

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland maken overeenkomstig artikel 136 van de Provinciewet bekend, dat Provinciale Staten van Noord-Holland in hun vergadering van 31 januari 2005, onder nummer 93, het volgende besluit hebben genomen.

Besluit

Provinciale Staten van Noord-Holland;

Overwegende dat het wenselijk is om het landelijke bodemsaneringsbeleid met betrekking tot onderzoeks- en saneringsbevelen, zoals geformuleerd in de notitie 'Wet bodembescherming: notitie afstemming bevel/kostenverhaal' (2003) te implementeren in Noord-Holland alsmede een beschrijving te geven van de financieel-juridische kaders bodemsanering;

gelezen de voordracht van Gedeputeerde Staten;

besluiten:

de notitie 'Bodemsanering in Noord-Holland: Beleid t.a.v. bevelen en beschrijving financieel-juridische kaders bodemsanering' vast te stellen.

Notitie 'Bodemsanering in Noord-Holland: Beleid ten aanzien van bevelen en beschrijving financieel-juridische kaders'. Vastgesteld op 31 januari 2005 door Provinciale Staten van Noord-Holland, gepubliceerd in Provinciaal Blad nr. 11 van 8 maart 2005. Deze notitie treedt in werking op 4 april 2005.

I Verantwoording

Algemeen

In 1997 heeft het kabinet vastgesteld dat, met het toenmalige beleid, de bodemsaneringsoperatie te duur was en niet snel genoeg ging. Om die reden besloot het kabinet tot een vernieuwing van het bodemsaneringsbeleid (BEVER). In de eerste plaats door middel van het goedkoper maken van bodemsaneringen door de saneringsdoelstelling aan te passen: *functiegericht en kosteneffectief saneren* i.p.v. multifunctioneel. In de

tweede plaats door bodemsaneringsactiviteiten samen te laten lopen met ruimtelijke en economische processen en investeringen, waardoor een kostenvermindering wordt verwacht en een breder financieel draagvlak zal ontstaan doordat de groep belanghebbenden bij de bodemsanering groter wordt. Marktpartijen worden op deze manier gestimuleerd om investeringen te doen in bodemsanering. En tot slot, door het vereenvoudigen van regelgeving en het slagvaardiger organiseren van de overheid. Binnen de provincie Noord-Holland is het BEVER-beleid verder uitgewerkt in de 'Nota beleidsvernieuwing bodemsanering provincie Noord-Holland' van mei 2004.

In samenhang met deze beleidsvernieuwingen zijn in het derde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP III) nieuwe doelstellingen voor bodemsanering vastgelegd:

- De omvang van de bodemverontreiniging moet in 2005 landsdekkend in kaart zijn gebracht als onderdeel van actief bodembeheer.
- De bodem moet in 2023 (op basis van de rijksbegroting 2004 is deze termijn inmiddels doorgeschoven naar 2030) geschikt zijn gemaakt voor het maatschappelijk gewenste gebruik, waarbij ten minste ontoelaatbare risico's zijn weggenomen.

Eén van de uitgangspunten bij NMP III is dat de bodemsaneringstaken worden gelegd op het laagste doelmatige bestuurlijke niveau.

De invoering van het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV) voor gemeenten in 2000 sluit hierbij goed aan. In 1999 heeft de provincie Noord-Holland de notitie 'Integratie van het bodemsaneringsbeleid in het provinciaal beleidskader stedelijke vernieuwing' vastgesteld. Hierdoor is de integratie van bodemsanering met stedelijke vernieuwing een feit geworden. Van de gemeenten wordt verwacht dat zij met behulp van het inzetten van het ISV ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen realiseren en daarbij tevens de in het Nationaal Milieubeleidsplan III genoemde bodemsaneringsdoelstellingen halen. Met de invoering van het ISV zijn er veel taken op het gebied van bodemsanering op de gemeenten afgekomen. Eind 2004/begin 2005 wordt de precieze taakverdeling tussen

provincie en gemeenten nader uitgewerkt en ook op bestuurlijk niveau vastgelegd.

De gemeenten Alkmaar, Amsterdam, Haarlem en Zaanstad vallen buiten de reikwijdte van de notitie. Zij zijn zogenaamde rechtstreekse gemeenten en regelen hun zaken rechtstreeks met het ministerie van VROM. Zij zijn – net als de provincie – bevoegd gezag Wet bodembescherming (Wbb) en stellen hun eigen bodemsaneringsbeleid vast.

Met de komst van het ISV is het voortouw bij de bodemsaneringsoperatie voor het stedelijk gebied veel meer bij de gemeenten komen te liggen. De gemeenten hebben tot taak om zoveel mogelijk geld uit de markt te genereren voor bodemonderzoek en sanering en de genoemde NMP III doelstellingen te halen. Voor elke euro publiek overheidsgeld die in bodemsanering wordt gestoken moeten er gemiddeld 3 uit de markt komen (de zogenaamde multiplier voor bodemsanering). Eén van de instrumenten om geld uit de markt los te krijgen is de (dreiging met) inzet van onderzoeks- en saneringsbevelen van de Wet bodembescherming indien de verantwoordelijke personen of bedrijven niet vrijwillig tot onderzoek of sanering overgaan. De inzet van bevelen is een uiterst middel. In eerste instantie zal de gemeente in contact treden met de betrokkenen om tot een vrijwillige aanpak van de bodemverontreiniging te komen, waarbij vooral de kansen op ontwikkeling van een terrein of gebied een rol spelen (maatschappelijke en ruimtelijke dynamiek). De daadwerkelijke inzet van het bevelsinstrumentarium is een bevoegdheid van de provincie (en van de rechtstreekse gemeenten). Vanwege de komst van een landelijke notitie op het gebied van onderzoeks- en saneringsbevelen moest het huidige provinciale bevelsbeleid worden aangepast. Het IPO (Inter Provinciaal Overleg) heeft de provincies aanbevolen om de landelijke notitie vast te leggen in hun eigen beleid. Het geactualiseerde beleid t.a.v. onderzoeks- en saneringsbevelen is beschreven in onderdeel A van deze notitie.

Als gevolg van de invoering van de Wet stedelijke vernieuwing is ook de rol van de provincie veranderd. De provincie heeft nog meer de regierol gekregen en dient vooral de gemeenten te faciliteren en ondersteunen en daar waar nodig zelf het initiatief te nemen tot regionale afstemming. De nu voorliggende notitie is een voorbeeld van de invulling van die rol. Verder blijven tot het takenpakket van de provincie behoren: de verdeling van de budgetten onder de niet-rechtstreekse gemeenten, de bevoegd gezagtaken waaronder het opleggen van onderzoeks- en saneringsbevelen, de ontwikkeling en sanering van het landelijk gebied, de waterbodems, de gasfabrieken en de problematiek die de regio overstijgt, bijvoorbeeld in het Gooi (Masterplan 't Gooi).

De beleidsvernieuwing bodemsanering en de komst van het ISV heeft ook een verandering teweeggebracht in het financieringsstelsel voor bodemsanering.

Er bestond behoefte aan een overzicht van de verschillende financieel-juridische kaders. Dit is beschreven in onderdeel B van deze notitie.

II Samenvatting

In deze notitie staat het nieuwe beleid ten aanzien van bevelen in onderdeel A en een beschrijving van financieel-juridische kaders bodemsanering in onderdeel B.

Onderdeel A Beleid t.a.v. bevelen

De provincie Noord-Holland heeft als eerste bevoegd gezag Wet bodembescherming (Wbb) in 1999 beleid ten aanzien van bevelen vastgesteld. Dit vond plaats in de notitie 'Bodemsanering in Noord-Holland, beleid ten aanzien van bevelen en co-financiering' van 15 juli 1999, bekendgemaakt door publicatie in de Staatscourant nr. 143 op 29 juli 1999. Inmiddels is een landelijke bevelsbeleidsnotitie verschenen. Het IPO en de VNG hebben de bevoegde gezagen bodemsanering aanbevolen om de notitie vast te leggen in hun eigen beleid. De provincie Noord-Holland heeft deze bevelsbeleidsnotitie tot haar eigen beleid gemaakt door middel van de nu voorliggende notitie (onderdeel A) die in werking treedt op 1 januari 2005. De notitie 'Bodemsanering in Noord-Holland, beleid ten aanzien van bevelen en co-financiering' van 15 juli 1999 vervalt met het inwerkingtreden van de nu voorliggende notitie.

De beleidsregels in onderdeel A maken niet alleen de provincie en de gemeenten maar ook derden duidelijk in welk geval iemand aansprakelijk is voor bodemonderzoek en sanering ingevolge de Wbb. Veroorzakers, eigenaren en in sommige gevallen ook gebruikers wijst de wet als verantwoordelijken aan. Voor veroorzakers speelt de datum van 1 januari 1975 een cruciale rol. Indien zij (grotendeels) hebben veroorzaakt na die datum kunnen ze worden aangesproken voor onderzoek en sanering van de verontreiniging. De eigenaar kan eveneens worden aangesproken voor onderzoek en sanering. Voor sanering is tevens noodzakelijk dat de eigenaar 'niet-onschuldig' is. Gemeenten kunnen bij het eventueel verlenen van ISV-bijdragen aan derden dit bevelsbeleid als juridisch uitgangspunt voor de onderhandelingen nemen. De provinciale notitie vult de landelijke notitie aan en wijkt op onderdelen af van de landelijke notitie. De voornaamste punten van verschil zijn:

- De provinciale notitie bevat meer informatie en uitleg over diverse onderwerpen zodat met name gemeenten en derden hiermee goed uit de voeten kunnen.
- De notitie is zoveel mogelijk 'nieuw Wbb-proof'. De Wet bodembescherming wordt naar verwachting gewijzigd medio 2005.
- In de notitie is beleid geformuleerd t.a.v. perceelsoverschrijdende verontreiniging (onderscheid bronperceel/niet-bronperceel) in hoofdstuk 3 (eigenaar), dit regelt de landelijke notitie niet of nauwelijks. Hierbij is rekening gehouden met de

- juridische aspecten van het project Masterplan 't Gooi.
- Er is specifiek ingegaan op bodemverontreiniging met asbest (voor zowel eigenaar algemeen hoofdstuk 3 als voor eigenaar-bewoner hoofdstuk 4), dit regelt de landelijke notitie niet.
 - Nuancering van beleid t.a.v. eigenaar-bewoners (hoofdstuk 4), hierbij wordt specifiek ingegaan op ophooglagen en asbest, dit regelt landelijke notitie niet.
 - Beleid t.a.v. erfgenamen (hoofdstuk 4).
 - Beleid opgenomen t.a.v. 'nieuwe' gevallen van bodemverontreiniging van na 1987 (hoofdstuk 5), in landelijke notitie niet geregeld.
 - Mogelijkheid afkoop bevel beschreven (hoofdstuk 6), in landelijke notitie niet geregeld.
 - Lijst met begrippen en definities toegevoegd (hoofdstuk 7), idem.
 - Er is meer nuancering aangebracht in de relevante jaartallen in verband met aansprakelijkheid voor bodemverontreiniging, landelijke notitie is te summier (oude provinciale beleid t.a.v. bevelen hierbij gebruikt).

Zie verder ook de leeswijzer.

Onderdeel B Beschrijving van financieel-juridische kaders bodemsanering

Naast het formuleren van beleidsregels over de inzet van onderzoeks- en saneringsbevelen (onderdeel A) bestond er bij gemeenten en provincie ook behoefte aan een beschrijving van de financieel-juridische kaders voor bodemsanering. Onderdeel B voorziet hierin en is niet zozeer beleidsvormend, maar meer beschrijvend van aard. Naast het ISV worden in onderdeel B ook de overige financieel-juridische kaders beschreven, zoals de subsidieregeling voor bedrijfsterreinen en het Investeringsbudget landelijk gebied. Zie verder ook de leeswijzer.

III Leeswijzer

Onderdeel A Beleid t.a.v. bevelen

Hoofdstuk 1 is een inleidend hoofdstuk, dat tevens de reikwijdte van de notitie aangeeft.

In *hoofdstuk 2* staan beleidsregels die aangeven wanneer een veroorzaker van een bodemverontreiniging een onderzoeks- of saneringsbevel kan krijgen.

In *hoofdstuk 3* zijn dergelijke beleidsregels opgenomen ten aanzien van de eigenaar/erfpachter of gebruiker van een verontreinigd terrein. Voor asbestverontreiniging zijn specifieke regels opgenomen wanneer een eigenaar aansprakelijk is.

Hoofdstuk 4 geeft voor specifieke categorieën beleidsregels aan. Het gaat om eigenaar-bewoners en erfgenamen.

De hoofdstukken 2 t/m 4 vormen de kern van deze notitie. De beleidsregels in die hoofdstukken zijn een nadere invulling van de artikelen 43 t/m 46 van de Wet bodembescherming over de onderzoeks- en saneringsbevelen.

Hoofdstuk 5 beschrijft het beleid voor nieuwe gevallen van bodemverontreiniging (> 1 januari 1987). Voor deze gevallen geldt de herstelplicht.

Hoofdstuk 6 geeft de voorwaarden aan waaronder een verantwoordelijk persoon of bedrijf zijn verantwoordelijkheid voor onderzoek of sanering kan afkopen bij de provincie.

Hoofdstuk 7 licht diverse begrippen en definities toe in alfabetische volgorde.

Hoofdstuk 8 gaat nader in op de jaartallen die ten grondslag liggen aan de beleidsregels in de notitie. Het jaartal 1975 speelt een belangrijke rol voor de verantwoordelijkheid van de veroorzaker.

Onderdeel B Beschrijving van financieel-juridische kaders bodemsanering

Hoofdstuk 1 begint met een korte inleiding.

Hoofdstuk 2 geeft nog wat extra achtergrondinformatie over de nieuwe financieringssysteem voor bodemsanering. Hierin wordt beschreven dat het vangnetstelsel (de vervuiler betaalt) is overgegaan in een participatiestelsel (en de belanghebbende betaalt mee). Tevens zijn de bodemsaneringsdoelstellingen van het derde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP III) aangeven: landsdekkend overzicht van verontreiniging in 2005, beheersing daarvan in 2023.

Hoofdstuk 3 gaat over de verschillende vormen van medefinanciering. Een voorbeeld daarvan is de sanering door een bedrijf met een subsidie op grond van de bedrijvenregeling.

In de hoofdstukken 4 t/m 7 komen de verschillende financiële kaders aan bod

Hoofdstuk 4 beschrijft het ISV en het rijks- en provinciaal beleid op dit gebied ten aanzien van bodemsanering. Ook wordt aangegeven hoe financiële afspraken tussen gemeenten en derden kunnen worden vastgelegd en wanneer een subsidieverordening nodig is.

Hoofdstuk 5 gaat in op de financiering op grond van de Wet bodembescherming. De provincie maakt een 5-jarig programma waarin onder meer de volgende onderwerpen aan de orde komen: de ontwikkeling en sanering van het landelijk gebied, aanpak werkvoorraad, de waterbodems, de gasfabrieken, NAVOS-onderzoek bij stortplaatsen (nazorg voormalige stortplaatsen), nazorg, asbest, invloed van de Bodembeleidsbrief en daar waar de problematiek de regio overstijgt, bijvoorbeeld in het Gooi (Masterplan 't Gooi), gebiedsgericht beleid. Ook wordt in hoofdstuk 5 aandacht besteed aan het Investeringsbudget landelijk gebied, dat waarschijnlijk in 2007 wordt ingevoerd.

Hoofdstuk 6 noemt kort de verstedelijkingsafspraken.

Hoofdstuk 7 gaat in op de Bedrijvenregeling, die voorziet in subsidie voor de sanering van bedrijfsterreinen.

Hoofdstuk 8 gaat over staatssteun.

Dit hoofdstuk is voor de gemeenten van groot belang om het verlenen van ongeoorloofde staatssteun te voorkomen.

Onderdeel A Beleid ten aanzien van bevelen

Hoofdstuk 1 Bevelsinstrumentarium Wet bodembescherming algemeen

1.1 Inleiding

In 1995 is de bodemsaneringsregeling opgenomen in de Wet bodembescherming (hierna: Wbb). Het uitvoeren van bodemonderzoek en sanering ten laste van het bodemsaneringbudget van de overheid gebeurt alleen nog maar als er geen ander te bewegen is om onderzoek en/of sanering op zich te nemen (vangnetgedachte). De Wet bodembescherming biedt het bevoegd gezag Wbb de mogelijkheid om veroorzakers van verontreiniging, bedrijfsmatige gebruikers en eigenaren/erfpachters van verontreinigde terreinen te verplichten – in de vorm van een bevel – om bodemonderzoek uit te voeren en eventueel te saneren (saneringsplicht geldt niet voor bedrijfsmatig gebruiker). In de provincie Noord-Holland zijn de provincie en de zogenaamde rechtstreekse gemeenten (Alkmaar, Amsterdam, Haarlem en Zaanstad) bevoegd gezag Wbb. De rechtstreekse gemeenten stellen zelf bevelsbeleid vast voor hun grondgebied. Hierbij wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij het provinciale bevelsbeleid. Voor de overige gemeenten (programma- en notitiegemeenten) in Noord-Holland is de provincie het bevoegd gezag Wbb en geldt het bevelsbeleid dat is neergelegd in deze notitie.

De indeling in rechtstreekse gemeenten en programma- en notitiegemeenten heeft te maken met de Wet stedelijke vernieuwing en het daarop gebaseerde Investeringsbudget Stedelijke vernieuwing (ISV), waarin ook gelden voor bodemsanering zijn opgenomen. Rechtstreekse gemeenten zijn bevoegd gezag Wbb en krijgen het ISV-budget (waaronder gelden voor bodemsanering) rechtstreeks van het rijk voor een periode van 5 jaar. Programmameenten krijgen hun ISV-budget (waaronder gelden voor bodemsanering) via de provincie voor een periode van 5 jaar. Notitiegemeenten vragen per project budget aan bij de provincie.

