Notitie / Memo

HaskoningDHV Nederland B.V.
Transport & Planning

Aan: Werkgroep diffuse verontreinigingen
Van: 5.1, 2, e
Datum: 22 juni 2017
Kopie:
Ons kenmerk: T&PBF4452N002D0.1
Classificatie: Vertrouwelijk

Onderwerp: Juridische vragen en antwoorden "lood in bodem"

In deze memo de opbrengst van de juridische vragen die reeds aan de “eigen” juristen zijn gesteld door de werkgroepleden en de antwoorden van de juristen.

De input voor deze opsomming komt uit de volgende emails:

Datum	Verzender	Onderwerp
12-6-2017	5.1, 2, e	RE: Werkgroep diffuse verontreinigingen: notulen overleg 7 juni 2017
15-6-2017	5.1, 5.1, 2, e	Julische onderbouwing stukken Zaanstad t.b.v. landelijke FAQ over bodemlood

Beleidsvrijheid

Vraag Welke beleidsvrijheid heeft een Wbb bevoegd gezag om, zo nodig, de nieuwe inzichten over nadelige consequenties voor jonge kinderen (0 t/m 6 jaar) van ‘lood in de bodem van het RIVM/GGD’ in acht te nemen.

Antwoord De Circulaire bodemsanering 2013 (paragraaf 2.1, blz. 5) biedt die beleidsruimte: “Er kunnen gevallen zijn waarbij de interventiewaarde niet wordt overschreden en er toch sprake is van een geval van ernstige verontreiniging” (gvev). Kortom: als het volgens het Wbb-bevoegd gezag aannemelijk is dat (1) de aangetroffen loodverontreiniging in concentraties voorkomt die volgens het RIVM/GGD tot onaanvaardbare risico’s leidt en (2) aannemelijk is dat jonge kinderen vaak in dat verontreinigde gebied vertoeven, dan kan het Wbb-gezag bij beschikking vaststellen dat hier sprake is van een gvev.

Sanering van een gvev dat niet met spoed gesaneerd hoeft te worden zal veelal plaatsvinden als nieuwe ontwikkelingen, zoals bouwactiviteiten of herinrichting van een locatie of een gebied, daartoe aanleiding geven. Er moet een (deel)saneringsplan worden opgesteld of een melding worden gedaan in het kader van het Besluit uniforme saneringen. (zie paragraaf 3.2, blz 6 circulaire bodemsanering 2013). Deze (verplichte) aanpak bij dynamiek is identiek aan de systematiek van de toekomstige Omgevingswet. Als er in het betrokken gebied waar sprake is van een gvev zeer hoge loodconcentraties in of op de bodem worden aangetroffen dat sprake is van onaanvaardbare (humane) risico’s in de zin van artikel 37 van de Wbb, dan moet er volgens de Wbb-systematiek binnen 4 jaar na die beschikking gesaneerd worden.

Saneringscriterium diffuus verontreinigde gebieden

Vraag Wat is een goede waarde om als saneringscriterium te hanteren?

(aanleiding vormt het bestuurlijk overleg van 30 mei jl waarin het volgende aan de orde kwam: Vraag om een second opinion over de keuze van Zaanstad over de gekozen RisicoGrensWaarde (RGW) van 800 mg/kg. Zijnde de waarde waarboven de gebruiksadviezen niet meer of onvoldoende bescherming bieden)

Antwoord Situatie Zaanstad

Zaans saneringscriterium

Bijlage 2 uit de Circulaire bodemsanering biedt de juridische grondslag voor het Zaanse saneringscriterium, dat hoger is (minder streng) dan de landelijke norm hiervoor (de interventiewaarde, vastgelegd in bijlage 1 van deze circulaire). Het Zaanse saneringscriterium voor lood is tot stand gekomen door locatiespecifieke aanpassingen aan het standaard gebruiksscenario voor wonen met tuin in het gehanteerde computermodel (Sanscrit) dat wordt gehanteerd om blootstelling aan verontreiniging en gezondheidsrisico's te bepalen volgens de systematiek in de Circulaire.

