

MEMO

akd

AAN Internetconsultatie Tijdelijke Subsidieregeling

VAN Prof. Mr. G.A. van der Veen
Advocaat

TELEFOON +31 88 253 55 56

FAX +31 88 253 54 47

E-MAIL gvanderveen@akd.nl

DATUM 16 juli 2021

ONS KENMERK 264425 Bosatex

KOPIE AAN

ONDERWERP Internetconsultatie tijdelijke subsidieregeling

Inleiding

De Staatssecretaris van IenW bereidt een tijdelijke subsidieregeling ter sanering van ernstige historische verontreinigde bedrijfsterrains voor. Deze regeling gaat gelden voor saneringen die niet onder het overgangsrecht van de Aanvullingswet bodem Omgevingswet vallen.

Ter voorbereiding van de regeling is een internetconsultatie opengesteld. Bij de internetconsultatie is aangegeven dat deze onder meer relevant is voor de Stichting Bosatex. Dat is inderdaad het geval, nu de Stichting Bosatex één van de weinige partijen is die collectieve saneringen uitvoeren als bedoeld in de regeling. Ik geef daarom eerst kort aan, wat de Stichting Bosatex voor de saneringen van ernstige historische verontreinigde bedrijfsterrains gedaan heeft en nog steeds doet. Ik zal vervolgens aangeven dat het thans voorliggende concept voor de regeling enige einddata kent, die wellicht ook voor collectieve saneringen en dus voor de Stichting Bosatex kunnen gelden.

Ik zal opmerken, dat de thans opgenomen einddata met zich lijken te kunnen brengen dat de opgave waarvoor de Stichting Bosatex in nauw overleg met het Rijk is opgericht, in het gedrang kunnen komen. Dat is strijdig met de doelstellingen van de Stichting Bosatex, schendt afspraken die de Stichting ten behoeve van saneringen heeft gemaakt en waarvoor partijen overeenkomsten hebben gesloten en kosten hebben gemaakt, en kan bovendien leiden tot verdubbeling van nog te maken (sanerings)kosten, omdat saneringen tegen hoge kosten naar voren worden getrokken om nog binnen de (verkorte) termijnen te komen.

De verontreinigingen die de Stichting saneert, zijn verontreinigingen die afkomstig zijn van stomerijen. Die verontreinigingen met verspreidende chemische (reinigings)stoffen als PER en TRI kunnen onverminderd nadelig zijn voor het grondwater waarin zij zich makkelijk kunnen verspreiden. Sanering van dergelijke verontreiniging kan een langdurig werk zijn, maar blijft nodig. De in het voorgenomen besluit opgenomen

AKD N.V. is statutair gevestigd te Rotterdam (ingeschreven in het handelsregister onder nummer 24366820) Rekening Dertengelden NL28INGB0678001677 Alle diensten en (andere) werkzaamheden worden verricht uit hoofde van een overeenkomst van opdracht met AKD N.V. Op de overeenkomst zijn, onder uitsluiting van enige andere algemene voorwaarden, de Algemene Voorwaarden van toepassing die zijn gedeponeerd ter griffie van de rechtbank te Rotterdam onder nummer 61/2014 en waarnaar onder meer een beperking van de aansprakelijkheid is opgenomen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitbetaald met inbegrip van het bedrag van het eigen risico. Op verzoek worden de algemene voorwaarden kosteloos toegezonden. Zij kunnen ook worden geraadpleegd op www.akd.nl

DATUM 16 juli 2021
ONS KENMERK
PAGINA 2 van 6

einddata doen daaraan afbreuk, indien het de bedoeling is dat deze ook voor de saneringen van de Stichting Bosatex gaan gelden. Ik rond daarom af met de conclusie, dat het wenselijk is dat het besluit en de toelichting duidelijker maken dat voor collectieve saneringen de in het besluit beoogde (eind)termijnen niet gelden. Dan doet de strijdigheid met de doelstellingen van de Stichting Bosatex zich niet voor, hoeven geen afspraken geschonden te worden die de Stichting ten behoeve van saneringen heeft gemaakt en waarvoor partijen overeenkomsten hebben gesloten en kosten hebben gemaakt, en hoeft niet gevreesd te worden voor verdubbeling van nog te maken (sanerings)kosten, omdat saneringen tegen hoge kosten naar voren worden getrokken om nog binnen de (verkorte) termijnen te komen.

