

Saneringsregeling Wet bodembescherming: beoordeling en afstemming

VROM

Circulaire aan:

- de colleges van burgemeester en wethouders
- de besturen van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden
- de colleges van gedeputeerde staten
- de directeur-generaal Rijkswaterstaat
- de dagelijkse besturen van de waterkwaliteitberende waterschappen

Datum: 19 december 1997

Kenmerk: DBO/97587346

Departementsonderdeel: Directoraat-generaal Milieubeheer/Directie Bodem/Afdeling SBO/37

Doelstelling: het geven van beleidsregels voor de beoordeling van onderzoek en sanering van bodemverontreiniging en voor de afstemming van de saneringsregeling Wet bodembescherming met andere wetten.

Inwerkingtreding: met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin zij wordt gepubliceerd. Indien publicatie na 1 januari 1998 plaats heeft, heeft de circulaire terugwerkende kracht tot genoemde datum.

Relatie met andere regelingen: vervangt de Circulaire inwerkingtreding saneringsregeling Wet bodembescherming (tweede fase)¹. Is een aanvulling op andere uitvoeringsregelingen die in het kader van de Wet bodembescherming zijn geformuleerd.

Geldig tot: het tijdstip waarop de Wet bodembescherming wordt aangepast met regelingen, voortvloeiend uit de uitwerking van het kabinetsstandpunt BEVER/IBO², indien en voor zover deze gelden ter vervanging van (onderdelen van) deze circulaire.

1 Inleiding

Op 10 mei 1994 resp. 1 januari 1995 zijn de bepalingen van de saneringsregeling van de Wet bodembescherming in werking getreden. Op 22 december 1994 werd de Circulaire inwerkingtreding saneringsregeling Wet bodembescherming (tweede fase) aan u toegezonden met als doel beschrijving van het interimbeleid – in afwachting van een aantal uitvoeringsregelingen – en ter verduidelijking van de wetsbepalingen.

In vervolg op de inwerkingtreding van de saneringsregeling, is door mijn ministerie in samenwerking met het Interprovinciaal Overleg, het grote-stedenoverleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een proces van beleidsvernieuwing bodemsanering (BEVER) gestart met als doel verbetering van het milieurendement van en draagvlak voor bodemsanering. Daarnaast besloot het kabinet in 1996 tot de uitvoering van een interdepartementaal beleidsonderzoek bodemsanering (Heroverweging), met als doel een rendementsverbetering van de beschikbare middelen.

Deze processen hebben geleid tot een kabinetsstandpunt over de vernieuwing van het bodemsaneringsbeleid (BEVER/IBO³). Daarin is een koerswijziging aangegeven die het volgende inhoudt:

– het goedkoper maken van saneren door de saneringsmaatregelen af te stemmen op het gewenste gebruik (functiegericht en kosteneffectief saneren); de saneringsbenadering 'herstel multifunctionaliteit, tenzij' wordt hiermee voor gevallen van verontreiniging die zijn ontstaan vóór 1 januari 1987, verlaten;

– vergroting van de marktdynamiek door het financieringsstelsel te wijzigen en ook anderszins stimulansen voor meer marktinvesteringen in bodemsanering te creëren;

– verbreden van het draagvlak voor saneren door bodemsanering te integreren in maatschappelijke processen en zo de betrokkenheid en bijdragen van doelgroepen te stimuleren (externe integratie) en procedures te stroomlijnen.

