
192

Besluit van 2 april 2002 tot bepaling van het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 38, derde lid, van de Wet bodembescherming, alsmede tot aanwijzing van omstandigheden en maatregelen als bedoeld in dat artikellid (Besluit locatiespecifieke omstandigheden bodemsanering)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 4 april 2001, nr. MJZ2001035945, Centrale Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving, gedaan mede namens de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat;

Gelet op de artikelen 38, derde lid, en 106 van de Wet bodembescherming;

De Raad van State gehoord (advies van 29 mei 2001, nr. W08.01.0173/V);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 25 maart 2002, nr. MJZ 2002024995, Centrale Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving, uitgebracht mede namens de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

1. Indien de kosten van de sanering, in verhouding tot de effecten ervan, niet rechtvaardigen dat de sanering zodanig wordt uitgevoerd dat daardoor de functionele eigenschappen die de bodem voor mens, plant of dier heeft, worden behouden of hersteld, kan degene die de bodem saneert volstaan met het treffen van maatregelen die leiden tot het isoleren en beheersen van de verontreiniging, alsmede tot het controleren van de effecten van het isoleren en beheersen.

2. De in het eerste lid bedoelde maatregelen leiden er in ieder geval toe:

a. indien de verontreiniging zich verspreidt of dreigt te verspreiden:

1°. Dat de verontreiniging zoveel mogelijk wordt verwijderd;

2°. voorzover de verontreiniging niet wordt verwijderd: dat zij zich binnen een zo kort mogelijke termijn, doch in ieder geval binnen ten hoogste dertig jaar nadat is begonnen met de uitvoering van het saneringsplan, bedoeld in artikel 39 van de Wet bodembescherming, niet meer verspreidt of dreigt te verspreiden;

b. indien de verontreiniging zich noch verspreidt, noch dreigt te

verspreiden: dat de bodem geschikt wordt gemaakt voor het beoogde gebruik.

Artikel 2

1. Artikel 1 is niet van toepassing op een sanering van:
 - a. de bodem onder oppervlaktewater;
 - b. de kust en oever van oppervlaktewater, tenzij redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de verontreiniging geen gevolgen heeft voor de bodem onder dat water.
2. Indien in geval van een sanering als bedoeld in het eerste lid de milieuhygiënische, technische of financiële omstandigheden niet rechtvaardigen dat de sanering zodanig wordt uitgevoerd dat daardoor de functionele eigenschappen die de bodem voor mens, plant of dier heeft, worden behouden of hersteld, kan degene die de bodem saneert volstaan met het treffen van maatregelen die leiden tot het isoleren en beheersen van de verontreiniging, alsmede tot het controleren van de effecten van het isoleren en beheersen.

Artikel 3

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel 4

Artikel 38, derde lid, van de Wet bodembescherming treedt in werking op het tijdstip waarop dit besluit in werking treedt.

Artikel 5

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit locatiespecifieke omstandigheden bodemsanering.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 2 april 2002

Beatrix

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. M. de Vries

Uitgegeven de *drieëntwintigste* april 2002

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Staatscourant van 14 mei 2002, nr. 89.

§ 1. Inleiding

Verskillende bepalingen van de saneringsregeling in de Wet bodembescherming zijn op 10 mei 1994 dan wel 1 januari 1995 in werking getreden. Enkele bepalingen daarvan, die voorzien in de opstelling van algemene maatregelen van bestuur, zijn echter nog niet in werking getreden, omdat aan de beoogde algemene maatregelen van bestuur nog geen invulling kon worden gegeven. Dit geldt ook voor artikel 38, derde lid, van de Wet bodembescherming. Deze bepaling biedt de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen onder welke omstandigheden mag worden afgeweken van de saneringsdoelstelling van artikel 38, eerste lid, van de Wet bodembescherming. In een dergelijk geval kan volgens het derde lid worden volstaan met het treffen van maatregelen «die leiden tot het isoleren en het beheersen van de verontreiniging alsmede tot het controleren van de effecten van het isoleren en het beheersen» (IBC-maatregelen). Het onderhavige besluit bepaalt het tijdstip van inwerkingtreding van het derde lid en wijst de daar bedoelde locatiespecifieke omstandigheden en maatregelen aan.

Dat het derde lid van artikel 38 niet eerder in werking is getreden, komt met name door ontwikkelingen in het beleid voor de sanering van landbodems die kort na de inwerkingtreding van de saneringsregeling van de Wet bodembescherming in gang zijn gezet. In 1996 is begonnen met het «Interdepartementaal beleidsonderzoek bodemsanering» dat, onder meer, tot doel had onderzoek te doen naar een milieuhygiënisch verantwoorde en tegelijkertijd praktisch uitvoerbare aanpak van de bodemsanering die ingepast zou kunnen worden in andere maatschappelijke processen. Dit onderzoek heeft mede geleid tot voorstellen voor de vernieuwing van het bodemsaneringsbeleid (Bever). In juni 1997 is hierover een kabinetsstandpunt aan de Tweede Kamer gezonden¹. In dit kabinetsstandpunt is het functiegericht en kosteneffectief saneren geïntroduceerd.

