

Op 14 februari 2006 zijn het Besluit uniforme sanering (BUS) en de Regeling uniforme sanering (de Regeling) in werking getreden.¹ Dit Besluit en de daarop gebaseerde regeling zijn een uitwerking van artikel 39b van de gewijzigde Wet bodembescherming die al per 1 januari 2006 geldt.²

Met het BUS goed op weg?

Wilbert Kroon

Trefwoorden:

- Uniforme sanering
- Gewijzigde Wbb
- Saneringsplan



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

In dit artikel 39b van de Wbb is de mogelijkheid opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen voor eenvoudige, gelijksoortige saneringen van korte duur. Met het BUS is gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Dit heeft tot gevolg dat voor een sanering die overeenkomstig de regels gesteld bij of krachtens artikel 39b wordt uitgevoerd, geen beschikking over de ernst, de spoedeisendheid hoeft te worden genomen. Ook is er geen beschikking op het saneringsplan vereist. Deze wordt vervangen door een melding dat overeenkomstig de eisen van het Besluit wordt gesaneerd. Wel dient er, net als bij reguliere saneringen, een saneringsplan te worden opgesteld. Met het BUS beoogt de staatssecretaris van VROM tot een landelijke uniforme regeling te komen voor eenvoudige, gelijksoortige saneringen die in korte tijd afgerond kunnen worden. Naar de schatting van VROM valt 50 procent van de saneringen in deze categorie.³

In het BUS is vastgelegd wat de gemeenschappelijk en procedurele eisen zijn die aan de verschillende categorieën van uniforme saneringen kunnen worden gesteld. In de Regeling is vastgelegd welke categorieën van uniforme saneringen worden onderscheiden, inclusief de specifieke randvoorwaarden per categorie van uniforme saneringen.

De uniforme aanpak geldt vooralsnog voor vier categorieën van uniforme saneringen met elk een specifieke aanpak. Van de uniforme regeling kan op dit moment gebruik worden gemaakt als er sprake is van kleinschalige immobiele verontreinigingen, kleinschalige mobiele verontreinigingen, tijdelijk uitplaatsen van grond of een sanering in Projectgebied De Kempen.⁴

In dit artikel sta ik stil bij de achtergrond van de totstandkoming van het BUS. Daarna ga ik in op de procedure die moet worden gevolgd waarna ik de voordelen van het BUS bespreek. Vervolgens plaats ik een aantal kanttekeningen bij het BUS en de regeling. Ik sluit dit artikel af met het antwoord op de vraag of VROM met het BUS goed op weg is.

ACHTERGROND

Een uitgangspunt van de gewijzigde Wbb is het wegnemen van factoren die stagnatie veroorzaken in de uitvoering van de bodemsanering. Een van de vertragende factoren is de uitvoerige procedure die op grond van de Wbb dient te worden gevolgd wanneer er een sanering moet worden uitgevoerd. Soms duurt het maanden nadat het voornemen tot sanering is uitgesproken, voordat een saneerder formeel de eerste spade de grond in kan steken. Nadat een bodemonderzoek is uitgevoerd moet immers een saneringsplan worden opgesteld en een saneringsbeschikking worden aangevraagd. Daarnaast zijn de hoge kosten die met een dergelijke procedure gepaard gaan voor een eigenaar van verontreinigde grond soms een argument om af te zien van saneren.

De eigenaar of erfpachter die wil gaan saneren op grond van het BUS kan nu zelf de omvang van de saneringslocatie vaststellen en daarmee dus bepalen dat hij slechts een deel van de verontreiniging gaat saneren. Het ministerie van VROM hoopt hiermee, met meer effect dan voorheen, eigenaren te stimuleren tot saneren van verontreinigde grond.

Een groot deel van de saneringen die in Nederland wordt uitgevoerd heeft betrekking op kleinschalig en eenvoudige verontreinigingssituaties. De bedoeling van het BUS is een aanzienlijke hoeveelheid sterk verontreinigde grond, binnen een relatief korte periode op een uniforme manier te kunnen saneren. Er wordt met het BUS dus beoogd het saneringsproces in Nederland te versnellen.

Het ministerie van VROM heeft vanaf 1 april 2005 bij zes bevoegde gezagen pilotprojecten opgezet waarbij ervaring is opgedaan met het werken met de conceptregeling uniforme saneringen. Deze pilotprojecten moesten worden uitgevoerd binnen de kaders van de 'oude' Wbb zodat niet alle aspecten van de regeling konden worden getest. De bevindingen van de deelnemers aan het pilotproject waren over het algemeen positief.⁵ Het ministerie verwacht overigens dat het BUS naast de eerder geschetste voordelen ook een administratieve lastenvermindering met zich mee zal brengen.