In een totaalpakket van beleidsmaatregelen wordt de koerswijziging nader uitgewerkt. De aanbevelingen uit het interdepartementaal beleidsonderzoek (Heroverweging) bodemsanering en het gedachtengoed van BEVER staan daarbij centraal. De uitwerking van de nieuwe saneringsdoelstelling vindt plaats in relatie tot de ontwikkeling van actief bodembeheer. De uitwerking gaat gepaard met (externe) integratie en verdere ontwikkeling van flankerend financieel, fiscaal en juridisch instrumentarium alsmede met

een veranderende organisatie en verdeling van taken tussen overheden. Actiepunt 7 uit kabinetsstandpunt BEVER/IBO houdt onder meer in het aanpassen van de 'Circulaire inwerkingtreding saneringsregeling Wet bodembescherming (tweede fase)'. Dit actiepunt dient ter ondersteuning van de bepleite verbreding van het draagvlak voor de saneringsoperatie. In het BEVER-proces is naar voren gekomen dat behoefte bestaat aan eenvoudiger procedures en aan het expliciteren van de ruimte die binnen de huidige wetgeving bestaat. De wens was de Circulaire inwerkingtreding saneringsregeling Wet bodembescherming (tweede fase) – voor zover mogelijk binnen de huidige wetgeving – aan de gewijzigde inzichten en aan de praktijk aan te passen. De voorliggende circulaire dient derhalve ter vervanging van de Circulaire inwerkingtreding saneringsregeling Wet bodembescherming (tweede fase) en is de eerste concretiseringsstap van genoemd kabinetsstandpunt.

Het kader voor deze circulaire is de vigerende wetgeving.

In deze circulaire kan op de verdere uitwerking van het kabinetsstandpunt derhalve nog niet worden vooruitgelopen.

De verdere uitwerking van het kabinetsstandpunt vergt immers een aanpassing van wet- en regelgeving en deze dient in zorgvuldig overleg tussen alle betrokken partijen tot stand te komen. Hierop vooruitlopen zou een inbreuk op dit proces betekenen. Wel is getracht deze circulaire in de 'geest' van het kabinetsstandpunt te formuleren.

Concretisering van de overige actiepunten van het kabinetsstandpunt wordt in overleg met diverse actoren uitgevoerd. Zodra dit mogelijk is, zal ik u daarover nader informeren. Hoewel de strekking van deze circulaire een beperkte is, moet de waarde ervan voor de bodemsaneringspraktijk niet worden onderschat. Door middel van deze circulaire wordt immers, binnen de bestaande wettelijke regeling, ruimte gegeven aan het bevoegd gezag om bij de milieuhygiënische beoordeling van bodemverontreiniging

ging rekening te houden met lokale omstandigheden en met de behoefte aan maatwerk. Daardoor is deze circulaire ook van belang voor derden die sanering in eigen beheer uitvoeren. Tegelijkertijd wordt van het bevoegd gezag verwacht dat zij concreet invulling geven aan de hen geboden beleidsruimte. Die invulling kan plaats hebben in de vorm van een gezamenlijk document van het bevoegd gezag, dan wel in afzonderlijke documenten per bevoegd gezag. Het betreft met name de volgende onderwerpen: de te volgen besluitvormingsprocedures, inspraak, ongewone voorvallen, de projectmatige aanpak van bodemverontreiniging in relatie tot de gevalsdefinitie, het toepassen van het beleid ten aanzien van locatiespecifieke omstandigheden en de wijze waarop gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid tot cofinanciering. Het ligt voor de hand dat bij de bedoelde invulling van de beleidsruimte door het bevoegd gezag, ook andere actoren worden betrokken. De rol van ondergetekende met betrekking tot deze circulaire is de rol van politiek verantwoordelijke voor de saneringsoperatie en dan met name het behalen van de NMP-3 doelstelling. In het kabinetsstandpunt is een beleidswijziging voorgesteld die zich richt op het wegnemen van stagnatie en het bevorderen van het milieudement van de bodemsaneringsoperatie. Minder stagnatie draagt bij aan economische groei waarmee middelen gegenereerd worden die toekomstige generaties in staat stellen – met eventueel ontwikkelde goedkopere saneringstechnieken – de bodemkwaliteit verder te verbeteren. Op het moment dat de bodem geschikt moet zijn voor een gevoeliger bestemming kan aanvullende sanering noodzakelijk zijn. Zo wordt in die gevallen op termijn de bodem verder schoon gemaakt. Voor 2005 moet de bodemkwaliteit landsdekkend in kaart worden gebracht (bijvoorbeeld door middel van bodemkwaliteitskaarten) als onderdeel van actief bodembeheer en dat de bodem blijvend wordt beheerd. Vanuit die rol worden, onder meer in deze circulaire, kaders gesteld voor het bevoegd gezag aan de hand waarvan zij saneringen en de daaraan voorafgaande onderzoeken beoordelen.

