



Op bevel saneren

RON LAAN

Op grond van de nieuwe Wet bodembescherming kan de overheid de eigenaar van een verontreinigd perceel met een schriftelijk bevel tot een sanering dwingen. En die eigenaar móét betalen, vervuiler of niet.

Met stijgende verbazing had de eigenaar van de offset-drukkerij, als een van de weinige bedrijven nog middenin het dorp gevestigd, de berichtgeving over de nieuwe saneringsregeling in de Wet bodembescherming gevolgd. De totstandkoming van deze milieuwet was een politieke klucht geweest, waarbij de ministers van Justitie en Milieubeheer tegenover de leden van de Eerste Kamer alles op alles hadden moeten zetten om de wet in de *Nederlandse Staatscourant* te krijgen.

De drukker had wel een beetje moeten lachen om de jurist-kamerleden in de Eerste Kamer, die hun tanden hadden gezet in het wetsvoorstel van minister Alders van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Alders werd zelfs gedwongen tot de formulering van een 'novelle', een inhaalwetje om de wet nog snel te kunnen wijzigen, en daarmee waren de senatoren uiteindelijk schoorvoetend akkoord gegaan.

Inhoudelijk had de drukker het politieke debat niet helemaal kunnen volgen. De discussie spitste zich toe op de juridische kwestie of de overheid de kosten van het weghalen van milieuvervuiling uit

het verleden zou mogen verhalen, terwijl toentertijd niet eens duidelijk was dat men latere generaties met een milieuprobleem opzadelde.

De discussie in de Eerste Kamer, en daarvoor ook in de Tweede Kamer, was inderdaad zeer juridisch getint. En eenzijdig, want deze juristenstrijd heeft de aandacht afgeleid van andere onderdelen van de nieuwe bodembeschermingswet, die heel ingrijpend zijn en bovendien de argeloze drukker en het bestaan van zijn bedrijf rechtstreeks bedreigen. Tot voor kort immers hield hij bij zijn werkzaamheden geen rekening met de bodem. Vanwege zijn preciaire locatie middenin het dorp had hij nieuwe machines gekocht en zijn werkwijze aangepast. Vervuiling uit het verleden die zich in de bodem had opgehoopt, had hij echter laten zitten. De ambtenaren van de Gemeente waren er bij de verlening van de milieuvergunning ook niet over begonnen.

Met de nieuwe Wet bodembescherming heeft de overheid eindelijk een instrument in handen om de schoonmaak van de Nederlandse bodem voortvarend ter hand te nemen. Ze kan nu de eigenaar van een vervuild perceel de verplichting opleggen de bodem zelf te onderzoeken. Als de uitslag negatief is, kan diezelfde overheid vervolgens de eigenaar verplichten de bodem schoon te maken.

De overheid leunt achterover en houdt de hand op de knip. Ze hoeft zich niet meer te storten in ellenlange procedures om de kosten te verhalen van saneringen die op haar last zijn uitgevoerd. De eigenaar, of dat nou een bedrijf met een fabriek of een particulier met een woonhuis is, moet zelf de kostbare sanering betalen en hij moet ook zelf maar uitzoeken of hij de **gemaakte kosten kan verhalen** op een eerdere eigenaar of de werkelijke vervuiler.

Nederland telt tienduizenden vervuilde locaties. De grote hoeveelheden zware metalen, olie en polycyclische aromatische koolwaterstoffen in de bodem noodzaken -

uit oogpunt van volksgezondheid en milieuhygiëne - tot een grondige sanering van deze percelen. Aanvankelijk werd dit gezien als een taak voor de overheid. De Staat liet tot voor kort de bodem onderzoeken en ging bij alarmerende resultaten over tot sanering. Hier waren miljoenen mee gemoeid. In totaal gaat het bij de sanering van de Nederlandse bodem om tientallen miljarden guldens.