HET BUS

Hierna zal ik kort de systematiek van het BUS beschrijven.

De saneerder controleert zelf of de voorgenomen sanering past binnen een van de vier categorieën van uniforme sanering die zijn aangewezen. Vervolgens meldt hij door middel van een standaard meldingsformulier dat hij wil gaan saneren. Het bevoegde gezag bevestigt daarop de ontvangst, publiceert de mededeling binnen twee weken na ontvangst en controleert binnen vier weken of de melding voldoet aan de eisen van het BUS. De saneerder kan vijf weken nadat het bevoegde gezag het meldingsformulier heeft ontvangen starten met de sanering. Eventuele wijzigingen ten opzichte van de situatie zoals op het meldingsformulier opgegeven moet de saneerder melden aan het bevoegde gezag. Vervolgens dient de saneerder twee weken na de afronding van de sanering dat te melden aan het bevoegde gezag en binnen 8 weken na afronding van de

sanering dient hij een evaluatieverslag in te dienen. Binnen 8 weken na indiening van het evaluatie verslag stemt het bevoegde gezag daarmee in.

VOORDELEN

Het BUS en de regeling bieden, indien van toepassing, ontegenzeggelijk veel voordelen voor saneerders. Deze voordelen worden uitgebreid besproken in de toelichting bij het BUS en de Regeling alsmede in het voorlichtingsmateriaal van VROM. Veel rompslomp wordt hen uit handen genomen en een sanering kan eerder dan vroeger aanvangen. Daarnaast kan een saneerder kosten besparen. Ook de berichten die daarover uit de pilot-projecten naar voren komen zijn vrijwel allemaal positief. Het BUS heeft dan ook veel kans een succes te worden. Het is mijns inziens echter de vraag of alle doelstellingen die het ministerie van VROM met het BUS voor ogen heeft ook zullen worden gehaald. Er zijn toch ook nog wel enige kanttekeningen te plaatsen bij het BUS.

BEZWAREN

In de eerste plaats vraag ik mij af of er in de praktijk nu wel zoveel meer zal worden gesaneerd. Als je toch wilt of moet gaan saneren heeft het toepassen van het BUS de voordelen die het ministerie schetst. Minder kosten, minder bureaucratie en een snellere uitvoering van de sanering. Anders dan voorheen kan een saneerder zich nu echter beperken tot een deelsanering en de rest van het geval ongesaneerd laten. Daarbij komt dat ik me afvraag of het bestaan van het BUS er toe zal leiden dat een eigenaar van verontreinigde grond, die geen concrete plannen of aanleiding voor een sanering heeft, daarmee tot de uitvoering een (deel) sanering wordt gestimuleerd. De huidige praktijk wijst immers uit dat een eigenaar zich doorgaans door economische principes laat leiden en stilzitten vaak wordt beloond. De praktijk zal dan ook moeten uitwijzen of de BUS een voldoende prikkel vormt tot de uitvoering van meer saneringen en de staatsecretaris daarmee zijn doelstellingen zal halen.

Daarnaast biedt het BUS mogelijkheden voor misbruik. Als een sanering eenvoudiger en kleinschaliger wordt voorgesteld dan deze in werkelijkheid is, kan een saneerder door een aanvullende melding te doen vaak een meer complexe sanering ook onder de werking van het BUS brengen. Ook kan een complexe sanering worden 'opgeknipt' waardoor deze onder de werking van het BUS kan worden gebracht. Het bevoegde gezag moet wel heel stevig in zijn schoenen staan om een

lopende 'eenvoudige' sanering die plotseling omvangrijker blijkt te zijn te stoppen en de saneerder alsnog een 'reguliere' Wbb procedure te laten doorlopen. De door mij verwachte terughoudendheid van het bevoegde gezag wordt nog versterkt omdat het milieubelang er veelal bij kan zijn gediend om een sanering toch op korte termijn in zijn geheel uit te voeren. Op zich zelf hoeft dat mijns inziens geen groot probleem op te leveren maar kunnen er wel vragen worden gesteld of anderen, die wel de 'Koninklijke weg' van de Wbb volgen daardoor niet benadeeld worden.

