

RAADSVOORSTEL:

2008-2009

Ons kenmerk: MD 09.1973983

Registratienummer : GR 09.

Ingekomen op :

Onderwerp: Verordening bodemsanering gemeente Groningen

Groningen,

Aan de raad,

De aanleiding voor een nieuwe Verordening bodemsanering is de wijziging van de Wet bodembescherming per 1 januari 2006 (hierna: Wbb) geweest. Omdat de bodemregelgeving en het beleid daar omheen de afgelopen drie jaar erg in beweging is geweest (Circulaire bodemsanering 2006, Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer, Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer en Besluit bodemkwaliteit), wordt de verordening nu pas aan u voorgelegd. Deze nieuwe verordening vervangt de verordening van 2002.

In de Wbb is in 2006 de functiegerichte sanering wettelijk verankerd. Daarbij worden de milieuhygiënische risico's weggenomen maar soms blijft er restverontreiniging achter. Voor het beheren van de restverontreiniging is dan een nazorgplan vereist. Het verslag van de sanering en het nazorgplan hebben daarom met de laatste wetswijziging nu ook een formele status. Naast de al bestaande vereisten voor een saneringsplan worden nu ook de vereisten voor het verslag van de sanering en het nazorgplan opgenomen. Deze eisen worden nu zoveel mogelijk verwerkt in de aanvraagformulieren, zodat een aanvrager, als hij het formulier invult, gelijk voldoet aan alle wettelijke eisen. Dit maakt het eenvoudiger voor de aanvrager. De Wbb geeft u de bevoegdheid deze nadere regels te stellen.

Regeldruk vermindering:

- door de indieningsvereisten alleen nog maar te verwerken in de verplichte aanvraag formulieren, is de verordening veel minder gedetailleerd. De aanvraagformulieren zijn zo klantvriendelijk mogelijk opgezet zonder in te boeten aan de volledigheid van de informatie. De gevraagde informatie is noodzakelijk om goed toezicht te kunnen houden op de complexe projecten die vaak jaren kunnen duren. In de verordening is ook de mogelijkheid opgenomen om af te wijken van de verplichting tot het volledig invullen van de formulieren. Dit geeft de mogelijkheid om daar waar het een eenvoudiger sanering betreft, te volstaan met minder informatie;

- in de Verordening bodemsanering 2002 waren eigen procedurele bepalingen opgenomen. De standaardprocedure was de uitgebreide procedure met eerst een ontwerpbesluit en daarna pas een definitief besluit. Deze zijn geschrapt. De ervaring heeft geleerd dat de eenvoudige procedure uit de Awb meer geëigend is. Bij de eenvoudige procedure wordt niet eerst een ontwerpbesluit genomen en gepubliceerd, maar wordt direct het "definitieve" besluit genomen. Dit leidt tot snellere besluitvorming. De rechtsbescherming wordt hiermee uiteraard niet aangetast. Daarom wordt nu de verkorte procedure van de Algemene wet bestuursrecht (hierna Awb) gevolgd;
- in de Verordening zijn tenslotte ook alle doublures met landelijke regelgeving geschrapt.

Gelet op het voorgaande stellen wij u voor te besluiten:

- I. de Verordening bodemsanering Groningen vast te stellen;
- II. de Verordening bodemsanering Groningen 2002 in te trekken;
- III. de Verordening bekend te maken door plaatsing in het Gemeenteblad en publicatie in de Groninger Gezinsbode.

Burgemeester en wethouders
van Groningen,

de burgemeester,

de secretaris,

Toelichting Verordening Bodemsanering gemeente Groningen

Algemeen deel

Aanleiding

Bij bodemsanering hoort (veel) grondverzet, en er zijn veel verschillende spelers: initiatiefnemers, aannemers, transporteurs, intermediairs, toepassers en verwerkers van (verontreinigde) grond. Het overheidstoezicht op deze keten van activiteiten is organisatorisch complex, ook al omdat de bevoegdheden over verschillende instanties zijn verdeeld. Dit maakt het geheel van activiteiten kwetsbaar voor onjuist handelen, al dan niet opzettelijk. Mede met oog hierop is per 1 januari 2006 de Wet bodembescherming gewijzigd en is op 1 januari 2008 het Besluit bodemkwaliteit gefaseerd in werking getreden.

