

De overheid maakt kosten als zij voor eigen rekening bodemonderzoek pleegt of overgaat tot het saneren van gevallen van ernstige bodemverontreiniging. Artikel 75 lid 1 Wet bodembescherming ("Wbb") bepaalt dat de Staat de kosten van onderzoek en sanering kan verhalen op degene door wiens onrechtmatige daad de bodemverontreiniging is ontstaan. Ook de gemeente heeft dit verhaalsrecht, wanneer zij deze kosten voor haar rekening heeft genomen of wanneer de Staat niet tot kostenverhaal overgaat. De Hoge Raad diende begin dit jaar de vraag te beantwoorden of artikel 75 Wbb een exclusieve regeling betreft, of dat de gemeente kosten van onderzoek en sanering ook kan verhalen via artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek ("BW"), het "gewone" onrechtmatige daadsartikel.

# SANERING EN KOSTENVERHAAL DOOR DE OVERHEID

Gerrit van der Veen en Joost Hoekstra

## Trefwoorden:

- Wet bodembescherming
- Onrechtmatige daad



**Prof. Mr G.A. van der Veen** (rechts) is als advocaat verbonden aan AKD in Rotterdam en als bijzonder hoogleraar Milieurecht aan de Rijksuniversiteit Groningen. **Mr J.J. Hoekstra** (links) is advocaat bij Straatman Koster Advocaten in Rotterdam.

Zij zijn onder meer werkzaam op het gebied van bodemverontreiniging

(e-mail: [gvanderveen@akd.nl](mailto:gvanderveen@akd.nl) en [j.hoekstra@straatmankoster.nl](mailto:j.hoekstra@straatmankoster.nl))

## PRIVAATRECHTELIJK KOSTENVERHAAL DOOR DE OVERHEID

Artikel 75 Wbb omvat derhalve een uitdrukkelijke grondslag voor kostenverhaal door de overheid op degene door wiens onrechtmatige daad de bodemverontreiniging is ontstaan. Het gaat hierbij bij uitstek om verontreinigingen veroorzaakt ná 1 januari 1975. Deze grens is bepaald naar aanleiding van een tweetal arresten van de Hoge Raad uit 1992.<sup>1</sup> Hierin kwam de Hoge Raad namelijk tot de conclusie dat het omstreeks 1975 voor degenen die belast waren met het exploiteren van een onderneming, waarbij bodemverontreiniging veroorzaakt kon worden, voldoende duidelijk was dat de overheid zich niet zou beperken tot het invoeren van strengere regelgeving op dit vlak, maar ook tot actie zou overgaan en daarbij voor saneringskosten zou komen te staan.

Voor verontreinigingen van vóór 1975 geldt een verzwaaard regime<sup>2</sup>: er moet sprake zijn van "ernstige verwijtbaarheid" aan de zijde van de vervuiler, bijvoorbeeld opzettelijk of bewust roekeloos handelen. Uit de rechtspraak volgt dat niet snel aan dit criterium wordt voldaan.

Voor het beleid van de Staat met betrekking tot kostenverhaal op de voet van artikel 75 Wbb is de "Beleidsregel kostenverhaal, artikel 75 Wbb" van belang.<sup>3</sup> In deze beleidsregel valt te lezen in welke gevallen de Staat in de regel overgaat tot kostenverhaal.

Daarnaast kent artikel 75 lid 3 Wbb aan de Staat een verhaalsrecht toe met betrekking

tot saneringskosten, op degene die door de sanering van overheidswege ongerechtvaardigd is verrijkt. Een verrijking is ongerechtvaardigd als daarvoor geen redelijke grond aanwezig is. Hij die ongerechtvaardigd is verrijkt ten koste van een ander, is verplicht diens schade te vergoeden tot het bedrag van diens verrijking, voor zover dat redelijk is.<sup>4</sup> We laten de ongerechtvaardigde verrijking in deze bijdrage verder buiten beschouwing.

Omdat artikel 75 lid 1 Wbb een verwijzing bevat naar aansprakelijkheid op grond van onrechtmatige daad, rijst de vraag of naast het verhaal op basis van artikel 75 nog plaats is voor een vordering op grond van onrechtmatige daad op grond van artikel 6:162 BW.<sup>5</sup> Of dient artikel 75 als een exclusieve regeling te worden beschouwd?

Een kleine tien jaar geleden beantwoordde het Hof Amsterdam deze laatste vraag ontkennend.<sup>6</sup> De vordering tot kostenverhaal in die zaak werd gebaseerd op een inbreuk op het eigendomsrecht van een van de vorderende overheden. Het hof oordeelde dat artikel 75 niet heeft te gelden als een uitputtende regeling die in de weg staat aan een vordering op basis van een "gewone" onrechtmatige-daadsactie. Net als bij artikel 75 Wbb, was volgens het hof voor de aansprakelijkheid jegens deze overheid van belang de vraag of de vervuiler zich ten tijde van de veroorzaking van de verontreiniging het belang van de overheid, die tot actie zou overgaan en daarbij voor saneringskosten zou komen te staan, had

behoren aan te trekken. De datum van 1 januari 1975 lijkt ook hier maatgevend voor de verhaalbaarheid.

#### HET ARREST<sup>7</sup>

De zaak draait om de bodemverontreiniging van het voormalige bedrijfscomplex van drukkerij Joh. Enschedé BV in Haarlem. De gemeente Haarlem heeft dit complex in 1987 gekocht. Vervolgens is de drukkerij gefaseerd ontruimd. In die periode (1991-1992) bleek uit onderzoeksrapporten dat de bodem van het bedrijfsterrein en van omliggende percelen ernstig tot zeer ernstig is verontreinigd.

