

In dit artikel ga ik eerst nader in op de positie van de eigenaar van een bedrijfsterrein als daarin een ernstige bodemverontreiniging is aangetroffen die met spoed moet worden gesaneerd. In dat kader zal ik vervolgens beknopt een aantal artikelen uit de Wet bodembescherming bespreken waaruit de wettelijke saneringsplicht voortvloeit.<sup>1</sup> Daarna passeren enkele praktijksituaties de revue, waaruit blijkt dat het niet altijd eenvoudig is om vast te stellen of de eigenaar van een bedrijfsterrein ook eigenaar is van het bronperceel.

# Waar is het bronperceel?

Wilbert Kroon

## Trefwoorden:

- **Wettelijke saneringsplicht**
- **Normadressaat**
- **Bronperceel**



Mr. W.B. Kroon

Advocaat bij Kroon en de Keijzer Advocaten te Breda (wkroon@kroon-dekeijzer.nl)  
Tel. 076-5310375

Zoals het er nu naar uitziet zal de Wbb binnen afzienbare tijd grondig worden herzien en te zijner tijd opgaan in de Omgevingswet.<sup>2</sup> De gevolgen daarvan voor de geldende praktijk zijn nog moeilijk te overzien. Dat er belangrijke wijzigingen zullen plaatsvinden, lijkt echter onontkoombaar. Dit artikel is gebaseerd op de thans geldende wet- en regelgeving.

## INLEIDING

Bij bodemsaneringen van historische<sup>3</sup> gevallen van ernstige spoedeisende verontreinigingen op bedrijfsterreinen is de focus van het bevoegde gezag en de wetgever van “de veroorzaker betaalt” al geruime tijd verschoven naar “de eigenaar betaalt en hij ziet maar dat hij zijn schade verhaalt bij de veroorzaker”.

Als gedeeltelijke compensatie voor deze verschuiving in de wet, kon een eigenaar van een bedrijfsterrein tot 1 januari 2008 zijn rechten op subsidie van een deel van de kosten van de sanering in het kader van de zogenaamde Bedrijvenregeling<sup>4</sup> veiligstellen. Eigenaren van verontreinigde bedrijfsterreinen die daarna zijn verworven en waarbij de eventuele rechten op subsidie

niet zijn overgedragen of van een bedrijfsterrein waarop pas na 1 januari 2008 een ernstige verontreiniging is vastgesteld, komen niet meer in aanmerking voor subsidie. Als er geen wettelijke saneringsplicht geldt, kan een eigenaar zelf de afweging maken of en zo ja, wanneer hij kosten gaat maken voor een sanering. Een eigenaar van een bedrijfsterrein heeft er dus belang bij dat er voor hem geen wettelijke saneringsplicht gaat gelden.

## POSITIE EIGENAAR VAN EEN BEDRIJFSTERREIN

In veel gevallen zal een eigenaar of erfpachter van een bedrijfsterrein die een verontreiniging niet heeft veroorzaakt, een sanering op eigen kosten uitvoeren. Dat zal met name het geval zijn als de sanering een gewenste ontwikkeling in de weg staat. Of er al dan niet sprake is van spoedeisendheid speelt daarbij vaak geen doorslaggevende rol. In dat geval kan die eigenaar onderzoeken of het nog mogelijk is om de veroorzaker of een verkoper van het terrein via de civiele rechter aansprakelijk te stellen voor de schade.

Als er geen ontwikkelingen zijn voorzien en er geen bedrijfseconomische noodzaak is om te gaan saneren, is mij in de praktijk gebleken, zal een eigenaar vanuit kosten-oogpunt zo mogelijk veelal niets doen totdat zich in de toekomst een moment voordoeft dat een sanering nodig is. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als zich een ruimtelijke ontwikkeling voordoet.

Als er wel sprake is van spoedeisendheid, zonder dat er ontwikkelingen op het terrein zijn voorzien, kost een sanering alleen maar geld en ziet een eigenaar van het terrein waarin zich de verontreiniging bevindt soms wel de noodzaak van saneren in, maar veelal niet de noodzaak van het dragen van de kosten van de sanering. Dit gevoel blijkt in de praktijk sterker te zijn als hij de verontreiniging niet zelf heeft veroorzaakt.