De Stichting Bosatex

De Stichting Bosatex saneert ter uitvoering van het convenant Bodemsanering Textielreinigingsbranche. De Stichting saneert de op bedrijfsterreinen van deelnemende (oud)stomerijen voorkomende gevallen van ernstige verontreiniging van bodem en/of grondwater die zijn ontstaan ten gevolge van chemische textielreinigingsactiviteiten. De Stichting is specifiek daarvoor in het leven geroepen om geordend zorg te dragen voor alle acties, overleg, afspraken en maatregelen om verontreinigde bedrijfsterreinen van deelnemers in de textielverzorging te (laten) saneren. De Stichting functioneert in belangrijke mate op overheidsgeld. De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft een projectsubsidie verstrekt. Nadien zijn aanvullende besluiten ten aanzien van projectsubsidies en exploitatiesubsidies genomen. De Stichting is opgericht omdat de meeste stomerijen kleine bedrijven of eenmanszaken waren die de (geregeld) forse kosten niet of niet geheel zelf niet konden dragen.

Het gaat veelal om saneringen waarbij in ieder geval PER is betrokken. PER is één van de reinigingsmiddelen dat door veel chemische wasserijen werd (en wordt) gebruikt. Het is vluchtig, relatief goed oplosbaar in water en als vloeistof zwaarder dan water. Dat resulteerde op veel locaties in grote verontreinigingsoppervlaktes tot op grote diepte, ver beneden de grondwaterspiegel. Alleen al het onderzoek naar de omvang en risico's van een geval van bodemverontreiniging met PER en afbraakproducten daarvan (samengevat onder de noemer vluchtige organische chloorverbindingen, oftewel VOCl) is daarom erg kostbaar, laat staan de sanering en nazorg ervan.

De Stichting heeft intussen vele tientallen onderzoeken en saneringen uitgevoerd, aangaande het genoemde PER. De Stichting heeft aldus veel expertise opgedaan. Zo kan zij gerichte en passende strategieën voor nader onderzoek en sanering per geval formuleren. De kosteneffectieve uitvoering was en is gediend met de ontwikkeling van een specifiek op de textielreinigingsbranche toegesneden onderzoeksstrategie en saneringsaanpak. Tot de strategie en aanpak per geval kan behoren, dat verontreiniging wordt gemonitord waar een urgente saneringsnoodzaak (nog) niet aanwezig is en dat dus daadwerkelijke sanering van een individueel geval op een later moment wordt gepland. De reden daarvoor is, dat een sanering dan kostenefficiënter is. Uiteraard werden en worden (direct) urgente gevallen wel zo spoedig mogelijk aangepakt.

De Stichting is één van de weinige zogeheten "coördinerende rechtspersonen", die zonder winstoogmerk tot taak hebben om collectief te saneren. De Stichting valt daarmee onder hoofdstuk 3 van het

DATUM 16 juli 2021
ONS KENMERK
PAGINA 3 van 6

voorgenomen besluit. Daarin is een specifieke regeling getroffen voor de collectieve saneringen.

De voorgenomen tijdelijke regeling

De Tijdelijke regeling heeft allereerst betrekking op "gewone" subsidies voor de sanering van afzonderlijke bedrijfsterreinen. Hoofdstuk 3 regelt de mogelijkheid van projectsubsidies voor het collectief saneren van ernstige verontreiniging.

De regeling kent een aantal eindtermijnen. De toelichting beargumenteert de keuze voor eindtermijnen in par. 1.5 aldus, dat op korte termijn dient te worden begonnen met saneren met een subsidie. Ten eerste dienen gegevens met betrekking tot de sanering uiterlijk op 31 december 2023 te worden ingediend. Ten tweede vervalt de regeling op 1 januari 2025. Daarom dient een subsidieaanvraag uiterlijk op 31 december 2024 te zijn ingediend. Ten derde dient de sanering voor 1 januari 2030 te zijn afgerond. Daarom dient de aanvraag tot subsidievaststelling uiterlijk op 31 december 2029 te zijn ingediend.

Volgens de toelichting wordt met het opnemen van een vervaldatum voldaan aan de verplichting van artikel 4.10 van de Comptabiliteitswet 2016 en zijn de termijnen ruim voldoende om het overgrote deel van de saneringssituaties af te ronden. De toelichting onderkent echter ook dat die termijn juist bij omvangrijke of gecompliceerde situaties niet tot sanering meer leidt. Volgens de toelichting sluiten de termijnen goed aan bij de beleidsmatige insteek dat niet meer wordt gestreefd naar een eeuwigdurend isoleren, beheren en controleren (een saneringsvariant). Het streven is gericht op het bereiken van een zogenoemde stabiele eindsituatie.

Het is mij niet geheel duidelijk, of de eindtermijnen alle ook beoogd zijn voor projectsubsidies voor het collectief saneren van ernstige verontreiniging. Het lijkt mij, dat de regeling en de toelichting duidelijk(er) zouden moeten maken, dat die eindtermijnen daarvoor niet gelden.