Met de invoering van het ISV in 2000 is het systeem van 'vangnetfinanciering' vervangen door het zogenaamde participatiestelsel. Dit stelsel neemt marktdynamiek als uitgangspunt. Het gaat er (evenals het vangnetsysteem) vanuit dat bodemsanering zoveel mogelijk vanuit andere maatschappelijke belangen (publiek/privaat) dan (alleen) bodemsanering plaatsvindt. Deze belangen kunnen bestaan uit de aansprakelijkheid van de veroorzaker of de eigenaar, uit waardevermindering van de grond als gevolg van de bodemsanering, maar ook uit andere bedrijfs- of ontwikkelingsbelangen van private partijen of overheden (vanuit privaat belang) of uit andere publieke belangen dan het milieubelang. Het principe 'de vervuiler betaalt' wordt in het participatiestelsel dus uitgebreid met de 'belanghebbende betaalt mee'. Door te trachten zoveel mogelijk locaties vanuit de marktdynamiek te benaderen (en dus aansluiting te zoeken

bij andere ontwikkelingen en beleidssectoren) moet het aantal bodemsaneringen dat geheel uit de publieke milieumiddelen wordt gefinancierd (de zogenaamde statische gevallen) zoveel mogelijk worden beperkt. Voor elke euro publiek overheidsgeld die in bodemsanering wordt gestoken moeten er gemiddeld 3 uit de markt komen (de zogenaamde multiplier voor bodemsanering).

De inzet van bevelen is een uiterst middel. In eerste instantie zal de gemeente in contact treden met de betrokkenen om tot een vrijwillige aanpak van de bodemverontreiniging te komen, waarbij vooral de kansen op ontwikkeling van een terrein of gebied een rol spelen (maatschappelijke en ruimtelijke dynamiek). De inzet van het bevelsinstrumentarium is een bevoegdheid van de provincie (en van de rechtstreekse gemeenten).

Het bevelsinstrumentarium Wbb wordt (samen met het verhaal van onderzoeks- en saneringskosten achteraf) ook wel het juridisch instrumentarium Wbb genoemd.

1.2 Aanleiding voor deze notitie

De provincie Noord-Holland heeft als eerste bevoegd gezag Wbb in 1999 beleid ten aanzien van bevelen vastgesteld. Dit vond plaats in de notitie 'Bodemsanering in Noord-Holland, beleid ten aanzien van bevelen en co-financiering' van 15 juli 1999, bekendgemaakt door publicatie in de Staatscourant nr. 143 op 29 juli 1999. Onder meer om landelijk tot eenduidig beleid te komen is vanuit het landelijk juristenoverleg bodem (LJOB) een bevelsbeleidsnotitie verschenen die is opgesteld in samenwerking met juristen van VROM. Met deze notitie, getiteld 'Wet bodembescherming: notitie afstemming bevel/kostenverhaal' van 11 februari 2003 is door het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) ingestemd. Het IPO en de VNG hebben de bevoegde gezagen aanbevolen om de notitie vast te leggen in hun eigen beleid. De provincie Noord-Holland gaat deze bevelsbeleidsnotitie tot haar eigen beleid maken door middel van de nu voorliggende notitie (onderdeel A) die in werking treedt op 1 januari 2005. De notitie 'Bodemsanering in Noord-Holland, beleid ten aanzien van bevelen en co-financiering' van 15 juli 1999 vervalt met het inwerkingtreden van de nu voorliggende notitie. Op co-financiering wordt ingegaan in onderdeel B van deze notitie.

1.3 Soorten bevelen

De Wbb kent een groot aantal bevelen, die het bevoegde gezag in het kader van de bodemsaneringsoperatie kan inzetten. De volgende bevelen zijn te onderscheiden:

- Gedoogbevelen (bijvoorbeeld om iemand toe te laten op het perceel).
- Onderzoeksbevelen op grond van art. 72 Wbb (Besluit Verbond).
- Overige onderzoeksbevelen (voor nader onderzoek en saneringsonderzoek).

- Het bevel tot het treffen van tijdelijke beveiligingsmaatregelen (TBM).
- Saneringsbevelen.
- Correctiebevelen, indien niet wordt gesaneerd overeenkomstig een saneringsplan waarmee het bevoegde gezag heeft ingestemd.

Deze notitie gaat uitsluitend in op de onderzoeks- en saneringsbevelen van de artikelen 43 t/m 46 Wbb (inclusief bevelen tot het treffen van tijdelijke beveiligingsmaatregelen). Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen:

- de veroorzaker;
- de eigenaar of gebruiker;
- bijzondere categorieën (eigenaar-bewoner en erfgenamen).

Voor de volledigheid merken wij op dat de overheid geen bevel kan geven voor het verrichten van een oriënterend onderzoek. Wel kunnen provincie of gemeente op grond van artikel 49 Wbb een gedoogbevel geven aan de eigenaar om personen toe te laten op het perceel en deze personen in de gelegenheid te stellen ter plaatse een onderzoek in te stellen. Een oriënterend onderzoek is aan de orde indien er een vermoeden bestaat dat op een terrein bodemverontreiniging aanwezig is maar er nog geen bodemonderzoek is verricht. Een oriënterend onderzoek wordt op initiatief en op kosten van de overheid uitgevoerd. Een oriënterend onderzoek wordt alleen verricht indien een aanwijzing tot het verrichten van een verkennend bodemonderzoek (onderzoeksbevel) aan een BSB-bedrijf op grond artikel 72 Wbb en het daarop gebaseerde Besluit verplicht bodemonderzoek bedrijfsterreinen (VERBOND) niet mogelijk is en evenmin handhaving van de zorgplicht van artikel 13 Wbb mogelijk is. Het Besluit VERBOND wordt hier niet verder behandeld. Indien uit een oriënterend of verkennend onderzoek blijkt dat verontreiniging aanwezig is, is de volgende stap het uitvoeren van een nader onderzoek, echter alleen indien de bodemverontreiniging vermoedelijk een geval van ernstige bodemverontreiniging vormt en het saneringscriterium vermoedelijk wordt overschreden. Indien op voorhand al duidelijk is dat hiervan geen sprake kan zijn, dan kan een nader onderzoek achterwege blijven.

Er is sprake van een geval van ernstige verontreiniging indien voor tenminste één stof de gemiddelde gemeten concentratie van minimaal 25 m³ bodemvolume in het geval van grondverontreiniging of 100 m³ bodemvolume in het geval van grondwaterverontreiniging, hoger is dan de interventiewaarde. Van overschrijding van het saneringscriterium is sprake indien het gebruik van de bodem of de mogelijke verspreiding van de verontreiniging leiden tot zodanige risico's voor mens, plant en dier dat spoedige sanering noodzakelijk is.

De Wbb onderscheidt het bevel tot het verrichten van nader onderzoek (NO) en tot het verrichten van

saneringsonderzoek (SO). Een onderzoeksbevel kan alleen worden gegeven indien sprake is van een bodemverontreiniging die (vermoedelijk) een geval van ernstige bodemverontreiniging vormt en waarbij (vermoedelijk) het saneringscriterium wordt overschreden.

In een NO wordt – zoals hierboven al is aangegeven – onderzocht of een verontreiniging een geval van ernstige verontreiniging is en of het saneringscriterium wordt overschreden. Een bevel SO en een saneringsbevel zijn pas aan de orde als uit nader onderzoek inderdaad blijkt dat er sprake is van een geval van ernstige verontreiniging én dat het saneringscriterium wordt overschreden. Een saneringsonderzoek is een inventarisatie van de mogelijke wijzen van sanering, inhoudende een beschrijving van hun milieuhygiënische, technische en financiële aspecten, alsmede van de kwaliteit van de bodem die met de op die wijzen uitgevoerde sanering zal worden bereikt, uitmondend in een keuze van de wijze van sanering. Om vervolgens de bodem te mogen saneren moet een saneringsplan ter instemming aan het bevoegd gezag Wbb worden voorgelegd.

Wat met betrekking tot het bevel NO in de beleidsregels wordt opgemerkt, geldt doorgaans ook voor het bevel SO. Voor het bevel SO kan in grote lijnen worden verwezen naar wat wordt opgemerkt m.b.t. het NO. Kanttekening hierbij is dat degene die een zakelijk of een persoonlijk recht heeft op dat terrein en het terrein bedrijfsmatig gebruikt of heeft gebruikt (kortgezegd: de gebruiker) wel een bevel NO kan krijgen maar geen bevel SO (tenzij hij tevens eigenaar of veroorzaker is, zie dan hoofdstukken 2 en 3). Bovendien kan een NO worden verlangd indien niet duidelijk is wanneer de verontreiniging is ontstaan (vóór of na 1975, dit jaartal kan relevant zijn voor de verdere aansprakelijkheid). Een NO moet hierin vaak duidelijkheid brengen. Op het moment dat een SO wordt verlangd (na afloop NO), is de periode van ontstaan van de verontreiniging doorgaans bekend uit het NO en wordt hiermee rekening gehouden bij het wel of niet aanspreken van personen voor saneringsonderzoek en sanering.

1.4 Voorkeursvolgorde

Het komt voor dat er meerdere personen zijn aan te spreken (een bevel kunnen krijgen) voor bodemonderzoek en sanering. De Wbb geeft geen volgorde aan waarin deze personen aangesproken zouden moeten worden. Tijdens de parlementaire behandeling is destijds wel een voorkeursvolgorde aangegeven, die in deze notitie op hoofdlijnen wordt gevolgd. Wij kijken primair of er een veroorzaker is die kan worden aangesproken. Daarbij is niet vereist dat het instrumentarium eerst tegen de veroorzaker is ingezet, voordat de eigenaar of erfpachter wordt aangesproken.

1.5 Reikwijdte notitie

Deze notitie geldt voor de provincie Noord-Holland met uitzondering van het grondgebied van de rechtstreekse gemeenten. Zij stellen zelf het bevelsbeleid vast

voor hun grondgebied. Voor de overige gemeenten (programma- en notitiegemeenten) in Noord-Holland geldt het bevelsbeleid dat is neergelegd in deze notitie.

Soort bevelen

Zoals hiervoor al is opgemerkt gaat deze notitie uitsluitend in op de onderzoeks- en saneringsbevelen van de artikelen 43 t/m 46 Wbb (inclusief bevelen tot het treffen van tijdelijke beveiligingsmaatregelen).

Milieuhygiënische situatie

De onderzoeks- en saneringsbevelen van de artikelen 43 t/m 46 Wbb kunnen alleen worden gegeven indien sprake is van een bodemverontreiniging die (vermoedelijk) ernstig is en waarbij (vermoedelijk) het saneringscriterium wordt overschreden.

Landbodem

Deze notitie heeft betrekking op verontreinigingen van de landbodem, met uitzondering van verontreinigingen van kust of oever van oppervlaktewater die gevolgen hebben voor de waterbodem. Deze laatste categorie valt onder de saneringsregeling voor waterbodems. Waterbodemverontreinigingen vallen buiten de reikwijdte van deze notitie.

Nieuwe gevallen van bodemverontreiniging

Deze notitie heeft in beginsel betrekking op verontreinigingen die vóór 1987 zijn ontstaan. Bodemverontreiniging, die na 1 januari 1987 is ontstaan (nieuw geval), valt immers onder de zogenaamde zorgplicht van artikel 13 Wbb (en voor zover sprake is van een ongewoon voorval, art. 30 Wbb). De veroorzaker van een dergelijke verontreiniging is verplicht de gehele verontreiniging te verwijderen, dan wel de verontreiniging of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken (multifunctioneel saneren). Er zijn echter situaties denkbaar dat de veroorzaker van zo'n verontreiniging niet kan worden achterhaald. Op die situaties verklaren wij de beleidsregels van de hoofdstukken 3 en 4 van overeenkomstige toepassing. De saneringsdoelstelling blijft echter het multifunctioneel saneren. Zie verder hoofdstuk 5.

Textielreinigingsbranche en kleiduvenschietbanen

In beide branches vindt overleg plaats tussen het ministerie van VROM en de branche, welk overleg waarschijnlijk leidt tot een convenant. Bij het uitvoeren van het beleid t.a.v. bevelen zal zoveel mogelijk rekening worden gehouden met deze ontwikkelingen.

1.6 Toekomstige regelgeving ten aanzien van bedrijfsterreinen

Op 11 juni 2001 is het 'Convenant bodemsanering bedrijfsterreinen' getekend. Mede op grond hiervan wordt de Wbb en daarop gebaseerde regelgeving aangepast of uitgebreid en in de overgangperiode tot inwerkingtreding daarvan wordt interimbeleid gevoerd. De toekomstige wijziging van wet- en regelgeving zal

betrekking hebben op de sanering van in gebruik zijnde bedrijfsterreinen, voor zover deze ernstig verontreinigd zijn en sanering noodzakelijk is, hetzij om maatschappelijke, hetzij om milieuhygiënische redenen. De hoofdlijnen van de regeling zijn dat eigenaren of erfpachters van een bedrijfsterrein dat als zodanig in gebruik blijft een verplichting hebben om te saneren die rechtstreeks uit de wet voortvloeit. Daartegenover staat een aanspraak op een bijdrage van de overheid in de kosten indien zij aan de voorwaarden voldoen. De hoogte van die bijdrage, uit te drukken in een percentage van de kosten, zal afhangen van de omstandigheden van het betreffende geval. Tegenover een aanspraak op een bijdrage van de overheid zal o.a. een verplichting van de betreffende bedrijven bestaan om uiterlijk op het tijdstip, dat is aangegeven in de beschikking van het bevoegde gezag omtrent ernst en spoedeisendheid van de sanering, te beginnen met saneren. Bovengenoemde saneringsplicht die rechtstreeks op basis van de wettelijke bepaling kan worden gehandhaafd, zal in de plaats komen van het huidige saneringsbevel. Het bevel blijft wel mogelijk voor de onderzoeksfase. Tijdens de overgangperiode is het verlenen van een bijdrage onder voorwaarden mogelijk. De provincie Noord-Holland heeft hiervoor de verordening 'Deelverordening subsidie Bodemsanering Bedrijfsterreinen Noord-Holland 2003' vastgesteld om een grondslag te hebben voor het verlenen van de bijdrage (door middel van een subsidiebeschikking). Voor het juridisch afdwingen van de sanering dient tijdens de overgangperiode nog gebruik te worden gemaakt van het saneringsbevel. Na de inwerkingtreding van de wijzigingen in de Wbb is een saneringsbevel voor eigenaren en erfpachters van in gebruik zijnde en blijvende bedrijfsterreinen dus niet meer aan de orde, maar volgt de saneringsplicht direct uit de wet. Het bevelsbeleid zal dan niet meer relevant zijn voor eigenaren en erfpachters van in gebruik zijnde en blijvende bedrijfsterreinen die immers onder de genoemde saneringsplicht vallen.

1.7 Kostenverhaal

Indien overheidsbudget wordt ingezet voor onderzoek of sanering en de overheid de kosten achteraf wil verhalen op een veroorzaker of eigenaar is de Staat hiertoe bevoegd (artikel 75, leden 1 en 3 Wbb), maar onder omstandigheden ook de provincie of de gemeente (lid 4). De kosten worden verhaald op de veroorzaker (wegens onrechtmatige daad) of degene die door de sanering ongerechtvaardigd is verrijkt (doorgaans de eigenaar door waardevermindering van het terrein).

Gedurende de periode *voorafgaande aan een sanering* is het belangrijk om het recht om eventueel kosten te verhalen – wegens onrechtmatige daad – op degene die de bodemverontreiniging heeft veroorzaakt niet door verjaring verloren te laten gaan. Hetzelfde geldt gedurende de periode *na uitvoering van een sanering* voor degene die mogelijk onrechtvaardig is verrijkt door de betreffende sanering.

Verjaring van het recht tot kostenverhaal op basis van artikel 75 Wbb kan worden voorkomen door het zenden van een zogenaamde stuitingsbrief of het starten van een juridische procedure. Hierbij dient rekening gehouden te worden met de in het Burgerlijk Wetboek genoemde verjaringstermijnen.

Verjaringstermijn vijf jaar

De overheid dient nadat zij bekend is geworden met de bodemverontreiniging (de schade) en met degene die deze heeft veroorzaakt (de 'dader') binnen 5 jaar de verjaring van de vordering te stuiten. Stuiting wordt bereikt door ofwel binnen 5 jaar een gerechtelijke procedure te starten om de schade te verhalen ofwel door binnen 5 jaar (en opnieuw voor het einde van elke periode van 5 jaar daarna) een zogenaamde stuitingsbrief te verzenden. Stuit de overheid de verjaring niet op tijd, dan verjaart de vordering. Kostenverhaal is dan niet meer mogelijk. Het moment van verkrijgen van de (concept)resultaten van een NO geldt doorgaans als moment waarop er bekendheid bestaat met schade en 'dader'. Dit moment kan echter ook eerder liggen. Het ministerie van VROM (unit kostenverhaal) verstuurt in het algemeen de stuitingsbrieven, tenzij het te verhalen bedrag alleen gemeentelijke of provinciale kosten betreft of de Staat geen gebruik maakt van haar bevoegdheid tot kostenverhaal. De gemeente of provincie kunnen dan zelf hun eigen kosten verhalen.

Verjaringstermijn dertig jaar

De vordering tot kostenverhaal verjaart in ieder geval na verloop van 30 jaar nadat de schade is toegebracht, d.w.z. het moment dat de verontreiniging is veroorzaakt. Indien de verontreiniging is ontstaan door een voortdurende handeling of een opeenvolging van gebeurtenissen, begint deze verjaringstermijn van 30 jaar te lopen op het moment van beëindiging van de handeling of de laatste gebeurtenis. Deze termijn van 30 jaar geldt indien geen bekendheid bestond met de schade en de 'dader'. Als dat wel het geval is, verjaart de mogelijkheid tot kostenverhaal, zoals hiervoor besproken, na een periode van 5 jaar vanaf het moment dat bekendheid bestaat met schade en 'dader'.

De provincie kan (met mandaat van de minister van VROM) kwijting geven van kostenverhaal achteraf door de Staat indien met een veroorzaker of een eigenaar een overeenkomst wordt aangegaan om een bevelsactie af te kopen. Kwijting van kostenverhaal door de overheid betekent dat de overheid geen kostenverhaal meer gaat toepassen (de vordering op de veroorzaker of eigenaar vervalt).

Binnen het ministerie van VROM is de notitie 'Beleid inzake kostenverhaal' opgesteld. Die notitie bevat, in hoofdlijnen, het beleid van het ministerie m.b.t. het kostenverhaal op grond van artikel 75 Wbb. De notitie 'Beleid inzake kostenverhaal' is gepubliceerd in de Staatscourant (nr. 81 van 26 april 2002). De nu voorliggende notitie (onderdeel A) over het bevelsbeleid is

zoveel mogelijk afgestemd met de notitie van VROM inzake kostenverhaal.

1.8 Jurisprudentie

Momenteel is er weinig jurisprudentie (rechterlijke uitspraken) over de inzet van het bevelsinstrumentarium. Voor zover aanwezig heeft die betrekking op onderzoeksbevelen. De provincie Noord-Holland heeft weliswaar een saneringbevel gegeven, maar dit bevel werd niet in rechte aangevochten.