## VERPLICHTINGEN IN DE WET BODEMBESCHERMING

Artikel 37 eerste en vijfde lid van de Wet bodembescherming luiden als volgt:

*1. Gedeputeerde Staten stellen in een beschikking als bedoeld in artikel 29, eerste lid, waarbij zij vaststellen dat er sprake is van een geval van ernstige verontreiniging, tevens vast of het huidige dan wel voorgenomen gebruik van de bodem of de mogelijke verspreiding van de verontreiniging leiden tot zodanige risico's voor mens, plant of dier dat spoedige sanering noodzakelijk is. (...)*

*5. Bij de beschikking kunnen Gedeputeerde Staten aangeven door welke natuurlijke persoon of rechtspersoon een verplichting, bij de beschikking opgelegd met toepassing van het tweede lid, het derde lid of de eerste volzin van het vierde lid, moet worden nagekomen. (...)*

Artikel 55b eerste lid van de Wet bodembescherming luidt als volgt:

*“De eigenaar of indien op het bedrijfsterrein een recht van erfpacht rust, de erfpachter van een bedrijfsterrein waar een geval van ernstige verontreiniging is ontstaan, is verplicht de bodem te saneren indien in een beschikking als bedoeld in artikel 37, eerste lid, is vastgesteld dat spoedige sanering noodzakelijk is. Met de sanering wordt begonnen uiterlijk voor het tijdstip dat is bepaald in de beschikking. De bedoelde eigenaar of erfpachter is verplicht tijdelijke beveiligingsmaatregelen als bedoeld in artikel 37, derde lid, of maatregelen als bedoeld in artikel 37, vierde lid, te nemen en van de uitvoering van die maatregelen verslag te doen, voor zover dat is aangegeven in de beschikking, bedoeld in artikel 37, eerste lid.”*

Artikel 37, vijfde lid biedt de mogelijkheid voor het bevoegde gezag aan te geven wie de verplichting tot saneren dient uit te voeren (de zogenaamde normadressaat). Het ligt voor de hand dat het bevoegde gezag voor wat de sanering van bedrijfsterreinen daarbij aansluiting zoekt bij artikel 55b waar de eigenaar van het bronperceel normadressaat is.

Uit artikel 37 en 55b blijkt dus dat het moet gaan om een geval van ernstige verontreiniging en dat moet zijn vastgesteld dat een spoedige sanering noodzakelijk is. Als er bij een bedrijfsterrein geen sprake is van een ernstig geval van verontreiniging of geen spoedeisendheid is vastgesteld, geldt er dus geen wettelijke saneringsplicht op grond van artikel 55b juncto artikel 37 en kan een eigenaar van een bedrijfsterrein dus volstaan met niets doen, althans wachten tot zich een ontwikkeling voordoet waarbij de sanering van de verontreiniging kan worden meegenomen. Dit doet overigens niet af aan de verantwoordelijkheid van een eigenaar van een verontreinigd bedrijfsterrein te voorkomen dat anderen schade lijden door die verontreiniging, bijvoorbeeld omdat deze zich verspreidt naar een buurperceel. Dat kan leiden tot een aansprakelijkstelling en een juridische discussie met een buurman.

In de praktijk betekent dat veelal dat een eigenaar een beschikking zoals bedoeld in artikel 37 van de Wbb aanvecht bijvoorbeeld door te onderbouwen dat er geen sprake is van een spoedeisend geval, dan wel op andere gronden probeert die beschikking aan te vechten. Een succesvol beroep leidt er immers toe dat er geen saneringsverplichting geldt, hetgeen het maken van veel kosten kan voorkomen. In een eerder artikel in dit tijdschrift heb ik een aantal gevallen besproken waarin de aanwezigheid van een verspreidingsrisico werd aangevochten.<sup>5</sup> Andere gronden om een beschikking aan te vechten kunnen soms ook worden gevonden. Zo kan bijvoorbeeld ook de aanwezigheid van een spoedeisend huumaan risico of ecologisch risico worden aangevochten.

#### BRONPERCEEL?

Hoewel ik daarover geen jurisprudentie ken, kom ik in de praktijk ook situaties tegen waar discussie ontstaat over de vraag of het bedrijfsterrein waar de gevolgen van de verontreiniging zich voordoen, kan worden beschouwd als het perceel waar de verontreiniging is ontstaan. Immers als dat niet vaststaat, kan ook worden betoogd dat er voor de eigenaar van dat perceel geen saneringsplicht geldt. Vaak kan nader onderzoek een oplossing bieden, maar soms ook niet. Ter illustratie daarvan bespreek ik hierna een aantal mogelijke discussiepunten aan de hand van vier korte voorbeelden.

Omdat er in al die gevallen sprake is van een historische verontreiniging, is een bron soms vervaagd en een terrein verkaveld. Op een terrein waarin in de tweede wereldoorlog tanks waren onderhouden met oplos-

middelen, was niet precies duidelijk waar dat was gebeurd. Bodemonderzoek leidde wel tot de vaststelling van een ernstige verontreiniging, maar het terrein was inmiddels verkaveld en uitgegeven aan verschillende eigenaren. De verontreiniging bevond zich onder een aantal van die terreinen zonder dat nog kon worden vastgesteld wie de eigenaar van "het" bronperceel was noch waar de bron zich had bevonden. Die zaak werd in dat geval overigens na een locatie specifiek bodemonderzoek "opgelost" waardoor er onder de normen van de toen geldende Circulaire bodemsanering geen verspreidingsrisico werd vastgesteld.