In 1999 is een kabinetsstandpunt met de technisch-inhoudelijke en operationele doelstellingen voor bodemsanering aan de Tweede Kamer gezonden². Deze nieuwe invulling van de saneringsdoelstelling was het gevolg van een koerswijziging in het bodemsaneringsbeleid. Deze koerswijziging was noodzakelijk om de stagnatie van maatschappelijke activiteiten op te heffen die het gevolg was van bodemverontreiniging, het rendement van de bodemsanering te vergroten en de bodemsaneringsoperatie te versnellen. De wijziging van het beleid betreft echter alleen de historische gevallen, dat wil zeggen verontreinigingen die ontstaan zijn voor 1 januari 1987 (het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet bodembescherming) (zie hierna, § 3).

Het nieuwe beleid brengt mee dat de saneringsdoelstelling van de wet moet worden aangepast. Inmiddels zijn ook de andere onderdelen van de koerswijziging uitgewerkt en vastgelegd in een eindrapport van het Bever-programma. Het kabinetsstandpunt hierover is in voorbereiding. De beleidswijziging brengt mee dat de wettelijke regeling voor de bodemsanering op een aantal belangrijke punten wordt herzien dan wel aangevuld. Het wetgevingsproces zal nog enige jaren in beslag nemen.

Het is gewenst dat in de praktijk zo snel mogelijk de saneringsdoelstelling overeenkomstig het nieuwe beleid kan worden vastgesteld. De huidige Wet bodembescherming biedt daarvoor een mogelijkheid in het derde lid van artikel 38.

De Wet bodembescherming is ook van toepassing op waterbodems. Het kabinetsstandpunt uit 1997 gaat echter niet in op de problematiek van de verontreiniging van de waterbodem. De beleidswijziging is tot nu toe slechts uitgewerkt voor de sanering van landbodems. De reden hiervoor is dat de sanering van de historische verontreiniging in de waterbodems

¹ Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 19 juni 1997 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1996/97, 25 411, nr. 1) inzake het kabinetsstandpunt over het interdepartementaal beleidsonderzoek bodemsanering.

² Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 3 december 1999 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1999/2000, 25 411, nr. 7) inzake het kabinetsstandpunt over de functiegerichte en kosteneffectieve aanpak van de bodemverontreiniging.

afwijkt van de sanering van de bestaande bodemverontreiniging op het land. De relevante verschillen betreffen de aard van de problematiek, het gevoerde saneringsbeleid, de financiering en de betrokkenheid van maatschappelijke en publieke partijen.

In de Wet bodembescherming is vanwege de afwijkende problematiek een aanvullende wettelijke regeling voor de sanering van waterbodems opgenomen (Stb. 1997, 86), die deels in werking is getreden op 15 april 1997 (rijkswateren, Stb. 156) en deels op 1 augustus 1997 (regionale wateren, Stb. 351). Deze aanvullende regeling bevat bepalingen omtrent de taken en bevoegdheden van de waterkwaliteitsbeheerder bij het onderzoek en de sanering van verontreinigde waterbodems en de financiering daarvan, alsmede bepalingen met betrekking tot onderhoudsbaggerwerk. Sindsdien is aan het saneringsbeleid voor waterbodems, onder meer, vormgegeven door de beleidsnotitie Actief bodembeheer rivierbed¹ en de Vierde Nota Waterhuishouding². De beleidsnotitie geeft aan hoe, in het kader van de rivierverruiming, op een milieuhygiënisch verantwoorde wijze kan worden omgegaan met diffuus verontreinigd sediment op grond van de bestaande regelgeving. De Vierde Nota Waterhuishouding bevat het strategisch waterbeleid, waaronder het beleid gericht op de waterbodems.

In het kabinetsstandpunt uit 1999 over de functiegerichte en kosten-effectieve aanpak van bodemverontreiniging is aangegeven, dat de betekenis en de consequenties daarvan voor de aanpak van de verontreiniging van waterbodems aanvullend in beeld zullen worden gebracht. De ontwikkeling van nieuw beleid voor de sanering van waterbodems vindt thans afzonderlijk plaats, waarbij het nieuwe saneringsbeleid voor landbodems het uitgangspunt vormt. Nadat het nieuwe beleid voor de sanering van waterbodems door het kabinet is vastgesteld, zal de Wet bodembescherming overeenkomstig dat nieuwe beleid worden aangepast. In het onderhavige besluit wordt daarom nog geen nieuw beleid voor de waterbodems vastgelegd. Het voor waterbodems in dit besluit opgenomen artikel 2 is dan ook uitsluitend bedoeld als grondslag voor voortzetting van het huidige beleid.

§ 2. Inhoud van het besluit

Het besluit heeft alleen betrekking op de gevallen van verontreiniging die op grond van het saneringshoofdstuk van de Wet bodembescherming moeten worden gesaneerd. Dit zijn de gevallen van ernstige verontreiniging als bedoeld in artikel 1 van de wet («geval van verontreiniging waarbij de bodem zodanig is of dreigt te worden verontreinigd, dat de functionele eigenschappen die de bodem voor mens, plant of dier heeft, ernstig zijn of dreigen te worden verminderd»). In het saneringshoofdstuk is geregeld wanneer er sprake is van een saneringsnoodzaak: dat betreft gevallen van ernstige verontreiniging ten aanzien waarvan door het bevoegd gezag een beschikking is afgegeven op grond van artikel 29, eerste lid, in samenhang met artikel 37, eerste lid, van de Wet bodembescherming (ernst- en urgentiebeschikking). Het onderhavige besluit brengt hier geen wijziging in.