De Staat was niet succesvol in zijn pogingen de echte vervuilers voor de gemaakte kosten te laten opdraaien. Veelal werd de felle jacht op de vervuiler abrupt verstoord door de rechter. Soms werd

De Staat was onder de oude wet niet succesvol in zijn pogingen de echte vervuilers voor de gemaakte kosten te laten opdraaien. Veelal werd de felle jacht op de vervuiler abrupt verstoord door de rechter

de zaak tot aan de Hoge Raad uitgevochten, waarbij de Staat in het ongelijk werd gesteld. Aangezien het vaak om historische verontreiniging ging, uit tijden waarin het milieu nog nauwelijks serieus werd genomen door de burgers en de overheid, oordeelde de Hoge Raad veelal dat de vervuiler zich destijds niet van de risico's van zijn activiteiten bewust was of hoefde te zijn. Het etiket 'vervuiler' kon niet met terugwerkende kracht worden opgeplakt.

De regering beseft dat op deze manier de schoonmaak van 's lands bodem spaak zou lopen. Er moest een betere wet komen, die moest regelen dat niet de overheid maar anderen de bodemvervuiling effectief zouden aanpakken. De nieuwe bodembeschermingswet vertoont dan ook een ingrijpende wijziging. Centraal in de wet staat de moge-

lijkheid van de provinciale overheid om bevelen uit te vaardigen, die particulieren en bedrijven dwingen tot het uitvoeren van bodemonderzoek en, zo nodig, tot het schoonmaken van de bodem.

Het kostenverhaal voor saneringen die de overheid zelf uitvoert, is in de wet van minder belang geworden. Toch is de nieuwe regeling ook op dit punt duidelijk in het nadeel van de vervuiler. Wettelijk is bepaald dat historische vervuilers voor de saneringskosten moeten opdraaien als hun een 'ernstig verwijt' kan worden gemaakt. Dit is een duidelijk beperkte toetsing vergeleken bij de beoordeling of er sprake is van een onrechtmatige daad in de zin van het Burgerlijk Wetboek.

De bevelsstrategie die de overheid voor ogen staat, betekent een reusachtige ommezwaai in de aanpak van bodemverontreiniging. Tot nu toe zijn de door de overheid uitgevoerde bodemsaneringen steeds uitgedraaid op juridische gevechten over de betaling. Wie uiteindelijk voor de kosten van de sanering moest opdraaien, hing af van de vraag of de vervuiler wel onrechtmatig had gehandeld jegens de overheid. Meestal had de verontreiniging jaren geleden plaatsgevonden. Als niet gezegd kon worden dat de overheid zich toen al het belang van een schone bodem aantrok, kon evenmin gesteld worden dat een vervuiler een bepaald belang had geschonden en volgens het Burgerlijk Wetboek een onrechtmatige daad had gepleegd.

Deze beoordeling pakte meestal gunstig uit voor de vervuilers. In 1992 bepaalde de Hoge Raad dat 1 januari 1975 het omslagpunt was. Na die tijd zijn milieuvervuilende activiteiten te beschouwen als onrechtmatige daad. Helaas voor de Staat is de meeste bodemvervuiling al veel eerder ontstaan.

In de nieuwe wet omzeilt de overheid de juridische hindernis dat moet worden aangetoond dat een vervuiler jegens haar onrechtmatig heeft gehandeld. Als de provincie een bedrijf een onderzoek laat uitvoeren en het blijkt dat de bodem moet worden gesaneerd, kan de provincie een schriftelijk saneringsbevel geven aan de eigenaar-vervuiler. Deze moet de opdracht uitvoeren, zonder dat aan de orde komt of er onrechtmatig is gehandeld. De provincie kan het bevel versterken met een dwangsom of dreiging met bestuurs-

dwang, waarbij de overheid alsnog zelf saneert op kosten van degene die het bevel daartoe aan zijn laars lapt.

Ook in de oude wet was al - enigszins verholen - voor de rijksoverheid een bevelsmogelijkheid opgenomen. Dit is echter steeds een dode letter gebleven; de Staat concentreerde zich op het op eigen initiatief uitvoeren van saneringen om vervolgens de kosten te verhalen op de vervuiler, zij het veelal tevergeefs.

Terwijl het met de verhaalsacties op grond van de oude bodemsaneringswet niet erg wilde lukken, probeert de overheid sinds enige jaren tevens het bedrijfsleven te bewegen tot vrijwillige sanering. Ondernemers staan echter niet te trappelen om het voortouw te nemen en de vervuiling van hun bedrijfsgronden aan te pakken. De aanvankelijke aarzelingen bij ondernemers worden veroorzaakt door het onduidelijke beleid van de overheid. Wat wil de regering nou: de bodem schoonmaken of het bedrijfsleven aanpakken?

