

Oude wijn in nieuwe zakken of een echte Beaujolais Primeur?

Gewijzigd bodemsaneringsbeleid

In het gewijzigd kabinetsstandpunt bodemsanering is een beleidswijziging voorgesteld die zich richt op het wegnemen van stagnatie en het bevorderen van het milieurendement van bodemsaneringsoperaties. Voor het implementeren van deze wijziging is het noodzakelijk dat de wetten en de circulaire worden aangepast, maar zal daarnaast ook een cultuuromslag bij alle betrokken overheden dienen plaats te vinden. De eerste concretisering van het kabinetsstandpunt, de aanpassing van de Circulaire Saneringsregeling, brengt in feite nog niet veel nieuws. Met oude wijn in nieuwe zakken komen we er niet. Voor een succesvolle wijziging van het beleid zal een echte Beaujolais Primeur moeten worden geschonken.

In het augustus-nummer van het tijdschrift van 1997 is in twee artikelen op de koerswijziging bodemsanering en de daaruit voortvloeiende consequenties ingegaan¹. Geconstateerd wordt dat op een aantal punten aanpassing van de bestaande regelgeving nodig is, maar dat het uiteindelijke resultaat ook zal worden bepaald door de wijze waarop gebruik wordt gemaakt van bestaande en nieuwe beleidsruimte, met name bij de afweging of kan worden volstaan met een functiegerichte sanering, en zo ja hoe die dient plaats te vinden. Het draagvlak in de maatschappij wordt echter ook voor een belangrijk gedeelte beïnvloed door de wijze waarop de overheid van haar verhaalsinstrumentarium gebruik maakt.

Gewijzigde circulaire

Indien wordt uitgegaan van functiegericht saneren, wordt meer nog

Onder verantwoordelijkheid van



Mr. M.W.L. Simons-Vinckx is werkzaam bij Van Wijmen Nouwen te Breda als advocaat en procureur en gespecialiseerd in milieurecht.

dan in het multi-functionaliteitstijdsperk, de vraag cruciaal tot hoever moet worden gesaneerd. Voor de saneringsdoelstellingen tengevolge van de koerswijziging wordt een nieuwe afwegingsmethodiek voorbereid. Vooruitlopend daarop is in de Circulaire "Saneringsregeling Wet bodembescherming: beoordeling en afstemming"² aangegeven hoe vooruitlopend daarop, op een pragmatische wijze kan worden omgesprongen met de bestaande wettelijke mogelijkheden. In het kabinetsstandpunt wordt voorgesteld dat in elk geval moet worden gesaneerd tot het niveau dat uit milieu-overwegingen minimaal vereist is. Hierbij zijn twee benaderingen mogelijk: de gebruiksrendementvariant, waarbij het aan de initiatiefnemer van een sanering wordt overgelaten of deze verder wil saneren dan het milieuhygiënisch noodzakelijke niveau, en de milieurendementsvariant, waarbij het rendement van de sanering uit milieu-oogpunt centraal staat en door het bevoegd gezag wordt getoetst of verdergaande risico-reductie dan de initiatiefnemer wenselijk of nodig acht, kan worden gevergd. Er is thans een project gaande om de afwegingsmethodiek uit te werken. De resultaten daarvan worden in de zomer van dit jaar verwacht.