Voorzover redelijkerwijs mogelijk en haalbaar blijft het uitgangspunt van de huidige regelgeving, in lijn met artikel 38, eerste lid, van de Wet bodembescherming, het volledig verwijderen van de verontreiniging. Op grond van de in dit besluit omschreven locatiespecifieke omstandigheden mag het bevoegd gezag echter van dit uitgangspunt afwijken. Met dit besluit wordt beoogd om de bandbreedte aan te geven waarbinnen de afweging door het bevoegd gezag dient plaats te vinden. Er is overigens van afgezien om in het besluit zelf expliciet te bepalen dat het aan het bevoegd gezag is om te beoordelen of volstaan mag worden met het treffen van IBC-maatregelen en zo ja, met welke IBC-maatregelen. Artikel 39, tweede lid, van de Wet bodembescherming bepaalt immers al dat

¹ Kamerstukken II 1997/98, 25 908, nr. 1.

² Kamerstukken II 1998/99, 26 401, nr. 1.

gedeputeerde staten slechts met het saneringsplan instemmen «indien door de daarin beschreven sanering naar hun oordeel wordt voldaan aan het bij of krachtens artikel 38 bepaalde».

Als locatiespecifieke omstandigheid is in dit besluit voor gevallen van ernstige verontreiniging van landbodems de omstandigheid aangewezen dat de kosten van een multifunctionele sanering niet opwegen tegen de effecten ervan (artikel 1, eerste lid). Vervolgens geeft het besluit aan waartoe de te nemen maatregelen in elk geval moeten leiden, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen mobiele en immobiele verontreiniging.

Voor waterbodems kan niet op dezelfde wijze met de begrippen mobiel en immobiel en de daaraan gekoppelde saneringsmaatregelen worden gewerkt. Bij waterbodems wordt de aanwezige verontreiniging (ongeacht of deze mobiel of immobiel is) namelijk dikwijls beïnvloed door schommelingen in waterafvoer en sedimenttransport, hetgeen invloed heeft op de aard van de verontreiniging en de te treffen saneringsmaatregelen. Het bevoegd gezag moet dit aspect bij de uitwerking en afweging van saneringsopties in aanmerking kunnen nemen.

Daarnaast vloeit het onderscheid tussen mobiele en immobiele verontreiniging met de daaraan gekoppelde saneringsmaatregelen voort uit het nieuwe beleid voor de sanering van verontreinigde landbodems. In de inleiding is reeds aangegeven dat een nieuw beleid voor de sanering van verontreinigde waterbodems thans nog ontwikkeld wordt. De consequenties van bovengenoemd onderscheid en bovengenoemde maatregelen voor waterbodems moeten dan ook nog worden onderzocht. Voor gevallen van ernstige verontreiniging van de waterbodem zijn daarom als locatiespecifieke omstandigheden aangewezen milieuhygiënische, technische en financiële omstandigheden (art. 2). Dit sluit wat waterbodems betreft aan bij het huidige beleid.

§ 3. Werkingsfeer van het besluit

Dit besluit is alleen relevant voor gevallen waarvan de saneringsnoodzaak voortvloeit uit de saneringsregeling in de Wet bodembescherming, zoals die deels op 10 mei 1994 en deels op 1 januari 1995 in werking is getreden. Artikel 38 van de wet, en daarmee dit besluit, is niet van toepassing op gevallen van verontreiniging ten aanzien waarvan de zorgplicht van artikel 13 van de wet kan worden toegepast of op gevallen waarin de saneringsplicht voortvloeit uit de schending van preventieve voorschriften, zoals vergunningvoorschriften. Artikel 13 geldt sinds het in werking treden van de Wet bodembescherming op 1 januari 1987 en is derhalve alleen van toepassing op verontreiniging die na 1986 is ontstaan¹. Op grond van de zorgplicht moet degene die de bodem vervuult alle maatregelen nemen die redelijkerwijs kunnen worden gevegd om de bodem te saneren. Dit houdt in dat de veroorzaakte verontreiniging in haar geheel, ongeacht ernst of urgentie, moet worden weggenomen.

§ 4. Gevolgen voor het bedrijfsleven

§ 4.1. Landbodems

Het streven naar herstel van de multifunctionaliteit van de bodem heeft in het verleden bijgedragen aan stagnatie in ruimtelijke en sociaal-economische processen, zoals de inrichting van het stedelijk en landelijk gebied. De soms extreem hoge kosten van het multifunctioneel saneren enerzijds en onbegrip – bijvoorbeeld in het geval van het volledig schoonmaken van elk industrieterrein – anderzijds werkte die stagnatie in de hand. Door het maken van een systematisch onderscheid tussen mobiele en immobiele verontreiniging, het afstemmen van de saneringsmaatregelen op het (beoogde) gebruik en de mogelijkheid tot kosten-

¹ Zie ook punt 2.2.3 van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 9 september 1999, M en R 2000, 46 en TMA 2000, p. 85.

effectief verwijderen van mobiele verontreiniging, wordt beoogd de kosten van de sanering met 35 tot 50% terug te brengen¹ en daarmee een belangrijke oorzaak van stagnatie weg te nemen. Zo kan, anders dan voorheen, bij het saneren van een industrieterrein rekening worden gehouden met het (beoogde) gebruik van de bodem.