De Wet bodembescherming was op vele onderdelen niet uitgewerkt en dus onduidelijk. De eisen die aan een sanering werden gesteld, waren evenmin eenduidig. Bovendien spraken de talrijke procedures die de Staat tegen bedrijven had aangespannen niet tot de verbeelding van ondernemers. Vrijwillige sanering werd lange tijd gezien als een ongewisse daad, die je als ondernemer zou terugwerpen ten opzichte van je concurrenten.

Inmiddels zijn provinciale stichtingen volop actief met inventarisatie van het aantal bedrijfsterrei-

nen met een vervuilde bodem. Deze stichtingen worden geleid door vertegenwoordigers van de ondernemersorganisaties en ze worden gefinancierd door zowel de overheid als het bedrijfsleven. In het kader van deze BSB-operatie (BodemSanering in bedrijf zijnde Bedrijfsterreinen) wordt aan de hand van urgentievaststelling een saneringsvolgorde bepaald. Vervolgens worden naar schatting dertigduizend bedrijfsterreinen onder handen genomen.

Als bedrijven deelnemen aan de vrijwillige BSB-sanering, kunnen ze zelf het tempo van de schoonmaakactie bepalen. Zodoende kan de ingreep ook veel beter in de bedrijfsvoering worden meegenomen, terwijl tevens de financiering tijdig met de bank kan worden geregeld.

De vrijwillige sanering begint op gang te komen. Rond vijfduizend bedrijven hebben in 1993 maatregelen genomen tot vrijwillig bodemonderzoek of bodemsanering. Als de bedrijven zich contractueel hebben vastgelegd op sanering, zal de overheid zich volgens de afspraak gedeisd houden. Pas als de bedrijven hun saneringsverplichting niet nakomen, zal de provincie de schoonmaak afdwingen via het daartoe wettelijk in het leven geroepen onderzoeks- en saneringsbevel.

Naast stimulering van vrijwillige sanering van bedrijfsterreinen zal de provincie - die de Wet bodembescherming kan aangrijpen om zich als overstreden bestuurslaag te profileren - naar verwachting kwistig gebruik maken van de mogelijkheid om een onderzoek of sanering te bevelen. In veel gevallen zal de provincie het saneringsbevel aan de eigenaar van een vervuild perceel richten. Dit geldt uiteraard als de eigenaar zelf de vervuiler is, maar ook als de werkelijke vervuiler niet meer is te achterhalen.

Tegen een provinciaal bevel tot onderzoek of sanering kan bezwaar worden gemaakt en vervolgens beroep worden ingesteld bij de rechter. De inzet zal daarbij vooral kunnen zijn dat de voorwaarden die aan de sanering zijn gekoppeld worden bijgesteld. Als de eigenaar niet betrokken is geweest bij de verontreiniging, geen juridische relatie heeft gehad met de echte vervuiler en bovendien ten tijde van de aankoop van de grond redelijkerwijs niet de hoogte kon zijn van de verontreiniging, biedt de bodembeschermingswet hem als 'onschuldige eigenaar' een minieme kans om onder het saneringsbevel uit te komen.

Deze uitzonderingsbepaling biedt voor de rechter een aanknopingspunt om de overheid niet helemaal de vrije hand te geven.

De drukker loopt door de nieuwe wettelijke bepalingen grote financiële risico's. Mijn bedrijf is mijn pensioen, heeft hij altijd gedacht. De waardevermindering van dat pensioen staat nu nadrukkelijk op het spel. De drukker weet natuurlijk ook wel dat de bodem van zijn bedrijf niet helemaal schoon is. Pas de laatste jaren heeft hij zijn machinepark aan de milieuvoorwaarden aangepast, waarmee eerdere verontreinigingen nog niet ongedaan zijn gemaakt. Bovendien is zijn bedrijf middenin het dorp gevestigd, waardoor de provincie uit oogpunt van urgentie eerder geneigd zal zijn hem aan te pakken.

'Misschien moet ik me er toch eens meer in verdiepen', mompelt de drukker, terwijl hij de krant en de post van de deurmat pakt. Er zit een brief van de provincie bij. ■

Ron Laan is advocaat in Amsterdam.