2 Gevolgde procedure

Deze circulaire is tot stand gekomen in overleg tussen het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, vertegenwoordigers van provincies (IPO), de vier grote gemeenten en overige gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen. De circulaire is vervolgens geaccordeerd in de Stuurgroep Bodem (StuBo) en het DUIV-overleg (het overleg tussen DGM/Unie van Waterschappen/IPO/VNG).

3 Status en werkingsduur van de circulaire

Deze circulaire bevat beleidsregels die voortvloeien uit bevoegdheden van ondergetekende, en die van de Minister van Verkeer en Waterstaat. Deze beleidsregels stellen kaders voor de provincies, de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht en de Directeur-Generaal Rijkswaterstaat als bevoegd gezag voor de (waterbodem-)saneringsregeling. De beleidsregels hebben betrekking op de afstemming van de Wet bodembescherming met andere wettelijke regelgeving en op de milieuhygiënische beoordeling van bodemverontreiniging, het onderzoek en de sanering. Waar nodig wordt verwezen naar reeds bestaande uitvoeringsregelingen.

De in deze circulaire gepubliceerde beleidsregels zijn aanvullingen op reeds bestaande (beleids)regels die gelden voor het bevoegd gezag voor de saneringsregeling. In hoofdstuk 1 van de circulaire wordt nader ingegaan op de relatie van deze circulaire tot de overige reeds vastgestelde of nog vast te stellen regelgeving. Als bijlage bij de circulaire is een overzicht toegevoegd van de meest relevante, reeds tot stand gebrachte uitvoeringsregelingen in het kader van de saneringsregeling Wet bodembescherming. De verdere activiteiten met betrekking tot de nog tot stand te brengen uitvoeringsregelingen hangen sterk samen met de verdere uitwerking van het kabinetsstandpunt. Tezamen met de verdere uitwerking van het kabinetsstandpunt zal ik u dan ook informeren over de stand van zaken met betrekking tot deze uitvoeringsregelingen. Deze circulaire geldt tot het tijdstip waarop de Wet bodembescherming

wordt aangepast met regelingen, voortvloeiend uit de uitwerking van het kabinetsstandpunt BEVER/IBO, indien en voor zover deze gelden ter vervanging van (onderdelen van) deze circulaire.

4 Relevante ontwikkelingen

4.1 Actief bodembeheer

De circulaire heeft een relatie met het werkboek Actief bodembeheer. Dit werkboek, een initiatief van VROM, IPO, VNG en het Programma Geïntegreerd Bodemonderzoek (PGBO) is bedoeld om de ontwikkeling van actief bodembeheer in de praktijk te stimuleren. Door middel van een overzicht van relevante (beleids)ontwikkelingen en praktijkvoorbeelden, wordt geschetst wat er op het gebied van actief bodembeheer gebeurt en mogelijk is. Het werkboek heeft geen formele status. Op korte termijn zal een tweede werkboek Actief bodembeheer worden gepubliceerd, waarin wederom verduidelijkingen, voorbeelden en ideeën worden uitgewerkt. Deze werkboeken vormen zo een aanvulling op deze circulaire en op andere uitvoeringsregelingen.