Voor zover er nieuwe jurisprudentie ontstaat, die afwijkt van de beleidsregels die in deze notitie zijn neergelegd, prevaleert – uiteraard – de betreffende jurisprudentie. Dit leidt of kan leiden tot aanpassing van het geformuleerde beleid.

Verder kan jurisprudentie van de burgerlijke rechter van invloed zijn op de inhoud van deze notitie. Hier kan vooral het kostenverhaal wegens ongerechtvaardigde verrijking worden genoemd. Bij dit kostenverhaal, voor zover dat is gericht tegen de eigenaar van een gesaneerd terrein, wordt met hetzelfde begrip '(on)schuldige' eigenaar als bedoeld in artikel 46 Wbb gewerkt.

1.9 Bevelsmogelijkheden per fase

Bevelen NO kunnen blijkens de wettelijke regeling van de Wbb worden gegeven aan de veroorzaker van de verontreiniging, de eigenaar/erfpachter van het verontreinigde terrein en verder degene die een zakelijk of een persoonlijk recht heeft op dat terrein en het terrein bedrijfsmatig gebruikt of heeft gebruikt.

Bevelen tot het treffen van tijdelijke beveiligingsmaatregelen kunnen worden gegeven aan dezelfde partijen als het bevel NO.

Bevelen SO kunnen worden gegeven aan de veroorzaker en de eigenaar/erfpachter.

Saneringsbevelen kunnen worden gegeven aan de veroorzaker en de niet-onschuldige eigenaar. Blijkens art. 46 lid 1 Wbb is de eigenaar onschuldig indien hij aantoonbaar dat hij:

- geen duurzame rechtsbetrekking heeft gehad met de veroorzaker;
- geen (in)directe betrokkenheid heeft bij de veroorzaking;
- op het moment dat hij het grondgebied verkreeg niet op de hoogte was en redelijkerwijs niet op de hoogte had kunnen zijn (wetenschap) van de bodemverontreiniging.

De begrippen duurzame rechtsbetrekking, betrokkenheid en wetenschap worden nader toegelicht in hoofdstuk 7 Begrippen en definities.

De hiervoor weergegeven wettelijke bevelsmogelijkheden worden nader ingevuld door de beleidsregels in de hoofdstukken 2 tot en met 4.

De hier genoemde onderzoeks- en saneringsbevelen kunnen alleen worden gegeven indien sprake is van een bodemverontreiniging die (vermoedelijk) ernstig is en waarbij (vermoedelijk) het saneringscriterium wordt overschreden.

1.10 Overige opmerkingen

Voor de volledigheid merken wij op dat degene die op eigen initiatief handelingen verricht met verontreinigde grond (bijvoorbeeld in het kader van een bouwplan) hiervoor zelf de kosten draagt. Het maakt daarbij niet uit of men wel of niet kan worden aangesproken o.g.v. het juridisch instrumentarium. Indien men handelingen verricht met verontreinigde grond moet hiervan in de meeste gevallen melding worden gedaan bij het bevoegd gezag Wbb en moet meestal een saneringsplan ter instemming aan het bevoegd gezag Wbb worden voorgelegd.

Waar in de hoofdstukken 2 en 3 wordt gesproken van compensatie door het bevoegd gezag, moet hierbij de kanttekening worden gemaakt dat deze compensatie ten laste komt van het ISV-budget van programma-gemeenten voorzover de compensatie betrekking heeft op locaties in het stedelijk gebied van programma-gemeenten. Uiteraard stemmen de provincie en de programmagemeente dit in voorkomende gevallen met elkaar af.

In deze notitie wordt alvast uitgegaan van de termen spoedeisendheid van de sanering en saneringscriterium die invulling zullen krijgen in de gewijzigde Wbb en daarop gebaseerde regelgeving (inwerkingtreding verwacht najaar 2005). Tot de wijzigingen in de Wbb zijn doorgevoerd moet hiervoor in de plaats echter het begrip 'saneringsurgentie' worden gelezen (urgentie om het geval te saneren, huidige art. 37 Wbb). In beide gevallen wordt hiermee bedoeld dat sanering op korte termijn noodzakelijk is vanwege de risico's voor mens, plant of dier als gevolg van blootstelling aan de ter plaatse aanwezige bodemverontreiniging of als gevolg van verspreiding van de verontreinigende stoffen.

Hoofdstuk 2. Beleidsregels ten aanzien van de veroorzaker

Wettelijke regeling: Een veroorzaker kan een bevel nader onderzoek (NO), saneringsonderzoek (SO), tijdelijke beveiligingsmaatregelen (TBM) en een saneringsbevel krijgen

NO/SO

1 *Beleid t.a.v. bevel NO aan veroorzaker bij verontreiniging die vóór 1 januari 1975 is ontstaan.*

Het bevel NO kan worden gegeven aan de veroorzaker. Indien de verontreiniging in zijn geheel vóór 1 januari 1975 is ontstaan, wordt geen bevel NO gegeven aan de veroorzaker, tenzij hij eigenaar of erfpachter is van het verontreinigde terrein of indien de veroorzaker in materiële zin voldoet aan de criteria van artikel 75 lid 6

Wbb. Het bevoegd gezag kan besluiten de veroorzaker te compenseren indien het achterwege laten daarvan tot onevenredig nadeel zou leiden. Indien de veroorzaker voldoet aan de criteria van art. 75 lid 6 Wbb wordt geen compensatie aangeboden.

2 *Beleid t.a.v. bevel NO aan veroorzaker bij verontreiniging die deels (voor meer dan 20%) vóór 1 januari 1975 is ontstaan.*

Indien de verontreiniging deels vóór en deels na 1975 is ontstaan, kan een bevel NO worden gegeven aan de veroorzaker. Het bevoegd gezag kan besluiten hem deels te compenseren voor de kosten. Die compensatie kan pro rata temporis worden berekend. Indien de veroorzaker in materiële zin voldoet aan de criteria van art. 75 lid 6 wordt hem geen compensatie aangeboden. Indien de veroorzaker tevens eigenaar is, blijft compensatie in beginsel eveneens achterwege, tenzij dat zou leiden tot onevenredig nadeel.

3 *Beleid t.a.v. bevel NO aan veroorzaker bij verontreiniging die geheel of grotendeels (voor 80% of meer) na 1 januari 1975 is ontstaan.*

Indien de verontreiniging geheel of grotendeels (voor 80% of meer) na 1 januari 1975 is ontstaan, kan aan de veroorzaker een bevel NO worden gegeven, zonder dat hem compensatie wordt aangeboden. Los van de vraag of hij al dan niet eigenaar is van het terrein.

4 *Beleid t.a.v. bevel NO aan veroorzaker indien periode waarin verontreiniging is ontstaan niet bekend is.*

Indien niet vaststaat wanneer de verontreiniging is veroorzaakt (meestal is een NO nodig om hierover duidelijkheid te verschaffen) kan een bevel NO aan de veroorzaker worden gegeven.

5 *Beleid t.a.v. omvang van het bevel NO aan veroorzaker.*

Het bevel aan de veroorzaker strekt tot onderzoek naar het hele geval van bodemverontreiniging.

6 *De beleidsregels 1 t/m 5 zijn van overeenkomstige toepassing op het bevel SO.*

TBM

7 *De beleidsregels 1 t/m 5 zijn van overeenkomstige toepassing op het bevel TBM.*

Sanering

8 *Beleid t.a.v. saneringsbevel aan veroorzaker bij verontreiniging die geheel vóór 1 januari 1975 is ontstaan.*

Indien de veroorzaker de bodemverontreiniging in zijn geheel vóór 1 januari 1975 heeft veroorzaakt, wordt hem geen saneringsbevel gegeven. Tenzij hij eigenaar of erfpachter is van het verontreinigde terrein of als hij voldoet aan de criteria van art. 75 lid 6 Wbb.

Het bevoegd gezag kan besluiten de veroorzaker te compenseren voor de kosten. Indien het bevoegd gezag daartoe besluit, moeten op de compensatie de waarde-stijging van het terrein als gevolg van sanering en even-

tuele andere voordelen (zoals samenlopende kosten) in mindering worden gebracht. Indien de veroorzaker voldoet aan de criteria van art. 75 lid 6 Wbb wordt hem geen compensatie aangeboden.

Toelichting:

Slechts op het punt van verrekening van de waarde-stijging wijken beleidsregels 8 en 9 m.b.t. de sanerings-fase af van de onderzoeksfase. Dit is een gevolg van het feit dat de waardestijging eerst intreedt wanneer is gesaneerd; onderzoek heeft als zodanig geen effect op de waarde van het terrein. In het kostenverhaal op grond van ongerechtvaardigde verrijking is uitgangspunt dat de eigenaar, die zijn terrein heeft vervuild, de waardestijging als gevolg van sanering door de overheid moet afdragen. Die lijn is hier doorgetrokken.

9 *Beleid t.a.v. saneringsbevel aan veroorzaker bij verontreiniging die deels (meer dan 20%) vóór 1 januari 1975 is ontstaan.*

Indien de veroorzaker bodemverontreiniging deels vóór en deels na 1 januari 1975 heeft veroorzaakt, kan hem een saneringsbevel worden gegeven. Het bevoegde gezag kan besluiten hem deels te compenseren voor de kosten. De compensatie kan pro rata temporis worden berekend. Eventuele voordelen, zoals waardestijging van het terrein (voor zover de veroorzaker tevens eigenaar is van het terrein), samenlopende kosten e.d. worden in mindering gebracht op de compensatie. Indien de veroorzaker voldoet aan de criteria van art. 75 lid 6 Wbb wordt hem geen compensatie aangeboden.

10 *Beleid t.a.v. saneringsbevel aan veroorzaker bij verontreiniging die geheel of grotendeels (voor 80% of meer) na 1 januari 1975 is ontstaan.*

Indien de veroorzaker bodemverontreiniging geheel of grotendeels (voor 80% of meer) na 1 januari 1975 heeft veroorzaakt, kan het bevoegde gezag hem een saneringsbevel geven. Daarbij maakt het geen verschil of de veroorzaker al dan niet eigenaar is van het verontreinigde terrein. In deze gevallen wordt geen compensatie aangeboden.

11 *Beleid t.a.v. de omvang van het saneringsbevel.*

Het saneringsbevel strekt tot de sanering van het hele geval van ernstige bodemverontreiniging.

Hoofdstuk 3 Beleidsregels t.a.v. de eigenaar/erfpachter/gebruiker van het verontreinigde terrein

Onder gebruiker wordt hier verstaan degene die een zakelijk of een persoonlijk recht heeft (gehad) op het verontreinigde terrein en het terrein bedrijfsmatig gebruikt of heeft gebruikt. Waar in het vervolg van de notitie de eigenaar wordt genoemd, wordt ook de erfpachter bedoeld.

Wettelijke regeling: de eigenaar en gebruiker kunnen een bevel nader onderzoek (NO) en tijdelijke beveiligingsmaatregelen (TBM) krijgen. De eigenaar (ongeacht of deze onschuldig is of niet) kan een bevel saneringsonderzoek (SO)

krijgen, terwijl de 'niet-onschuldig' eigenaar een saneringsbevel kan krijgen.

Op grond van artikel 46 lid 1 Wbb is de eigenaar onschuldig indien hij aantoonbaar dat hij:

- geen duurzame rechtsbetrekking heeft gehad met de veroorzaker;
- geen (in)directe betrokkenheid heeft bij de veroorzaking;
- op het moment dat hij het grondgebied verkreeg niet op de hoogte was en redelijkerwijs niet op de hoogte had kunnen zijn (wetenschap) van de bodemverontreiniging.

De begrippen duurzame rechtsbetrekking, betrokkenheid en wetenschap worden nader toegelicht in hoofdstuk 7 Begrippen en definities.

12 *Beleid t.a.v. de eigenaar of gebruiker, die tevens veroorzaker is.*

De eigenaar of gebruiker die tevens de veroorzaker is, valt onder de regels zoals die zijn aangegeven voor de veroorzaker. Zie hoofdstuk 2.

NO/SO

13 *Beleid t.a.v. bevel NO aan de eigenaar, die geen veroorzaker is.*

Aan de eigenaar, ongeacht of deze onschuldig is of niet, kan een bevel NO worden gegeven. De eigenaar heeft in beginsel geen aanspraak op een bijdrage in de kosten. Het is immers ook zijn belang om de omvang van de verontreiniging op zijn perceel te kennen. Het bevoegde gezag kan niettemin besluiten compensatie aan te bieden indien het achterwege laten daarvan – gegeven de omstandigheden van het betreffende geval – onevenredig nadelig zou uitpakken (evenredigheidsbeginsel).

14 *Beleid t.a.v. bevel NO aan de gebruiker, die geen veroorzaker is.*

Ten aanzien van de gebruiker geldt in versterkte mate dat sprake kan zijn van compensatie in de onderzoekskosten, mits de gebruiker 'onschuldig' is (dat betekent in dit geval dat hij geen veroorzaker is, niet betrokken was bij het ontstaan van de verontreiniging en ten tijde van het verkrijgen van het gebruiksrecht niet wist of had kunnen weten dat het terrein was verontreinigd etc.). Het ligt dan echter meer in de rede om aan de eigenaar een bevel op te leggen.

15 *Beleid t.a.v. de omvang van het onderzoeksbevel aan de eigenaar of de gebruiker die geen veroorzaker is.*

Het bevel strekt in beginsel tot onderzoek van het terrein van de eigenaar/het terrein dat door de gebruiker wordt gebruikt.

Indien de verontreiniging perceeloverschrijdend is en al vaststaat waar de bron van de verontreiniging zich bevindt of bevond (bronperceel bekend):

De eigenaar van het bronperceel kan een bevel NO krijgen voor het gehele geval van verontreiniging (dus ook buiten de terreingrenzen). Een eigenaar van een niet-bronperceel kan uitsluitend een bevel NO krijgen

voor de verontreiniging in de grond (niet voor verontreiniging in het grondwater). Dit laatste geldt echter niet indien de eigenaar een duurzame rechtsbetrekking met de veroorzaker heeft gehad of betrokkenheid heeft gehad bij de veroorzaking. Een zodanige eigenaar kan wel een bevel NO krijgen voor het grondwater van zijn niet-bronperceel.

De eigenaar heeft in beginsel geen aanspraak op een bijdrage in de kosten. Het bevoegd gezag kan niettemin besluiten compensatie aan te bieden indien het achterwege laten daarvan – gegeven de omstandigheden van het betreffende geval – onevenredig nadelig zou uitpakken (evenredigheidsbeginsel). Indien de verontreiniging perceelsoverschrijdend is en onduidelijk is waar de bron van de verontreiniging zich bevindt of bevond (bronperceel onbekend), dan kan het bevoegd gezag meerdere eigenaren/gebruikers tegelijk een bevel NO geven voor hun eigen terrein (t.a.v. grond en grondwater). Of het bevoegd gezag kan gedeeltelijke compensatie (voor het deel buiten het eigen terrein) aanbieden.

16 *De beleidsregels 13 en 15 zijn van overeenkomstige toepassing op het bevel SO, met de kanttekening dat geen bevel SO wordt gegeven aan de eigenaar die geen veroorzaker is, indien het voor het bevoegd gezag op voorhand duidelijk is dat de eigenaar onschuldig is en deze geen saneringsbevel kan krijgen. De bewijslast hiervan ligt bij de eigenaar.*

TBM

17 *De beleidsregels 13 t/m 15 zijn van overeenkomstige toepassing op het bevel TBM.*

Sanering

18 *Beleid t.a.v. de eigenaar en het begrip 'duurzame rechtsbetrekking'.*

Degene, die een duurzame rechtsbetrekking heeft (gehad) met de veroorzaker wordt als niet-enschuldig eigenaar aangemerkt, indien de rechtsbetrekking ingrijpen in de bedrijfsvoering van de veroorzaker mogelijk maakt(e) en de rechthebbende redelijkerwijs op de hoogte was (is) of had kunnen zijn van de activiteiten van de veroorzaker, die tot bodemverontreiniging hebben geleid. Indien de rechtsbetrekking is geëindigd en de veroorzaker op grond daarvan had kunnen worden aangesproken tot herstel in de oude toestand, wordt de eigenaar eveneens als niet-enschuldig aangemerkt. Het aanbieden van compensatie ligt in deze gevallen niet in de rede tenzij dat zou leiden tot onevenredig nadeel. De eigenaar als hier bedoeld zal in ieder geval de waardevermindering als gevolg van sanering zelf moeten dragen.

19 *Beleid t.a.v. de eigenaar en wetenschap bij verkrijging.* De eigenaar die ten tijde van verkrijging wist of kon weten dat het terrein was verontreinigd (wetenschap), is niet-enschuldig. De vraag is wat het moment van verkrijging is. Bij een 'gemiddelde' eigendomsverkrijging is sprake van 2 momenten: koop en levering. Bepalend

is de wetenschap op het moment van levering, die leidt tot eigendomsverkrijging. De eigenaar, die op het moment van koop niet wist of kon weten dat het terrein was verontreinigd, maar bij de levering wél is niet-enschuldig. (Dit is alleen anders als bewezen kan worden dat de koper, nadat hij bekend is geworden met de verontreiniging, getracht heeft de koopovereenkomst te ontbinden en daar niet in is geslaagd.)

Voorts geldt een uitzondering indien de verkrijger op een eerder moment een aanmerkelijk financieel belang heeft gekregen in de onderneming, die eigenaar is van het terrein. In dat geval is de wetenschap ten tijde van verkrijging van dat belang bepalend.

Het aanbieden van compensatie ligt bij verkrijging met wetenschap niet in de rede tenzij dat zou leiden tot onevenredig nadeel. De eigenaar als hier bedoeld zal in ieder geval de waardevermindering als gevolg van sanering zelf moeten dragen.

20 *Beleid ten aanzien van de jaartallen van verkrijging en hoedanigheid van verkrijgers. Algemene opmerkingen:*

- Hieronder wordt alleen gekeken of een verkrijger in principe onschuldig of niet-enschuldig is in relatie tot het tijdstip van verkrijging. Indien hij in principe onschuldig is gelet op het tijdstip van verkrijging, kan hij desondanks niet-enschuldig zijn vanwege een duurzame rechtsbetrekking met de veroorzaker (beleidsregel 18), en/of omdat hij zelf veroorzaakt heeft (beleidsregel 12) of anderszins betrokken was bij de veroorzaking.
- Voor een eigenaar-bewoner geldt onder voorwaarden een uitzonderingspositie. Zie hiervoor ook de beleidsregels 22a t/m 22c.
- de verkrijging kan op diverse wijzen plaatsvinden bijvoorbeeld door middel van koop of door verkrijging door een legataris.