De voor de projectsubsidies geldende artikelen 22 en 23 verwijzen niet naar de jaartallen 2025 en 2030. Wel verlangt artikel 23 onder e dat er gegevens uiterlijk op 31 december 2023 bij de Minister moeten zijn ingediend, maar dat lijkt mij een administratieve eis. Wel kent de regeling een beoogde vervaldatum (op 1 januari 2025) voor aanvragen en dus wellicht ook voor projectsubsidies. Aldus zou het zo kunnen zijn dat de regeling ook projectsubsidies eindig maakt en daarmee dus ook een eindigheid voor collectieve saneringen met zich brengt.

Los van de precieze strekking van het concept voor de Tijdelijke regeling, lijkt mij dat het verklaarbaar kan zijn waarom in het algemeen eindtermijnen aan subsidierelaties worden gesteld. Met eindtermijnen zijn kosten bijvoorbeeld beter te overzien dat bij regelingen met een open einde omdat zij eeuwigdurend zijn en daarom kunnen leiden tot een onvoorzien en mogelijk hoog beroep op. Of eindigheid in alle gevallen de uiteindelijke keuze moet zijn, valt echter zeer te betwijfelen. Zo zal goed te betwijfelen zijn, of (bijvoorbeeld) onderwijssubsidies eindig zouden moeten zijn. De noodzaak van onderwijs loopt immers gewoon door en is dus niet eindig.

Ook bij bodemsanering is enig streven naar een vorm eindigheid voorstelbaar, zeker als algemeen beleid wijzigt van saneren naar beheren. Het is vervolgens wel de vraag, wanneer die eindigheid dient te “overheersen” en wanneer belangen van continuïteit dienen te prevaleren.

Het kan begrijpelijk zijn dat eindigheid prevaleert bij de individuele gevallen van verontreiniging. De oorsprong van de subsidie in de Bedrijvenregeling is al oud. Bovendien zal op enig moment voor individuele gevallen toch de keuze gemaakt moeten worden of er nog gesaneerd wordt of niet. Dat in de wetenschap van eindigheid op enig moment “dan toch maar vast” gesaneerd wordt, en er dus wellicht in incidentele gevallen een hoger beroep op subsidie wordt gedaan, dan wanneer ook later nog gesaneerd had mogen worden, is wel een gevolg van de keuze voor eindigheid. Die kostenverhogende keuze wordt in de tijdelijke regeling kennelijk voor individuele gevallen voor lief genomen.

Voor projectsubsidies zoals voor de collectieve saneringen van Bosatex ligt eindigheid echter niet voor de hand. Het gaat om een andere problematiek, waarvan de kosten bovendien ook bij langere doorloop nog steeds goed inzichtelijk zijn te maken. Het gaat om wat grotere aantallen van gevallen met mogelijk grotere betrokken bedragen. Dan blijft de huidige benadering van de Stichting beter dan een mogelijke terugval naar versnipperde en minder professionele saneringen. De benadering van Bosatex is en was om te saneren waar dat urgent is, maar de mogelijkheid open te houden om dat pas later te doen wanneer voor die – nog steeds – ernstige getallen een meer natuurlijk moment zich aandient. Dat is immers onderdeel van de mede op kosteneffectiviteit uitgedachte en veelvuldig in de praktijk gebrachte strategie. Het zal kostenverhogend zijn, wanneer ook al die gevallen van de collectieve saneringen die nog open staan, allemaal in feite naar voren getrokken zouden gaan worden. Dat ze naar voren worden getrokken, zou een logisch gevolg zijn van invoering van een eindtermijn. Dat wil dan overigens nog niet zeggen, dat dan opeens “alle registers opengaan”. Bodemsanering is immers een vrij evenwichtig maar daardoor ook langdurig proces geworden, waarin sanering een mix is geworden van saneringsmaatregelen, monitoring, nazorg en gebruiksbeperkingen. Saneren is daardoor dan wel een (nog) langer proces geworden, dan traditionele sanering zelf toch ook al kan zijn. Het is wel zo, dat de betrokken trajecten dan wel eerder zullen starten en dat besparingen door samenloop met natuurlijke momenten worden gemist. Bosatex zelf schat in, dat de mogelijk nog te maken kosten vrij eenvoudig zouden verdubbelen, wanneer de mogelijkheid komt te vervallen om te saneren op een natuurlijk moment.

Wanneer een deel van de tot dusverre goed overwogen keuze om sanering op enig moment te laten samenlopen met een natuurlijk moment, niet meer mogelijk is, zullen dus maatregelen naar verwachting naar voren worden getrokken en/of zekerheidshalve gemodificeerd worden om nog binnen de termijn maximaal te saneren. Het valt daarom ook te verwachten dat mogelijke kostenbesparende varianten met monitoring, nazorg en gebruiksbeperkingen wijken voor verderstreckende (en vast kostbaardere) saneringen, om het probleem van verontreiniging geheel en al afgerond te hebben voordat een deadline in zicht komt. Een deadline is dus om diverse redenen kostenverhogend, ten minste omdat er meer gevallen zich zekerheidshalve voor vlotte sanering zullen aandienen en de sanering per geval kostbaarder zal zijn.

