteld of de stabiele eindsituatie daadwerkelijk wordt bereikt. Daarbij zou de verspreiding van de horizontale en verticale verontreiniging bewaakt worden door middel van monitoring van peilbuizen. Indien geen stabiele eindsituatie zou worden bereikt zou er als terugvalscenario een actieve grondwateronttrekking plaatsvinden, totdat een nieuwe stabiele situatie zou optreden.

BEROEPGRONDEN

De appellant, een buurman die groente en fruit teelt, is bang voor verspreiding van de verontreiniging naar zijn perceel en dat, als er grondwater wordt opgepompt of groente of fruit uit zijn tuin wordt gegeten er ook gezondheidsrisico's optreden. Hij heeft daarom beroep ingesteld tegen de instemming van het bevoegde gezag met het saneringsplan.⁵

ADVIES STAB

De adviseur van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB) merkt in zijn rapport het volgende op: 'Het bevoegde gezag heeft in dit besluit (dit betreft de saneringsbeschikking: toevoeging WK) echter niet vastgelegd wat een stabiele situatie inhoudt, behalve dat de omvang van de verontreiniging zich niet mag uitbreiden over een aaneengesloten periode van vijf jaar, aan te tonen binnen dertig jaar. (...)

Ik merk hierover op dat een periode van vijf jaar, waarbij geen verspreiding wordt aangetoond, geen garantie geeft dat de verontreiniging zich niet alsnog kan uitbreiden.

Transport van verontreinigingen in de ondergrond wordt namelijk beïnvloed door verschillende factoren c.q. complexe processen, zoals grondwaterstroming, diffusie, adsorptie en chemische omzetting. Volgens doorstart A-5 is er pas sprake van een stabiele eindsituatie, wanneer de eindconcentratie zich binnen dertig jaar heeft gestabiliseerd. Dit impliceert mijns inziens een monitoringsverplichting van ten minste 30 jaar, indien nodig met inzet van actieve sanering. Mocht blijken dat na een dergelijke termijn nog geen stabiele eindsituatie is bereikt, is eeuwigdurende monitoring of isoleren, beheersen en controleren een optie. Een periode van actieve monitoring, waaruit na vijf jaar zou blijken dat er een stabiele eindsituatie is opgetreden, dient daarom gevolgd te worden door een periode van passieve monitoring (eens per drie a vijf jaar) totdat na dertig jaar blijkt dat er sprake is van een stabiele eindsituatie. Een dergelijke bepaling is niet in het besluit opgenomen.'

DE UITSPRAAK

Mede gelet op de diepte van de van de grondwaterverontreiniging die zich overigens al onder het perceel van appellant bevond, acht de Afdeling de vrees voor het optreden van humane risico's ongegrond. Ten aanzien van het moment van de afronding van de sanering merkt de Afdeling echter het volgende op:

'De Afdeling overweegt dat er op grond van trede 3 van het gehanteerde beleidskader sprake is van een stabiele eindsituatie, wanneer de eindconcentratie zich binnen maximaal 30 jaar heeft gestabiliseerd. Uit de stukken, waaronder het deskundigenbericht, blijkt dat een periode van vijf jaar waarbij geen verspreiding wordt aangetoond geen waarborg geeft dat de verontreiniging zich niet alsnog verplaatst. Verweerder heeft echter ingestemd met een saneringsplan waarin er van wordt uitgegaan dat er sprake is van een stabiele eindsituatie indien de omvang van de verontreiniging zich over een aaneengesloten periode van vijf jaar, aan te tonen binnen 30 jaar, niet heeft uitgebreid.'

Het beroep wordt op dit punt dan ook gegrond verklaard.

COMMENTAAR

Als de lijn die in deze uitspraak onverkort wordt gevolgd, zou dat kunnen betekenen dat bij een zogenaamde trede 3 sanering in beginsel altijd ten minste 30 jaar een monitoring moeten worden uitgevoerd. Dit kan leiden tot stagnatie van saneringen omdat deze daardoor immers veel kostbaarder worden.

Het is mijns inziens niet de bedoeling van de wetgever is geweest om per definitie een monitoringsplicht voor 30 jaar op te leggen als er sprake is van een trede 3 sanering. Mijns inziens bieden de Wbb en doorstart A-5 wel de mogelijkheid om gemotiveerd met een kortere periode van monitoring dan dertig jaar genoegen te nemen. Het lijkt mij dat daarom de beschikkingen beter moeten worden gemotiveerd en wellicht daarnaast ook het beleid anders moet worden verwoord.

In artikel 38 lid 2 van de Wbb is overigens de mogelijkheid voor de wetgever opgenomen om bij een AMvB nader regels te stellen over functiegericht saneren. Deze AMvB is echter nog niet vastgesteld. Het tot op 1 januari 2006 geldende Besluit locatiespecifieke omstandigheden bodemsanering⁶ is op die datum vervallen.