Algemeen:

Verkrijging vóór 1 januari 1975: de eigenaar is onschuldig, ook al wist hij op het moment van verkrijging dat het terrein was verontreinigd.

Verkrijging tussen 1 januari 1975 en 1 januari 1983: de eigenaar die op het moment van verkrijging wist dat het terrein was verontreinigd, is niet-enschuldig. Verder is de professionele koper, die door eenvoudig onderzoek (bij de gemeente en/of buurtbewoners) kennis had kunnen nemen van bodemverontreiniging, niet-enschuldig. In het algemeen moet het daarbij gaan om verdachte terreinen (met name al dan niet voormalige industrieterreinen).

Verkrijging tussen 1 januari 1983 en 1 januari 1987: de eigenaar die in die periode een verontreinigd terrein heeft verkregen, is niet-enschuldig. Tenzij het een niet-professionele koper betreft die ten tijde van verkrijging niet op de hoogte was van de verontreiniging.

Verkrijging na 1 januari 1987: de eigenaar die na 1 januari 1987 een verontreinigd terrein heeft verkregen, is niet-enschuldig.

T.a.v. asbestverontreinigingen en eigenaar-bewoners gelden andere data: *Bijzondere regels t.a.v. asbestverontreiniging*:

T.a.v. asbest was pas op een later tijdstip algemeen bekend dat de stof door zijn aanwezigheid in de bodem risico's kan opleveren voor mens, plant en dier, waardoor sanering noodzakelijk kan zijn. Voor professionele verkrijgers hebben we daarom aansluiting gezocht bij de datum dat er een totaalverbod op be- en verwerken alle soorten asbest van kracht werd, te weten 1 juli 1993 en voor minder of niet professionele verkrijgers hebben we aansluiting gezocht bij de datum waarop de provincie Noord-Holland streef- en interventiewaarden voor asbest heeft geformuleerd, te weten 10 december 1998.

Verkrijging vóór 1 januari 1987: de eigenaar is onschuldig, ook al wist hij op het moment van verkrijging dat het terrein met asbest was verontreinigd.

Verkrijging tussen 1 januari 1987 en 1 juli 1993: de professionele eigenaar die op het moment van verkrijging wist dat het terrein met asbest was verontreinigd, is niet-onschuldig. De minder of niet professionele eigenaar die in die periode een met asbest verontreinigd terrein heeft verkregen, wordt in beginsel niet aangesproken op sanering.

Verkrijging tussen 1 juli 1993 en 10 dec. 1998: de professionele eigenaar die in die periode een met asbest verontreinigd terrein heeft verkregen, is niet-onschuldig. De minder of niet professionele die op het moment van verkrijging wist dat het terrein met asbest was verontreinigd, is niet-onschuldig.

Verkrijging na 10 dec. 1998: zowel de professionele eigenaar als de minder of niet professionele eigenaar die na 10 december 1998 een met asbest verontreinigd terrein heeft verkregen, is niet-onschuldig.

Bijzondere regels t.a.v. eigenaar-bewoner:

Zie voor asbest het voorgaande.

Verkrijging vóór 1 januari 1987: de eigenaar-bewoner is onschuldig, ook al wist hij op het moment van verkrijging dat het terrein was verontreinigd.

Verkrijging tussen 1 januari 1987 en 1 januari 1995:

- De eigenaar-bewoner die een perceel heeft verkregen met een verontreinigde ophooglaag, is niet-onschuldig. Zie ook richtlijn 22b.
- De eigenaar-bewoner die een verontreinigd perceel – anders dan tengevolge van een huisbrandolietank of een ophooglaag – heeft verkregen, wordt in beginsel aangesproken op sanering, tenzij hij geen wetenschap had of had kunnen hebben bij verkrijging van het terrein. Vanaf 1 januari 1992 wordt eerder uitgegaan van wetenschap vanwege de onderzoeksplicht in het (Nieuw) Burgerlijk Wetboek. Onder voorwaarden geldt een uitzonderingspositie voor eigenaar-bewoners, zie beleidsregel 22c.

Verkrijging na 1 maart 1993:

De eigenaar-bewoner die een perceel heeft verkregen met een (al dan niet nadien) lekkende huisbrandolietank, is niet-onschuldig. Zie beleidsregel 22a.

Verkrijging na 1 januari 1995:

De eigenaar-bewoner die een verontreinigd perceel heeft verkregen, is niet-onschuldig. Onder voorwaarden geldt een uitzonderingspositie voor eigenaar-bewoners, zie beleidsregel 22c.

21 *Beleid t.a.v. de omvang van het saneringsbevel aan de niet-onschuldig eigenaar die geen veroorzaker is.*

Het saneringsbevel tegen de eigenaar is in beginsel beperkt tot het eigen terrein.

Indien de verontreiniging perceelsoverschrijdend is: De eigenaar van het bronperceel kan een saneringsbevel krijgen voor het gehele geval van verontreiniging (dus ook buiten de terreingrenzen). Een eigenaar van een niet-bronperceel kan uitsluitend een saneringsbevel krijgen voor de verontreiniging in de grond (niet voor verontreiniging in het grondwater). Dit laatste geldt echter niet indien de eigenaar een duurzame rechtsbetrekking met de veroorzaker heeft gehad of betrokkenheid heeft gehad bij de veroorzaking. Een zodanige eigenaar kan wel een saneringsbevel krijgen voor het grondwater van zijn niet-bronperceel.

De eigenaar heeft in beginsel geen aanspraak op een bijdrage in de kosten. Het bevoegd gezag kan niettemin besluiten compensatie aan te bieden indien het achterwege laten daarvan – gegeven de omstandigheden van het betreffende geval – onevenredig nadelig zou uitpakken (evenredigheidsbeginsel).

Hoofdstuk 4 Beleidsregels ten aanzien van eigenaar-bewoner en erfgenamen

Eigenaar-bewoner

22a *Beleid ten aanzien van huisbrandolietank**.

De eigenaar-bewoner kan een bevel nader onderzoek (NO), saneringsonderzoek (SO) en tijdelijke beveiligingsmaatregelen (TBM) krijgen t.a.v. een verontreiniging tengevolge van een (voormalige) huisbrandolietank op zijn perceel met inachtneming van de beleidsregels 13, 15, 16, 17. De eigenaar-bewoner wordt aangemerkt als veroorzaker en kan een saneringsbevel krijgen indien:

- hij een tank heeft geïnstalleerd (of laten installeren) die later is gaan lekken;
- indien de tank heeft gelekt in de periode dat hij er gebruik van heeft gemaakt;
- als hij heeft nagelaten de tank, na gebruik, te verwijderen of anderszins op veilige wijze definitief onklaar te maken.

Indien de bewoner een huis met (voormalige) huisbrandolietank heeft verkregen na 1 maart 1993 en deze tank bodemverontreiniging heeft veroorzaakt, wordt hij als een niet-onschuldig eigenaar aangemerkt en kan hij om die reden een saneringsbevel krijgen.

* Ingevolge het Besluit opslaan in ondergrondse tanks (BOOT) 1998, moet een niet meer in gebruik zijnde ondergrondse tank in principe worden verwijderd,

waarbij een onderzoek naar eventuele verontreiniging moet worden gedaan. De gemeente is bevoegd gezag BOOT 1998.

22b Beleid ten aanzien van een perceelsgebonden ophooglaag.

De eigenaar-bewoner kan een bevel NO, SO en TBM krijgen voor verontreiniging tengevolge van de door hem of vorige eigenaren aangebrachte ophooglaag op zijn perceel met inachtneming van de beleidsregels 13, 15, 16, 17.

De eigenaar-bewoner kan een saneringsbevel krijgen indien hij zelf de ophooglaag heeft aangebracht of heeft laten aanbrengen, dan wel indien hij op de hoogte was dat de ophooglaag verontreinigd was bij verkrijging van het perceel. Hij wordt als niet-onschuldig beschouwd indien hij het perceel na 1 januari 1987 heeft verkregen (voor asbestverontreiniging gelden de specifieke data voor asbest, zie beleidsregel 20).

22c Beleid ten aanzien van overige verontreinigingen (niet afkomstig van huisbrandolietank of perceelsgebonden ophooglaag).

De eigenaar-bewoner die tevens veroorzaker is, valt onder de regels zoals die zijn aangegeven voor de veroorzaker. Zie hoofdstuk 2.

Een eigenaar-bewoner (geen veroorzaker) kan een bevel NO krijgen met inachtneming van de beleidsregels 13 en 15.

Een eigenaar-bewoner (geen veroorzaker) kan een bevel SO, TBM en (indien niet-onschuldig eigenaar) een saneringbevel krijgen met inachtneming van de beleidsregels 16 t/m 21.

Geen saneringsbevel kan worden gegeven aan de onschuldig eigenaar. Hiervan is sprake indien de eigenaar-bewoner aantoont dat hij:

- geen duurzame rechtsbetrekking heeft gehad met de veroorzaker;
- geen (in)directe betrokkenheid heeft bij de veroorzaking;
- op het moment dat hij het grondgebied verkreeg niet op de hoogte was en redelijkerwijs niet op de hoogte had kunnen zijn (wetenschap) van de bodemverontreiniging. Indien hij wel wetenschap heeft kan eventueel sprake zijn van de uitzondering die hieronder wordt genoemd;

Voor een nadere invulling van wetenschap bij verkrijging voor eigenaar-bewoners, zie beleidsregel 20.

Voor eigenaar-bewoners geldt de volgende uitzondering:

Er wordt afgezien van een bevel NO, SO, TBM en een saneringsbevel ten aanzien van een eigenaar-bewoner, ook al is deze op het moment van de verkrijging op de hoogte of had hij redelijkerwijs op de hoogte kunnen zijn van de verontreiniging op zijn perceel (wetenschap), indien hij voldoet aan de volgende criteria van de

Kamernotitie ongerecht-vaardigde verrijking (van 8 juni 1994, TK 1993-1994, 22727, nr.11):

Vervolg 22c

- a De verontreiniging is niet gerelateerd aan het betrokken perceel oftewel het perceel is geen bronperceel.
- b De verkrijger is, en de vervreemder en diens rechtsvoorganger(s) waren binnen redelijke termijn eigenaar, erfpachter of opstalhouder van een woning en gebruikt(e) de onroerende zaak voor bewoning voor zichzelf en zijn huisgenoten of voor familieleden in de eerste graad.
- c Betrokkene is voor het overige 'onschuldig' (afgezien van wetenschap), hetgeen betekent dat hij:
 - niet direct of indirect is betrokken bij de veroorzaking van de verontreiniging en
 - geen duurzame rechtsbetrekking heeft (gehad) met de veroorzaker.

Bovendien heeft hij in overeenstemming gehandeld met zijn schadebeperkingsplicht door schadebeperkende maatregelen te nemen.

- d De verkrijger heeft het recht op de woning tegen een redelijke prijs verkregen. Overeenkomstig art. 56 WBB wordt hieronder verstaan een prijs die tot stand komt bij een koop in het vrije commerciële verkeer tussen redelijk handelende partijen, waarbij de verontreiniging van de bodem buiten beschouwing blijft. Indien geen prijs in contanten is betaald maar een andere of geen enkele tegenprestatie is geleverd (bijvoorbeeld ruil, schenking of legaat) zal de term 'redelijke prijs' zoveel mogelijk analoog worden uitgelegd.

Erfgenamen

23 Beleid ten aanzien van erfgenamen

Deze beleidsregel ziet op verkrijging onder algemene titel door erfopvolging.

Een bevel nader onderzoek (NO), saneringsonderzoek (SO) of tijdelijke beveiligingsmaatregelen (TBM) dat aan onschuldige eigenaren kan worden gegeven kan (al dan niet met de mogelijkheden tot het aanbieden van compensatie) ook aan de erfgenaam (erfgenamen) die een terrein heeft geërfd worden gegeven (zie hoofdstuk 3). Indien de erfgenaam zelf (mede) veroorzaker was kan hij op die grond een bevel NO, SO of TBM of een saneringsbevel krijgen (zie hoofdstuk 2).

Indien jegens de erflater in verband met de bodemverontreiniging reeds bestuursdwang was toegepast of een dwangsom(men) was (waren) opgelegd, komen de in het kader van die bestuursdwang gemaakte kosten en de reeds verbeurde dwangsom(men) als een schuld ten laste van de erfenisboedel. Indien de erfgenamen de erfenis aanvaarden, heeft het tot handhaving bevoegde bestuursorgaan een vordering ter hoogte van deze schuld op de erfgenamen. De vordering blijft beperkt tot de omvang van de erfenisboedel, tenzij de erfgenaam

zelf (mede) veroorzaker was dan wel anderszins betrokken was bij de veroorzaking.

De erflater was veroorzaker

De erfgenaam erft niet een persoonlijke hoedanigheid van veroorzaker over van de erflater.

De erflater was onschuldig eigenaar

Een erfgenaam die wist of had kunnen weten van de verontreiniging bij aanvaarding van de nalatenschap kan worden aangemerkt als niet-onschuldig eigenaar, aangezien hij bij de aanvaarding op de hoogte was of had kunnen zijn van de verontreiniging. We willen echter niet dat de erfgenaam daardoor in een slechtere positie komt dan de erflater. Daarom bepalen wij dat indien de erflater onschuldig was, de erfgenaam ook als onschuldig wordt beschouwd (tenzij de erfgenaam zelf (mede) veroorzaker was dan wel anderszins betrokken was bij de veroorzaking).

De erflater was niet-onschuldig eigenaar

Was de erflater niet-onschuldig eigenaar, dan is de wetenschap van de erfgenaam met betrekking tot de verontreiniging bij aanvaarding van de nalatenschap wél van belang voor de aansprakelijkheid van de erfgenaam (naast de vraag of de erfgenaam zelf veroorzaker was dan wel anderszins betrokken was bij de veroorzaking). De omvang van de aansprakelijkheid van de erfgenaam blijft beperkt tot de omvang van de erfenisboedel, tenzij de erfgenaam zelf (mede) veroorzaker was dan wel anderszins betrokken was bij de veroorzaking.

Hoofdstuk 5 Beleid ten aanzien van nieuwe gevallen van bodemverontreiniging

Deze notitie heeft in beginsel betrekking op gevallen van bodemverontreiniging die vóór 1 januari 1987 zijn ontstaan. Bodemverontreiniging, die na 1 januari 1987 is ontstaan (nieuw geval), valt immers onder de zogenaamde zorgplicht van artikel 13 Wbb (en voor zover sprake is van een ongewoon voorval, art. 30 Wbb). De veroorzaker van een dergelijke verontreiniging is verplicht de gehele verontreiniging te verwijderen, dan wel de verontreiniging of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken (herstelplicht, multifunctionele sanering).

Voor situaties waarin de veroorzaker van een nieuw geval van bodemverontreiniging niet kan worden achterhaald, verklaren wij de beleidsregels van de hoofdstukken 3 en 4 van deze notitie van overeenkomstige toepassing alsmede de relevante bepalingen t.a.v. melding, bevelen, saneringsplan, etc. in hoofdstuk IV van de Wbb. De saneringsdoelstelling (art. 38 Wbb) stellen wij in dergelijke gevallen vast op multifunctioneel saneren, aangezien het de bedoeling van de wetgever is geweest een herstelplicht in te voeren voor alle verontreiniging die na 1987 is veroorzaakt. Slechts in uitzonderingsgevallen, indien naar het oordeel van het bevoegd gezag de omstandigheden – die door de saneerder, niet zijnde de veroorzaker onder de aandacht

moeten worden gebracht – daartoe aanleiding geven, kan een functiegerichte en kosteneffectieve sanering worden toegestaan (conform het BEVER-beleid).

Hoofdstuk 6 Afkoop bevelsactie

Artikel 46 van de Wbb maakt het mogelijk voor de veroorzaker en de eigenaar (en erfpachter) om het krijgen van een saneringsbevel te voorkomen door aan het bevoegd gezag een bedrag te betalen dat overeenkomt met de kosten van sanering van het deel van de verontreiniging waarbij hij is betrokken. In geval van weinig financiële draagkracht gaat het om een bijdrage die gelet op de beperkte draagkracht redelijk is. Het voorgaande noemen wij afkoop van de bevelsactie.

De wet gaat er daarbij vanuit dat de veroorzaker of de eigenaar (hetzij de eigenaar zelf, hetzij de veroorzaker met wie hij een duurzame rechtsbetrekking had) niet in overwegende mate betrokken mag zijn geweest bij de veroorzaking (dus niet meer dan 50% betrokken). In ons beleid verruimen wij de afkoopmogelijkheid. Onder omstandigheden kan worden afgeweken van het criterium ‘niet in overwegende mate betrokken bij de veroorzaking van de verontreiniging’. Te denken valt aan situaties waarbij particulieren zijn betrokken of ISV-ontwikkelingslocaties. Afkoop is onder omstandigheden ook mogelijk voor de onderzoeksfase. Bij particulieren wordt er rekening mee gehouden dat men een redelijk inkomen (pensioenvoorziening) overhoudt. Hiervoor is een beoordeling van de financiële positie van de betrokkene nodig. De betrokkene zal hiertoe de nodige gegevens moeten overleggen, zodat aan de hand van die gegevens een zo objectief mogelijke beoordeling van de financiële draagkracht kan worden gemaakt.

Eigenaren en erfpachters van in gebruik zijnde en blijvende bedrijfsterreinen moeten in principe zelf zorgen dat hun terrein wordt gesaneerd. Hiervoor kunnen zij eventueel een subsidie op grond van de Bedrijvenregeling krijgen. In geval van draagkrachtproblemen kan een beroep op draagkrachtondersteuning worden gedaan bij het bevoegd gezag. In dat geval moet de eigenaar informatie aanleveren waaruit de draagkracht van het bedrijf kan worden afgeleid. Indien een bedrijf voor draagkrachtondersteuning in aanmerking komt – te beoordelen door het Instituut voor Midden- en Kleinbedrijf (IMK) – blijft de subsidie in handen van de overheid en is de overheid opdrachtgever voor de sanering namens het bedrijf. Ons uitgangspunt is dat een ‘overigens’ gezond bedrijf dat geen bodemverontreiniging (meer) veroorzaakt niet failliet zou mogen gaan aan de kosten van bodemsanering. Hierbij zijn wij echter gebonden aan de Europese regels over staatssteun.

