

# PODIUM

## ALS DE ROOK IS OPGETROKKEN...

Hein van Stokkom en Jan Willem Thijs\*

■ Op 3 juni 2014 was er bij Shell Moerdijk een explosie en een grote brand. Bij veel waterschappers van Brabantse Delta kwamen onmiddellijk de herinneringen aan de brand bij Chemie-Pack uit 2011 levendig naar boven. Dit keer met een veel gunstiger afloop doordat Shell zijn zaken en calamiteitenmaatregelen veel beter voor elkaar heeft en de autoriteiten adequaat gereageerd hebben. De brand bij Shell geeft aan dat er lessen geleerd zijn van de brand bij Chemie-Pack. Niet alleen in de directe brandbestrijding, maar ook in de juridische afwikkeling is veel te leren. Over dat laatste gaat dit artikel.



### Brand op het havenschap Moerdijk

Op 5 januari 2011 brandt Chemie-Pack Nederland B.V. in Moerdijk af. Het bedrijf heeft zich gespecialiseerd in het verpakken van chemicaliën. Deze brand is een grote calamiteit die bovenregionale uitstraling heeft. De brandweer blust de brand, beschermt belendende percelen en moet een tank met aceton koelen om te voorkomen dat die ontploft. Daar is veel bestrijdingswater voor nodig. Het gevolg is dat dit water in de sloten terecht komt die in beheer zijn bij waterschap Brabantse Delta. Ook latere regenval zorgt er voor dat er nog meer verontreinigd water via de percelen waar de brand heeft gewoed, in de sloten komt.

Als de rook is opgetrokken, blijft het waterschap met een schadepost van ongeveer € 11 miljoen zitten. Vele juridische procedures verder, komt er op 22 januari 2014 een eindoordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder de Afdeling). Zie Uitspraak 201207582/1/A4 en 20120473/1/A4.

In dit artikel nemen we de lezer mee in de afwegingen en keuzes die Waterschap Brabantse Delta heeft gemaakt tijdens en na het bestrijden van de calamiteit. Met de uitspraken van de Afdeling is een aantal van die keuzes en afwegingen door de hoogste bestuursrechter getoetst. Al met al levert dit waardevolle leer- en aandachtspunten op die we graag met andere

\* **Hein van Stokkom** is secretaris-directeur Waterschap Brabantse Delta; **Jan Willem Thijs** is afdelingshoofd juridische zaken & vastgoed van Waterschap Brabantse Delta.

waterschappen en overheden delen in aanvulling op onze eerdere publicatie in dit blad.<sup>1</sup>

### **Wie kunnen als overtreder beschouwd worden? Wees niet te beperkt.**

Het dagelijks bestuur (DB) van het waterschap heeft (zeer) spoedeisende bestuursdwang toegepast jegens Chemie-Pack Nederland B.V. (verder CP NL). Dit bedrijf was de 'drijver van de inrichting' en overtrad artikel 6.2 van de Waterwet. De last voor het bedrijf hield kort gezegd in: het verwijderen van met bluswater verontreinigd oppervlaktewater en slootkanten, het vervoeren en opslaan alsmede het verontreinigde water en de bodem verwerken. Omdat er groot en acuut gevaar voor het milieu bestond is het waterschap onmiddellijk zelf gestart met het – voor eigen rekening – uitvoeren van deze maatregelen. Het nauwkeurig, zorgvuldig en volledig formuleren van deze last vergt extra aandacht vanwege het belang van een deugdelijke grondslag voor het toekomstige verhaal van de kosten. Doordat ook de verwerking van het verontreinigde water en bodem in de last stond, heeft de Afdeling geoordeeld dat ook deze kosten voor rekening van CP NL dienen te komen.