In de toekomst kan het in het kader van de Omgevingswet meer gangbaar worden eigen normen vast te stellen die afwijken van de landelijke norm. De mogelijkheid bestaat dat áls er een landelijke norm voor sanering van lood gaat komen, deze afwijkt van het Zaanse saneringscriterium. Als de landelijke norm lager en strenger is dan het Zaanse saneringscriterium kan zich de situatie voordoen dat tuinen bij particulieren niet gesaneerd worden volgens de Zaanse saneringscriterium, terwijl dit wel zou moeten volgens de landelijke norm. De ervaringen van eerder genoemde gemeenten Amsterdam en Rotterdam met een eigen toetsingswaarden is dat dit niet tot juridische problemen heeft geleid. Als het Zaanse saneringscriterium strenger is dan de nog te ontwikkelen landelijke norm zou Zaanstad méér hebben gesaneerd dan op basis van landelijke regels zou moeten. Zodra landelijke ontwikkelingen zijn uitgekristalliseerd, kan Zaanstad hier in een later stadium desgewenst weer bij aanhaken.

Saneringsaanpak diffuus verontreinigde gebieden

Vraag Is het mogelijk landelijke uniformiteit te waarborgen in de aanpak van diffuus met lood verontreinigde gebieden?

Antwoord De toxiciteit van lood in of op de bodem doet zich vooral voor bij jonge kinderen. Om de landelijke uniformiteit te waarborgen lijkt mij het maken van een onderscheid naar bestaande bodemgebruiksfuncties wenselijk. Aangesloten kan worden bij de huidige (en toekomstige) bodemgebruiksklassen:

1. Wonen met tuin/kinderspeelplaatsen etc.>vaak jonge kinderen: altijd uitgaan van recente RIVM/GGD-lood concentraties of spoedbeschikking en bodemkwaliteit ter plaatse z.s.m. verbeteren;
2. Natuur- en agrarische gebieden >niet vaak jonge kinderen: kwestie lood niet relevant; achtergrondwaarde;
3. Industrie >niet vaak jonge kinderen: tenzij bedrijfswoning, idem 1: alleen bij herontwikkeling bodemkwaliteit verbeteren.

Vraag Wat is de wettelijke en juridische status van gebruiksaanwijzingen die worden opgelegd? De Wbb maakt onderscheid in tijdelijke maatregelen en saneringen. Een tijdelijke maatregel gaat vooraf aan een definitieve maatregel. Bij het bepalen van een saneringstijdsip wordt geen rekening gehouden met een tijdelijke maatregel. De vraag is nu of een gebruiksaanwijzing gezien kan worden als een sanerings-/beheersmaatregel of dat het om een tijdelijke maatregel gaat. Hierover zijn de meningen verdeeld.
Het antwoord op deze vraag heeft consequenties voor:

- De maatregelen minimaal vereist zijn op basis van de Wbb (binnen de termijn van 4 jaar)
- sammenloop met ontwikkelingen
- De inspanningen die van het BG Wbb worden verwacht
- De verhoudingfinanciering DUB/SEB

Antwoord

Kosten sanering: kostenverhaal, inzet subsidie

Vraag Is subsidie mogelijk bij sanering ivm diffuse verontreiniging met lood?

Antwoord Situatie provincie Utrecht
Subsidie aan eigenaar of erfpachter in geval van sanering ernstige en spoedeisende sanering bodemverontreiniging is mogelijk op grond van de Uitvoeringsverordening subsidie bodemsanering eigen woningen provincie Utrecht. Onze voorkeur gaat bij wonen met tuin uit van sanering door eigenaar/erfpachter met subsidie aan eigenaar-bewoner. Bij openbare kinderspeelplaatsen kan de sanering in opdracht van de gemeente worden uitgevoerd met provinciale subsidie op grond van de Uitvoeringsverordening subsidieverstrekking aan gemeenten. Uiteraard blijft het ook mogelijk dat de sanering van deze percelen in opdracht van de provincie wordt uitgevoerd (artikel 48 Wbb).

Situatie Zaanstad
Subsidieregeling Zaans lood
De subsidieregeling Zaans lood biedt de juridische grondslag en het toetsingskader voor het verstrekken van subsidies voor bodemonderzoek en sanerende maatregelen aan particuliere woningeigenaren. De wettelijke grondslagen en bevoegdheid waarop de subsidieregeling Zaans lood is gebaseerd betreffen: Artikel 147 Gemeentewet, Algemene wet bestuursrecht en de Algemene subsidie Verordening Zaanstad 2014.

