

Een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 26 april 2017 laat weinig over van beroepsgronden van een buurman van een vervuild perceel tegen een besluit tot goedkeuring van een saneringsplan. De buurman vreesde dat bij een sanering schadelijke stoffen vrijkomen en/of achterblijven op het perceel. Die vrees lijkt juist, maar vindt geen gehoor in rechte.¹

Tegen een toereikende sanering valt weinig in te brengen

Gerrit van der Veen en Joost Hoekstra

Trefwoorden:

- Geval van verontreiniging
- Saneringsplan
- Wet bodembescherming
- Besluit asbestwegen milieubeheer



Prof. Mr G.A. van der Veen (rechts) is als advocaat verbonden aan AKD in Rotterdam en als bijzonder hoogleraar Milieurecht aan de Rijksuniversiteit Groningen. Mr J.J. Hoekstra (links) is advocaat bij Straatman Koster Advocaten in Rotterdam. Zij zijn onder meer werkzaam op het gebied van bodemverontreiniging (e-mail: gvanderveen@akd.nl en j.hoekstra@straatmankoster.nl).

INLEIDING

Wie een ernstig geval van bodemverontreiniging wil saneren, dient eerst een BUS-melding te doen of een saneringsplan ter goedkeuring voor te leggen. Het Besluit Uniforme Saneringen is alleen van toepassing op relatief eenvoudige saneringen; daarbuiten gelden de reguliere regels van de Wbb, de Wet bodembescherming.

Volgens artikel 39 lid 2 Wbb hoeft het saneringsplan de instemming van gedeputeerde staten, die slechts met het plan kunnen instemmen indien door de daarin beschreven sanering naar hun oordeel wordt voldaan aan het bij of krachtens artikel 38 bepaalde. De sanering moet er dan ook toe leiden dat:

- de bodem ten minste geschikt wordt gemaakt voor de functie die hij na de sanering krijgt, waarbij het risico voor mens, plant of dier als gevolg van blootstelling aan de verontreiniging, zoveel mogelijk wordt beperkt;
- het risico van de verspreiding van verontreinigende stoffen zoveel mogelijk wordt beperkt; en
- de noodzaak tot het nemen van maatregelen en beperkingen in het gebruik van de bodem als bedoeld in artikel 39c en artikel 39d zoveel mogelijk wordt beperkt. In die artikelen staan gebruiksbeperkingen en nazorgverplichtingen.

Ter invulling van diverse begrippen uit de Wbb heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu richtlijnen opgesteld, en wel in de Circulaire bodemsanering. Deze vermeldt onder meer dat het bevoegd gezag uit een oogpunt van zorgvuldige besluitvorming rekening moet houden met deze richtlijnen, maar voor specifieke situaties gemotiveerd maatwerk mag toestaan.

In het onderhavige geval ging het om een saneringsplan voor wonen met tuin, openbaar groen en infrastructuur. Het saneringsplan voorzag in het geschikt maken van het perceel voor dat gebruik door een op het perceel aanwezige uit puin bestaande ophooglaag te verwijderen en de daaronder aanwezige verontreinigde bodem tot onder de interventiewaarden te saneren. De ophooglaag was sterk verontreinigd met asbest.

BODEM

De uitspraak begint met de asbesthoudende laag. Appellant meende dat gedeputeerde staten een koppeling hadden moeten maken met een eerder ministerieel besluit over de sanering van de asbesthoudende ophooglaag.

De Afdeling ging daar niet in mee, omdat de laag buiten het bereik van de Wbb viel. Onder verwijzing naar een eerdere uitspraak², overwoog de Afdeling dat een puinlaag, die voor meer dan 50% uit bodemvreemd materiaal bestaat, niet als bodem als bedoeld in artikel 1 van de Wbb kan worden beschouwd en dat de Wbb dientengevolge in dat geval niet van toepassing is. Blijkbaar had het college onweersproken gesteld dat de laag inderdaad voor meer dan 50% uit bodemvreemd materiaal bestond. Daarom was de laag niet als bodem in het saneringsplan opgenomen en dus ook geen onderdeel van de sanering. De ophooglaag betrof een 'asbestweg' als bedoeld in het Besluit asbestwegen milieubeheer, waarvoor de minister van van Infrastructuur en Milieu het bevoegd gezag is. De aanwezigheid van de ophooglaag kon in het licht van het voorgaande niet in de weg staan aan de instemming met het saneringsplan door gedeputeerde staten. In deze zaak bleek vervolgens nog wel, dat met de uitvoering van de sanering wordt gewacht op de besluitvorming van de minister omtrent de verwijdering van de ophooglaag. De uitspraak maakt overigens niet duidelijk, wat er dan dient te gebeuren als die besluitvorming te lang op zich laat wachten.