In de wetwijziging is de functiegerichte sanering wettelijk verankerd. Bij een functiegerichte sanering worden de milieuhygiënische risico's weggenomen maar blijft er restverontreiniging achter. Voor het beheren van de restverontreiniging is een nazorgplan vereist.

Het saneringsverslag en het nazorgplan hebben met de laatste wetwijziging nu ook een formele status: deze stukken behoeven de instemming van burgemeester en wethouders. In de Verordening Bodemsanering gemeente Groningen 2002 was al

geregeld aan welke vereisten een saneringsplan moet voldoen. Voor het saneringsverslag en het nazorgplan is dit met de onderhavige verordening ook geregeld. De Wet bodembescherming (hierna Wbb) geeft de raad de bevoegdheid deze nadere regels te stellen.

De wijzigingen op hoofdlijnen:

- **Indieningsvereisten:**

In deze verordening is ervoor gekozen om de indieningsvereisten niet langer op te nemen in de tekst van de verordening maar te verwerken in het voorgeschreven formulier. Dit formulier is ook digitaal beschikbaar en in te vullen. Hiermee snijdt het mes aan twee kanten: de indiener voldoet met het invullen van het meldingsformulier al aan de indieningsvereisten, en de verordening zelf bevat minder voorschriften. De indieningsvereisten zijn wel op enkele punten aangevuld. De eisen sluiten hiermee beter aan op de in de afgelopen jaren ontstane praktijk.

- **Procedurele aspecten:**

De bepalingen met procedurele aspecten zijn vervallen. Door deze bepalingen te schrappen gelden onverkort de procedure bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Praktisch gezien betekent dit dat direct het ‘definitieve’ besluit kan worden opgesteld en niet eerst een ontwerpbesluit daar aan vooraf hoeft te gaan. In de Verordening bodemsanering 2002 was de uitgebreide procedure de standaard en kon de korte procedure alleen gemotiveerd worden toegepast. Dit paste niet meer in de huidige praktijk, er werd daarom veel een beroep gedaan op de uitzonderingsregel (een verkorte procedure). Omdat nu is aangesloten bij de procedures uit de Awb is de procedure termijn voor de standaardprocedure aanzienlijk korter. De rechtsbescherming wordt door de Awb-procedure uiteraard voldoende gewaarborgd. In voorkomende gevallen, bijvoorbeeld bij complexe saneringen, kan altijd worden besloten om de openbare voorbereidingsprocedure te volgen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1.1

Binnen het begrip saneringsplan worden vele verschillende vormen gehanteerd. Er zijn bijvoorbeeld: deelsaneringsplannen, saneringsplannen voor gefaseerde saneringen, raamsaneringsplannen en (raam)saneringsplannen op hoofdzaken. Ongeacht de vorm en titel vallen alle saneringsplannen onder de werking van deze verordening.

Artikel 2.1

In dit artikel wordt aangegeven wanneer er in ieder geval sprake is van een aanvraag tot het nemen van een besluit als bedoeld in de Awb. Er is sprake van een aanvraag als een rapport van het nader onderzoek, een saneringsplan, een saneringsverslag, een nazorgplan of een melding als bedoeld in artikel 28, eerste lid, van de Wbb vergezeld van het betreffende voorgeschreven formulier wordt ingediend. Bij deze opsomming is niet genoemd de aanvraag tot het instemmen met een afwijking van het saneringsplan. De reden hiervoor is dat niet iedere melding van een afwijking op het saneringsplan leidt tot het wijzigen van het saneringsplan. In de beleidsregel 'omgaan met afwijkingen van het saneringsplan bij bodemsanering' (2008) is vastgelegd hoe met afwijkingen zal worden omgegaan en in welke gevallen een afwijking leidt tot een nieuwe beschikking op het (gewijzigde) saneringsplan

