

Praktijk vraagt om invulling

Op 10 mei 1994 heeft de Eerste Kamer de nieuwe saneringsregeling in de Wet bodembescherming (Wbb) aangenomen. De overheid heeft daarmee de lang verwachte stok achter de deur voor bedrijven die niet meewerken aan de vrijwillige bodemsaneringsoperatie. De belangrijkste kritiek van het bedrijfsleven op de nieuwe regeling betreft het kostenverhaal en het feit dat nog onduidelijk is hoe die stok eruit ziet, omdat kernbegrippen niet naar de eisen van de wet zijn uitgewerkt en nieuwe bepalingen¹ vragen om jurisprudentie. Voor een definitief oordeel van het bedrijfsleven is het nog te vroeg. Het navolgende illustreert dat.

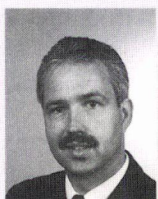
J.H.G. van den Broek

Hoog azijngehalte

De saneringsregeling is door de regering steeds gepresenteerd als een stok achter de deur voor bedrijven die niet meewerken aan de vrijwillige BSB-operatie². Dat komt in de eerste plaats tot uitdrukking in de regel dat zonder overleg tussen overheid en een betrokken bedrijf geen bevel mag worden gegeven tot het verrichten van nader onderzoek of saneringsonderzoek, en evenmin een saneringsbevel, een bevel tot het treffen van tijdelijke beveiligingsmaatregelen of tot het opstellen van een saneringsplan (art. 45 Wbb). In de tweede plaats wordt de BSB-operatie uitdrukkelijk genoemd in het Besluit verplicht bodemonderzoek bedrijfsterreinen (Stb. 1993, 602). Het bevoegd gezag mag een bedrijf dat meedoet aan de BSB-operatie namelijk geen aanwijzing geven om een verkennend onderzoek uit te voeren. Op zichzelf kan met deze bepalingen worden ingestemd, zij het dat vrijwilligheid meer gestimuleerd had moeten worden. Want hoewel je meer vliegen vangt met stroop dan met azijn heeft de saneringsregeling een hoog azijngehalte. In de eerste plaats is

Hoewel je meer vliegen vangt met stroop dan met azijn heeft de saneringsregeling een hoog azijngehalte

Over de auteur



mr. J.H.G. van den Broek

is staffunctionaris milieuzaken van het Nederlands Christelijk Wergegeversverbond (NCW) en verbonden aan het Bureau Milieu en Ruimtelijke Ordening (BMRO) van VNO/NCW.

het jammer dat niet in de wet is verankerd dat de overheid in geval van vrijwillige sanering bij wijze van stroop geen of een gereduceerd tarief in rekening mag brengen voor het beoordelen van het saneringsplan (art. 39 Wbb). In de tweede plaats is de (gedeeltelijk) onschuldige eigenaar uitgezonderd van een bevel, maar heeft de rijksoverheid geen middelen ter beschikking gesteld om alsdan tot onderzoek en sanering over te gaan. In beide gevallen hangt het thans van de provinciale mogelijkheden af of vrijwillige sanering wordt gestimuleerd door middel van provinciale gelden en tariefdifferentiatie.

Kostenverhaal

Op basis van artikel 75 kan de Staat de door de overheid gemaakte kosten van onderzoek en sanering van een bedrijfsterrein verhalen op de onrechtmatige veroorzaker. Het bedrijfsleven blijft ten principale bezwaren houden tegen het feit dat artikel 75 feitelijk met terugwerkende kracht nieuwe aansprakelijkheden in het leven roept. Het vijfde lid maakt kostenverhaal namelijk ook mogelijk in gevallen van ernstige bodemverontreiniging van eigen bedrijfsterreinen, veroorzaakt vóór 1 januari 1975. Volgens de Hoge Raad³ is dat in het algemeen niet mogelijk omdat bedrijven voor die datum niet konden weten dat hun activiteiten in de toekomst tot saneringskosten voor de Staat zouden leiden. Overigens is het vijfde lid dankzij de oplettendheid van de Eerste Kamer zodanig geformuleerd, dat het slechts in uitzonderingsgevallen tot een veroordeling van bedrijven zal kunnen leiden. Met instemming citeer ik senator Wagemakers: "Behoudens in 'exceptionele gevallen' verdient de Staat echter bij bodemverontreinigingen van vóór 1975 de deksel op de neus te krijgen. Het is thans aan de Hoge Raad om met enkele ferme arresten aan verdere illusies van de Staat terzake een einde te maken."⁴