De effecten voor het bedrijfsleven doen zich voornamelijk gelden ten aanzien van de bedrijven die vallen onder de zogenaamde BSB-operatie (Bodemsanering in gebruik zijnde bedrijfsterreinen). Deze operatie heeft tot doel te komen tot vrijwillige bodemsanering door bedrijven. Het gaat hierbij om 15 000 tot 20 000 bedrijven. Deelnemende bedrijven zijn bedrijven op terreinen waar activiteiten hebben plaatsgevonden of nog plaatsvinden die een risico voor de bodem meebrengen. De effecten van het onderhavige besluit zijn in beginsel gelijk voor alle categorieën van bedrijven die te kampen hebben met bodemverontreiniging op hun terreinen. Ten aanzien van het zoveel mogelijk kosteneffectief saneren en het afstemmen van de saneringsmaatregelen op het (beoogde) gebruik speelt het soort bedrijf geen rol. In bepaalde gevallen kan het onderscheid tussen mobiele en immobiele verontreiniging, en de daarop toe te passen saneringsvariant, evenwel samenhangen met het bedrijfsproces van een bedrijf. De kostenreductie kan derhalve per individueel bedrijf verschillen. Daarbij is van belang dat een bedrijf niet zelf de verontreiniging veroorzaakt hoeft te hebben, maar ook de eigendom van een verontreinigd terrein kan hebben, dan wel anderszins een belang kan hebben bij de sanering van de bodem. Voor de gevolgen van dit besluit speelt de omvang van het bedrijf niet direct een rol: de omvang van de verontreiniging hoeft namelijk niet samen te hangen met de omvang van het bedrijf. Overigens zijn er geen financiële gevolgen aan verbonden in de zin van nieuwe verplichtingen of rechten dan wel kosten van naleving.

§ 4.2. Waterbodems

Dit besluit brengt geen wijziging in het huidige beleid voor sanering van de waterbodem, waarbij op grond van milieuhygiënische, technische en financiële locatiespecifieke omstandigheden afgeweken wordt van de multifunctionele saneringsdoelstelling. Het besluit heeft derhalve geen financiële gevolgen voor het bedrijfsleven. Overigens is maar in een beperkt aantal gevallen sprake van saneringen die worden gefinancierd of uitgevoerd door het bedrijfsleven (waarbij bijvoorbeeld moet worden gedacht aan jachthavenexploitanten en, incidenteel, scheepswerven, bouwmaatschappijen bij civieltechnische werken, zandwinbedrijven of recreatieschappen).

§ 5. Gevolgen voor de overheid

§ 5.1. Landbodems

Functiegericht en kosteneffectief saneren heeft eveneens financiële gevolgen voor de overheid. De genoemde kostenreductie die voor het bedrijfsleven geldt, geldt eveneens voor overheidssaneringen. Dit betekent dat een veel groter aantal saneringen kan worden uitgevoerd, zodat naar verwachting op deze wijze de NMP3-doelstelling (het beheersen van de bodemsaneringsproblematiek in 2023) behaald kan worden. Het besluit zal waarschijnlijk geen effect hebben op de omvang van de administratieve lasten van de overheid: ook in de huidige situatie moet het bevoegd gezag oordelen over en instemmen met een saneringsvariant die in een saneringsplan wordt uitgewerkt. Of dit een multifunctionele of andersoortige variant betreft, maakt in financieel opzicht geen verschil.

¹ Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 3 december 1999 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1999/2000, 25 411, nr. 7) inzake het kabinetsstandpunt over het Interdepartementaal beleidsonderzoek bodemsanering.

§ 5.2. Waterbodems

De overheid is in de meeste gevallen initiatiefnemer voor het saneren van ernstig verontreinigde locaties. Aangezien het huidige beleid voor de sanering van waterbodems in dit besluit wordt voortgezet, zal het besluit geen financiële gevolgen hebben voor de overheid. Thans is jaarlijks ruim zeventig miljoen beschikbaar voor de sanering van waterbodems door overheden: circa twintig miljoen voor de regionale wateren en circa vijftig miljoen voor de rijkswateren.

De overheden die te maken hebben met de verontreiniging van waterbodems hebben in 1998 besloten om de aanpak van de problematiek in de komende jaren gezamenlijk vorm te geven. Zij bereiden een Tienjarensценario waterbodems voor, dat beoogt in 2001 de totale problematiek van verontreinigde waterbodems in Nederland meer inzichtelijk te maken met het oog op de inzet van financiële middelen¹.

§ 6. Gevolgen voor het milieu

§ 6.1. Landbodems

Dit besluit schept de mogelijkheid om, onder bepaalde voorwaarden, een bodem functiegericht en kosteneffectief te saneren in plaats van multifunctioneel. Met behulp van de voorwaarden wordt veilig gesteld dat het milieuhygiënische belang niet ondergeschikt wordt gemaakt aan het economische belang. Getracht wordt met dit besluit te waarborgen dat een milieuhygiënisch verantwoorde en tegelijkertijd praktisch uitvoerbare aanpak van de bodemsanering plaatsvindt. Een bijkomend voordeel is dat deze aanpak past in andere maatschappelijke processen (aankoop en verkoop van bedrijven, ontwikkeling van stedelijk en landelijk gebied, revitalisering van bedrijfsterreinen), omdat met het hiermee gecreëerde maatschappelijk draagvlak gewerkt wordt aan het versnellen van de bodemsanering en het zo snel mogelijk beheersen van de bodemverontreiniging in Nederland.