Later heeft het DB er ook voor gekozen om een andere B.V. uit de concernstructuur aan te spreken, namelijk de eigenaresse van de gronden en gebouwen: Chemie-Pack Onroerend Goed B.V. (verder CP OG). Ook jegens dit bedrijf is spoedeisende bestuursdwang toegepast met dezelfde last. De Afdeling heeft in haar uitspraak deze B.V., waar niet feitelijk de brand was ontstaan en die niet direct als 'de drijver van de inrichting' kan worden beschouwd, toch aangemerkt als overtreder van de Waterwet. Omdat CP OG feitelijk dezelfde bestuurder-leidinggevende had als CP NL en eigenaresse van de gronden en opstallen was, was er voldoende verwevenheid om ook CP OG als overtreder te kunnen aanmerken.

Het is dus van belang dat handhavers zicht hebben op de concernstructuur en onderzoeken of bestuursdwang of andere bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten ingezet kunnen worden jegens andere bedrijven van het concern dan het bedrijf dat de voor de hand liggende overtreder is. Daardoor zijn uiteindelijk de verhaalsmogelijkheden en -kansen (via zogenaamde kostenbeschikkingen die jegens beide B.V.'s zijn

uitgebracht) vergroot. Zeker indien men realiseert dat CP NL in augustus 2011 bezweek onder alle mogelijke schadeclaims en de B.V. haar faillissement aanvroeg. (Hierna is feitelijk geprocedeerd tegen de curator van CP NL.)

Betoogd is ook dat CP NL niet de overtreder was van de Waterwet, maar dat het de brandweer betrof. Die was immers veroorzaker van het verontreinigde bluswater in de sloten. Hiermee maakte de Afdeling gelukkig korte metten en bestendigde de eerdere lijn van de Afdeling zelf: de gevolgen van het blussen waren aan CP NL toe te rekenen, ook al had het bedrijf niet zelf fysiek de verboden handeling verricht. (Zie ook Uitspraak 200707345/1, 15 oktober 2008). Hier wijzen we nog op een communicatief vraagstuk. Stel u voor: iemands bedrijf staat – los van het antwoord op de schuldvraag – in lichterlaaie en wordt door het bevoegd gezag aangemerkt als overtreder en met behulp van bestuursdwang gesommeerd de overtreding ongedaan te maken i.c. het milieubezwaar terstond en voor eigen kosten weg te nemen. Het behoeft geen betoog dat dit een uiterst tactvolle en tegelijkertijd doortastende benadering vereist die hoge eisen stelt aan de competenties van medewerkers.

### **Spoedeisende bestuursdwang: er valt meer onder dan men denkt.**

Met de genoemde last droeg het DB beide bedrijven op een hele reeks maatregelen te treffen om de overtreding ongedaan te maken. Door de bedrijven is betoogd dat een aantal van die maatregelen niet tot de (zeer) spoedeisende bestuursdwang gerekend kon worden en dat de bedrijven een begunstigingstermijn gegeven had moeten worden. Anders gezegd, dat zij in de gelegenheid gesteld hadden moeten worden om zelf die maatregelen te (laten) uitvoeren. En dat de kosten van de maatregelen die niet onder de spoedeisende bestuursdwang zouden vallen, niet verhaald konden worden op de bedrijven. Dit had vooral betrekking op de opslagkosten en het verwerken van het water. (Beide maatregelen waren buitengewoon kostbaar.) Immers toen het afval veilig was opgeslagen in o.a. landtanks en schepen,<sup>2</sup> was het acute gevaar voor het milieu geweken, zo was de redenering. De Afdeling heeft in haar uitspraak gesteld – anders dan de rechtbank eerder deed – dat het vervoeren, opslaan en verwerken

onlosmakelijk verbonden waren met het verwijderen van het giftige water uit de sloten en dat het hier ging om maatregelen die onlosmakelijk samenhangen en dat het een continue proces betrof. En dus dat de daarmee samenhangende kosten terecht via de kostenbeschikkingen neergelegd zijn bij deze bedrijven.