De circulaire gaat echter nog geheel uit van het principe dat in beginsel

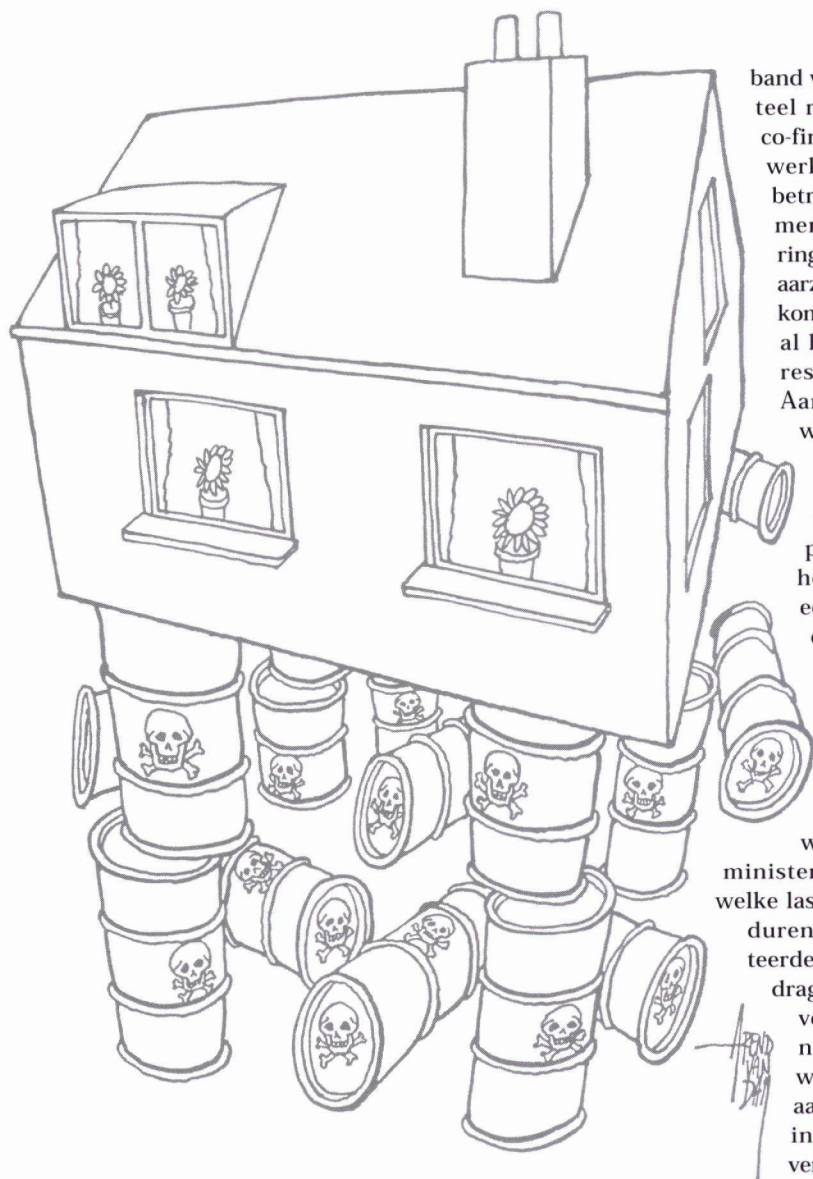
multifunctioneel wordt gesaneerd en dat slechts op basis van de bijzondere kenmerken van het betrokken geval, de zogenaamde locatiespecifieke omstandigheden (LSO), kan worden gekozen voor een IBC-variant (Isoleren, Beheersen en Controleren). Deze LSO werden al gehanteerd voordat het gewijzigd kabinetsstandpunt bekend werd gemaakt en zijn onverkort overgenomen in deze circulaire. Het bevoegd gezag kan gemotiveerd afwijken van de circulaire. Dit was ook onder vigeur van de Circulaire Inwerkingtreding Saneringsregeling Wet bodembescherming (tweede fase)³ reeds het geval, maar in de praktijk werd deze beleidsruimte vaak niet onderkend, althans door sommige overheden onvoldoende gebruikt. De circulaire geeft wel aan dat de initiatiefnemer een IBC-variant kan ontwikkelen die meer omvat dan het wegnemen van het milieuhygiënisch risico voor het huidig gebruik, doch maakt geen melding van de mogelijkheid dat sprake zou kunnen zijn van een sanering die niet een volledige IBC-variant omvat, doch wel de verontreiniging wegneemt tot een zodanig niveau dat zij geen belemmering meer betekent voor het huidige of beoogde gebruik, functiegericht saneren dus.