ASBEST IN DE BODEM

In aansluiting op bedenkingen ten aanzien van de puinlaag, wees appellant op de mogelijkheid dat ook onder de puinlaag as-

best aanwezig was. Daarin was echter voorzien. In het saneringsplan was opgenomen dat na ontgraving van de ophooglaag een visuele maaiveldinspectie zou worden uitgevoerd om eventuele (asbest) verdachte locaties te detecteren. Naar aanleiding van deze inspectie zou verder een vakindeling van het terrein worden gemaakt voor de verificatie van de bodemkwaliteit. Met het oog op het opsporen van asbestverontreiniging waren in het saneringsplan ook verder maatregelen opgenomen. Zou ergens een overschrijding van de normen worden geconstateerd, dan zou worden gesaneerd. Het plan voldeed daarmee aan artikel 38 Wbb.

SANERINGSDOELSTELLING

In de uitspraak kwam vervolgens aan de orde, of het plan voldeed aan de overige eisen van artikel 38, en dus in wezen of het plan een deugdelijke saneringsdoelstelling kende. De Afdeling verwees naar paragraaf 4.1.1 van de Circulaire, waarin onder meer is opgenomen dat de bodem ten minste geschikt moet worden gemaakt voor de functie die het na de sanering krijgt, waarbij het risico voor mens, plant of dier als gevolg van blootstelling aan de verontreiniging zoveel mogelijk wordt beperkt. Daarnaast moet het risico van de verspreiding van verontreinigende stoffen zoveel mogelijk worden beperkt alsook de noodzaak tot het nemen van maatregelen en beperkingen in het gebruik van de bodem (de nazorg). 'Zoveel mogelijk' betekent dat de kosten in goede relatie moeten staan tot het resultaat van de sanering. Paragraaf 4.1.2 van de

Circulaire voegt daar onder meer aan toe dat bij immobiele verontreinigingen bij voorkeur wordt aangesloten bij het Besluit bodemkwaliteit (Bbk). De bodemfunctieklaas is dan leidend voor het bepalen van de terugsanerwaarde in geval van verwijderen, herschikken en/of bewerken (zoals zeven) op de saneringslocatie. Idealiter komt de saneringsdoelstelling dus overeen met de eisen van het Besluit bodemkwaliteit. Er kan dan worden gesproken van een duurzame geschiktheid voor de functie. Indien in bijzondere situaties uit een afwijking op basis van kosteneffectiviteit blijkt, dat een functiegerichte saneringsdoelstelling niet haalbaar is, dan kan hiervan gemotiveerd worden afgeweken, aldus nog steeds de Circulaire (waaruit in de uitspraak wordt geciteerd).

In het saneringsplan was een en ander vertaald in een leeflaag van één meter dikte voor de woonpercelen en het openbaar groen. Er waren geen gebruiksbeperkingen voorzien en dus gold de doelstelling van het ontgraven tot minimaal de interventiewaarde. De Afdeling vond dat voldoende. Dat lijkt ons begrijpelijk, omdat uit het plan volgde dat de bodem geschikt werd voor het beoogde toekomstig gebruik en dat daartoe een sanering tot onder de interventiewaarden was voorzien.

VERSPREIDING TIJDENS SANERING

Een volgend punt dat appelland naar voren bracht, was dat in het besluit niet was onderkend dat de verontreiniging tijdens de uitvoering van de sanering als gevolg van

een regenbui kan worden verspreid en in het grondwater terecht kan komen. Ook dat zag de Afdeling anders. In het saneringsplan was opgenomen dat de verontreiniging als een immobiele verontreiniging kan worden aangemerkt en dat er om die reden geen actuele verspreidingsrisico's zijn. Het bleek verder dat die verontreiniging ook nog slecht oplost in water, zodat de kans op verspreiding via hemelwater naar grondwater zeer klein is.

OPSLAG VERVUILDE GROND

Ten slotte betoogde appelland dat bij de tijdelijke opslag van mogelijk vervuilde grond nog risico's op vervuiling zouden kunnen opkomen. Ook daarvoor trof het besluit echter een regeling en de Afdeling vond dat genoeg.

CONCLUSIE

De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 26 april 2017 biedt een mooi voorbeeld van een breed opgezet beroep tegen een besluit tot goedkeuring van een saneringsplan. Bij het afpellen van de gronden blijft er echter weinig over. Dat komt onder meer door het beperkte toetsingskader van de Wbb, dat bovendien beperkt is tot gevallen van verontreiniging van de bodem en daarmee afzonderlijke puinlagen uitsluit.

NOTEN

1. ABRvS 26 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1129.
2. ABRvS 9 januari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC1508.