Artikel 2.2

De aanvrager gebruikt voor zijn aanvraag een door het college vastgesteld formulier. Voor iedere vorm van aanvraag is er een apart formulier vastgesteld. Bijvoorbeeld: aanvraag beschikking op ernst van de verontreiniging en de noodzaak tot een spoedige sanering, instemmen met een saneringsplan, instemmen met een wijziging van het saneringsplan en instemmen met een saneringsverslag. Dit formulier draagt er aan bij dat de alle benodigde gegevens voor een beslissing op de aanvraag direct correct worden aangeleverd. Daarnaast vereenvoudigt het de administratieve afhandeling van de melding of de aanvraag. Vanwege de afhandeling, archivering en terinzagelegging van de stukken moeten het nader onderzoek, het saneringsplan, het saneringsverslag, het nazorgplan en eventueel andere bijlagen in papieren vorm in drievoud ingediend worden. Het is mogelijk om naast de verplichte papieren versies een digitale versie van de stukken aan te leveren. Het vierde lid biedt een basis om in de toekomst verplichte digitale aanlevering van de stukken mogelijk te maken.

Artikel 3.1

De functie van het saneringsplan is dat het college zich een goed oordeel kan vormen over de voorgenomen maatregelen. De maatregelen worden beoordeeld in relatie tot de aard en omvang van de verontreiniging en het gebruik van de locatie. Ook toetsen wij of het saneringsplan uitvoerbaar is en of de beschreven saneringsmaatregelen naar verwachting zullen leiden tot het beoogde saneringsresultaat. Vanzelfsprekend moeten de saneringsmaatregelen zelf milieuhygiënisch toereikend en aanvaardbaar zijn. De gevraagde gegevens zijn bedoeld om een goed beeld te krijgen van de omstandigheden waar de melding betrekking op heeft. Bovendien worden gegevens gevraagd die nodig kunnen zijn als het college gebruik wil maken van hun toezicht- en handhavingsbevoegdheden. Met het meldingsformulier worden deze benodigde

gegevens verkregen. Het tweede lid biedt ruimte om in voorkomende gevallen gemotiveerd af te wijken van de indieningsvereisten. Bijvoorbeeld in een situatie waarbij uitsluitend een grondsanering wordt uitgevoerd. Gegevens over het grondwater zullen dan veelal niet aan de orde zijn. Het is aan het college om te beoordelen of gegevens terecht zijn weggelaten. Van de wettelijke eisen in artikel 39, eerste lid Wbb kan niet worden afgeweken.

Artikel 3.2

In dit artikel wordt het begrip “degene die de sanering feitelijk uitvoert” gebruikt. Dit begrip is ontleend aan artikel 39a van de Wbb. Artikel 39a van de Wbb bevat bepalingen voor de handhaving van de uitvoering van de sanering. Met het begrip “degene die de sanering feitelijk uitvoert” wordt de aannemer bedoeld en niet zijn ondergeschikten. De aannemer bepaalt immers, ook voor zijn werknemers, hoe en wanneer de sanering wordt uitgevoerd en is daarvoor ook verantwoordelijk. Hij is doorgaans degene die het beste zicht heeft op het verloop van de sanering en daarmee ook de meest geëigende partij om een melding aan het college te doen van de ijkmomenten vóór, tijdens en na de uitvoering van de sanering. Naast de aannemer blijft de opdrachtgever (de saneerder) ook een aan te spreken partij. Aannemer en opdrachtgever zijn ieder voor zich verantwoordelijk voor het juist en volledig melden.

De bedoeling van deze meldingsplichten is om de toezichthouder in staat te stellen tijdig aanwezig te kunnen zijn bij de sanering. Hij kan dan controleren of aan het saneringsplan is voldaan, eventueel na het uit (laten) voeren van een verificatieonderzoek.

Artikel 3.3

In artikel 39, vierde lid, van de Wbb is de verplichting opgenomen om afwijkingen van het saneringsplan tijdig bij het college te melden. In dit artikel wordt in verband met deze meldingsplicht de mogelijkheid geboden om nadere regels te stellen omtrent de gegevens die bij de melding moeten worden verstrekt. Om een melding wijziging saneringsplan adequaat te kunnen beoordelen is in artikel 3.3 opgenomen waaraan een dergelijke melding moet voldoen. In 2008 is de beleidsregel ‘omgaan met afwijkingen van het saneringsplan bij bodemsanering’ opgesteld die wordt toegepast bij afwijkingen op het saneringsplan. In de beleidsregel is opgenomen bij welke afwijkingen op het saneringsplan er nog kan worden volstaan met het opnemen van een beschrijving in het saneringsverslag (eventueel met aanwijzingen) en wanneer een aanvulling op het saneringsplan of zelfs een geheel nieuw saneringsplan nodig zal zijn.