Ook kunnen er vraagtekens worden gesteld bij het gebrek aan rechtsbescherming. De melding noch de mededeling van het bevoegde gezag dat de melding is ontvangen is als beschikking aan te merken. Een belanghebbende kan pas bezwaar maken als de beschikking op het evaluatieverslag is genomen en de sanering dus al is afgerond. Weliswaar wordt de sanering in beginsel alleen uitgevoerd op het terrein van de eigenaar van een perceel grond en kan een derde het bevoegde gezag wijzen op feiten waaruit kan blijken dat een melding niet voldoet aan de eisen van het BUS, feit blijft dat de rechtsbescherming van derden zeer beperkt is. Of dit in de praktijk een probleem zal zijn zal nog moeten blijken. Ik denk dat dit met name kan gaan spelen zoals in de hiervoor beschreven situaties waarin de sanering (veel) omvangrijker wordt dan aanvankelijk uit de melding is gebleken. Het lijkt mij dan ook voor het succes van het BUS van belang dat de bevoegde gezagen adequaat willen en kunnen gaan handhaven als er overtredingen van het BUS en de Wbb worden begaan.

In sommige situaties zal de periode van vijf weken te kort zijn voor het bevoegde gezag om de melding te controleren. Ik denk bijvoorbeeld aan de situatie waarin een melding in of vlak voor een vakantieperiode wordt gedaan. Hoewel uit de pilot kennelijk is gebleken dat deze termijn voor het bevoegde gezag haalbaar is, vraag ik mij af of alle bevoegde gezagen de controle daadwerkelijk binnen die termijn kunnen uitvoeren. Als de controle niet of niet tijdig wordt uitgevoerd mag de melder toch met de sanering beginnen. Als de sanering en dus de melding dan niet voldoet aan de eisen van het BUS kan dit tot ongewenste situaties leiden. Ten slotte zal in sommige situaties ook de vijf weken termijn van het BUS nog te lang zijn. Als er bijvoorbeeld bouwactiviteiten plaatsvinden en er na aanvang van de bouwwerkzaamheden, ondanks eerder uitgevoerde

bodemonderzoeken, toch nog een nieuwe verontreiniging wordt ontdekt, dan moet de bouw tenminste vijf weken worden stilgelegd in afwachting van de publicatie en controle van de melding. Wellicht kan in het BUS voor die situaties nog een bijzondere regeling worden opgenomen. Overigens realiseer ik mij dat onder de oude Wbb dat niet anders was en dan in beginsel het gehele Wbb traject moest worden doorlopen.

CONCLUSIE

Het lijkt er op dat VROM met het BUS op de goede weg is. Minder ingewikkelde regels en minder kosten voor betrekkelijk eenvoudige saneringen. Ik juich deze ontwikkeling dan ook toe. Toch heb ik een aantal kanttekeningen geplaatst bij het BUS. De praktijk zal moeten uitwijzen of er daadwerkelijk meer zal worden gesaneerd nu het BUS er is. De resultaten van de door de staatsecretaris toegezegde evaluatie en monitoring na het eerste jaar⁶ zal hierin hopelijk het nodige inzicht verschaffen. Het lijkt mij dat hierin ook zal moeten worden gezien of derden door het BUS onevenredig worden benadeeld omdat het aanwenden van bestuursrechtelijke rechtsmiddelen pas mogelijk is nadat de sanering al is uitgevoerd. Tevens hoop ik dat bij de evaluatie en monitoring ook aandacht zal worden besteed aan de vraag in hoeverre er misbruik van het BUS wordt gemaakt, op welke wijze er dan wordt gehandhaafd en of er wellicht aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn. Na een goede evaluatie en monitoring, eventueel gevolgd door adequate aanpassingen van het BUS, zal duidelijk worden of er in de praktijk sprake is van een instrument dat de doelstelling van de bodemsaneringsoperatie iets dichterbij brengt.

NOTEN

1. Besluit van 1 februari 2006, houdende regels voor uniforme saneringen (Besluit uniforme saneringen) Staatsblad 2006, 54. Regeling uniforme saneringen, Staatscourant, 9 februari 2006, nr. 29/pag. 14.
2. Wet van 15 december, houdende wijziging van de Wet bodembescherming en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het beleid inzake bodemsanering, Staatsblad 2005, 680 en Staatsblad 2005, 681.
3. Zie www.vrom.nl, dossier Besluit uniforme saneringen.
4. Zie voor meer informatie over het milieuprogramma in de Kempen de website van Actief Bodembeheer de Kempen, www.abdk.nl.
5. Toelichting Regeling uniforme sanering, Staatscourant 9 februari 2006/pag. 14, blz. 11.
6. Nota van Toelichting Besluit uniforme sanering, Staatsblad 2006, 54 blz. 10.