Ontbreken van uitvoeringsregels

Een goed punt in de saneringsregeling is dat voor een saneringsbevel of kostenverhaal een potentieel risico van de verontreiniging voor mens, plant of dier (geval van ernstige verontreiniging) niet voldoende is, maar dat er tevens een actueel risico moet zijn, waarbij het gebruik van de grond een belangrijke rol speelt (urgentie). Wat een 'geval van ernstige verontreiniging' en wat 'urgentie' is, moet echter nog worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur. Hetzelfde geldt voor de vraag 'hoe schoon' de grond dan moet worden gemaakt. De wet biedt gelukkig de mogelijkheid om niet slechts tot de streefwaarde (multifunctioneel), maar ook lokatiespecifiek te saneren. Voor industrieterreinen kunnen mijns inziens immers andere normen gelden dan voor een kinderspeelplaats. Ook hiervoor ontbreekt een algemene maatregel van bestuur. De Tweede Kamer vond die uitvoeringsregels zo belangrijk dat hij zich het recht heeft voorbehouden om die zelf alsnog in de wet vast te leggen. De minister van VROM wil daarop echter niet wachten en meent dat met een circulaire kan worden volstaan. Dat kan tot juridische complicaties leiden, aangezien in de

tekst van de wet duidelijk naar algemene maatregelen van bestuur wordt verwezen⁵.

Saneringsbevel

Het nieuwe saneringsbevel is een ingrijpende bevoegdheid. De toepassing daarvan kan grote – financiële – gevolgen hebben voor het betrokken bedrijf. Het bevel is daarom terecht met veel waarborgen omringd. Zo kan een bevel slechts worden gegeven in een urgent geval van ernstige verontreiniging. Voorts moet het betrokken bedrijf de gelegenheid zijn geboden zelf de sanering ter hand te nemen en moet de overheid de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen. In dat licht bezien is de vraag gerezen of een saneringsbevel mogelijk is als niet tot kostenverhaal zou mogen worden overgegaan omdat de verontreiniging van het eigen bedrijfsterrein is veroorzaakt vóór 1975. Minister Alders heeft die vraag categorisch ontkennend beantwoord, maar volgens de Raad van State zal de rechter bij de beoordeling van de rechtmatigheid van een saneringsbevel niet aan de regeling van het verhaalsrecht voorbij mogen gaan⁶. Ook oppert de Raad van State de mogelijkheid dat een saneringsbevel in bepaalde gevallen weliswaar door middel van bestuursdwang of een dwangsom kan worden afgedwongen, doch dat de kosten daarvan niet in alle gevallen per se

voor rekening van het betrokken bedrijf behoeven te zijn⁷. Gelukkig voor bedrijven dat zij in een procedure over een saneringsbevel niet bij de regering, maar bij de (Afdeling bestuursrechtspraak van de) Raad van State terechtkomen.

Literatuur

1. Zoals 'onderzoeksgeval' (art. 1 Wbb), 'gefaseerd saneren' (art. 38 Wbb) en 'duurzame rechtsbetrekking' (art. 46 Wbb).
2. Op 4 juni 1991 presenteerde de Commissie bodemsanering in gebruik zijnde bedrijfsterreinen (Commissie BSB) een plan voor de vrijwillige aanpak van bodemsanering van verontreinigde in gebruik zijnde bedrijfsterreinen. De uitvoering van dit plan heet de 'BSB-operatie' of 'BSB-actie'.
3. Zie de arresten Akzo Resins en Van Wijngaarden (HR 24 april 1992, NJ 1993, 643 en 644) en Shell (HR 30 september 1994) naar aanleiding van artikel 21 van de Interimwet bodemsanering. Dit artikel is nagenoeg gelijk aan artikel 75 Wbb, behoudens het vijfde lid.
4. **E.C.M. Wagemakers**, Nederlands Juristenblad, 2 september 1994, afl. 30, blz. 1034.
5. **Idem E.C.M. Wagemakers**, t.a.p.
6. **Zie J.H.G. van den Broek e.a.**, De Wet bodembescherming in bedrijf. Een praktische handleiding voor ondernemer en adviseur, Kluwer, augustus 1994, blz. 101 e.v.
7. **J.H.G. van den Broek e.a.**, t.a.p., blz. 106-107.