4.2 Urgentie

Bij deze circulaire zijn de bepalingen omtrent de urgentiesystematiek opgenomen (bijlage 7) zoals deze zijn gepubliceerd in de Inwerkingtredingscirculaire saneringsregeling Wet bodembescherming (tweede fase). In opdracht en op initiatief van de Stubowerggroep UI (Urgentie en Interventiewaarden) heeft inmiddels een evaluatie plaatsgevonden van de systematiek. Uit de bevindingen komt naar voren dat – hoewel de systematiek over het algemeen positief wordt beoordeeld – een aantal verduidelijkingen en vervolgacties nodig is. De werkgroep UI staat de volgende lijn voor: in 1998 wordt een toelichting gemaakt (bijvoorbeeld in de vorm van een brochure) waarin een aantal punten wordt verhelderd. In 1998 zal door het RIVM een evaluatie van de onderbouwing van de interventiewaarden worden gestart. Naar wordt verwacht, zal deze evaluatie ook zijn weerslag hebben op de urgentiesystematiek. De hieruit voortvloeiende wijzigingen kunnen dan in de tijd samengaan met de vervolgacties die voortvloeien uit de evaluatie van de urgentiesystematiek. Eventuele

wijzigingen naar aanleiding van het kabinetsstandpunt BEVER/IBO kunnen in datzelfde traject meegenomen worden.

4.3 Leidraad bodembescherming

De status van de Leidraad wordt in de onderhavige circulaire verduidelijkt.

Tot voor kort werd de Leidraad gezien als een zelfstandige bron van regelgeving. Voor een klein deel was dit ook het geval, daar nog een aantal normerende en toelichtende teksten was opgenomen.

Voor de helderheid zijn deze normerende teksten uit de Leidraad verwijderd. Dit leidt tot de conclusie dat de Leidraad een verzameling van regelgeving is. Zie hiervoor ook hoofdstuk 4 van de Circulaire. De toelichtende teksten die uit de Leidraad zijn verwijderd, zijn voor een deel terug te vinden in voorlichtende teksten (de brochure zoals onder 4.6. van deze brief vermeld).

Voorzover het normerende teksten betreft, zijn deze voor een deel terug te vinden in de onderhavige circulaire en voor een deel in de Regeling financiële bepalingen bodemsanering, dan wel de Circulaire bijdrageverlening bodemsanering.

4.4 Afstemming wetten

Bodemsanering vereist in veel gevallen dat ook andere wettelijke procedures dan die van de Wet bodembescherming doorlopen worden. De afstemming tussen de verschillende procedures laat in het algemeen te wensen over. Dit kwam reeds aan de orde in het rapport 'Saneren zonder stagneren' van de Werkgroep bodemsanering⁴. Deze werkgroep deed naar aanleiding van gesignaleerde praktijkproblemen een aantal suggesties die tot een zo effectief mogelijke inzet van het wettelijk instrumentarium moeten leiden. In het naar aanleiding van dit rapport opgestelde kabinetsstandpunt⁵ wordt gesteld, dat de afstemmingsproblemen die vanuit de uitvoeringspraktijk worden gepresenteerd, aanleiding zijn om te bezien op welke wijze deze kunnen worden opgelost, eventueel door middel van wijziging van wet- en regelgeving. Inmiddels is een onderzoek uitgevoerd naar knelpunten in de afstemming tussen de saneringsregeling en andere wetten. Voorzover geen aanpassing van wet- en regelgeving noodzakelijk

is, zijn de resultaten van het onderzoek in deze circulaire verwerkt.