Artikel 3.4

Het is belangrijk dat zo spoedig mogelijk na de feitelijke afronding van de sanering het saneringsverslag wordt ingediend. De benodigde gegevens zijn dan nog actueel en daarom makkelijk te verkrijgen. Ook met oog op de handhaving en het toetsen van het behalen van de saneringsdoelstelling is dit van belang. Het indienen van het saneringsverslag geschiedt op grond van artikel 39c van de Wet bodembescherming zo spoedig mogelijk na afronding van de (deel)sanering of een fase van de sanering. Het in artikel 39c genoemde begrip “zo spoedig mogelijk” is een vaag begrip. In deze

verordening wordt invulling gegeven aan het begrip “zo spoedig mogelijk” door deze te verwoorden in een termijn. Daarbij wordt aangesloten bij het begrip “redelijke termijn” zoals die in de Awb wordt gehanteerd. Een redelijke termijn is ingevolge de Awb een termijn van 8 weken. In het eerste lid van artikel 3.4 is deze termijn opgenomen voor het saneringsverslag.

In het tweede lid van dit artikel is aangegeven dat pas na afronding van de gehele (deel)sanering een besluit wordt genomen over het behalen van de saneringsdoelstelling. Dus in het geval de grondwatersanering nog loopt maar de grondsanering is al wel afgerond, dan wordt over de grondsanering afzonderlijk gerapporteerd. Over die afzonderlijke rapportage wordt echter nog geen besluit als bedoeld in artikel 39c, tweede lid van de Wbb genomen. Pas als beide onderdelen van de (deel)sanering zijn afgerond wordt er een besluit genomen. Tenzij er sprake is van een raamsaneringsplan waarbij meerdere gevallen van ernstige verontreiniging zijn onderscheiden en dit in de instemmingsbeschikking is vastgelegd. Per geval wordt dan een (deel) sanering uitgevoerd. De saneringen worden in aparte saneringsverslagen beschreven en apart beschikt. Ook bij een gefaseerde sanering zoals bedoeld in artikel 38, derde lid, van de Wbb, kan er per fase een formele afronding plaatsvinden. Om te kunnen beoordelen of een saneringsresultaat voldoet aan artikel 38 van de Wbb, wordt in artikel 39c van de Wbb een aantal eisen gesteld waaraan het saneringsverslag moet voldoen. Artikel 3.4, derde lid, geeft aan dat in het aanvraagformulier eisen verwerkt zijn die nodig zijn voor een goede toetsing van de uitgevoerde sanering. Het vierde lid biedt ruimte om in voorkomende gevallen gemotiveerd af te wijken van de indieningsvereisten. Bijvoorbeeld bij een eenvoudige sanering waarbij niet alle onderdelen waarvoor in het formulier gegevens worden gevraagd, aan de orde zullen zijn. Het is aan het college om te beoordelen of gegevens terecht zijn weggelaten. Uiteraard kan niet worden afgeweken van de eisen die gesteld worden in artikel 39c van de Wbb.

Saneringsverslag en nazorgplan kunnen ook in één document worden gecombineerd mits de nazorg duidelijk te onderscheiden is van de overige delen van het saneringsverslag. Ook moet in het nazorg onderdeel duidelijk worden aangegeven wie verantwoordelijk is voor de nazorg. Het geïntegreerde nazorgplan moet uiteraard wel voldoen aan alle voorwaarden die zijn gesteld in artikel 39d en deze verordening. Als het nazorgplan een omvangrijke en complexe nazorg regelt, ligt een gecombineerd document minder voor de hand.