In een ander geval was er sprake van een fabriek die zware metalen op een sloot had geloosd. De fabriek was failliet en de sloot werd door de eigenaar van de sloot gesaneerd. Bij het bemonsteren van de walbanken bleek dat de eigenaar van de sloot voor 1987, bij het onderhoud van de sloten, verontreinigde bagger had verspreid op de naastgelegen percelen waardoor deze ook ernstig waren verontreinigd. De eigenaar van die percelen stelden zich op het standpunt dat hun perceel niet als bronperceel kon worden aangemerkt maar dat het perceel van de fabriek of het slootperceel als bronperceel moest worden aangemerkt.

In weer een ander geval was er sprake van een VOCL verontreiniging. Er bleek sprake te zijn van een lekkend riool naast het bedrijfspand waar zich de hoogste gemeten concentraties bevonden. Dit riool was gelegen in grond van de gemeente. Het bevoegde gezag stelde zich op het standpunt dat het perceel waar de installaties zich hadden bevonden als bronperceel dienden te worden aangemerkt. Het bedrijfspand zelf was echter voorzien van een betonnen vloer en verkennend onderzoek had niet aannemelijk gemaakt dat er zich een bron onder het pand bevond. Nader onderzoek door boringen door de betonvloer kan daar mogelijk een oplossing bieden.

Ten slotte kom ik situaties tegen waarbij er meerdere potentiële bronpercelen zijn en het aannemelijk is dat de bron zichzelf in de loop der jaren in meer of minder mate heeft verspreid. Het is dan voor het bevoegde gezag niet meer goed aan te tonen waar de verontreiniging is ontstaan en dan kan er dus ook niet met succes een sanering worden afgedwongen. Een gebiedsgerichte aanpak ligt dan voor de hand, waarbij het in de praktijk soms lastig blijkt eigenaren of een bevoegd gezag daarvoor te interesseren. Eigenaren willen namelijk niet het gevoel krijgen mee te betalen aan het opruimen van de verontreiniging van een buurman

en bevoegde gezagen zien op tegen de onbekende risico's van het overnemen van de verantwoordelijkheid.

#### AFSLUITING

Omdat bij ernstige gevallen van bodemverontreiniging een eigenaar van een bedrijfsterrein er financieel belang bij heeft dat wordt vastgesteld dat er geen sprake is van spoedeisendheid omdat voor hem dan geen saneringsplicht geldt, wordt een beschikking op grond van artikel 37 van de Wbb op dat punt vaak aangevochten. Om een saneringsplicht te kunnen vaststellen moet er echter ook sprake zijn van een verontreiniging die is ontstaan op dat bedrijfsterrein. Omdat dat soms niet (meer) kan worden aangetoond, is het voor de eigenaar van een bedrijfsterrein verstandig ook te laten onderzoeken of (nog) kan worden vastgesteld waar de verontreiniging is ontstaan.

#### NOTEN

1. *Kortheidshalve laat ik eventuele andere verplichtingen uit de Wet bodembescherming, maar ook verplichtingen buiten beschouwing, die kunnen voortvloeien uit andere wet- en regelgeving zoals de Wet milieubeheer, het Activiteitenbesluit en het Besluit bodemkwaliteit.*
2. *Zie bijvoorbeeld de brief van de staatssecretaris van infrastructuur en milieu d.d. 30 januari 2014, TK 2013-2014, 30015, nr. 48*
3. *Dit zijn verontreinigingen die (voornamelijk) voor 1 januari 1987 zijn veroorzaakt. Dit is de datum dat de zorgplicht in artikel 13 in de Wet bodembescherming is opgenomen. Vanaf die datum moet, vrij vertaald, verontreiniging zoveel mogelijk worden voorkomen en als dat niet lukt, zoveel mogelijk worden ongedaan gemaakt door degene die een handeling als bedoeld in artikel 13 Wbb verricht, zie ook: Wie overtreedt de zorgplicht, W.B. Kroon, Bodem, nr. 2, 2011 blz. 40-41*
4. *Besluit financiële bepalingen bodemsanering, 15 december 2005, Staatblad 205, 681*
5. *Verspreidingsrisico, wel of niet spoedeisend?, W.B. Kroon, Bodem, nr. 2, 2014. Bodemplus heeft inmiddels over dit onderwerp op 15 mei 2014 een memo opgesteld (<http://www.rwsleefomgeving.nl/onderwerpen/bodem-ondergrond/nieuws/2014/verspreidingsrisico>) waarin wordt aangegeven hoe bevoegde gezagen hun besluiten op dit punt nader kunnen motiveren. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft inmiddels ook een eindspraak gedaan, ABRvS 9 april 2014, 201208891/2/A4.*