4.5 Onderzoeksprotocollen

In 1993 zijn de protocollen voor oriënterend en nader onderzoek, deel 1, gepubliceerd onder mijn verantwoordelijkheid. Deze protocollen geven met name invulling aan de door het Rijk gewenste onderzoekskwaliteit. De hiertoe verkregen informatie dient te worden geplaatst in het kader van de doelmatige en sobere besteding van Rijksmiddelen. Vooralsnog is de visie op deze informatie (betreffende de verlening van beschikkingen ernst en urgentie) niet uitgekristalliseerd. Bij de SDU is in afwachting hiervan een 'richtlijn ernst, urgentie en tijdstipbepaling' verschenen. Deze richtlijn is onder verantwoordelijkheid van een begeleidingscommissie bestaande uit vertegenwoordigers van het bevoegd gezag, ONRI, directie Bodem van VROM/DGM en een onafhankelijk adviseur van TNO tot stand gekomen. Daarnaast hebben vertegenwoordigers van het bevoegd gezag krachtens de Wet bodembescherming en de Woningwet zich voorgenomen invulling te geven aan de verduidelijking van deze informatiebehoefte. Dit voorplan wordt gestalte gegeven in het kader van het project Evaluatie OnderzoeksStructuur (EOS). In afwachting van de resultaten van dit project wordt in deze circulaire een voorlopige nadere uitwerking gegeven van de in artikel 1, tweede lid, Wet bodembescherming gegeven bevoegdheid tot het stellen van regels voor het doen van onderzoek.

4.6 Brochure

Vermeldenswaard is voorts dat in verband met de publicatie van deze circulaire tevens een nieuwe brochure wordt uitgebracht ter vervanging van de brochure De saneringsregeling Wet bodembescherming in hoofdlijnen. Deze brochure behelst verdere uitleg over de onderhavige circulaire en verder met name over de saneringsregeling Wet bodembescherming in zijn algemeenheid, zodat de beleidsregels uit deze circulaire in een breder perspectief worden geplaatst.

5 De inhoud van de circulaire

Deze circulaire is aanmerkelijk minder omvangrijk dan de 'Circulaire inwerkingtreding saneringsregeling Wet

bodembescherming tweede fase'.

Achtergrond hiervan is dat enkele onderwerpen inmiddels elders zijn geregeld.

Het betreft met name de Circulaire interventiewaarden bodemsanering, de Regeling financiële bepalingen bodemsanering, de Circulaire bijdrageverlening bodemsanering en de Regeling beoordeling reinigbaarheid grond bodemsanering. Daarnaast bevatte de Circulaire inwerkingtreding saneringsregeling Wet bodembescherming (tweede fase) veel toelichtende teksten die ten tijde van de inwerkingtreding van de saneringsregeling een nuttige functie vervulden. In de praktijk blijken deze toelichtende teksten in de circulaire te kunnen worden gemist.

In deze circulaire worden doel, werkingssfeer en bevoegdhedenverdeling aangegeven. Voorts wordt de milieuhygiënische beoordeling van bodemverontreiniging behandeld. Ingegaan wordt op het uitvoeren van bodemonderzoek en op de wijze van saneren. Met name wat betreft de wijze van saneren wordt in de circulaire, binnen het bestaand wettelijk kader, ruimte geboden voor de uitvoering van bodemsanering 'in de geest van' het kabinetsstandpunt. Daarnaast wordt in de circulaire ingegaan op de afstemming tussen de saneringsregeling Wet bodembescherming en enkele andere wetten. Achtergrond hiervan is dat de verhouding tussen de verschillende wetten die een rol spelen bij bodemsanering niet altijd duidelijk is.

Bij deze circulaire is een bijlage gevoegd met een overzicht van de inmiddels tot stand gebrachte uitvoeringsregelingen in het kader van de saneringsregeling Wet bodembescherming.

Vragen over deze circulaire kunt u richten aan bovenvermeld adres.

*Mede namens de Minister van Verkeer en Waterstaat,
de Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer.*

¹ Circulaire van 22 december 1994, kenmerk DBO/16d94001, Stcrt. 1994, nr. 249.

² Kamerstukken II 1996/97, 25 411, nr. 1.

³ Kamerstukken II 1996/97, 25 411, nr. 1.

⁴ Eindrapport van de Werkgroep bodemsanering, Den Haag, november 1993.

⁵ Kamerstukken II 1993/94, 22 727, nr. 9.