De omgekeerde situatie van afkoop, waarin niet een derde aan de overheid een bedrag betaalt (om een saneringsbevel te voorkomen) maar de overheid een

subsidie aan een derde verstrekt zodat die derde gaat saneren, wordt verder beschreven in het tweede deel van de notitie. Tevens zal daar worden ingegaan op de situatie dat er geen derde kan worden aangesproken voor onderzoek of sanering.

Hoofdstuk 7 Begrippen en definities

BEVER-beleid

BEVER staat voor beleidsvernieuwing bodemsanering. De kern van het BEVER-beleid is het functiegericht en kosteneffectief saneren van (land)bodemverontreiniging die vóór 1987 is veroorzaakt. Het volledig wegnemen van de verontreiniging zodat de bodem geschikt is voor alle functies blijft het streven. Maar de saneerder kan van dit einddoel afwijken en kiezen voor een functiegerichte en kosteneffectieve sanering. Functiegericht betekent dat de bodem geschikt wordt gemaakt voor de beoogde functie. Kosteneffectief houdt in dat de kosten in verhouding staan tot de vrachtverwijdering, maar ook worden meegenomen: de saneringsduur, het ruimtebeslag, de beoogde eindconcentratie, de hinder en het gebruik en de belasting van andere milieucompartimenten. Kiezen voor een andere dan de multifunctionele saneringsvariant (volledig verwijderen) kan echter alleen gemotiveerd, volgens criteria en richtlijnen uitgewerkt in de nota 'Beleidsvernieuwing bodemsanering provincie Noord-Holland' en bij voorkeur in overleg met het bevoegd gezag.

Bevoegd gezag Wbb

In de provincie Noord-Holland zijn de provincie Noord-Holland en de gemeenten Alkmaar, Amsterdam, Haarlem en Zaanstad bevoegd gezag Wbb. Dit volgt uit artikel 88 lid 1 Wbb en de algemene maatregel van bestuur 'Besluit aanwijzing bevoegd gezag gemeenten Wet bodembescherming' op basis van artikel 88 lid 9 Wbb. Het bevoegd gezag Wbb neemt onder andere beschikkingen over de ernst van de verontreiniging en de spoedeisendheid van de sanering en kan onder meer onderzoeks- en saneringsbevelen geven. De uitvoering van bodemonderzoek en – sanering van vangnetgevallen (d.w.z. er zijn geen derden die kunnen worden aangesproken voor onderzoek en sanering) vindt in de meeste gevallen plaats door de gemeenten – ook als die geen bevoegd gezag Wbb zijn.

Indien overheidsbudget wordt ingezet voor onderzoek of sanering en de overheid de kosten achteraf wil verhalen op een veroorzaker of eigenaar is de Staat hiertoe bevoegd (artikel 75, leden 1 en 3 Wbb), maar onder omstandigheden ook de provincie of de gemeente (lid 4). De kosten worden verhaald op de veroorzaker of degene die door de sanering ongerechtvaardigd is verrijkt (doorgaans de eigenaar door waardeinstijging van het terrein).

De provincie kan (met mandaat van de minister van VROM) kwijting geven van kostenverhaal achteraf door de Staat indien met een veroorzaker of een

eigenaar een overeenkomst wordt aangegaan om een bevelsactie af te kopen. Kwijting van kostenverhaal betekent dat men geen kostenverhaal meer gaat toepassen (de vordering op de veroorzaker of eigenaar vervalt).

Bronperceel

Hiervan is sprake indien de bron van de verontreiniging zich bevindt of bevond op het betreffende perceel. Bijvoorbeeld een chemische wasserij stond op perceel A en de verontreiniging in het grondwater ten gevolge van de activiteiten van die chemische wasserij bevindt zich onder perceel A en buurperceel B. Perceel A is bronperceel, perceel B niet. Het onderscheid tussen bronperceel en niet-bronperceel is van belang bij verontreinigingen die perceelsoverschrijdend zijn.

BSB-bedrijf

BSB staat voor bodemsanering in gebruik zijnde bedrijfs-terreinen. Een BSB-bedrijf is een bedrijf dat ofwel zelf behoort tot de risicosectoren wat bodemverontreiniging betreft ofwel gevestigd is op een bedrijfsterrein waar een dergelijk bedrijf heeft gezeten en hierdoor onder de BSB-operatie valt. Het ministerie van VROM is in samenwerking met MKB-Nederland en VNO-NCW in de jaren '90 begonnen met de BSB-operatie, inhoudende een grootscheepse onderzoeks- en saneringsoperatie op bedrijfsterreinen. Veel bedrijven hebben al vrijwillig meegedaan met de onderzoeksfase via de BSB-stichtingen. In artikel 72 van de Wbb is voor het bevoegd gezag de mogelijkheid opgenomen om een verplichting op te leggen tot het verrichten van bodemonderzoek en het overleggen van de resultaten daarvan. Dit is verder uitgewerkt in het Besluit verplicht bodemonderzoek bedrijfsterreinen (VERBOND).

Op grond hiervan kan het bevoegd gezag Wbb aan weigerachtige bedrijven een aanwijzing geven (bevel tot verkennend onderzoek). Voor de vervolgfases staan de reguliere onderzoeks- en saneringsbevelen het bevoegd gezag ter beschikking (artikelen 43 t/m 46 Wbb). Afgesproken is dat het bevoegd gezag zich afzijdig houdt (en dus geen aanwijzing of bevel geeft) zolang de bedrijven zich houden aan de door de betreffende BSB-Stichting gestelde termijnen.

Eigenaar-bewoner

Hieronder wordt verstaan een eigenaar, erfpachter of opstalhouder van een woning die deze gebruikt voor bewoning voor zichzelf en zijn huisgenoten of voor familieleden in de eerste graad.

Geval van ernstige bodemverontreiniging

Er is sprake van een geval van ernstige bodemverontreiniging indien voor tenminste één stof de gemiddelde gemeten concentratie van minimaal 25 m³ bodemvolume in het geval van grondverontreiniging of 100 m³ bodemvolume in het geval van grondwaterverontreiniging, hoger is dan de interventiewaarde.

ISV

Investeringsbudget Stedelijke vernieuwing op basis van de Wet stedelijke vernieuwing. Het ISV is bedoeld om de gemeenten in staat te stellen hun beleid voor stedelijke vernieuwing gestalte te geven. Het gaat om fysieke ingrepen in de woon- en leefomgeving, in wisselwerking met verbeteringen op andere terreinen (sociaal, economisch en op het gebied van veiligheid).

Nader onderzoek

Onderzoek m.b.t. de vraag of een geval van verontreiniging een geval van ernstige verontreiniging is en de vraag of de sanering van de verontreiniging spoedeisend is (overschrijding saneringscriterium). Er is sprake van een geval van ernstige verontreiniging indien voor tenminste één stof de gemiddelde gemeten concentratie van minimaal 25 m³ bodemvolume in het geval van grondverontreiniging of 100 m³ bodemvolume in het geval van grondwaterverontreiniging, hoger is dan de interventiewaarde. Van overschrijding van het saneringscriterium is sprake indien het gebruik van de bodem of de mogelijke verspreiding van de verontreiniging leiden tot zodanige risico's voor mens, plant en dier dat spoedige sanering noodzakelijk is.

Nieuwe gevallen van bodemverontreiniging

Dit zijn bodemverontreinigingen die na 1 januari 1987 zijn veroorzaakt. Op die datum is het zorgplichtartikel in de Wbb opgenomen (thans art. 13 Wbb). De veroorzaker van een dergelijke verontreiniging is verplicht de gehele verontreiniging te verwijderen, dan wel de verontreiniging of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken.

Pro rata temporis

Indien compensatie pro rata temporis wordt gegeven betekent dit dat compensatie plaatsvindt naar verhouding van dat gedeelte van de verontreiniging dat vóór 1 januari 1975 is ontstaan in relatie tot de totale verontreinigingsperiode.

Onschuldig eigenaar

Gelet op artikel 46 lid 1 Wbb, is de eigenaar onschuldig indien hij:

- geen duurzame rechtsbetrekking heeft gehad met de veroorzaker en
- geen (in)directe betrokkenheid heeft gehad bij de veroorzaking en
- op het moment van verkrijging niet op de hoogte was en redelijkerwijs niet op de hoogte had kunnen zijn van de bodemverontreiniging (wetenschap). Bij wetenschap van de verontreiniging speelt de professionaliteit van de verkrijger een rol.

Duurzame rechtsbetrekking

Blijkens de parlementaire geschiedenis van de Wbb valt onder het begrip 'rechtsbetrekking' het volgende te beschouwen:

- zakenrechtelijke verhoudingen, zoals recht van

erfpacht of opstal en verbintenisrechtelijke verhoudingen zoals huur, pacht of gebruiksovereenkomsten, die betrekking hebben op de beschikbaarheid van grond voor de veroorzaker van bodemverontreiniging.

- rechtsbetrekkingen waarmee de besluitvorming bij de veroorzaker kan/kon worden beïnvloed. Het gaat hierbij om de mate van zeggenschap in de onderneming op het moment dat de verontreiniging werd veroorzaakt. Hierbij kan vooral worden gedacht aan bestuurders/groootaandeelhouders;

De rechtsverhouding moet relevant zijn (geweest) voor het ontstaan van de bodemverontreiniging. De mogelijkheid moet bestaan om op grond van de rechtsverhouding de veroorzaking van de bodemverontreiniging te beïnvloeden. Bij de terbeschikkingstelling van grond (de eerste categorie) is dat een gegeven. Bij de tweede categorie moet worden gekeken naar de situatie per geval: hoe groot was de invloed die op de besluitvorming respectievelijk het beleid van de onderneming werd uitgeoefend of kon worden uitgeoefend?

Relevant is het moment waarop de verontreiniging is ontstaan. Indien de verontreiniging vóór 1 januari 1975 is ontstaan zal de mogelijkheid van beïnvloeding in het algemeen hebben ontbroken. In die tijd was bodemverontreiniging immers nog geen of nauwelijks een 'item'. Indien de verontreiniging ná 1 januari 1975 is ontstaan, wordt primair de veroorzaker aangesproken. Als die niet meer bestaat of te achterhalen is moet worden bezien of de eigenaar die een duurzame rechtsbetrekking heeft gehad met de veroorzaker, kan worden aangesproken. Dat hangt af van de omstandigheden, zoals:

- was de eigenaar op de hoogte van de activiteiten van zijn huurder, erfpachter of anderszins?
- bood/boden de overeenkomst/de erfpachtsvoorwaarden de mogelijkheid om gedurende de rechtsbetrekking in te grijpen in de bedrijfsuitoefening?
- wanneer is de rechtsbetrekking geëindigd? Hoe 'later' dat in de tijd is gebeurd, hoe alerter de eigenaar had moeten zijn op de (eventueel) vervuilende activiteiten van zijn huurder/erfpachter. Daarbij rijst dan nog de vraag in hoeverre de voorwaarden van de overeenkomst of anderszins het mogelijk maakten dat herstel in de vorige toestand kon worden gevorderd.

De tweede categorie lijkt in deze van minder belang dan de eerste. Voor zover de eigenaar van het vervuilde terrein tevens bestuurder/aandeelhouder is in de onderneming, die de verontreiniging heeft veroorzaakt, zal in de meeste gevallen (tevens) sprake zijn van een rechtsbetrekking die onder de eerste categorie valt. Zoals een huurovereenkomst tussen de eigenaar en de onderneming, die het terrein gebruikt (of heeft gebruikt).

Betrokkenheid

Betrokken zijn bij bodemverontreiniging is in veel gevallen gelijk te stellen aan het (mede)veroorzaken daarvan. Het verschil tussen de veroorzaker en de 'betrokkene' lijkt dan vooral van taalkundige aard. Het onderscheid kan zin hebben in die gevallen, waar een bepaalde (rechts)persoon strikt juridisch gesproken niet als 'veroorzaker' is aan te merken. Een voorbeeld is de werknemer van het bedrijf dat de verontreiniging heeft veroorzaakt. Die werknemer is strikt genomen geen veroorzaker, maar als hij deel heeft genomen aan de vervuilende activiteiten (of daaraan leiding heeft gegeven), is hij 'betrokken'. Indien hij op enig moment de eigendom verkrijgt van het betreffende terrein, is hij als betrokkene aan te spreken. Overigens zal in een dergelijk geval meestal (tevens) sprake zijn van 'wetenschap' op het moment van verkrijging.

Wetenschap

Het moment van verkrijging en de mate van professionaliteit van de verkrijger zijn relevante factoren voor het antwoord op de vraag in hoeverre men kennis had dan wel behoorde te hebben van de (mate) van verontreiniging. Zie verder de jaartallen in richtlijn 20 en hierina bij professionaliteit van de verkrijger.

Professionaliteit van de verkrijger

De professionaliteit van de verkrijger speelt een rol bij het bepalen van de (veronderstelde) wetenschap van verontreiniging bij verkrijging van een terrein. Bij de bepaling of sprake is van een professionele koper zijn de volgende criteria/omstandigheden van belang:

- het gaat om een koper die een beroep of bedrijf uitoefent;
- de koper is geen particulier of consument;
- de koper beschikt over een bepaalde mate van deskundigheid/vakkennis/bekendheid met de gebruiken in de branche. Het moet dan wel gaan om een branche, waarin een zekere mate van bekendheid met risico's van bodemverontreiniging aanwezig is, of waarin wordt gewerkt met (potentieel) verontreinigende stoffen etc.;
- de koper houdt zich overwegend bezig met één activiteit. De handelaar in onroerend goed – bijvoorbeeld – zal sneller als professionele (ver)koper zijn aan te merken dan een particulier die of een bedrijf dat bij wijze van belegging of ten behoeve van bedrijfsuitbreiding incidenteel een stuk grond koopt;
- de koper ontplooit deze activiteit met een bepaalde frequentie en heeft derhalve ervaring daarin;
- de koper afficheert zich als professionele koper naar buiten;
- de koper is voorzien van deskundige bijstand;
- de koper is een overheidsorgaan. Overheidsorganen zijn naar hun aard als professioneel te beschouwen.

Bovengenoemde criteria zijn niet óf/óf geformuleerd

om in een bepaald geval aan te nemen, dat sprake is van een professionele koper. Evenmin hoeft een koper aan alle criteria tegelijk te voldoen om hem als professionele koper aan te merken. Soms is het voldoen aan één criterium voldoende. Zo wordt een zogenaamde niet-professionele koper vanzelf 'professioneel' als hij is voorzien van deskundige bijstand. Overheidsorganen zijn doorgaans als professioneel aan te merken, los van de omstandigheden van het geval.

Professionele verkrijger

Projectontwikkelaars, institutionele beleggers, gemeenten, (potentieel) bodembedreigende bedrijven die grond verkrijgen van bedrijven uit dezelfde branche, plaatselijk goed bekende (bedrijfsmatige) verkrijgers van verdachte terreinen, makelaars, woningbouwverenigingen.

Minder professionele verkrijger

Kleine bedrijven die grond verkrijgen uit een andere branche en die niet enigszins regelmatig grond aankopen, particulieren die meer dan incidenteel grond aankopen (anders dan voor bewoning).

Niet-professionele verkrijger

Particuliere verkrijgers van woningen voor eigen bewoning of naaste familie, kleine niet potentieel bodembedreigende bedrijven die grond verkrijgen ten behoeve van het eigen bedrijf.

Oriënterend onderzoek

Onderzoek naar aanleiding van een vermoeden dat sprake is van een geval van verontreiniging.

Saneren

Het beperken en zoveel mogelijk ongedaan maken van verontreiniging en de directe gevolgen daarvan.

Saneringscriterium

Dit criterium geeft aan wanneer het gebruik van de bodem of de mogelijke verspreiding van de verontreiniging leiden tot zodanige risico's voor mens, plant en dier dat spoedige sanering noodzakelijk is.

Dit begrip zal nader worden uitgewerkt in een AmvB onder de gewijzigde Wbb (verwacht medio 2005).

Saneringsonderzoek

Een saneringsonderzoek is een inventarisatie van de mogelijke wijzen van sanering, inhoudende een beschrijving van hun milieuhygiënische, technische en financiële aspecten, alsmede van de kwaliteit van de bodem die met de op die wijzen uitgevoerde sanering zal worden bereikt, uitmondend in een keuze van de wijze van sanering.

Samenlopende kosten

Dit zijn kosten die samenhangen met werkzaamheden in een ander kader dan bodemonderzoek- of sanering, maar uit praktische overwegingen gelijktijdig worden uitgevoerd. Bijvoorbeeld kosten voor bouwrijp maken, vernieuwen van de riolering.

Schadebeperkingsplicht

Men voldoet aan de schadebeperkingsplicht door maatregelen te nemen om te voorkomen dat onderzoeks- en saneringskosten hoger uitvallen dan noodzakelijk. Voorbeeld van schadebeperking: men investeert alleen in het normale onderhoud van onroerende zaken (men legt bijvoorbeeld geen dure tuin aan of realiseert geen aanbouw op verontreinigde grond). Men weet immers dat het terrein verontreinigd is en dat de extra investeringen zouden kunnen leiden tot kapitaalvernietiging (tuin moet bijvoorbeeld worden afgegraven, aanbouw gesloopt).

Tijdelijke beveiligingsmaatregelen

Het wegnemen van actuele risico's voor mens, plant of dier of een actueel verspreidingsrisico in afwachting van de sanering.

Veroorzaker

Het begrip 'veroorzaker' wordt in deze notitie breed opgevat. Daarbij gaat het niet alleen om degene, die door zijn feitelijke handelingen verontreiniging heeft veroorzaakt, bijvoorbeeld door het laten leeglopen van vaten met vloeibaar chemisch afval of het storten/opslaan van chemisch afval op het eigen bedrijfsterrein of elders etc., maar ook om degene, die door zijn handelingen een bepaald gevaar in het leven heeft geroepen waardoor verontreiniging heeft kunnen ontstaan of die nalatig is geweest bepaalde voorzorgsmaatregelen te treffen die – indien wel getroffen – verontreiniging zou hebben voorkomen of verminderd. Onder deze categorie valt dus ook degene, die er een vervuilende bedrijfsvoering op na heeft gehouden, die olietanks in de grond heeft doen aanbrengen, die heeft nagelaten regelmatig controle te houden op zijn olietanks of heeft nagelaten controle uit te oefenen op storting van bedrijfsafval ed. Ook degene, onder wiens bedrijfsvoering een calamiteit heeft plaatsgevonden, met als gevolg bodemverontreiniging, wordt beschouwd als de veroorzaker. Tenzij – in dat laatste geval – sprake was van overmacht (bijvoorbeeld door oorlogshandelingen of uitzonderlijk natuurgeweld).