De gemeente is nadien een procedure gestart om de kosten van bodemsanering op de voormalige eigenaar van het complex te verhalen. Daarbij dient te worden bedacht dat in de koopovereenkomst tussen de gemeente en deze voormalige eigenaar een exoneratieclausule was opgenomen. Hierdoor kon de gemeente de kosten niet meer op “verkoper” Enschedé verhalen. De gemeente was echter ook eigenaar van de omringende gronden en poogde (ook) de kosten op Enschedé te verhalen in zijn hoedanigheid van “buurman”.

De rechtbank en het hof hebben de vorderingen van de gemeente afgewezen. Het hof overwoog onder meer dat voor schadevergoeding alleen plaats zou zijn indien aannemelijk was dat de gemeente als gevolg van de onrechtmatige daad inderdaad enige schade heeft geleden die voor vergoeding in aanmerking komt. In dat kader achtte het hof van belang dat op grond van artikel 75 Wbb de ten laste van de gemeente komende kosten van onderzoek en sanering kunnen worden verhaald op degene door wiens onrechtmatige daad de bodem is verontreinigd.

De Hoge Raad heeft het arrest van het hof vernietigd. Daartoe overweegt de Hoge Raad dat het hof niet heeft toegelicht waarom naar zijn oordeel “niet valt in te

zien” dat de gemeente als eigenaar kosten zal maken voor onderzoek en sanering van haar terreinen en dat het hof aldus onvoldoende inzicht in haar gedachtegang heeft gegeven. Volgens de Hoge Raad is als uitgangspunt juist aannemelijk dat een grondeigenaar schade zal lijden in verband met onderzoek en sanering indien zijn grond zodanig verontreinigd blijkt dat sanering noodzakelijk is.

De Hoge Raad voegt daar aan toe dat indien het hof zijn oordeel mede heeft gebaseerd op zijn overweging dat gemeenten de kosten van onderzoek en sanering kunnen verhalen op grond van artikel 75 lid 1 Wbb, het hof heeft miskend dat die bepaling onverlet laat dat de overheid (ook) op de grondslag van onrechtmatige daad vergoeding kan vorderen van schade die het in de hoedanigheid van grondeigenaar lijdt wegens kosten van onderzoek en sanering.

Kortom: de kostenverhaalsregeling van artikel 75 Wbb is in de ogen van de Hoge Raad geen exclusieve regeling. De overheid die als eigenaar van verontreinigde grond, kosten van onderzoek en sanering wenst te verhalen op de veroorzakende buurman, heeft dus twee wegen tot zijn beschikking: het “specifieke” artikel 75 Wbb én het “gewone” artikel 6:162 BW. In beide gevallen is voor de aansprakelijkheid jegens de overheid van belang de vraag of de veroorzaker zich ten tijde van de veroorzaking van de verontreiniging het belang van de overheid, die tot actie zou overgaan en daarbij voor saneringskosten zou komen te staan, had behoren aan te trekken. In beide gevallen zal echter gelden dat verhaal van kosten van onderzoek en sanering met betrekking tot een vóór 1 januari 1975 veroorzaakte verontreiniging een haast onmogelijke opgave is.

#### CONCLUSIE

Artikel 75 Wbb is geen exclusieve regeling voor de overheid, die als eigenaar van verontreinigde grond, kosten van onderzoek

en sanering wenst te verhalen op de veroorzakende buurman. Om deze kosten te verhalen, kan de overheid ook kiezen voor een “gewone” onrechtmatige daadsactie. Dit laatste geldt in principe ook voor de particuliere grondeigenaar, die zich geconfronteerd ziet met kosten van onderzoek en sanering en deze wenst te verhalen op de veroorzakende buurman (en vanzelfsprekend niet het instrument van artikel 75 Wbb tot zijn beschikking heeft). Wij constateerden overigens al eerder in dit tijdschrift dat de jurisprudentie van de laatste tijd meer aanknopingspunten biedt voor grondeigenaren die een schadevergoeding willen vorderen bij verontreiniging afkomstig van de naastgelegen grond, of die zich willen wapenen tegen verontreiniging die van een naburig perceel binnendringt.<sup>8</sup>

#### NOTEN

1. *HR 24 april 1992, NJ 1993, 643 en 644.*
2. *Zie artikel 75 lid 5 Wbb.*
3. *De beleidsregel is te downloaden van de website van de rijksoverheid (www.rijksoverheid.nl).*
4. *Zie artikel 6:212 BW.*
5. *Op grond van artikel 6:162 BW worden als onrechtmatige daad aangemerkt 1) een inbreuk op een recht; 2) een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht; en 3) een doen of nalaten in strijd met een zorgvuldigheidsnorm. Voor aansprakelijkheid ex art. 6:162 BW dient voldaan te zijn aan een vijftal vereisten: onrechtmatige daad, toerekenbaarheid van de daad aan de dader, schade, causaal verband tussen daad en schade, en relativiteit.*
6. *Hof Amsterdam 16 maart 2006, JM 2007, 60.*
7. *HR 9 januari 2015, NJ 2015, 26.*
8. *Gerrit van der Veen en Joost Hoekstra, De preventieve zorgplicht uit de wet bodembescherming, Tijdschrift Bodem nummer 5, oktober 2014.*