De conclusie zou dan ook kunnen zijn dat er in feite niets nieuws onder de zon is, eigenlijk niet eens oude wijn in nieuwe zakken. De toepassing laat tot op heden ook nog niet veel nieuws zien. Overheden die in het verleden bereid waren op een pragmatische wijze met bodemsanering om te gaan, doen dit na het gewijzigd kabinetsstandpunt uiteraard nog steeds. De meer behoudende en/of volgzaamere types, wachten af en blijven de bestaande regelgeving onverkort toepassen. Dit betekent dat, zeker met de nieuwe soepeler regelgeving in zicht, de bereidheid om te saneren in die gevallen bepaald niet toeneemt.

Co-financiering

Eén van de financiële stimuleringsinstrumenten, het afschaffen van leges bij het beoordelen van een saneringsplan, is inmiddels per 1 janu-

Vastgoed in de bodem



ari van dit jaar gerealiseerd. Van de andere voorgenomen regelingen - zoals een bodemsaneringsfonds, fiscale instrumenten en een kredietgarantieregeling - kan met name de co-financiering een multiplier effect tot stand brengen. Betrokkenen zijn vaak wel bereid om een bijdrage te leveren in de bodemsanering wanneer zij kunnen worden aangemerkt als (deel)veroorzaker of wanneer zij bij de sanering belang hebben, maar zijn niet bereid om de volledige sanering en de risico's van het saneren voor hun rekening te nemen. Co-financiering kan betekenen dat door het inzetten van overheids- én particuliere middelen sanering op kortere termijn effectief kan worden gerealiseerd. In IPO-ver-

band worden momenteel richtlijnen voor co-financiering uitgewerkt. Overleg met betrekking tot gezamenlijke financiering begint echter al aarzelend op gang te komen en heeft zelfs al hier en daar tot resultaten geleid. Aan beide zijden wordt afgetast op welke wijze ieders bijdrage moet worden bepaald. Voor zover het gaat om een bijdrage naar draagkracht, gelden daarvoor de oude regelingen. Middels het verstrekken van draagkrachtgegevens wordt door het ministerie vastgesteld welke last een bedrijf gedurende een gelimiteerde periode kan dragen. Minder eenvoudig is dit wanneer de bijdrage wordt gerelateerd aan de mate waarin iemand aan de vervuiling heeft bijgedragen, danwel

slechts voor een deel van de verontreiniging aansprakelijk kan worden gesteld. In feite zou in deze gevallen door het opstellen van een saneringsplan moeten worden bepaald wat de kosten van sanering zouden zijn van het gedeelte van de verontreiniging dat de betrokkene heeft veroorzaakt, c.q. waarvoor hij aansprakelijk kan worden gesteld. De kosten die daarmee gepaard gaan zijn echter vaak onevenredig hoog, en in elk geval is dit niet efficiënt. Immers, deze deel-sanering wordt niet uitgevoerd. Wanneer bijvoorbeeld bij een betrekkelijk eenvoudige sanering f15.000,- moet worden uitgegeven voor het uitwerken van een deelsanering die technisch niet kan worden uitgevoerd, lijkt

mij dat geen zinvolle besteding van gelden, nog afgezien van het feit dat ook bij een begrenzing van de saneringskosten op basis van onderzoek, geen absolute zekerheid omtrent de saneringskosten kan worden gegeven. In de meeste gevallen kan dan ook naar mijn mening een inschatting van deze kosten met voldoende nauwkeurigheid plaatsvinden op basis van "expert judgement". Gelden ten behoeve van bodemsanering behoren de bodem in te gaan, en niet naar een overbodig of zelfs zinloos onderzoek.

Flexibiliteit/rechtszekerheid

Het kabinetsstandpunt geeft aan dat moet worden gestreefd naar een regeling welke is gebaseerd op flexibiliteit en maatwerk.

Flexibiliteit en maatwerk vereisen een zekere beleidsvrijheid voor niet alleen de saneerder, doch ook voor het bevoegd gezag bodemsanering. Dit betekent echter automatisch dat concessies moeten worden gedaan aan de rechtszekerheid die het meest is - of althans lijkt - te zijn gediend met strikte normen. Daar beslissingen omtrent bodemsanering en de goedkeuring van saneringsplannen door het bevoegd gezag bodemsanering kunnen worden getoetst door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, lijkt mij de rechtszekerheid voldoende gewaarborgd. Rechtszekerheid heeft zoals steeds, twee kanten. Enerzijds de rechtszekerheid van degene die tot saneren wenst over te gaan, en anderzijds de rechtszekerheid van derden wier belangen kunnen worden getroffen.

Uit de summier jurisprudentie die tot nu toe beschikbaar is, kan worden afgeleid dat in elk geval de voorzitters van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de beleidsvrijheid van het bevoegd gezag respecteren. Dit betekent dat het niet eenvoudig zal zijn voor een derdebelanghebbende om een verdergaande sanering af te dwingen als die waarmee het bevoegd gezag akkoord gaat, en dat het anderzijds voor de saneerder niet eenvoudig zal zijn om een

Vastgoed in de bodem

mindervergaande sanering af te dwingen, dan die welke het bevoegd gezag eist⁴. Duidelijk is in elk geval dat flexibiliteit en maatwerk afhankelijk zijn van de instelling van de betrokken ambtenaren. Binnen de kaders welke worden gesteld in het gewijzigd kabinetsstandpunt en de Circulaire beoordeling en afstemming dienen zij de ruimte te zoeken die noodzakelijk is om tot flexibiliteit en maatwerk te komen. Het is onvermijdelijk dat de ene overheid daarmee anders zal omgaan dan de andere. Het is bovendien onvermijdelijk dat beslissingen met betrekking tot de ene locatie, bijvoorbeeld oude binnensteden, tot een ander resultaat zullen leiden dan die met betrekking tot een andere locatie, bijvoorbeeld een redelijk ongerept buiten- of natuurgebied. In het belang van de rechtszekerheid lijkt het mij wel noodzakelijk dat uitdrukkelijk wordt vastgelegd dat een sanering welke voldoet aan de eisen welke worden gesteld aan het gebruik van de locatie moet worden aangemerkt als een voldoende sanering. Alleen op die manier ontstaat voldoende zekerheid voor de saneerder dat de betrokken overheid geen verdergaande sanering kan afdwingen, dat niet ten overstaan van de Afdeling bestuursrechtspraak het argument kan worden gebruikt dat wordt gesaneerd in strijd met de wet en dus dat voldoende zeker is dat bij een transactie waarbij onroerend goed is betrokken, de koper er geen rekening mee hoeft te houden dat bij ongewijzigd gebruik verdergaande sanering wordt gevorderd. Dat bij een wijziging van de bestemming verdergaande sanering noodzakelijk kan zijn is evident, maar daarmee moet dan ook bij de beslissingen daaromtrent rekening worden gehouden.

Samenvatting

De vernieuwing van het bodemsaneringsbeleid BEVER/IBO is een koerswijziging die ongetwijfeld de potentie heeft de bodemsanering te stimuleren en daardoor stagnaties in allerlei opzichten weg te nemen. De Circulaire "Saneringsregeling Wet bodembescherming: beoordeling en afstemming" kan nog niet worden be-

schouwd als een implementatie van dit beleid, maar als een poging om te benadrukken dat ook de huidige regelgeving ruimte biedt om het nieuwe gedachtegoed in praktijk te brengen. Om échte resultaten te bereiken, zijn een veel verdergaande vernieuwing - én ambtenaren die hiermee creatief willen en kunnen omgaan - noodzakelijk. Kortom, echte nieuwe wijn in nieuwe zakken.

Noten

1. Zie het artikel van A. Delen en J.M. Roels, Koerswijziging bodemsaneringsbeleid, en mijn bijdrage in de rubriek Vastgoed in de bodem.
2. Circulaire van 19 december 1997, kenmerk DBO/97587346, Stcr. 1998, nr. 4.
3. Circulaire van 22 december 1994, kenmerk DBO/19d 94001, Stcr. 1994, nr. 249.
4. Vereniging Motorclub De Oude IJssel/ Gedeputeerde Staten van Gelderland, AB Rvs 19 november 1997, nrs. F03.97.0691 en F03.97.0925 (Berg); De Rooij/B&W van Amsterdam, AB Rvs 6 februari 1998, nr. F03.97.1000.