Doordat beoogd wordt om meer gevallen in de komende jaren te saneren dan bij ongewijzigd beleid mogelijk zou zijn geweest, wordt een milieuhygiënisch voordeel bereikt.

Voorts maakt de afweging tussen kosten en effecten het mogelijk om bij de te kiezen saneringsvariant rekening te houden met milieueffecten van de saneringsmaatregelen, zoals energieverbruik, grondwateronttrekking, aantasting van bodemstructuur en dergelijke. Bovendien biedt het besluit de mogelijkheid om in meer gevallen innovatieve technieken in te zetten die een geringere belasting van het milieu meebrengen (bijvoorbeeld biologische in-situ-sanering).

§ 6.2. Waterbodems

Voor waterbodems treedt er geen verandering op ten opzichte van het huidige beleid. De inwerkingtreding van het onderhavige besluit heeft daarom, voorzover het de sanering van waterbodems betreft, geen gevolgen voor het milieu. In de praktijk wordt al veelvuldig gewerkt met de in dit besluit genoemde gronden om af te wijken van de multifunctionele saneringsdoelstelling. Daarvoor wordt nu een uitdrukkelijke rechtsgrondslag geboden, hetgeen beter inzichtelijk maakt op grond van welke overwegingen de overheid van de multifunctionele saneringsdoelstelling mag afwijken.

§ 7. Reacties op het besluit

Er is een aantal reacties ontvangen naar aanleiding van de voorpublicatie van het ontwerp-besluit (Stcrt. 2000, 186). Twee reacties

¹ Kamerstukken II 1998/99, 26 401, nr. 1.

zijn afkomstig van organisaties die milieubelangen behartigen. Naar het oordeel van deze organisaties moet de overheid niet overstag gaan door functiegericht saneren toe te laten, maar juist vasthouden aan het multifunctionele uitgangspunt en dat beter handhaven. Ook wordt gesteld dat deze beleidswijziging een onrechtmatige daad inhoudt jegens bedrijven die verontreiniging hebben veroorzaakt en door middel van een rechterlijke uitspraak zijn gedwongen om een functiegerichte sanering uit te voeren dan wel de kosten daarvoor te betalen.

In § 1 van deze nota van toelichting is al uiteengezet wat de aanleiding is geweest voor het wijzigen van het beleid ten aanzien van de te behalen saneringsdoelstelling; per saneringsgeval wordt een minder vergaande vorm van sanering toelaatbaar geacht, teneinde de bodemsaneringsproblematiek in haar totaliteit sneller te kunnen oplossen.

Van onrechtmatigheid jegens bedrijven die verontreiniging hebben veroorzaakt en reeds de kosten van een verontreiniging hebben moeten dragen is geen sprake.

Deze bedrijven hebben overeenkomstig de toen geldende regelgeving gesaneerd. Dat de met dit besluit aangegeven mogelijkheid om af te wijken van multifunctioneel saneren, tot een voor hen gunstiger saneringsvariant had kunnen leiden, maakt de eerder genomen besluiten van het bevoegd gezag nog niet onrechtmatig.

Uiteraard heeft dit besluit evenmin invloed op de mogelijkheid om reeds door de overheid gemaakte kosten van een multifunctionele sanering te verhalen.

Voorts is een reactie ontvangen van de Adviesgroep bodembeheer van het Interprovinciaal Overleg. De Adviesgroep kan in het algemeen instemmen met het besluit, maar verzoekt wel om aanpassing van de bepaling over immobiele verontreiniging (artikel 3 van het ontwerpbesluit zoals voorgepubliceerd). De Adviesgroep is van mening dat er ook bij immobiele verontreiniging ruimte voor het bevoegd gezag moet zijn om een multifunctionele sanering te eisen. In bepaalde situaties is het namelijk niet ondenkbeeldig dat met iets meer financiële middelen een multifunctionele sanering heel goed mogelijk is, aldus de Adviesgroep.

Naar aanleiding hiervan is de bepaling aangepast, zodanig dat ook bij immobiele verontreiniging alleen op grond van een afweging tussen kosten en effecten, door het bevoegd gezag kan worden ingestemd met een IBC-sanering. Overigens ligt het in de rede dat het bevoegd gezag bij immobiele verontreiniging meestal een functiegerichte sanering voldoende zal achten. Met name echter in die situaties waarbij tegen geringe meerkosten een volledige sanering mogelijk is, zal de afweging uitvallen in het voordeel van een multifunctionele sanering. Als voorbeeld moge dienen het geval dat een immobiele verontreiniging zich bevindt tot op een diepte van 120 cm, terwijl functiegerichte sanering het aanbrengen vereist van een (schone) leeflaag met een diepte van 100 cm. In zo'n geval weegt het geringe kostenvoordeel van functiegerichte sanering niet op tegen de voordelen van een verdergaande of volledige sanering (geen nazorg nodig en geen gebruiksbepalingen). In een dergelijk geval mag dus niet worden volstaan met een functiegerichte sanering.

Bij de aanpassing van de bepaling over immobiele verontreiniging heeft meegespeeld dat wordt overwogen om in de definitieve regeling van het nieuwe beleid in de Wet bodembescherming de provincies de mogelijkheid te bieden verdergaande eisen te stellen. Het is dan niet wenselijk om in de overgangsfase die wordt gevormd door het onderhavige besluit, de ruimte weg te nemen om ook bij immobiele verontreiniging een afweging te laten plaatsvinden die in een concreet geval kan leiden tot een saneringsplicht die verder gaat dan een functiegerichte sanering.