Hoofdstuk 8 Toelichting jaartallen

8.1 Toelichting op het jaartal 1975

De Wbb stelt bepaalde eisen, waaraan moet worden voldaan voordat een bevel kan worden gegeven. Een eis, die de wet niet stelt, is dat de verontreiniging na een bepaald tijdstip moet zijn ontstaan. Strikt genomen kunnen bevelen – naar de letter van de wet – worden gegeven voor onderzoek naar of sanering van bodemverontreiniging, die vóór 1975 is ontstaan.

De praktijk is anders. De Hoge Raad heeft, in het kostenverhaal wegens *onrechtmatige daad* op grond van art. 21 Interimwet bodemsanering (Ibs), later art. 75 Wbb (lid 1), beslist dat wie vóór 1 januari 1975 bodemverontreiniging heeft veroorzaakt, er in beginsel geen rekening mee hoefde te houden dat de overheid

zich op enig moment het belang van bescherming van de bodem zou gaan aantrekken (tenzij hij aansprakelijk is op grond van art. 75 lid 6; deze uitzondering laten we verder buiten beschouwing).

Bij het kostenverhaal wegens *ongerechtvaardigde verrijking* op grond van art. 75 Wbb (lid 3), speelt de datum van verontreiniging minder een rol. Indien de eigenaar tevens veroorzaker is van de bodemverontreiniging, is kostenverhaal mogelijk ook al heeft de verontreiniging geheel vóór 1 januari 1975 plaatsgevonden.

De hoofdlijn in het kostenverhaalsrecht is dus dat degene, die vóór 1 januari 1975 bodemverontreiniging heeft veroorzaakt, niet onrechtmatig heeft gehandeld en niet aansprakelijk is (tenzij hij tevens eigenaar is van het perceel, dan is verhaal mogelijk o.g.v. ongerechtvaardigde verrijking). Deze lijn uit het civiele recht ten aanzien van kostenverhaal wordt doorgetrokken naar het bestuursrechtelijke bevelsbeleid en betekent dat degene die vóór 1 januari 1975 bodemverontreiniging heeft veroorzaakt in principe geen saneringsbevel krijgt, tenzij hij nog eigenaar is van het verontreinigde perceel. Dit onderscheid tussen veroorzakers vóór 1975 die geen eigenaar zijn en veroorzakers vóór 1975 die tevens eigenaar zijn kan als volgt worden onderbouwd:

- de eigenaar van een terrein dat wordt gesaneerd, profiteert van de waardestijging die daarvan het gevolg is. Dat is een groot verschil met de veroorzaker/niet-eigenaar. Die profiteert nergens van;
- de eigenaar van een terrein, die de verontreiniging heeft veroorzaakt, is niet-onschuldig ook al is dat vóór 1 januari 1975 gebeurd. Indien de sanering ten laste van het Wbb-budget is uitgevoerd, kan kostenverhaal op grond van ongerechtvaardigde verrijking plaatsvinden, in tegenstelling tot het kostenverhaal wegens onrechtmatige daad. In het kostenverhaal wordt (dus ook) het onderscheid gehanteerd tussen de veroorzaker 'sec' (die niet meer wordt aangesproken) en de veroorzaker-eigenaar;
- bij het saneringsbevel aan de eigenaar-veroorzaker van vóór 1 januari 1975 kan bestuurscompensatie worden aangeboden. Die compensatie kán – afhankelijk van de beoordeling door het bevoegde gezag – de volledige onderzoeks- en saneringskosten minus de waardestijging (en eventuele samenlopende kosten) omvatten. Daarmee wordt materieel dezelfde situatie bereikt als in het geval dat de overheid eerst de sanering uitvoert en daarna overgaat tot kostenverhaal wegens ongerechtvaardigde verrijking.

8.2 Toelichting op jaartallen in verband met verkrijging met wetenschap

Geheel willekeurig zijn de gekozen jaartallen uiteraard niet. Zij vinden hun basis in de volgende overwegingen:

- 1975: degene die vóór 1 januari 1975 bodemverontreiniging heeft veroorzaakt, heeft daarmee

niet onrechtmatig gehandeld jegens de Staat (uitgezonderd de gevallen genoemd in artikel 75 lid 6 Wbb). Het is daarom ook niet redelijk aan te nemen, dat wie voor die datum een verontreinigd terrein heeft verkregen, erop bedacht had moeten zijn dat het terrein was verontreinigd.

- *tussen 1975 en 1983*: In deze jaren ontstond de commotie rond Lekkerkerk en andere verontreinigingslocaties, die toen werden ontdekt. Sommige provincies gingen er in die jaren toe over bodemonderzoeken te verrichten. Degene, die in die jaren bewust een verontreinigd terrein heeft gekocht of de professionele koper, die door eenvoudig onderzoek kennis had kunnen nemen van de verontreiniging, kan worden aangesproken. Onder eenvoudig onderzoek is te verstaan het raadplegen van de gemeente of de provincie, betrokken ambtenaren en eventueel omwonenden.
- *tussen 1983 en 1987*: In 1983 is de Interimwet bodemsanering ingevoerd. Vanaf die tijd wordt van professionele kopers verwacht dat ze d.m.v. bodemonderzoek hadden kunnen vaststellen dat sprake was van een verontreinigd terrein. Indien bodemonderzoek is verricht moet dat worden beoordeeld naar de normen van die tijd, voor zover de in die tijd gangbare onderzoeken beperkter van aard waren dan de huidige bodemonderzoeken. Indien uit het destijds verrichte bodemonderzoek werd geconcludeerd dat geen sprake was van bodemverontreiniging, wordt ervan uitgegaan dat de koper 'onschuldig' was, voor zover dat onderzoek een naar de normen van die tijd gangbaar onderzoek was.
- Op 1 januari 1987 is de Wet Bodembescherming in werking getreden met hierin opgenomen de zorgplichtbepaling; tevens is in 1987 voor de bouw van woningen in de sociale huursector als subsidievoorwaarde gesteld dat voorafgaand aan de bouw, bodemonderzoek moest worden verricht;
- Op 1 januari 1992 treedt het Nieuw Burgerlijk Wetboek in werking. Het bevat bepalingen op grond waarvan de verkoper een medelingsplicht heeft en de koper een onderzoeksplicht. Met onderzoeksplicht wordt hier bedoeld een algemene plicht om informatie te vergaren over het aan te kopen terrein. Vanaf 1992 geldt in (nog) sterkere mate dat een verkrijger van een verontreinigd terrein had kunnen weten van de bodemverontreiniging. Ook van niet professionele verkrijgers mag inmiddels worden verwacht dat zij zich vergewissen van de toestand van de bodem bij verkrijging.
- (eigenaar-bewoners) Op 1 maart 1993 is het Besluit opslaan in ondergrondse tanks (BOOT) in werking getreden. Reeds vóór die tijd hadden diverse gemeenten zgn. 'acties tankslag' uitgevoerd, waardoor meer algemeen bekend werd welke risico's (kunnen) kleven aan ondergrondse hbo-tanks.

- (asbest) Op 1 juli 1993 werd het landelijk totaalverbod op het be- en verwerken van asbest van kracht.
- Op 1 januari 1995 treedt de tweede fase van de saneringsregeling in de Wet bodembescherming in werking. Hierin is bepaald dat een eigenaar tot bodemonderzoek en bodemsanering kan worden verplicht als hij op het moment van eigendomsverkrijging op de hoogte was of redelijkerwijs op de hoogte had kunnen zijn van de verontreiniging. Iedere verkrijger van een verontreinigd terrein had bij verkrijging vanaf 1995 kunnen weten van de verontreiniging.
- (asbest) Op 10 december 1998 heeft de provincie Noord-Holland streef- en interventiewaarden voor asbest vastgesteld.

Onderdeel B: Beschrijving financieel-juridische kaders bodemsanering

Hoofdstuk 1 Inleiding

In dit onderdeel worden de financieel-juridische kaders bodemsanering op hoofdlijnen beschreven. De bestaande financieringsregelingen zijn het Investeringsbudget Stedelijke vernieuwing (ISV), de Bedrijvenregeling, het Besluit locatiegebonden subsidies (BLS), financiering Wet bodembescherming (Wbb) en het nog te vormen Investeringsbudget landelijk gebied (ILG). Een aantal juridische aspecten worden nader uitgewerkt zoals de wijze van vastlegging van financiële afspraken, staatssteun, beleid ten aanzien van bevelen en kostenverhaal.

Hoofdstuk 2 Achtergrond van de nieuwe financieringsystematiek bodemsanering

In 1997 heeft het kabinet vastgesteld dat, met het toenmalige beleid, de bodemsaneringsoperatie te duur was en niet snel genoeg ging. Om die reden besloot het kabinet tot een vernieuwing van het bodemsaneringsbeleid. In de eerste plaats door middel van het goedkoper maken van bodemsaneringen door de saneringsdoelstelling aan te passen: functiegericht en kosteneffectief saneren i.p.v. multifunctioneel. In de tweede plaats door bodemsaneringsactiviteiten samen te laten lopen met ruimtelijke en economische processen en investeringen, waardoor een kostenvermindering wordt verwacht en een breder financieel draagvlak zal ontstaan doordat de groep belanghebbenden bij de bodemsanering groter wordt. Marktpartijen worden op deze manier gestimuleerd om investeringen te doen in bodemsanering. En tot slot, door het vereenvoudigen van regelgeving en het slagvaardiger organiseren van de overheid.

Deze beleidsvernieuwingen zijn o.a. uitgewerkt in het kabinetsstandpunt uit 1997 (Kamerstukken II, 1996-1997, 25 411, nr. 1), het rapport 'Uitvoeringsprogramma Beleidsvernieuwing Bodemsanering' (BEVER/UPR), de notitie 'Van trechter naar zeef', en de notitie 'doorstart A-5'. Binnen de provincie Noord-Holland is het BEVER-beleid verder uitgewerkt in de Nota beleidsvernieuwing bodemsanering provincie Noord-Holland van 17 mei 2004.

In samenhang met deze beleidsvernieuwingen zijn in het derde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP3) nieuwe doelstellingen voor bodemsanering vastgelegd:

- 1 de omvang van de ernstige bodemverontreiniging moet vóór 2005 landsdekkend in beeld zijn gebracht;
- 2 er wordt naar gestreefd naar een beheersing van de bodemverontreinigingsproblematiek in 2023 (op basis van de rijksbegroting 2004 is deze termijn inmiddels doorgeschoven naar 2030).

De beleidsvernieuwingen hebben onder meer tot een nieuw financieringsstelsel geleid.

Het huidige bijdragestelsel in de Wet bodembescherming (Wbb) gaat uit van de zogeheten vangnetfinanciering:

de vervuiler (en onder omstandigheden de eigenaar) betaalt voor onderzoek en sanering, en de overheid draagt uitsluitend bij aan de kosten van bodemsanering indien er geen private partijen aan te spreken zijn. Binnen de nieuwe beleidskaders wordt het beginsel 'de vervuiler betaalt' aangevuld met 'de belanghebbende betaalt mee'. Naast de vervuilers (en eventueel eigenaren) betalen marktpartijen mee aan de financiering van bodemsanering vanwege hun belang daarbij. Deze marktpartijen zijn bijvoorbeeld grondgebruikers en projectontwikkelaars. De vangnetfinanciering wordt vervangen door een participatiestelsel, waarbij de overheid in aanvulling op de bijdrage van andere partijen bijdraagt aan de financiering van bodemsanering.

Om misverstanden te voorkomen nog het volgende:

De Wet stedelijke vernieuwing vormt het *financiële* kader voor het stedelijk gebied voor de uitvoering van bodemsanering (zie hoofdstuk 4 ISV). Het *financiële* hoofdstuk van de Wet bodembescherming is van toepassing voor o.a. het landelijk gebied, gasfabrieken en waterbodems (zie hoofdstuk 5 Wbb en ILG).

De rest van de Wet bodembescherming is ook van toepassing op het stedelijk gebied (bijvoorbeeld het zorgplichtartikel art. 13 Wbb, de artikelen over sanering en de artikelen over onderzoeks- en saneringsbevelen, zie hiervoor ook onderdeel A).

Hoofdstuk 3 Mede-financiering

Mede-financiering, voorheen ook wel co-financiering genoemd, is een gemengde financiering waarbij zowel de overheid als derden de bodemsanering betalen.

Voorbeelden van mede-financiering:

- overheidssubsidie op grond van Bedrijvenregeling (zie hoofdstuk 7), sanering door of namens eigenaar bedrijfsterrein;
- draagkrachtondersteuning aanvullend op subsidie bedrijvenregeling, sanering door de overheid namens eigenaar bedrijfsterrein;
- overheidssubsidie op grond van ISV (zie hoofdstuk hierna), sanering door derden (bijv. projectontwikkelaar);
- afkoop bevel situaties (zie onderdeel A, hoofdstuk 6), aansprakelijke persoon betaalt de overheid een bedrag om een saneringsbevel af te wenden, overheid saneert (bijvoorbeeld bij onvoldoende draagkracht of indien veroorzaker/schuldig eigenaar slechts gedeeltelijk aansprakelijk is)

Hoofdstuk 4 ISV

4.1 Algemeen

Door de inwerkingtreding van de Wet stedelijke vernieuwing (Wsv) zijn vanaf 2000 de middelen voor bodemsanering in het stedelijk gebied onderdeel geworden van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Het ISV-budget is in het leven geroepen om de gemeenten te ondersteunen bij hun beleid voor stedelijke ver-

nieuwling. Met een beroep op dit budget kunnen gemeenten financiële middelen aanvragen voor fysieke ingrepen in de woon- en leefomgeving, in samenwerking met verbeteringen op andere terreinen (sociaal, economie en veiligheid).

De rechtstreekse gemeenten krijgen het ISV-budget voor een periode van 5 jaar rechtstreeks van het rijk. In Noord-Holland zijn de gemeenten Alkmaar, Amsterdam, Haarlem en Zaanstad rechtstreekse gemeenten. Zij zijn bevoegd gezag voor de Wet bodembescherming geworden. Dit houdt onder meer in dat zij beschikkingen nemen over de ernst van de verontreiniging en de spoedeisendheid van de sanering, dat zij het saneringplan, het evaluatierapport en het zorgplan beoordelen en dat zij verantwoordelijk zijn voor de handhaving. Deze gemeenten stellen hun eigen bodemsaneringsbeleid vast. Ten aanzien van de ISV-programma's van de rechtstreekse gemeenten heeft de provincie een adviserende rol richting de rijksoverheid. Voor wat betreft het beleid ten aanzien van bevelen (onderdeel A van deze notitie) wordt ernaar gestreefd om het provinciale en gemeentelijke beleid zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen.

Naast de rechtstreekse gemeenten zijn er programma-gemeenten en notitiegemeenten. Programmagemeenten krijgen hun ISV-budget (waaronder gelden voor bodemsanering) via de provincie voor een periode van 5 jaar. Notitiegemeenten vragen per project budget aan bij de provincie. Zij leveren echter wel een notitie in bij de provincie met de te verwachten bodemsaneringsprojecten voor een periode van 5 jaar. De provincie beoordeelt de ISV-programma's en notities en verdeelt de budgetten.

Als gevolg van de invoering van de Wet stedelijke vernieuwing is ook de rol van de provincie veranderd. De provincie heeft nog meer de regierol gekregen en dient vooral de gemeenten te faciliteren en ondersteunen en daar waar nodig zelf het initiatief te nemen tot regionale afstemming. Verder blijft tot de taak van de provincie behoren de verdeling van de budgetten onder de niet-rechtstreekse gemeenten, de bevoegd gezagtaken, de ontwikkeling en sanering van het landelijk gebied, de waterbodems, de gasfabrieken en daar waar de problematiek de regio overstijgt, bijvoorbeeld in het Gooi (Masterplan 't Gooi). Hierover kunt u meer lezen in hoofdstuk 5.

4.2 Beschrijving rijks- en provinciaal beleid ISV algemeen

Voor de ISV-periode 2005 t/m 2009 is op rijksniveau de notitie Beleidskader ISV2 verschenen. Deze zal worden geformaliseerd in het Besluit beleidskader stedelijke vernieuwing. De gemeenten gebruiken de informatie uit het beleidskader voor hun meerjarige ontwikkelingsprogramma (MOP). Voor de rechtstreekse gemeenten die onderdeel uitmaken van het Grote Stedenbeleid is de geïntegreerde notitie 'Samenwerken aan de

krachtige stad' verschenen waar het beleidskader ISV2 onderdeel van uit maakt.

Over bodemsanering is in het rijksbeleidskader ISV2 de volgende passage opgenomen:

Het bodembeleid is erop gericht dat omstreeks 2030 de gevallen van ernstige bodemverontreiniging gesaneerd zijn. Gemeenten zijn aan zet voor de concrete uitvoering hiervan en krijgen hiertoe financiële middelen via het ISV2. Aan de gemeente wordt gevraagd dat ze in het MOP (Meerjaren Ontwikkelings Programma) specifieke aandacht geven aan de aanpak van de sanering van de bodem, rekening houdend met de beoogde einddatum en de met de gemeente eerder gemaakte afspraken. Verwacht wordt dat de gemeente aangeeft welk deel van de werkvoorraad wordt aangepakt, gerelateerd aan de werkvoorraad zoals deze begin 2004 is ingediend bij het ministerie van VROM en is goedgekeurd door de toetsingscommissie. Nadrukkelijk wordt door het Rijk aandacht gevraagd voor de bodemproblematiek rond stortplaatsen en locaties die vervuild zijn met asbest. Een aantal gemeenten heeft met het Rijk afspraken gemaakt over ongerechtvaardigde verrijking op oude saneringen. Van deze gemeenten wordt verwacht dat ze aangeven in het MOP welk deel van de werkvoorraad aanvullend wordt aangepakt.

11

Als doelstelling is opgenomen: Sanering van de bodemverontreiniging in het stedelijk gebied (incl. nazorg en asbest). De prestaties moeten toetsbaar zijn en vermeld moet worden welk deel hiervan door saneringen in eigen beheer tot stand zal komen (zonder overheidsbijdrage in de financiering).