### **Zorg voor een goede administratie en verslaglegging!**

Uit de uitspraak van de Afdeling in de zaak CP OG is gebleken dat het van groot belang is dat alle kosten die gemaakt zijn, te herleiden zijn naar de maatregelen die genoemd zijn in de last van de bestuursdwangbeschikking. Daarvoor is een goede (contract- en financiële) administratie van groot belang, zodat aantoonbaar is welke kosten voor welke maatregelen gemaakt zijn en of die ook bijdragen aan het beëindigen van de overtreding. Het waterschap is zich hiervan steeds bewust geweest. Het heeft daarom een contractmanager aangewezen en advies gevraagd aan een deskundige over hoe er t.z.t. gefactureerd en geadministreerd diende te worden. Dit alles om discussie over de kosten in juridische procedures zoveel mogelijk te voorkomen. Ook uit het proces-verbaal van de zitting blijkt dat accurate en volledige verslaglegging van afspraken en besluiten die getroffen zijn (bijv. in de overleggen van de calamiteitenorganisaties van zowel veiligheidsregio (Regionaal BeleidsTeam, Regionaal Operationeel Team- voluit) als intern waterschap (Waterschap BeleidsTeam Waterschap Operationeel Team – voluit)) van belang is. Dat geldt ook voor bestuurlijke uitspraken en toezeggingen die onder druk van de eerste uren en dagen van een calamiteit onderling of richting beredderend bedrijfsleven gedaan worden.

### **Verzekeringen: dat moet beter!**

CP NL had verschillende verzekeringen afgesloten. Het waterschap heeft beslag laten leggen op de verzekeringsgelden opdat mogelijk een deel (beredderingskosten) beschikbaar zou blijven voor het waterschap. Het waterschap heeft bewust geen beslag gelegd op de activa van het bedrijf CP NL zelf om de continuïteit van CP NL niet in gevaar te brengen. Echter toen het bedrijf zelf zijn faillissement had

aangevraagd, verviel het beslag. Later bleek uit de polisvoorwaarden dat de verzekering niet tot uitkering hoefde te komen, indien bepaalde (chemische) stoffen de schade veroorzaakt hadden. Uit de analyses van het verontreinigde water bleek dat veel van die in de polis genoemde stoffen aanwezig waren. Gesteld kan worden dat die verzekering daarmee niet voor zijn doel geschikt was. De verzekeraars zijn daardoor (voor een groot deel) de dans ontsprongen om tot uitkering te moeten komen.

Gezien die ervaring stellen we het volgende voor. BRZO bedrijven zouden aantoonbaar en in verhouding tot de maatschappelijke risico's (bijv. ten aanzien van gezondheid, water, milieu, veiligheid) over een goede verzekering moet beschikken en de VNCI<sup>3</sup> zou dat -in het verlengde van hun 10-puntenplan<sup>4</sup> (uitleg?)- moeten stimuleren. Wij pleiten er voor dat het hebben van een aantoonbaar deugdelijke set verzekeringen voor in ieder geval BRZO-bedrijven als vergunningvoorschrift dient te gelden. We menen dat dit type bedrijven verplicht moet worden verzekeringen op te laten nemen in een toegankelijk register. Hierdoor zijn o.a. de polisvoorwaarden, de begunstigde(n), verzekeringsnemer(s), het verzekerde bedrag en of de polissen die verpand zijn aan een bank, in te zien voor vergunningverlenende instanties.<sup>5</sup> Daarnaast speelde nog een ander fenomeen. In veel polisvoorwaarden is opgenomen dat indien de schade is ontstaan door het plegen van een strafbaar feit, de verzekeraar niet tot uitkering hoeft te komen. Het OM heeft onder meer de bestuurder vervolgd en er heeft een strafrechtelijke veroordeling plaatsgevonden. Wij beseffen dat de vervolging wenselijk is uit oogpunt van maatschappelijk belang. Echter het maatschappelijk belang dat bij een veroordeling verzekeringsgelden niet alleen niet uitgekeerd worden aan de schadeveroorzaker, maar evenmin aan andere schade lijdende partijen, dient dit belang bepaald niet. Immers in het geval van het waterschap betekende dit dat de schadekosten uiteindelijk op de overheid, en dus op de belastingbetaler afgewenteld werden.