Naar aanleiding van de hier besproken wijziging is ervoor gekozen om de bepalingen over mobiele en immobiele verontreiniging (respectievelijk de artikelen 2 en 3 van het ontwerpbesluit) samen te voegen tot één artikel.

De Unie van waterschappen heeft blijkens haar reactie waardering voor de uitgangspunten van het besluit, maar de tekst roept bij haar nog wel enige vragen op. In de eerste plaats stelt de Unie dat het onderhavige besluit niet strookt met de hoofdregel van de Wet bodembescherming dat bodemsaneringen een multifunctionele doelstelling moeten hebben. Het gevolg van het besluit is dat bij «historische verontreiniging» (ontstaan vóór 1 januari 1987) een regeling op basis van artikel 38, derde lid, van de wet, oorspronkelijk bedoeld als uitzondering op de regel van multifunctionaliteit, tot regel zal verworden, aldus de Unie.

Deze stelling van de Unie wordt niet onderschreven. Ten aanzien van zowel mobiele als immobiele verontreiniging van landbodems blijft het uitgangspunt het (zoveel mogelijk) verwijderen ervan, hetgeen past in artikel 38. Alleen op grond van een afweging van kosten en effecten kan worden ingestemd met een IBC-sanering. Hieraan doet niet af dat het op grond van de omstandigheid dat een verontreiniging immobiel is, in de rede ligt dat het bevoegd gezag in een dergelijk geval, na afweging van kosten en effecten, meestal een functiegerichte sanering voldoende zal achten.

Voorts signaleert de Unie dat het in de praktijk zeer moeilijk zal zijn om te bepalen of verontreiniging voor of na 1 januari 1987 is ontstaan. Dat maakt het dus ook moeilijk om te bepalen of functiegericht saneren is toegestaan, of dat op grond van de zorgplicht van artikel 13 de veroorzaakte verontreiniging geheel moet worden weggenomen. Volgens de Unie wordt in de praktijk bijna uitsluitend functiegericht gesaneerd.

Het probleem dat de Unie hier aansnijdt is niet het gevolg van dit besluit, maar vloeit voort uit de huidige wet. Als sanering voortvloeit uit de zorgplicht, zal de veroorzaakte verontreiniging volledig moeten worden verwijderd. In andere gevallen kan, mits voldaan is aan de voorwaarden van het onderhavige besluit, functiegericht worden gesaneerd.

De Unie stelt verder dat in het besluit impliciet wordt uitgegaan van het bestaan van een «functie» van de waterbodem, aangezien bodemsanering functiegericht mag worden uitgevoerd. Aan de waterbodem is thans echter nog geen zelfstandige functie toegekend. Met welk doel of met behoud van welke functie de waterbodem gesaneerd dient te worden, is daarom niet geheel duidelijk, aldus de Unie. De overheid zou volgens de Unie een leidraad moeten bieden aan de uitvoeringspraktijk voor het leggen van een koppeling tussen de functie van de waterbodem en die van het oppervlaktewater c.q. de waterkwaliteit.

Anders dan de Unie kennelijk meent, is de specifieke functie van een bepaalde waterbodem niet bepalend voor de vraag of mag worden afgezien van het volledig verwijderen van de verontreiniging en zo ja, met welke andere maatregelen dan kan worden volstaan. Artikel 2 maakt het mogelijk dat onder omstandigheden wordt volstaan met het treffen van IBC-maatregelen. Alleen bij immobiele verontreiniging van landbodems (artikel 1, tweede lid, onder b) speelt de functie van de bodem een belangrijke rol. In de toelichting bij artikel 2 is overigens aangegeven dat de bepaling voor de waterbodem slechts een voortzetting van het huidige beleid betekent, waarbij de afwijking van de doelstelling om de verontreiniging volledig te verwijderen, wordt gemotiveerd met een beroep op milieuhygiënische, technische of financiële omstandigheden.

Verder vraagt de Unie zich af op welke wijze deze drie criteria milieuhygiënische, technische of financiële omstandigheden moeten worden ingevuld.

De criteria zijn nader uitgewerkt in de zogenoemde LSO-notitie, opgenomen als bijlage 6 bij de Circulaire «Saneringsregeling Wet bodembescherming: beoordeling en afstemming» (Stcrt. 1998, 4, p.11). Verder zijn in de toelichting bij artikel 2 van het onderhavige besluit enkele voorbeelden genoemd van milieuhygiënische, technische of financiële locatiespecifieke omstandigheden.

§ 8. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 (landbodems)

Ingevolge het eerste lid kan worden volstaan met de in artikel 38, derde lid, van de Wet bodembescherming bedoelde maatregelen, indien de kosten van de sanering, in verhouding tot de effecten daarvan, niet rechtvaardigen dat het in artikel 38, eerste lid, omschreven saneringsdoel wordt bereikt. In het tweede lid is aangegeven waartoe de IBC-maatregelen – indien ingevolge het eerste lid met dergelijke maatregelen kan worden volstaan – in ieder geval moeten leiden. De onderdelen a en b van het tweede lid geven het verschil in benadering aan tussen de bovengrond en de ondergrond. Ingevolge onderdeel a geldt voor «mobiele» situaties (de ondergrond) dat de maatregelen die getroffen moeten worden, primair gericht moeten zijn op het zoveel mogelijk verwijderen van de verontreiniging. De vraag in hoeverre verwijdering mogelijk is, moet worden beantwoord aan de hand van een afweging van kosten en effecten. Verwijderen is een maatregel die nodig is om de verontreiniging beheersbaar te maken (het «beheersen» van de verontreiniging).