De provincie Noord-Holland heeft haar ISV-beleid voor de periode 2005 t/m 2009 vastgelegd in de notitie 'In een gezamenlijke aanpak ligt de oplossing!' Stedelijke vernieuwing in Noord-Holland, 2005-2009. Ten aanzien van het prestatieveld 'Omgevingskwaliteit', beleidsthema 'bodemsanering' uit ISV2 geeft de provincie Noord-Holland de volgende toelichting:

Bodemsanering-ISV2

Voorwaarde voor stedelijke vernieuwing is de aanwezigheid van een voor de functie geschikte bodem. Dit maakt in veel gevallen in het binnenstedelijk gebied de sanering van de bodem noodzakelijk.

Volgens de Wet stedelijke vernieuwing (Wsv) draagt de provincie zorg voor de bevordering en ondersteuning van bodembeheer en bodemsanering bij stedelijke vernieuwing van gemeenten. Gemeenten zijn primair belast en verantwoordelijk voor de uitvoering van bodembeheer en bodemsanering. Zij ontvangen daarvoor financiële middelen die, afkomstig van het Rijk, door de provincie verdeeld worden.

De provincie is verantwoordelijk voor de budgetverdeling over de verschillende gemeenten en bepaalt de criteria t.a.v. het inzetten van het budget. Belangrijke

criteria zijn:

- Maatschappelijke en milieuhygiënische noodzaak. Dit betekent dat bij de keuze van projecten gekeken moet worden naar locaties waar sanering sterk bijdraagt aan de gewenste maatschappelijke ontwikkelingen.
- Aansluiting bij het provinciedekkend beeld van de werkvoorraad bodemsanering.
- Bijdragen aan het bereiken van een duurzame bodemkwaliteit in Noord-Holland in 2030; de komende planperiode vormt een belangrijke eerste stap in een groter en langduriger traject dat er uiteindelijk toe moet leiden dat in 2030 overall sprake is van een duurzame bodemkwaliteit en een duurzaam bodemgebruik.
- Kosten niet verhaalbaar op veroorzaker, eigenaar of belanghebbenden. Er dient op toegezien worden dat de veroorzaker of schuldige eigenaar, voor zover aanspreekbaar, bijdraagt aan de sanering. Ook dient getracht te worden belanghebbenden te laten bijdragen aan de sanering.
- Uitvoering sanering conform BEVER (beleidsvernieuwing bodemsanering); de sanering dient kosteneffectief uitgevoerd te worden en gericht te zijn op het bereiken van een duurzame bodemkwaliteit in relatie tot het bodemgebruik.

ISV-1 was een ontwikkelperiode waarin de gemeenten en de provincie naast de uitvoering van saneringsprojecten ook bezig zijn geweest met de organisatie van de bodemsaneringsoperatie, het opzetten van de monitoring en het in beeld krijgen van de omvang van de problematiek in de vorm van het landsdekkend beeld. Deze ontwikkelingen zijn nu grotendeels afgerond. Voor ISV-2 kan het accent derhalve sterker liggen op uitvoering en integratie van bodem in andere beleidsvelden. Bij de beoordeling van gemeentelijke notities en programma's zal de provincie dit als belangrijk uitgangspunt nemen.

Evenals bij ISV-1 beschouwt de provincie de uitvoering van ISV-2 als een gezamenlijke taak van gemeenten en provincie. Wel verwacht de provincie dat gemeenten vanwege de inmiddels opgebouwde expertise en ervaring meer zelfstandig hun uitvoerende taken ter hand kunnen nemen. Dit betekent dat de provincie zich in vergelijking tot ISV-1 meer op zal stellen als bewaker van de financiële en inhoudelijke voortgang. Zoals uit bovengenoemde criteria blijkt zal de provincie er, hier mede toe aangezet door de krimpende budgetten, in samenspraak met de gemeenten nog strikter dan bij ISV-1 op toezien dat de inzet van budgetten leidt tot een zo hoog mogelijk maatschappelijk en milieuhygiënisch rendement.

Verder is er nog de provinciale 'Handreiking Meerjarenontwikkelingsprogramma en Notitie ISV-2'.

Daarin wordt onder meer verwezen naar de provinciale handreiking Bodemstede extra (zie onder 4.3).

4.3 Beschrijving rijks- en provinciaal beleid ISV bodemsanering

In het Beleidskader ISV2 zal de 'Handreiking Bodemsanering tbv programma's 2005 t/m 2009 ISV2 en Wbb' van het ministerie van VROM worden opgenomen. Deze handreiking voor gemeenten is bedoeld als hulpmiddel voor de gemeenten bij het opstellen van hun gemeentelijke ISV-programma's en notities.

Met de handreiking Bodemstede-extra van begin 2004 (voorbeeld bodemprogramma) heeft de provincie gemeenten aanvullend willen ondersteunen bij het opstellen van de ISV-programma's en notities. Bodemstede-extra is een product van een provinciaal-gemeentelijke werkgroep. De handreiking Bodemstede-extra richt zich op alle gemeenten in Noord-Holland met uitzondering van de rechtstreekse gemeenten. In deze handreiking zijn onder meer criteria opgenomen voor de selectie van concrete bodemsaneringsprojecten die in aanmerking komen voor ISV-budget. Deze criteria luiden als volgt:

Criteria selectie bodemsaneringsprojecten voor ISV subsidie

- 1 **Ernstig geval**
ISV-subsidie is in principe alleen mogelijk voor ernstige gevallen van bodemverontreiniging ontstaan voor 1987.
- 2 **Urgentie**
ISV-subsidie is alleen mogelijk indien het een milieuhygiënische dan wel maatschappelijk urgente locatie betreft. Maatschappelijk urgent houdt in dat de locatie aangewezen is in het gemeentelijk ISV-programma/notitie als ISV-ontwikkelingslocatie dan wel door B&W is besloten de locatie tussentijds op te nemen in het ISV-programma/notitie.
- 3 **Kosten onderzoeks/sanering**
Onderzoekskosten dienen door middel van eenvoudige offertes zichtbaar worden gemaakt. Saneringskosten dienen minimaal door middel van een saneringsonderzoek inzichtelijk te zijn gemaakt (of saneringsplan, bestek). Daarnaast dient een gedetailleerde projectbegroting beschikbaar te zijn, zodat een exploitatieoverzicht inzichtelijk is.
Voor de sanering dient een BEVER-variant te zijn uitgewerkt, waarbij wordt gestreefd naar minimale nazorg. Indien samenloopkosten gemaakt worden vanwege bijvoorbeeld de bouw van woningen dan kunnen deze kosten eventueel worden opgevoerd ten laste van het algemene ISV-budget.
- 4 **Juridische situatie**
Bij ernstige, urgente bodemverontreinigingslocaties dient altijd de juridische situatie bekend te zijn. Voor het uitvoeren van de juridische toets Wet bodembescherming is een juridisch toetsformulier (bijlage 4) beschikbaar.

- Veroorzaker/Schuldig eigenaar dienen in eerste instantie de kosten te dragen.
- 5 **Betrokken partijen**
Naast de veroorzaker en (schuldige) eigenaren dienen ook de andere partijen in beeld gebracht worden die betrokken zijn bij de toekomstige ontwikkeling (zoals projectontwikkelaar, gemeente, andere mogelijke financierders/beleggers, provincie, etc.); belanghebbenden dienen in eerste instantie de kosten te dragen.
- 6 **Multiplier**
Het instrument multiplier is door VROM geïntroduceerd om de gewenste marktdynamiek te stimuleren en meetbaar te maken. De multiplier van 4 (totaal (ISV+markt+gemeente)/ISV hoger dan 4) dient in de provincie Noord-Holland te worden gehanteerd op het totale gemeentelijke ISV-bodemprogramma. Dus niet op een individueel project, alhoewel het wel een veilige koers kan zijn.
- 7 **Onderhandeling**
In de voorgaande stappen zijn de betrokken partijen bekend geworden en is inzicht verkregen in verantwoordelijkheden en kosten. Om de marktdynamiek te vergroten dient in eerste instantie door de gemeente getracht te worden het onderzoek en sanering door derden te laten financieren. Het is immers de bedoeling van het ISV om onderzoek naar bodemverontreiniging en sanering van de bodem zoveel mogelijk te integreren in maatschappelijke ontwikkelingen. Eigenaren en bedrijfsmatig gebruikers hebben veelal belang bij deze maatschappelijke ontwikkelingen en daarom ook bij de geschiktheid van de bodem voor het gewenste gebruik. Zij zullen dan ook vaak bereid zijn om aan de sanering van de bodem financieel bij te dragen. De mogelijkheid sanerings- en onderzoeksbevelen te geven, is niet geschikt als inzet van de onderhandelingen met belanghebbenden. Dit instrumentarium moet als uiterste redmiddel worden gezien. Belangrijk is wel dat niet mag worden bijgedragen aan de waardevermindering ten gevolge van sanering (=herontwikkeling) van het terrein (EG-richtlijn inzake staatssteun). Onder de € 100.000,- aan ISV-subsidie (let op cumulatie) is er geen sprake van aanmeldingsplichtige staatssteun ('de minimus'-verordening). Boven dit bedrag geldt de volgende formule:
Overheidsbijdrage is maximaal gelijk aan {saneringskosten-waardevermindering} + 0,15 x saneringskosten
Zie ook hoofdstuk 8 over staatssteun.

De handreiking bevat onder meer een voorbeeldformulier voor het uitvoeren van een juridisch toets om de juridische situatie t.a.v. de locatie in beeld te brengen. Algemeen kan worden gesteld dat het in de 2^e ISV-periode voor de overheid nog belangrijker zal zijn om de kosten van bodemonderzoek en sanering zoveel mogelijk door de markt te laten dragen. Er is immers

maar een klein overheidsbudget beschikbaar voor de aanpak van de bodemverontreiniging en de werkvoorraad aan bodemsaneringsgevallen moet in de komende 5 ISV-perioden (tot 2030) wel worden weggewerkt.

De weergave van het huidige ISV-beleid bodemsanering in deze notitie beperkt zich tot de hoofdlijnen en is uiteraard een momentopname. Ongetwijfeld verschijnen er nog nieuwe notities op dit vlak na het inwerkingtreden van de nu voorliggende notitie. Op de website www.noord-holland.nl zijn een aantal veelgestelde vragen en de bijbehorende antwoorden opgenomen over ISV en bodemsanering. De vragen en antwoorden staan onder: <Beleidsinformatie>, <Bodem>, <Bodemsanering>.

4.4 Vastleggen financiële afspraken en uitkeren van ISV-subsidies

In de algemene wet bestuursrecht (Awb) is in titel 4.2 aandacht besteed aan subsidies. Onder subsidie wordt verstaan (art. 4: 21 Awb): De aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten. Bij het verstrekken van een overheidsbijdrage aan een derde ten behoeve van bodemsanering is sprake van een subsidie. Ingevolge artikel 4: 23 lid 1 verstrekt een bestuursorgaan slechts subsidie op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. Op deze eis van een wettelijke grondslag voor subsidie zijn een aantal uitzonderingen opgenomen in lid 4 van genoemd artikel. De belangrijkste zijn: gevallen waarin de begroting de subsidie-ontvanger en het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld, vermeldt en bij incidentele gevallen, mits de subsidie voor ten hoogste 4 jaren wordt verstrekt. Deze uitzonderingen zijn vooral relevant voor de notitiegemeenten. Gemeenten die structureel bijdragen aan marktpartijen verlenen uit het ISV-budget ten behoeve van bodemsanering (mede-financiering) zullen hiervoor ingevolge de artikelen in de Awb een subsidieverordening moeten opstellen. Dit zullen vooral de (grotere) programma-gemeenten zijn. Met een subsidieverordening is het op voorhand duidelijk voor welk percentage van de saneringskosten een belanghebbende voor een financiële bijdrage in aanmerking komt. Voor het opstellen van een verordening kan eventueel een modelsubsidieverordening door de provincie beschikbaar worden gesteld. Deze verordening is gebaseerd op de systematiek van de Bedrijvenregeling. De Bedrijvenregeling is door de Europese Commissie op het gebied van staatssteun getoetst en akkoord bevonden (zie verder paragraaf 8.3). De verlening van de bijdrage aan de derde zal dan op basis van die verordening kunnen plaatsvinden. Een subsidie wordt verstrekt door middel van twee subsidiebeschikkingen, één voor verlening en één voor vaststelling. Zie hierover de laatste alinea van deze paragraaf. Overige zaken kunnen in een overeenkomst worden vastgelegd, bijvoorbeeld het verlenen van

kwijting van kostenverhaal achteraf. Kwijting van kostenverhaal betekent dat men geen kostenverhaal meer gaat toepassen (de vordering op de veroorzaker of eigenaar vervalt). In de overeenkomst wordt dan een verwijzing opgenomen naar de subsidieverleningsbeschikking en vice versa.

Indien de gemeente opdrachtgever is, kunnen de financiële afspraken worden vastgelegd in een overeenkomst. Er is dan immers geen sprake van subsidieverlening aan een derde en titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht is dan niet van toepassing. Dit doet zich bijvoorbeeld voor indien een veroorzaker of (schuldige) eigenaar de bevelsactie wil afkopen (zie onderdeel A van deze notitie, hoofdstuk 6).

Gemeenten die alleen statische gevallen financieren en niet structureel subsidie aan derden verlenen voor bodemsanering hebben dus geen subsidieverordening nodig. Gemeenten die wel regelmatig bijdragen verlenen aan derden voor bodemsanering hebben wel een subsidieverordening nodig. Een subsidieverordening maar ook elke individuele subsidieverlening zonder verordening moet in principe worden aangemeld bij de Europese Commissie in verband met staatssteunaspecten. Indien men de systematiek van de bedrijvenregeling overneemt zal dit vermoedelijk geen problemen op dit gebied geven. Indien men onder een bepaald bedrag blijft (€ 100.000.-, let echter op cumulatie) is aanmelding bij de Europese Commissie niet noodzakelijk. Zie hiervoor verder hoofdstuk 8 over staatssteun.

Het verstrekken van subsidie aan derden bestaat uit het verlenen van subsidie (voorafgaand aan de te subsidiëren activiteit, geeft voorwaardelijke aanspraak op financiële middelen) en het vaststellen van de subsidie (in hoeverre zijn de voorwaarden vervuld en hoeveel bedraagt het exacte subsidiebedrag). Zowel het verlenen als het vaststellen vindt plaats in de vorm van een beschikking. Het uitbetalen van het subsidiebedrag vindt in beginsel achteraf plaats, na vaststelling van de subsidie. Het kan echter wenselijk zijn om bij langdurige saneringen een voorschot te geven. Hierbij is belangrijk om te overwegen of er aanleiding is van de ontvanger van het voorschot financiële zekerheid te verlangen bijvoorbeeld in de vorm van een bankgarantie of een hypotheek.

Hoofdstuk 5 Wbb en ILG

5.1 Wbb

Het relevante beleidskader voor de Wbb-financiering zijn de 'Richtlijn Wbb-programma's 2005 t/m 2009' en de 'Handreiking Bodemsanering tbv programma's 2005 t/m 2009 ISV2 en Wbb' van het ministerie van VROM (zie voor deze laatste notitie ook paragraaf 4.3). In de eerste notitie is nader beschreven hoe het Wbb-financieringsprogramma zich verhoudt tot andere financieringsregelingen (ISV, Bedrijvenregeling, Besluit

locatiegeboden subsidies, ILG). Elementen uit deze notities zullen in 2005 worden neergelegd in een AmvB financiële bepalingen gebaseerd op de Wbb.

De provincie Noord-Holland en de rechtstreekse gemeenten in Noord-Holland stellen elke vijf jaar een Wbb-programma op, waarbij de periode gelijkloopt met de ISV-periode (bijvoorbeeld 2005 t/m 2009). De provincie heeft daarbij in grote lijnen met de volgende onderwerpen te maken: de ontwikkeling en sanering van het landelijk gebied, aanpak werkvoorraad, de waterbodems, de gasfabrieken, NAVOS-onderzoek bij stortplaatsen, nazorg, asbest, invloed van de Bodembeleidsbrief (brief staatssecretaris aan tweede kamer dec. 2003) en daar waar de problematiek de regio overstijgt, bijvoorbeeld in het Gooi (Masterplan 't Gooi), gebiedsgericht beleid.

De aanpak en financiering van NS-terreinen vallen buiten het kader van het Wbb-programma omdat hierover met de SBNS afspraken zijn gemaakt.

De provincie streeft naar een multiplier van 4. De provincie moet net als de gemeenten de prestaties uitdrukken in toetsbare grootheden, nl. aantallen (sanering en onderzoek) m2 en m3 (oppervlakte en in de bodem aanwezige ernstig verontreinigde) grond en m3 (te saneren verontreinigd) grondwater en bpe's (bodemsaneringsprestatie-eenheden).

5.2 ILG

Het investeringsbudget landelijk gebied is nog in ontwikkeling. Het is te beschouwen als een complementair fonds voor het landelijk gebied naast het ISV voor het stedelijk gebied. Het gaat om een samenhangende aanpak van de reconstructie en realisatie van de ecologische hoofdstructuur en gebiedsgericht beleid. Het overlapt met het Wbb-programma dat ook ziet op (onder meer) het landelijk gebied. Betrokken overheden bij het ILG zijn LNV (landbouw, natuurbeheer en visserij), VROM, Verkeer en Waterstaat, IPO (interprovinciaal overleg), VNG (vereniging van Nederlandse gemeenten), en de UvW (unie van waterschappen). De provincie is beoogd beheerder van het ILG-budget en de opsteller van het ILG-programma. De provincies moeten in overleg met regionale partners (gemeenten, waterschappen) in programma's hun visie op de gebieden neerleggen. De gemeenten spelen in vergelijking met het ISV een minder prominente rol in het ILG. De Wet inrichting landelijk gebied treedt niet eerder dan in 2007 in werking. Het Wbb-programma zal zodanig moeten worden opgesteld dat invoeging in het ILG mogelijk zal zijn. De gemeenten blijven voornamelijk verantwoordelijk voor de realisatie van de prestaties in hun landelijk gebied.

5.3 Vastleggen financiële afspraken landelijk gebied en thematische onderwerpen

Afspraken voor het landelijk gebied hebben vaak een gebiedsgericht karakter en zullen doorgaans worden vastgelegd in een raamovereenkomst (convenant) met

voor de individuele locaties aparte (uitvoerings)-overeenkomsten. Hetzelfde geldt voor thematische onderwerpen zoals het gasfabriekenprogramma, de aanpak van waterbodems of het Masterplan 't Gooi.