De gemeente Zaanstad is in principe, net als alle andere grondeigenaren, verantwoordelijk voor de kwaliteit van de bodem op eigen grond. Woningbouwverenigingen zijn eveneens verantwoordelijk voor de kwaliteit van de bodem op hun terreinen. Voor wat betreft de inzet van het juridisch instrumentarium van de Wet bodembescherming nemen eigenaren-bewoners een bijzondere positie in. Dit betekent dat inzet van het juridisch instrumentarium van de Wet bodembescherming - kostenverhaal en onderzoeks- en saneringsbevel - jegens eigenaren-bewoners die onder de in de bewonersregeling beschreven uitzonderingspositie vallen niet mogelijk zal zijn. Hieruit volgt dat ófwel de gemeente het onderzoek uitvoert en dan ook accepteert dat kosten voor een eventuele sanering moeten worden gedragen, ófwel dat Zaanstad geen onderzoek uitvoert op andermans terrein en het gehele onderzoek en saneringstraject aan de samenleving

(waaronder particuliere woningeigenaren) overlaat. Ook in dit laatste geval is vanwege de bewonersregeling niet op voorhand uit te sluiten dat bewoners een beroep op de gemeente zullen gaan doen voor het oppakken van de bodemverontreiniging.

Inzet juridisch instrumentarium Wet bodembescherming (onderzoeks- en saneringsplicht)

Vraag Kan het juridisch instrumentarium Wet bodembescherming worden ingezet om eigenaren-bewoners aan te zetten tot onderzoek/sanering?

Antwoord Zaanstad:
Voor wat betreft de inzet van het juridisch instrumentarium van de Wet bodembescherming nemen eigenaren-bewoners een bijzondere positie in. Vanwege de bewonersregeling is wordt het lastig (juridisch) voor de Omgevingsdienst ODNZKG om een particuliere grondeigenaar te handhaven In de kamernotitie ‘Ongerechtvaardigde verrijking in verband met bodemsanering’ van 8 juni 1994 zijn bijzondere regels met betrekking tot het kostenverhaal op bewoners te vinden, waarin de terughoudendheid om het juridisch instrumentarium van de Wet bodembescherming op bewoners toe te passen tot uitdrukking is gebracht. De bijzondere regeling voor bewoners komt erop neer dat indien cumulatief is voldaan aan de in de notitie genoemde voorwaarden géén kostenverhaal zal worden toegepast jegens bewoners, ook al is er sprake van wetenschap van verontreiniging.
Als geen kostenverhaal mogelijk is jegens eigenaren-bewoners die aan bovengenoemde voorwaarden voldoen, dan is het evenmin redelijk om aan deze groep eigenaren-bewoners een onderzoeks- of saneringsbevel op te leggen. Het gaat immers over bevoegdheden die nauw met elkaar samenhangen: een onderzoeks- of saneringsbevel gaat vooraf aan onderzoek of sanering door een derde, terwijl kostenverhaal achteraf plaatsvindt nadat de overheid zelf onderzoek en sanering ter hand heeft genomen.
Dit betekent dat inzet van het juridisch instrumentarium van de Wet bodembescherming - kostenverhaal en onderzoeks- en saneringsbevel - jegens eigenaren-bewoners die onder de in de regeling beschreven uitzonderingspositie vallen niet mogelijk zal zijn.
Hieruit volgt dat ófwel de gemeente het onderzoek uitvoert en dan ook accepteert dat kosten voor een eventuele sanering moeten worden gedragen, ófwel dat Zaanstad geen onderzoek uitvoert op andermans terrein en het gehele onderzoek en saneringstraject aan de samenleving (waaronder particuliere woningeigenaren) overlaat. Ook in dit laatste geval is vanwege de bewonersregeling niet op voorhand uit te sluiten dat bewoners een beroep op de gemeente doen voor het oppakken van de bodemverontreiniging.

De bewonersregeling is een handelingsperspectief waarnaar overheden zouden moeten handelen en welke kort gezegd inhoudt dat kosten voor bodemsanering niet te verhalen zijn op bewoner-eigenaren die onschuldig zijn aan het veroorzaken van de verontreiniging (wat altijd het geval is met betrekking tot diffuse verontreiniging). Indien een particuliere eigenaar zelf niet tot saneren overgaat, zal de gemeente om te voorkomen dat de risico veroorzakende situatie blijft voortbestaan, alsnog opdraaien voor de kosten van sanering.

Hieruit volgt dat ófwel de gemeente het onderzoek uitvoert en dan ook accepteert dat kosten voor een eventuele sanering moeten worden gedragen, ófwel dat Zaanstad geen onderzoek uitvoert op andermans terrein en het gehele onderzoek en saneringstraject aan

de samenleving (waaronder particuliere woningeigenaren) overlaat.