Voorzover de verontreiniging niet is verwijderd, zullen andere maatregelen genomen moeten worden waarmee wordt voorkomen dat de verontreiniging zich verder verspreidt. Doel hiervan is het bereiken van een «stabiele eindsituatie». Daarbij kunnen innovatieve technieken worden toegepast, zoals een biologische in-situ-sanering, die een geringere belasting voor het milieu met zich meebrengen. De toepassing van deze technieken kan ertoe leiden dat een langdurige saneringsperiode nodig is. Hoe lang het precies mag duren is ook weer afhankelijk van de kosten en de effecten van de sanering. Daarom is aangegeven dat de termijn zo kort mogelijk moet zijn, maar in ieder geval niet langer dan 30 jaar. In de meeste gevallen zal op deze wijze een kosteneffectieve sanering mogelijk zijn. Als echter ook door te kiezen voor een dergelijke langdurige saneringsperiode naar het oordeel van het bevoegd gezag geen kosteneffectieve sanering mogelijk is, dan kan dat gezag ermee instemmen dat wordt volstaan met het treffen van isolerende maatregelen zoals het aanbrengen van een damwand, ondanks de last van eeuwigdurende nazorg.

Voorop staat dat dit artikel de verplichting tot «saneren», zoals omschreven in artikel 1 van de Wet bodembescherming, onverlet laat, dat wil zeggen dat de verontreiniging en de directe gevolgen daarvan moeten worden beperkt en zoveel mogelijk ongedaan gemaakt moeten worden.

Bij ministeriële regeling zal worden aangegeven welke specifieke IBC-maatregelen moeten worden getroffen om het saneringsdoel te verwezenlijken.

Criteria om de «kosteneffectiviteit» te beoordelen – en op grond daarvan de redelijkheid en haalbaarheid te bepalen – zijn enerzijds de kosten van de sanering en anderzijds de positieve en negatieve effecten ervan. Bij het in-beeld-brengen van de kosten moet ook rekening worden gehouden met de eventuele nazorgkosten. Daarnaast moet er oog zijn voor de maatschappelijke kosten, zoals gebruiksbeperkingen, de waardevermindering van het terrein en de risicobelasting voor de omwonenden. Positieve effecten zijn in elk geval een schone(re) bodem,

wegnemen van gebruiksbeperkingen, reductie van risico's voor mens en ecosysteem of reductie van de hoeveelheid van de verontreinigende stoffen in kilo's. Negatieve effecten kunnen zijn verontreiniging van andere milieucompartimenten, verbruik van energie en grondstoffen en de onzekerheid die de wijze van saneren met zich meebrengt.

Het tweede lid, onder b, heeft betrekking op immobiele situaties (de bovengrond). In deze situaties verspreidt de verontreiniging zich niet in de bodem, het water of de lucht. In dergelijke gevallen zullen de kosten en effecten doorgaans niet rechtvaardigen dat de verontreiniging volledig wordt verwijderd. In zo'n geval kan worden volstaan met functiegerichte sanering. Het is aan de saneerder om aan te tonen dat functiegericht saneren gerechtvaardigd is. In § 7 van deze nota van toelichting is reeds uiteengezet dat als in een concreet geval met geringe meerkosten een volledige sanering mogelijk is, niet mag worden volstaan met een functiegerichte sanering.

Bij ministeriële regeling zal nader invulling worden gegeven aan de IBC-maatregelen die ten minste moeten worden getroffen in een geval van verontreiniging van landbodems. Deze maatregelen zullen, als standaardaanpak, in ieder geval bestaan uit het aanbrengen van een leeflaag, waarbij de dikte, constructie en kwaliteit van deze leeflaag samenhangen met het beoogde gebruik van de bodem. Er zullen daartoe categorieën van IBC-maatregelen worden opgenomen in de ministeriële regeling. De categorie van IBC-maatregelen die van toepassing is op een concreet geval van verontreiniging hangt samen met het beoogde gebruik van de bodem. Met «het beoogde gebruik» wordt tevens het bestaande gebruik bedoeld. Wanneer het bestaande gebruik slechts tijdelijk is, zal het beoogde gebruik doorslaggevend zijn (bijvoorbeeld bij een braakliggend terrein). Als de saneerder wil volstaan met een functiegerichte sanering, moet hij in het saneringsplan, bedoeld in artikel 39, eerste lid, van de Wet bodembescherming, aangeven wat het beoogde gebruik van de bodem op de te saneren locatie is en een voorstel doen met betrekking tot de te passen IBC-maatregelen. Het voorstel wordt door het bevoegd gezag beoordeeld bij zijn beslissing omtrent instemming met het saneringsplan op grond van artikel 39, tweede lid, van de Wet bodembescherming. Bij het bepalen van de toepasselijke categorie van IBC-maatregelen in een concreet geval van verontreiniging, zal het bevoegd gezag rekening houden met het risico voor mens, plant of dier als gevolg van de blootstelling aan verontreiniging in het licht van het beoogde gebruik van de bodem. Daarbij zal het bevoegd gezag ook het beoogde gebruik van de bodem in de omgeving van de te saneren locatie bezien, opdat de bodem op deze en omliggende locaties voor eenzelfde gebruik beschikbaar zal zijn. Daar waar een bestemmingsplan geldt, ligt het in de rede dat het bevoegd gezag bij een braakliggend terrein in beginsel zal uitgaan van het in het plan toegestane gebruik van de bodem. Het spreekt daarbij voor zich dat de saneerder verdergaande saneringsmaatregelen kan treffen dan op grond van de toepasselijke categorie van IBC-maatregelen minimaal vereist is.