Artikel 3.5

De geleverde saneringsinspanning mag niet te niet worden gedaan door een slecht beheer van een eventuele restverontreiniging na afloop van de sanering. In het nazorgplan moet daarom duidelijk zijn opgenomen waaruit de nazorg bestaat en wie daarvoor (financieel) verantwoordelijk is. Vanwege de lange periode die de nazorg kan omvatten maakt het nazorgplan de kosten van uitvoering inzichtelijk. Ook moet het voor het college duidelijk zijn dat degene die belast is met de uitvoering van de nazorgmaatregelen deze kosten kan dragen. Hiervoor kan eventueel een financiële zekerheidstelling worden verlangd door het college op grond van artikel 39f, eerste lid, van de Wbb. Het nazorgplan is ook voor derden, zoals toekomstige eigenaren en eigenaren van aan de restverontreiniging grenzende percelen, van belang. Het is

belangrijk dat zij er op kunnen vertrouwen dat het bereikte eindresultaat van de sanering duurzaam is. Aan de hand van het nazorgplan beoordeelt het college of het saneringsresultaat met de in het plan beschreven maatregelen (met eventueel gebruiksbeperkingen) gewaarborgd kan worden. Zij stemmen uitsluitend in met het nazorgplan als de daarin opgenomen (nazorg)maatregelen naar hun oordeel voldoende zijn en voldoende geborgd zijn. In artikel 39d van de Wbb worden nagenoeg geen eisen gesteld aan het nazorgplan. Daarom zijn in artikel 3.5 aanvullende eisen opgenomen voor de inhoud van het nazorgplan. Hierbij is aangesloten bij de bestaande praktijk.

Volgens artikel 39e, tweede lid, van de Wbb is degene die saneert (de opdrachtgever) gehouden de nazorg uit te voeren, dan wel degene die daartoe is aangewezen in het nazorgplan. In principe kan in het nazorgplan elke willekeurige derde worden aangewezen.

Met dien verstande dat het belasten van een derde met de nazorg vastgelegd moet worden in contractuele afspraken tussen de derde en de oorspronkelijk verantwoordelijke voor de nazorg (zie ook de memorie van toelichting¹ bij de wetwijziging van de Wbb van 1 januari 2006). Met het nazorgplan, waarin een derde als nazorgverantwoordelijke wordt aangewezen, wordt ook het daaraan ten grondslag liggende contract aan het college wordt overgelegd.

Indien de nazorgverantwoordelijke de nazorgverplichting na de instemming met het nazorgplan wil overgedragen kan dit alleen met een wijziging van het nazorgplan. Het college kan namelijk altijd degene die in het beschikte nazorgplan is aangewezen blijven aanspreken.

Artikel 3.6

In de Wbb is een vangnet bepaling opgenomen (artikel 48). Dit vangnet voorkomt dat locaties waar onderzoek of sanering vanuit milieuhygiënische noodzaak geboden is tussen wal en schip vallen. Indien er op grond van de Wbb geen mogelijkheden zijn om derden (marktpartijen) aan te spreken (op grond van artikel 13, 27, 28, 43 tot en met 47 of 72) is het college belast met onderzoek en sanering van de gevallen van ernstige verontreiniging. De aanpak van dergelijke gevallen verloopt niet via artikel 28 van de Wbb (saneringsparagraaf), maar op basis van artikel 48 van de Wbb. De wet regelt niets voor de vaststelling van saneringsplannen, saneringsverslagen en nazorgplannen voor deze gevallen. Artikel 3.6 van de onderhavige verordening regelt dat deze gevallen op dezelfde wijze worden behandeld als saneringen die door derden worden geïnitieerd.

Voor alle onderzoeken en saneringen die in opdracht van het college worden uitgevoerd die niet onder artikel 48 Wbb vallen (de gemeente is daar eigenaar van het perceel of initiatiefnemer) gelden al dezelfde regels als voor derden. Daarom is in dit artikel alleen expliciet opgenomen dat voor college-saneringen de betreffende artikelen van toepassing zijn.

Artikel 4.1

Deze overgangsbepaling is opgenomen om aan te geven wanneer deze verordening van

¹ Kamerstuk 2003-2004, 29462, nr 3

toepassing is op een sanering die al is gestart voor de inwerkingtreding van deze verordening.

Als een fase van de sanering al is gestart dan gelden de regels zoals ze golden op het moment van de aanvang van die fase. Bij aanvang of voorbereiding van de volgende fase van die sanering gelden wel de voorschriften uit deze verordening. Onder een fase moet worden begrepen een duidelijk te onderscheiden onderdeel van de sanering.