Wellicht geeft deze uitspraak het ministerie van VROM aanleiding om daar alsnog een AMvB op te stellen of hiervan werk van te maken door hieraan in de binnenkort aan te passen Circulaire bodemsanering⁷ regels op te nemen.

Van ambtenaren van de Provincie Noord Brabant begreep ik de provincie op dit moment nog geen standpunt heeft ingenomen over het vervolg van deze zaak. Een mogelijkheid is om het besluit in stand te laten maar een betere motivering aan het besluit te grondslag te leggen. Hierbij zou het bevoegde gezag voor dit specifieke geval beter kunnen onderbouwen wanneer er een stabiele situatie is bereikt en waarom daarvan al na vijf jaar sprake kan zijn.

Wellicht kunnen Gedeputeerde Staten dan meer benadrukken dat ook na het bereiken van de stabiele eindsituatie, alle veranderingen in het gebruik van de bodem en de directe omgeving moeten worden gemeld. Er kan dan worden gezien of dat alsnog aanleiding geeft tot het treffen van aanvullende maatregelen. Als GS een nieuw besluit nemen van dezelfde strekking als het vernietigde besluit, is interessant om te bezien of de appellant zich in dat geval dan opnieuw tot de Afdeling zal wenden en hoe de Afdeling dan oordeelt. Zeker als de Circulaire bodemsanering 2006 op dit punt houvast gaat bieden voordat er een nieuw besluit worden genomen en beter wordt onderbouwd aan welke criteria GS toetsten of er sprake is van een stabiele eindsituatie acht ik de kans dat een nieuw besluit wel in stand blijft aanzienlijk groter.

AFSLUITING

De uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van 14 maart 2007 lijkt een streep te zetten door de bestaande praktijk

om bij een mobiele restverontreiniging binnen vijf jaar te kunnen vaststellen dat er sprake is van een stabiele eindsituatie. Dit lijkt een voor de bodemsaneringpraktijk een ongewenste ontwikkeling. Of dat daadwerkelijk zo is zal moeten blijken als er in dit geval opnieuw een beter gemotiveerd besluit aan de Afdeling wordt voorgelegd. Ook is het mogelijk dat er tussentijds soortgelijke gevallen aan de Afdeling worden voorgelegd.

Aan de motivering van een dergelijk besluit zullen hoge eisen worden gesteld. Toepassing door het bevoegde gezag van het afwegingsproces uit het rapport doorstart A-5 alleen lijkt onvoldoende. Mijns inziens is het, gelet op de uitspraak van de Afdeling en het advies van de StAB, aan te bevelen om in het besluit waarin over de nazorg wordt beslist, goed vast te leggen op basis van welke criteria wordt vastgesteld dat er een stabiele eindsituatie is bereikt. Wellicht kan het ministerie van VROM ook nog ondersteunen door hierover in de Circulaire Bodemsanering 2006 nader beleid te formuleren of kan er zelfs worden aangestuurd op het opstellen van een Algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 38 van de Wbb. Vooralsnog blijft het onzeker of de bestaande praktijk kan worden voortgezet. De ontwikkelingen op dit punt zullen dan ook moeten worden afgewacht. Dan zal moeten blijken of het mogelijk is een mobiele restverontreiniging al na 5 jaar als stabiel te beoordelen.

1. Staatsblad 2005, 680

2. Eindrapport project 'doorstart A-5'

Afwegingsproces voor de aanpak van mobiele verontreinigingen in de ondergrond d.d. 2 juli 2001, www.vrom.nl. Dit rapport bevat een procesbeschrijving (ook wel ondersteunend besluitvormingsmodel genoemd) voor het nemen van beslissingen over de aanpak van de mobiele verontreinigingen in de ondergrond. De procesbeschrijving is gebaseerd op de uitgangspunten voor het saneren van de ondergrond, zoals die zijn opgenomen in 'Van trechter naar zeef' en het 'Kabinetstandpunt over de functiegerichte en kosteneffectieve aanpak van bodemverontreiniging'.

3. ABRvS 14 maart 2007 zaaksnummer 200603478/1

4. Trede 3 wordt als volgt omschreven: Grote restverontreiniging. Geen risico's, geen beperkingen, er treedt geen verdere verspreiding van de verontreiniging op, aangetoond binnen dertig jaar en inclusief monitoringsprotocol. Passieve zorgmaatregelen na het bereiken van de saneringsdoelstelling door middel van registeren

5. Op grond van de huidige Wbb dient het bevoegde gezag separaat te beschikken op het nazorgplan, zie artikel 39d derde lid Wbb

6. Staatsblad 2002, 192 en 500

7. Staatscourant 28 april 2006, nr. 83 / pag. 34