Hoofdstuk 6 Verstedelijkingsafspraken (VINAC, Besluit locatiegebonden subsidies)

Het Besluit locatiegebonden subsidies is gericht op het stimuleren van de uitbreiding van de woningvoorraad. Een deel van de BLS-middelen is bestemd voor bodemsanering op woningbouwlocaties. De gemeenten dienen bij verwerving van gronden rekening te houden met de aanwezige verontreiniging bij het bepalen van de aankoopwaarde. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de in het kader van Vinex opgedane ervaring.

Hoofdstuk 7 Bedrijvenregeling

In het Wbb-programma of ISV-programma kunnen alleen bedrijfsterreinen worden opgenomen die een functiewijziging ondergaan. De in gebruik zijnde en blijvende bedrijfsterreinen vallen onder de Bedrijvenregeling. De bedrijvenregeling, de naam voor het convenant dat op 11 juni 2001 is gesloten tussen overheid en bedrijfsleven, zal worden neergelegd in een AmvB onder de gewijzigde Wbb – die naar verwachting medio 2005 in werking zal treden. Tot die tijd geldt het interimbeleid, dat de provincie Noord-Holland heeft neergelegd in de 'deelverordening subsidie Bodemsanering Bedrijfsterreinen Noord-Holland 2003'.

Op grond van die verordening kan de eigenaar of erfpachter van een in gebruik zijnd en blijvend bedrijfsterrein (of een andere persoon of instantie die daartoe door de eigenaar of erpachter is gemachtigd) onder omstandigheden subsidie krijgen voor de sanering van de bodemverontreiniging op het bedrijfsterrein.

De hoogte van de subsidie wordt onder meer bepaald door de volgende factoren:

- het tijdstip waarop de verontreiniging is veroorzaakt;
- wel/geen betrokkenheid van de eigenaar (of erfpachter) bij de veroorzaking of de veroorzaker (bijvoorbeeld het terrein was verhuurd aan veroorzaker);
- het tijdstip waarop het terrein in eigendom (of erfpacht) is verkregen;
- wel/geen MKB-bedrijf.

De subsidie bedraagt minimaal 10% van de netto saneringskosten tot maximaal 70% van de netto saneringskosten (afhankelijk van de hiervoor genoemde factoren), vermeerderd met een percentage van 15% over de netto saneringskosten. De subsidie wordt achteraf uitbetaald, voorschotverlening is niet mogelijk.

De systematiek van de bedrijvenregeling is getoetst op staatssteunaspecten en goedgekeurd door de Europese Commissie. Zie ook onderdeel A, paragraaf 1.6 van deze notitie.

Hoofdstuk 8 Staatssteun

8.1 Wat is staatssteun?

Alle door de overheid verleende of uit overheidsmiddelen gefinancierde voordelen, al dan niet in de vorm van geld toegekend, die door bepaalde ondernemingen anders dan op grond van normale commerciële transacties worden genoten.

Vormen van voordeel zijn o.a.:

- Subsidies, premies e.d.
- Leningen tegen gunstige voorwaarden.
- Verkopen van grond of bouwrijp maken van grond zonder dat daar een reële marktprijs tegenover staat.
- (openbare) aanbesteding onder zodanige voorwaarden dat er concurrentievoordeel is
- afdekken van exploitatieverliezen

Staatssteun kan niet alleen door de centrale overheid worden verleend zoals de term suggereert, maar ook door

- decentrale overheden: provincies, gemeenten, waterschappen;
- product- en bedrijfsschappen;
- openbare lichamen/bedrijven waarop de overheid dominerende invloed heeft;
- private of publieke beheerders.

Onder onderneming wordt verstaan: elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd. Een economische activiteit is het aanbieden van goederen en diensten op de markt. Taken van algemeen belang zijn daarvan uitgesloten. Het gaat erom of er concurrentie bestaat (of zou moeten bestaan) met andere ondernemingen.

8.2 Aanmelding van staatssteun

Indien sprake is van staatssteun moet deze worden aangemeld bij de Europese Commissie. Dit geldt dus ook voor subsidies met bijvoorbeeld ISV-geld of in situaties waarin de gemeente een gesaneerd terrein onder de marktprijs verkoopt aan bijvoorbeeld een projectontwikkelaar. Provincies en gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor het naleven van de staatssteunregels. Aanmelding geschiedt in Nederland via het coördinatiepunt staatssteun bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Na aanmelding onderzoekt de Europese Commissie of de overheidssteun geoorloofd is. Tijdens het onderzoek door de Europese Commissie geldt het standstillbeginsel. Dit betekent de voorgenomen steunmaatregel niet mag worden uitgevoerd voordat de Europese Commissie een positieve eindbeslissing heeft gegeven. Het onderzoek kan vele maanden duren.

In uitzonderingsgevallen hoeft steun niet te worden aangemeld. Hierover meer in paragraaf 8.5.

8.3 Staatssteun en bodemsanering

Inhoudelijk is bij bodemsaneringszaken van belang dat de vervuiler de sanering betaalt voorzover hij aan-

sprakelijk is te stellen naar Nederlands recht. Het principe 'de vervuiler betaalt' is één van de beginselen van het milieubeleid van de EU. Onder vervuiler wordt niet alleen de veroorzaker begrepen maar ook de eigenaar die 'schuldige eigenaar' is vanwege betrokkenheid bij de veroorzaking of het hebben (gehad) van een duurzame rechtsbetrekking met de veroorzaker. Indien er geen vervuiler aansprakelijk kan worden gesteld voor de sanering dan kan aan de persoon die belast is met de sanering steun worden verleend. Voor het bepalen van de maximale hoogte van de bijdrage is een bepaalde formule ontwikkeld: *Overheidsbijdrage is maximaal (saneringskosten – waardestijging) + 0,15 x saneringskosten*. Dit wordt ook wel de steundrempel genoemd. De steun voor het saneren van vervuilde locaties kan tot 100% van de in aanmerking komende kosten bedragen, vermeerderd met 15% van de kosten van de werkzaamheden. De voor steun in aanmerking komende kosten zijn gelijk aan de kosten van de werkzaamheden, verminderd met de waardestijging van het terrein. De waardestijging kan worden bepaald door een onafhankelijk taxateur. Het voorgaande volgt uit het Europese milieusteunkader (voluit: Communautaire kaderregeling staatssteun ten behoeve van het milieu). Indien sprake is van een onschuldig eigenaar die naar Nederlands recht niet aansprakelijk is te stellen voor de sanering neemt het ministerie van VROM vooralsnog aan dat sprake is van het herstellen in de oorspronkelijke toestand en wordt de eventuele waardestijging tengevolge van de sanering de onschuldig eigenaar niet aangerekend.

Het convenant bodemsanering in gebruik zijnde en blijvende bedrijfsterreinen (de bedrijvenregeling) is bij de Europese Commissie aangemeld en zij heeft besloten geen bezwaar te maken tegen deze steunmaatregel. Verder zijn de gasfabriekenprogramma's aangemeld en is voor de totale duur van de programma's en alle in de aanmelding opgenomen provincies geen bezwaar gemaakt.

In de beschikking inzake de bedrijvenregeling heeft het gegeven dat de waardestijging varieert van 4% tot 28% van de in aanmerking komende saneringskosten – dit blijkt uit kostenverhaalszaken wegens ongerechtvaardigde verrijking – een belangrijke rol gespeeld. De bedrijvenregeling blijft in alle denkbare gevallen onder de steundrempel van 115% zodat voldoende rekening is gehouden met waardestijging. Dit is een handige wetenswaardigheid voor gemeenten die overwegen een ISV-subsidieverordening op te stellen. Indien zij een gelijklopende systematiek als van de bedrijvenregeling in hun verordening opnemen, is de kans erg groot dat deze wordt goedgekeurd door de Europese Commissie. Indien een verordening wordt aangemeld bij de Europese Commissie en wordt goedgekeurd, hoeft niet meer voor een individuele subsidie op basis van die verordening te worden aangemeld.

Bij ISV-projecten kunnen meerdere kaderregelingen van toepassing zijn. Er wordt immers vaak niet alleen (of

iets anders dan) bodemverontreiniging aangepakt. Op het tijdstip van toedelen van de gelden aan ISV-programma's door het Rijk (voor een deel via de provincies) aan de gemeenten is niet bekend of uiteindelijk aan een onderneming een voordeel wordt toegekend dat onder de regels over staatssteun valt. De gemeente zal deze afweging zelf moeten maken en is verantwoordelijk voor het naleven van de regels over staatssteun.

Bij Wbb-projecten is de kaderregeling voor het milieu van toepassing, maar ook hierbij is op het moment van toedeling van de gelden aan de programma's niet bekend of bij een bodemsaneringsproject uiteindelijk aan een onderneming een voordeel wordt toegekend dat onder de regels over staatssteun valt. Ook hiervoor geldt dat de betreffende provincie of gemeente die afweging zelf moet maken en verantwoordelijk is voor het naleven van de regels over staatssteun.

8.4 Staatssteun en de verkoop van gronden door (decentrale) overheden

In dit verband is de Mededeling van de Commissie betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties van belang. In deze Mededeling geeft de Europese Commissie aan wat (decentrale) overheden moeten doen om te voorkomen dat ze te maken krijgen met staatssteunbepalingen bij verkoop van gronden en gebouwen. Voorkomen moet worden dat een verkoop tegen een gunstiger prijs dan de marktprijs de onderneming bevoordeelt ten koste van de overheid. Het risico van staatssteun kan zitten in een te lage prijs bij grondverkoop aan een onderneming. Deze vorm van subsidiëring van ondernemingen is vrij onzichtbaar, en het kan om een aanzienlijke bevoordeling gaan. De reden kan zijn dat gemeenten of provincies er veel aan is gelegen om bepaalde bedrijven binnen hun regio te krijgen of te verplaatsen naar een andere locatie. Dit kan een positieve invloed hebben op de werkgelegenheid en de economische ontwikkeling voor die regio, maar zeer concurrentievervalsend werken. Er is geen sprake van steun als een verkoop plaatsvindt via een open en onvoorwaardelijke biedprocedure die voldoende openbaar is gemaakt, en waarbij het hoogste of enige bod geldt. Als een verkoop tot stand komt zonder dat gebruik wordt gemaakt van de hierboven genoemde verkoopprocedure, dient die verkoop plaats te vinden tegen ten minste de marktwaarde die door een of meer onafhankelijke taxateurs van onroerend goed is vastgesteld, op grond van algemeen aanvaarde marktindicaties en taxatiecriteria. Kosten van opgelegde (openbare dienst-) verplichtingen verbonden aan de eigendomsoverdracht van het onroerend goed mogen in mindering worden gebracht op de taxatieprijs. De Commissie is bevoegd in geval van twijfel aan de deugdelijkheid van een taxatie er zelf een te laten verrichten. Indien aan de bovengenoemde voorwaarden niet is voldaan, is er de verplichting om de verkoop van gronden en gebouwen aan te melden bij de Commissie.

8.5 Vrijstelling aanmeldingsplicht

Met name de 'de minimis'-verordening is van belang. Deze verordening behelst een uitzondering op de aanmeldingsplicht voor kleine bedragen. De Europese Commissie gaat ervan uit dat steun waarvan het bedrag over een periode van 3 jaar een plafond van € 100.000,- niet overschrijdt, het handelsverkeer tussen de lidstaten niet ongunstig beïnvloedt en de mededinging niet vervalst of dreigt te vervalsen. De periode van 3 jaar moet als volgt worden gehanteerd: Bij elke nieuwe verlening van 'de minimis'-steun dient het totale bedrag van de 'de minimis'-steun die gedurende de voorgaande 3 jaar is verleend, in aanmerking te worden genomen. De 'de minimis'-regel laat de mogelijkheid onverlet dat de onderneming voor hetzelfde project ook staatssteun ontvangt die door de Commissie is goedgekeurd of die binnen het toepassingsgebied van een andere vrijstellingsverordening valt.

Bij het verlenen van 'de minimis'-steun moet de betrokken overheid aan de onderneming expliciet meedelen dat het gaat om 'de minimis'-steun, moet de betrokken overheid volledige informatie vragen en krijgen over andere in de laatste 3 jaar door die onderneming ontvangen 'de minimis'-steun en moet zij nauwkeurig nagaan of het 'de minimis'-plafond niet wordt overschreden door de nieuwe 'de minimis'-steun. Hiertoe moet de betrokken overheid een dossier aanleggen. Dit dossier dient 10 jaar vanaf het tijdstip van steunverlening te worden bewaard. Indien sprake is van een 'de minimis'-steunregeling (subsidieverordening) dan dient het dossier hieromtrent 10 jaar vanaf het tijdstip van de laatste individuele steunverlening op grond van deze steunregeling te worden bewaard. Het aanleggen en bewaren van de dossiers is noodzakelijk om op korte termijn aan een verzoek om informatie van de Europese Commissie te kunnen voldoen.

Naast de 'de minimis'-verordening is er nog andere regelgeving m.b.t. steun die niet aangemeld hoeft te worden, bijvoorbeeld verordeningen op het gebied van kleine en middelgrote ondernemingen, op het gebied van onderzoek en ontwikkeling en een mededeling van de Commissie betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties (zie paragraaf 8.4).

Nadeel- of bestuurscompensatie – dit is het compenseren van bepaalde nadelige effecten tengevolge van rechtmatig overheidsingrijpen – is niet aanmeldingsplichtig. Voorbeelden van bestuurscompensatie zijn te vinden in onderdeel A van deze notitie, bijvoorbeeld in hoofdstuk 3, beleidsregel 14 waarin staat dat het bevoegd gezag kan besluiten (bij het geven van een bevel voor nader onderzoek) de eigenaar te compenseren indien het achterwege laten daarvan tot onevenredig nadeel zou leiden. Uiteraard dient hierbij te worden gewaakt voor overcompensatie.

8.6 Consequenties niet aanmelden staatssteun

Niet-aangemelde steun (die niet onder een vrijstelling van aanmelding valt) of steun die voordat de

meldingsprocedure is afgerond wordt verleend, is onrechtmatig verleend en leidt, indien de Commissie de formele onderzoeksprocedure afsluit met een negatieve beschikking, tot een bevel tot terugvordering. Dit bevel tot terugvordering is gericht tot de lidstaat. De lidstaat moet vervolgens om aan dit bevel te voldoen de onrechtmatig verleende steun bij de steunontvangende onderneming(en) terugvorderen. Ook kan de nationale rechter op vordering van een concurrent van de steunontvangende onderneming bevelen dat onrechtmatig uitgekeerde steun moet worden terugbetaald.

8.7 Overige Europeesrechtelijke aspecten

Naast het Europese staatssteunbeleid is met name ook het Europese aanbestedingsrecht van belang voor bodemsanering.

Hoofdstuk 9 Beleid ten aanzien van bevelen

In onderdeel A van deze notitie is het Noord-Hollands beleid ten aanzien van onderzoeks- en saneringsbevelen beschreven. (Rechtstreekse gemeenten stellen hun eigen beleid vast.) Samen met het kostenverhaal achteraf (vindt in de regel door VROM plaats) wordt dit het juridisch instrumentarium Wet bodembescherming (Wbb) genoemd. Het juridisch instrumentarium Wbb is een middel voor gemeenten om marktpartijen zoveel mogelijk de kosten voor bodemsanering te laten dragen en zo de multiplier van 4 te halen. De multiplier van 4 betekent dat voor elke euro overheidsgeld er 3 euro uit de markt moet komen, waarbij de gemeente die eigen middelen inzet ook meetelt als marktpartij. Programma- en notitiegemeenten kunnen een beroep doen op de provincie voor het uitvoeren van het beleid t.a.v. bevelen. Rechtstreekse gemeenten zijn net als de provincie bevoegd gezag Wbb en dus bevoegd om bevelen te geven.

Hoofdstuk 10 Kostenverhaal

Indien overheidsbudget wordt ingezet voor onderzoek of sanering en de overheid de kosten achteraf wil verhalen op een veroorzaker of eigenaar is de Staat hiertoe bevoegd (artikel 75, leden 1 en 3 Wbb), maar onder omstandigheden ook de provincie of de gemeente (lid 4). De kosten worden verhaald op de veroorzaker of degene die door de sanering ongerechtvaardigd is verrijkt (doorgaans de eigenaar door waardevermindering van het terrein). De provincie kan (met mandaat van de minister van VROM) kwijting geven van kostenverhaal achteraf door de Staat indien met een veroorzaker of een eigenaar een overeenkomst wordt aangegaan om een bevelsactie af te kopen. Kwijting van kostenverhaal betekent dat men geen kostenverhaal meer gaat toepassen (de vordering op de veroorzaker of eigenaar vervalst).

Met name in ISV-verband is de mogelijkheid van kwijting van kostenverhaal door de provincie belangrijk, omdat door de betrokken programma- of notitiegemeente – met de kwijting van de provincie op zak – een definitieve financiële overeenkomst met betrokkenen kan worden

gesloten, zonder dat het kostenverhaal als dreiging blijft bestaan. Voor een programma- of notitiegemeente kan de mogelijkheid van kostenverhaal achteraf een uitweg bieden in de situatie dat de ontwikkeling met spoed moet worden gerealiseerd en er geen tijd is om een veroorzaker of schuldig eigenaar aansprakelijk te stellen. De veroorzaker of schuldig eigenaar moet wel altijd in de gelegenheid worden gesteld om zelf te saneren of zijn aansprakelijkheid af te kopen. Bovendien moet de veroorzaker of schuldig eigenaar worden meegedeeld dat indien hij niet tot sanering of afkoop bereid is, er zal worden overgegaan tot kostenverhaal achteraf. Door de kosten achteraf te verhalen wordt recht gedaan aan het gelijkheidsbeginsel (de veroorzaker wordt, net als andere veroorzakers die in gelijke situatie verkeren, aangesproken) en het uitgangspunt van de nationale en Europese bodemregelgeving dat de vervuiler betaalt.

Binnen het ministerie van VROM is de notitie 'Beleid inzake kostenverhaal' opgesteld. Die notitie bevat, in hoofdlijnen, het beleid van het ministerie m.b.t. het kostenverhaal op grond van artikel 75 Wbb. Onderdeel A van de nu voorliggende notitie over het bevelsbeleid is zoveel mogelijk afgestemd met de notitie van VROM inzake kostenverhaal. Zie voor meer details over kostenverhaal de 2^e alinea van hoofdstuk 8 in onderdeel A van deze notitie.

Uitgegeven op 8 maart 2005.

Afdeling: M&B
Contactpersoon: J.J. de Moor (tel. 023-5143764)
Categorie: overige besluiten van algemene strekking