De afweging tussen kosten en effecten, waarbij de kosteneffectiviteit breed moet worden uitgelegd zoals hiervoor is aangegeven, en het rekening houden met de (im)mobiliteit bij de bepaling van de te nemen saneringsmaatregelen, brengen met zich mee dat de gewenste saneringsdoelstelling op andere wijze wordt bepaald dan onder het oude beleid het geval was. In het oude beleid kon van een multifunctionele sanering worden afgezien op grond van de criteria zoals opgenomen in de aan het slot van § 7 genoemde LSO-notitie. Weliswaar spelen technische en milieuhygiënische omstandigheden uiteraard ook in het nieuwe beleid een rol, maar de weging daarvan vormt een onderdeel van de kosten-

effectiviteit zoals die in het nieuwe beleid wordt ingevuld. Daarmee heeft de LSO-notitie, voorzover het landbodems betreft, als kader voor het afwegingsproces haar betekenis verloren.

Artikel 2 (waterbodems)

In dit besluit is een afzonderlijk artikel opgenomen voor de aanpak van gevallen van ernstige verontreiniging van waterbodems. De bepaling behelst een voortzetting van het huidige beleid, in afwachting van het nieuwe beleid voor waterbodems dat thans wordt ontwikkeld. Het huidige beleid houdt in, dat indien het bevoegd gezag van oordeel is dat milieuhygiënische, technische of financiële omstandigheden een sanering als bedoeld in artikel 38, eerste lid, van de wet niet rechtvaardigen, degene die saneert mag volstaan met het treffen van IBC-maatregelen. Milieuhygiënische locatiespecifieke omstandigheden zijn bijvoorbeeld omstandigheden waarin ontgraving extreme gevaren voor de omgeving oplevert of slechts het verplaatsen van een stortplaats van een oude locatie naar een nieuwe betekent. Technische locatiespecifieke omstandigheden zijn bijvoorbeeld geofysische, geohydrologische of civieltechnische belemmeringen voor ontgraving. Met financiële locatiespecifieke omstandigheden wordt bedoeld op extreme kostenverschillen tussen IBC-maatregelen en de volledige verwijdering van de verontreiniging.

Het bevoegd gezag kan bij de beoordeling of de milieuhygiënische, technische of financiële omstandigheden geen multifunctionele sanering rechtvaardigen onder meer doelmatigheidsoverwegingen en overwegingen van milieurendement en maatschappelijk rendement betrekken. De specifieke transportprocessen die in het watersysteem voorkomen, maken van deze overwegingen deel uit. De milieuhygiënische, technische en financiële omstandigheden zijn nader omschreven in de Circulaire Saneringsregeling Wet bodembescherming: beoordeling en afstemming (Stcrt. 1998, 4, p. 11), waarin wordt verwezen naar de LSO-notitie (opgenomen als bijlage 6 bij de circulaire).

Blijkens de formulering van artikel 2, eerste lid, geldt het afwegingskader van artikel 2, tweede lid, behalve voor waterbodems (bodems onder oppervlaktewater) ook voor saneringen van de kust en voor saneringen van de oever van oppervlaktewater, tenzij redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de verontreiniging of aantasting geen gevolgen heeft voor de bodem onder dat water. Deze uitzondering komt overeen met de uitzondering die wordt gemaakt in de artikelen 63a, tweede lid, en 63d, eerste lid, van de Wet bodembescherming. Te denken valt bijvoorbeeld aan een verontreiniging van een kunstmatige oever (kades en dergelijke), indien de verontreiniging zodanig geïsoleerd is dat (de bodem onder) het oppervlaktewater er niet mee in contact komt. De sanering van een dergelijke verontreiniging valt dus niet onder artikel 2 maar onder artikel 1 van dit besluit (landbodems). In de meeste gevallen zal een verontreinigde kust of oever echter wel in zekere mate van invloed zijn op de kwaliteit van (de bodem onder) het oppervlaktewater.

Artikel 3 (inwerkingtreding van dit besluit)

Bij langdurige saneringen komt het wel voor dat een gewijzigd saneringsplan wordt ingediend, en dus een nieuwe instemmingprocedure wordt doorlopen. Daarbij kan alsnog toepassing worden gegeven aan het onderhavige besluit.

Overigens is gekozen voor de constructie van de inwerkingtreding bij koninklijk besluit om aldus te waarborgen dat het besluit en de ministeriële regeling gelijktijdig in werking treden.

Artikel 4 (inwerkingtreding artikel 38, derde lid, van de Wet bodembescherming)

Om praktische redenen is ervoor gekozen om het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 38, derde lid, van de Wet bodembescherming te regelen bij het onderhavige besluit en dus niet bij een afzonderlijk koninklijk besluit.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk