

Hoewel de politieke aandacht voor het milieu in het algemeen afneemt, geldt dat allerm minst voor de milieuhandhaving. Handhaving staat hoog genoteerd bij VROM en andere overheden.¹ Onderkend wordt dat een adequate handhavingspraktijk staat of valt met heldere regelgeving en duidelijke bevoegdheden. Maar de bodemregelgeving zit allerm minst eenvoudig in elkaar. Daarvan getuigen de diverse praktijkproblemen als het gaat om de handhaafbaarheid van grondstromenbeleid, bodemsaneringen en het Bouwstoffenbesluit. Met het toestaan van functiegerichte saneringen is toezicht en handhaving er niet eenvoudiger op geworden. Bij de herziening van de Wet bodembescherming is handhaafbaarheid dan ook een belangrijk issue.

De handhaafbaarheid van de Wet bodembescherming nu en straks

Trefwoorden

- herziening Wbb
- saneringsplicht
- voorschriften saneringsplan
- bevelsbeleid



Mevr. mr. N.M.J. Jansen

is jurist bij de afdeling Stedelijke Leefomgeving van de provincie Limburg.

Nicole Jansen

WET BODEMBESCHERMING (WBB)

De huidige Wet bodembescherming (Wbb) kent een aantal handhavingsbepalingen. Zo kan het bevoegd gezag een onderzoeks- en saneringsbevel opleggen (art. 43 Wbb). En degene die de bodem niet overeenkomstig het goedgekeurd saneringsplan heeft gesaneerd, kan door het bevoegde gezag worden bevolen alsnog overeenkomstig dat plan te handelen, het zogenaamde correctiebevel (art. 44 Wbb). In artikel 95 Wbb is aangegeven wie in welke gevallen bevoegd gezag is voor de bestuursrechtelijke handhaving. Geconstateerd wordt, ook door de wetgever, dat de huidige wettelijke regeling niet voldoet. Zo kan een correctiebevel alleen worden ingezet bij saneringen op basis van een goedgekeurd saneringsplan. Strafrechtelijke handhaving is pas aan de orde als het correctiebevel niet is uitgevoerd. En het onderzoeks- en saneringsbevel blijken in de praktijk nauwelijks te worden ingezet, met name vanwege allerlei juridische haken en ogen.

WETSVOORSTEL WBB

In mei 2003 is het voorstel om de Wet bodembescherming te wijzigen door de ministerraad naar de Raad van State om advies gestuurd. De tekst van het wetsvoorstel en van het advies van de Raad van State worden pas openbaar bij indiening bij de Tweede Kamer. Vooraf is echter over de voorgenomen wijzigingen uitgebreid gecommuniceerd met onder andere de bevoegde gezagen. Bij de bespreking van enkele hoofdlijnen van het voorstel baseer ik me dan ook op het voorstel zoals dat ter kennisname is gebracht aan de provincies in 2002.² Het wetsvoorstel bevat een aan-

passing van en een aanvulling op de bepalingen die van belang zijn voor de handhaving. Voor een deel betreft het het juridisch verankeren van bepalingen die ook nu in beschikkingen of in de provinciale milieuverordening kunnen worden opgenomen, voor een deel gaat het om daadwerkelijk nieuwe regelgeving en een nieuwe systematiek.

HANDHAVINGSSYSTEMATIEK WETSVOORSTEL WBB

Wil er sprake zijn van een sanering in de zin van de wet dan moet daarvoor een saneringsplan worden ingediend door de saneerder. De sanering moet overeenkomstig het plan worden uitgevoerd. Wanneer een sanering niet op basis van een goedgekeurd saneringsplan wordt uitgevoerd of wanneer er niet overeenkomstig dat plan wordt gesaneerd kunnen bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen worden toegepast. Ook strafrechtelijke handhaving is in die gevallen mogelijk.

SANERINGSPLAN NIEUWE STIJL

Ter bevordering van het toezicht en de handhaafbaarheid van de uitvoering van een sanering zijn de volgende voorstellen gedaan:

1. Bij langdurige sanering moet in het saneringsplan worden aangegeven dat tussentijdse resultaten moeten worden beoordeeld en dat daarvan verslag moet worden gedaan aan het bevoegde gezag.
2. In het saneringsplan moet een overzicht worden opgenomen van momenten waarop toezicht kan worden uitgeoefend.
3. Afwijken van een saneringsplan wordt onder voorwaarden mogelijk, waarbij wel steeds overeenstemming met het

bevoegde gezag is vereist.

4. Het evaluatierapport krijgt een wettelijke basis en er worden eisen vastgelegd waaraan het rapport moet voldoen.
5. Het nazorgplan krijgt een wettelijke basis en er worden eisen vastgelegd waaraan het plan moet voldoen.
6. Het eisen van financiële zekerheid voor de uitvoering van de sanering en de nazorg krijgt een wettelijke basis.

Het wetsvoorstel bevat meer voor beroep vatbare beschikkingen dan de huidige wet, namelijk beschikkingen ter beoordeling van het evaluatierapport en van het nazorgplan. Verder is er nauwelijks sprake van nieuwe taken voor het bevoegd gezag maar worden extra mogelijkheden geboden voor een doelmatige aanpak. Het meer gestructureerd omgaan met toezicht en handhaving vraagt wel om een extra inspanning van de bevoegde gezagen. Door het toezicht en de handhaving van meet af aan in te bouwen in het sanerings-traject en dat zo duidelijk te positioneren bij het opstellen van het saneringsplan en de uitvoering daarvan, zullen handhavingsacties na uitvoering van de sanering, met alle gevolgen van dien verder kunnen worden terug gedrongen.

ADRESSANTEN

Een essentieel onderdeel van de voorgestelde wetswijziging ter bevordering van de handhaving is de verankering van het huidige interimbeleid voor de sanering van verontreinigde bedrijfsterreinen. In het wetsvoorstel is een saneringsplicht opgenomen voor de eigenaren en de erfpachters van verontreinigde bedrijfsterreinen. Deze verplichting geldt ook voorzover de eigenaar of de erfpachter niet als de vervuiler kan worden aangemerkt. De saneringsplicht is gekoppeld aan een subsidieregeling. De bedoeling is dat daarmee de juridische discussies wie voor een sanering moet

worden aangesproken van de baan zijn. Wanneer niet aan de saneringsplicht wordt voldaan kan het bevoegd gezag de sanering afdwingen. De saneringsplicht heeft enkel betrekking op de zogenaamde "oude gevallen" dat wil zeggen gevallen waarbij de verontreiniging voor 1987 is ontstaan. Op nieuwe gevallen blijft de zorg- en herstelplicht uit artikel 13 Wbb van toepassing en de ongewone voorvallen-regeling uit artikel 30 Wbb. Wordt de bodem verontreinigd door een bedrijf dan zal er veelal sprake zijn van een overtreding van de voor dat bedrijf geldende voorschriften en kan om die reden worden gehandhaafd. Het is de bedoeling dat nieuwe gevallen direct worden aangepakt. Toch blijven situaties denkbaar waarin dat achterwege is gelaten of waarbij een overtreder niet meer is aan te spreken. Voor die gevallen resteren de artikelen 28 en 43 Wbb. In artikel 28 Wbb is een verplichting opgenomen om het voornemen tot sanering en andere handelingen met verontreinigde bodem te melden. Op grond van artikel 43 Wbb kan het bevoegde gezag een onderzoeks- en saneringsbevel opleggen.

HET BEVELSBELEID NIEUWE STIJL

In februari 2003 is door het LJOB aan alle bevoegde gezagen de notitie afstemming bevel/kostenverhaal gezonden. De notitie is opgesteld door het LJOB samen met VROM en de Landsadvocaat. De notitie bevat een aantal richtlijnen over de inzet van het onderzoeks- en saneringsbevel. Afsproken is dat de richtlijnen door de betrokken overheden zullen worden overgenomen. Inmiddels is gebleken dat niet alle bevoegde gezagen de richtlijnen integraal gaan overnemen. Hoofdpijn is dat een onderzoeksbevel niet alleen aan een vervuiler maar ook aan een zogenaamde onschuldige eigenaar kan worden gegeven. Een onschuldige eigenaar kan ook worden bevolen om tijdelijke beveiligingsmaat-

regelen te treffen. In de nota is aanbevolen om aan bewoners in principe geen saneringsbevel op te leggen tenzij sprake is van een verontreiniging die is veroorzaakt door een lekkende huisbrandolietank of waarbij de bewoner als veroorzaker wordt aangemerkt. Het bevelsbeleid is zo veel mogelijk afgestemd met de Beleidsregel Kostenverhaal van VROM (gepubliceerd in de Staatscourant d.d. 26 april 2002). Het is de verwachting dat het herziene bevelsbeleid en de Beleidsregel kostenverhaal ook passen binnen de nieuwe Wbb.

CONCLUSIE

Het ontwikkelen van beleid en regelgeving is een continu proces. Hooggespannen verwachtingen worden niet altijd waargemaakt. Op het moment dat de besluitvorming plaats vindt over de Wbb, worden weer nieuwe gedachten ontwikkeld die ook de Wbb zullen raken, ik denk daarbij bijvoorbeeld aan de projecten inzake de herijking van VROM-regelgeving. Als het gaat om de handhaafbaarheid van de bodemregelgeving dan is mijn inschatting dat met de voorgestelde wijzigingen van de Wbb en het geactualiseerde bevelsbeleid een forse stap in de goede richting is gezet. Maar dat zal de praktijk straks moeten uitwijzen.

NOTEN

1. Zie in dit verband bijvoorbeeld:
 - het Introductiedossier 2003 ten behoeve van nieuwe bewindslieden op www.vrom.nl;
 - de landelijke rapportage zelfevaluatie handhavingsorganisaties (handhaven op niveau 2002) die door het Interprovinciaal overleg (IPO) is opgesteld en die op 18 juni 2003 door de staatssecretarissen van VROM en V&W wordt besproken met de Tweede Kamer. De rapportage is in te zien via www.justitie.nl.
2. Conceptteksten wijziging Wbb verspreid binnen het Landelijk Juristenoverleg Bodemsanering (LJOB) in 2002. Ambtelijk is met VROM afgestemd dat het bespreken daarvan in dit artikel is toegestaan.