(de tekst gaat verder met de opties voor de aanpak door Zaanstad: bodemonderzoekstraject en subsidieregeling)

Juridische onderbouwing:
Kamernotitie 'Ongerechtvaardigde verrijking in verband met bodemsanering'
Uit de kamernotitie 'Ongerechtvaardigde verrijking in verband met bodemsanering' van 8 juni 1994, en de 'Beleidsregel kostenverhaal, artikel 75 Wet bodembescherming' (ministerie van VROM, april 2007) blijkt het volgend:
In de kamernotitie 'Ongerechtvaardigde verrijking in verband met bodemsanering' van 8 juni 1994 zijn bijzondere regels met betrekking tot het kostenverhaal op bewoners te vinden, waarin de terughoudendheid om het juridisch instrumentarium van de Wet bodembescherming op bewoners toe te passen tot uitdrukking is gebracht.

Beleidsregel kostenverhaal:
In de 'Beleidsregel kostenverhaal, artikel 75 Wet bodembescherming' zijn de huidige vereisten om in aanmerking te komen voor de bijzondere regeling voor bewoners opgenomen. Deze luiden als volgt:
Indien een bewoner cumulatief voldoet aan de volgende voorwaarden, zal géén kostenverhaal worden toegepast:

1. Op het moment waarop de bewoner een (bebouwd) perceel verwerft, rust op dat perceel de bestemming 'wonen'2 of de bewoner toont aan dat hij mocht aannemen dat het perceel de bestemming wonen zou krijgen;
2. De woning wordt vanaf het moment van verwerving gebruikt voor bewoning door de bewoner zelf, zijn huisgenoten of zijn bloed- en aanverwanten in rechte lijn;
3. De bewoner moet een redelijke, marktconforme prijs hebben betaald voor de woning;
4. De bewoner mag de verontreiniging niet zelf hebben veroorzaakt of bij de veroorzaking betrokken zijn geweest;
5. Het mag niet gaan om een aan de woonfunctie gerelateerde verontreiniging, zoals verontreiniging veroorzaakt door een HBO-tank.

Er mag bovendien geen sprake zijn van misbruik, dat wil zeggen dat met een beroep op de bewonersregeling verhaalsmogelijkheden (dreigen) te worden onttrokken aan de overheid door ontwijkgedrag van de wederpartij.

Onderzoeks- en saneringsbevelen
Als geen kostenverhaal mogelijk is jegens eigenaren-bewoners die aan bovengenoemde voorwaarden voldoen, dan is het evenmin redelijk om aan deze groep eigenaren-bewoners een onderzoeks- of saneringsbevel op te leggen. Het gaat immers over bevoegdheden die nauw met elkaar samenhangen: een onderzoeks- of saneringsbevel gaat vooraf aan onderzoek of sanering door een derde, terwijl kostenverhaal achteraf plaatsvindt nadat de overheid zelf onderzoek en sanering ter hand heeft genomen. Het zijn communicerende vaten. Ook uit de parlementaire geschiedenis blijkt: 'Bij het geven van een saneringsbevel aan een particulier zal terughoudendheid moeten worden betracht'3.

Beschikking Wbb

Vraag	Moet er wel of geen beschikking worden genomen in de zin van de Wbb?
Antwoord	Toelichting: meningen lopen uiteen of een diffuse verontreiniging een geval is in de zin van de Wbb. Het antwoord op deze vraag heeft consequenties op - Wie is bevoegd gezag, als het geen geval is, is er dan uberhaupt een bevoegd gezag? - De administratieve last (registratie en wkbp) - Het besluit spoed/niet spoed en in relatie darmee de vlag waaronder dit in de toekomst wordt opgepakt - Het financiele spoor

Grondverzet in diffuus verontreinigde gebieden

Vraag	Welke vrijheid is er voor (kleinschalig) grondverzet in diffuus verontreinigde gebieden? (vraag 5.1, 2, e5.1, 2, e 5.1, 2, e 5.1, 2, e (MWH) zoekt namens zijn opdrachtgevers (diverse netbeheerders) naar mogelijkheden om vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet alvast te experimenteren bij het omgaan met eenvoudig grondverzet in diffuus verontreinigd gebied, bijvoorbeeld rond vrijstellingen voor bodemonderzoek. Daarbij loopt hij tegen discussies aan rond de gevalsdefinitie uit de Wbb (is diffuus verontreinigd gebied wel een geval) en de daarmee samenhangende vraag of bodemonderzoek nog wel zinvol en noodzakelijk is. Ik begrijp dat jullie binnen de werkgroep vooral bezig zijn met het onderwerp ‘lood’, maar wellicht kunnen jullie dit vraagstuk ook eens bespreken en in gesprek gaan met 5.1, 2, e Kunnen jullie me een terugkoppeling geven wat jullie hiermee kunnen doen?)
Antwoord	<nog niet beschikbaar>