DATUM 16 juli 2021

ONS KENMERK

PAGINA 5 van 6

Het is niet zo, dat het laten vervallen van eindigheid voor projectsubsidies ten behoeve van collectieve saneringen leidt tot onoverzienbare kosten en/of wildgroei. Dat is te minder het geval bij de Stichting Bosatex. De aanmelding voor de Bosatex-regeling is jaren geleden al gesloten en kan niet worden heropend. Er is daarom een overzienbaar en niet groeiend bestand van gevallen van ernstige historische verontreinigingen. Aldus is overzienbaar met welke kosten nog rekening moet worden gehouden. Zo wordt dus voldaan aan begrijpelijke wensen van de politiek, dat subsidieregelingen niet steeds weer en/of langdurig tot extra onverwachte kosten leiden, omdat steeds weer nieuwe beroepen op regelingen worden gedaan en het beslag op de financiën steeds uitdijt.

Ingeschat wordt dat de sanering op ongeveer twintig locaties ook na 1 januari 2025 nog actieve opvolging vergt. In de meeste gevallen is dat omdat de passieve fase (monitoring) nog in uitvoering is, maar in enkele gevallen zal de actieve fase dan nog in uitvoering zijn. Verwacht wordt dat de sanering op het merendeel van die locaties uiterlijk 1 januari 2030 zal zijn afgerond met een beschikking op het eindevaluatieverslag. Van drie locaties is het vrijwel zeker dat de sanering ook na 1 januari 2030 nog in uitvoering zal zijn, voor zes locaties zou dat het geval kunnen zijn. Dat hangt af van de voortgang van de nog lopende actieve fase en/of het pluimgedrag tijdens de passieve fase.

Voor toekomstige kosten op nog niet gesaneerde 'ernst, geen spoedlocaties' locaties houdt Bosatex rekening met kosten als gevolg van een sterke verontreiniging met VOCl in grond én grondwater op het perceel van haar deelnemers én daarbuiten. Op deze locaties is immers nog geen sanering uitgevoerd.

De afgelopen jaren zijn er op meerdere 'ernst, geen spoedlocaties' al saneringen uitgevoerd. Over de periode dat Stichting inmiddels actief is, zijn dat gemiddeld genomen één à twee locaties per jaar geweest. Uit een screening van de nog niet gesaneerde 'ernst, geen spoedlocaties' blijkt dat er geen redenen zijn om te veronderstellen dat dit aantal de komende jaren sterk zal toenemen. Dat betekent dat de Stichting ook na 1 januari 2030 nog aanspraken op de Bosatex regeling van deelnemers kan verwachten; de deelnemers hebben daarvoor getekend en de Stichting heeft daarom verplichtingen jegens de deelnemers op zich genomen. Ook hier wordt een reservering voor aangehouden. Het naar voren halen van deze saneringen betekent – als opgemerkt – dat het samenloopvoordeel verloren gaat en dat aanzienlijke extra kosten gemaakt gaan worden.

Afronding

Ik rond af met de conclusie, dat het besluit en de toelichting duidelijker dienen te maken dat voor collectieve saneringen de in het besluit beoogde (eind)termijnen niet gelden. Behoud van de termijnen of een deel daarvan ook voor de collectieve saneringen van de Stichting Bosatex zal kostenverhogend werken omdat saneringen naar voren zullen worden getrokken, die anders zouden kunnen samenvallen met een natuurlijk moment van ontwikkeling van een perceel of gebied.

Dat is strijdig met de doelstellingen van de Stichting Bosatex, schendt afspraken die de Stichting ten behoeve van saneringen heeft gemaakt en waarvoor partijen overeenkomsten hebben gesloten en kosten hebben gemaakt, en kan bovendien leiden tot verdubbeling van nog te maken (sanerings)kosten, omdat

DATUM 16 juli 2021

ONS KENMERK

PAGINA 6 van 6

saneringen tegen hoge kosten naar voren worden getrokken om nog binnen de (verkorte) termijnen te komen. De beoogde (eind)termijnen hebben ook niet het resultaat dat onvoorzienbare kosten worden voorkomen, omdat de door de Stichting aangegane (sanerings)verplichtingen begroot kunnen worden en de Bosatex-regeling al lang en breed is gesloten, zodat geen nieuwe deelnemers zich meer kunnen aanmelden. Een mogelijke vrees voor ongebreidelde uitgaven is daarom niet terecht. Veleer leidt dus opname van (eind)termijnen tot onnodige kostenverhoging op korte termijn, wellicht tot verdubbeling van kosten om alle saneringen nog binnen de (eind)termijnen te doen plaatsvinden.

Gaarne ben ik namens de Stichting Bosatex bereid om het bovenstaande nader toe te lichten.