### **Overige Lessons learned**

De brand bij Chemie-Pack heeft het waterschap veel geleerd. Een aantal zaken wisten we al, en hadden we goed op orde. Andere zaken hebben we intussen

verder verbeterd. We noemen er een paar. Een goed draaiende calamiteitenorganisatie is goud waard. Dit bereik je door regelmatig te oefenen. Dit zijn we meer gaan doen met ketenpartners, zoals de veiligheidsregio. Als je elkaar leert kennen in 'koude fase' dan komt dat de effectieve en slagvaardige samenwerking bij een calamiteit ten goede en je bent eerder in beeld als partner.

Een goede 'waakvlamovereenkomst' met een bedrijf dat incidenten kan bestrijden en managen is ook van grote waarde gebleken. Een dergelijke overeenkomst moet eveneens in de koude fase geregeld worden, zodat in alle rust goed bedacht kan worden aan welke dienstverlening bij diverse typen calamiteiten behoeft is en tegen welke voorwaarden dit geleverd kan worden als het er echt op aankomt.

Verder bleek het instrument van beslaglegging (in dit geval conservatoir derden beslag) effectief. Een bestuursdwangbeschikking kan de grondslag vormen om beslag te kunnen leggen. We horen vaak om ons heen dat overheden het instrument van beslaglegging niet voldoende kennen: onbekend, maakt onbemind. Echter toen het waterschap beslag op de verzekeringspenningen gelegd had, werd het 'opeens' een serieuze speler in het proces. Zowel voor het bedrijf zelf, maar ook voor verzekeringstussenpersonen en banken. Het gaf het waterschap een stevige positie en rol.

Tot slot is het van belang te beseffen dat indien de echte calamiteit bestreden is, er nog veel capaciteit, inzet en bestuurlijke en communicatieve aandacht nodig blijft om alle gevolgen te kunnen afwikkelen. De uitspraken van de Afdeling, die aanleiding zijn voor dit artikel, zijn immers 3 jaar na de dag van de brand verschenen.

Een les – of meer een gegeven – is ook dat ofschoon het waterschap rechtens gezien juist gehandeld heeft en dus terecht de kosten bij de bedrijven claimt, het (behoudens de bijdrage van het ministerie van IenM) zeer waarschijnlijk met grotendeels lege handen blijft staan: het ene aangesproken bedrijf is failliet en het

andere beschikt over weinig middelen om uiteindelijk verhaal te kunnen bieden. Dit betekent een onterechte rekening voor de burgers en bedrijven in West- en Midden-Brabant.

Van een calamiteit als die bij Chemie-Pack, leren (handhavende) organisaties veel. Het leidt tot bewustwording van het belang om goed ingespeeld te zijn op mogelijke calamiteiten. Hiervoor is ook drie jaar later nog steeds oog. Dat bewijst dit artikel, maar ook veel bijeenkomsten over calamiteitenbestrijding, rapporten die verschenen zijn en gezamenlijke oefeningen. Er wordt geleerd en verbeterd. Daardoor levert een calamiteit als deze toch nog iets positiefs op. ■

1 Case study Brand Moerdijk; waterschapsdilemma's en leerpunten, Water Governance 04/2012.

2 Op enig moment liepen de kosten voor opslag op tot € 50.000,- per dag.

3 VNCI: Vereniging Nederlandse Chemische Industrie.

4 "Veiligheid Voorop. 10 actiepunten voor veiligheid" Een initiatief van VNO-NCW, VHCP, VNCI, VNPI, VOTOB.

5 Zie ook Case Study Brand Moerdijk; waterschapsdilemma's en leerpunten, Water Governance 04/2012.