

Asbest in de bodem, oppassen geblazen

Wilbert Kroon

Trefwoorden:

- **Wet bodembescherming**
- **Protocol Asbest**
- **Zorgplicht**
- **Sanering**



Mr. W.B. Kroon

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

INLEIDING

Asbest blijft in Nederland de gemoederen regelmatig bezighouden. Zoals inmiddels algemeen bekend is, zijn aan asbest grote risico's voor de volksgezondheid verbonden en krijgen incidenten met asbest in de (landelijke) pers veel aandacht. Veelal betreft het asbest die onverwacht vrijkomt bij sloop of ziet de publiciteit op claims van asbestslachtoffers tegen een voormalige werkgever. Ook vinden er regelmatig branden plaats waarbij asbest vrijkomt. In die gevallen barst er vaak een strijd los over wie de kosten van het opruimen moet dragen, zeker als de eigenaar van het pand onvoldoende kapitaalkrachtig is of onvoldoende verzekerd is om alle schade te kunnen dragen.

Uit een onderzoek naar onder andere kansen op de aanwezigheid van asbest in de bodem in Nederland, blijkt dat er in Nederland tot 1978 geen beperkingen aan het gebruik van asbest werden gesteld.¹ Er is inmiddels een veelheid aan wet- en regelgeving die ziet op (de verwijdering van) asbest. Zonder compleet te willen zijn, noem ik: de Wet milieubeheer, het Besluit asbestwegen milieubeheer, de Woningwet, het

Bouwbesluit, de Arbowetgeving, het Asbestverwijderingsbesluit, het Productenbesluit asbest. Dit alles leidt tot de nodige jurisprudentie van zowel de bestuursrechter, de civiele rechter als de strafrechter. Recent is er een boek verschenen met onder meer een globaal overzicht van jurisprudentie op het gebied van toezicht en handhaving.²

Nederland zal naar verwachting nog lang met de gevolgen van het toepassen van asbest worden geconfronteerd. De vorige staatssecretaris infrastructuur en milieu, Joop Atsma, heeft in het streven naar de gevolgen te beperken, onlangs het voornemen geuit om in Nederland een wettelijke saneringsplicht te introduceren voor alle asbesthoudende daken, met als doel dat deze uiterlijk in 2024 zijn gesaneerd. Voor boerderijen met asbestdaken heeft Atsma 20 miljoen euro gereserveerd om deze daken te vervangen met zonnepanelen.³

ASBEST IN DE BODEM

Als er sprake is van asbest in of op de bodem, dient het bevoegde gezag te onderzoeken of handhaving noodzakelijk is en welke wettelijk grondslag daarvoor zal worden gebruikt. Als er sprake is van een incident wordt vaak de Woningwet, de Wet milieubeheer of andere wetgeving ten grondslag gelegd aan een handhavingsactie,⁴ maar ook de Wet bodembescherming (Wbb) kan daarvoor worden gebruikt. Indien de incidenten "nieuwe" gevallen van bodemverontreiniging betreffen, die dus zijn veroorzaakt na 1 januari 1987,⁵ ligt het voor de hand de zorgplicht van artikel 13 van de Wbb, aan een handhavingsactie ten grondslag te leggen. De bestuursrechtelijke jurisprudentie over asbest in de bodem ziet dan ook vaak op handhavingskwesaties op grond van artikel 13 van de Wbb waarbij door een incident vaak plotseling asbest op of in de bodem terecht is gekomen.⁶

Voor het afdwingen van onderzoek en op de (handhaving van de) uitvoering van sanering van historische gevallen van (asbest)bodemverontreiniging, zijn de "gewone" bepalingen uit de Wbb en de Algemene

wet bestuursrecht van toepassing en die worden in de praktijk daarvoor dan ook gebruikt.

Hierna beperk ik me tot de aanpak van historische gevallen van bodemverontreiniging met asbest. In dat kader ga ik eerst kort in op de normering van asbest in de bodem en de vraag wanneer er met spoed moet worden gesaneerd. De jurisprudentie over historische asbestverontreinigingen sluit doorgaans aan bij de jurisprudentie van "gewone" bodemverontreinigingen. Ter illustratie bespreek ik daarna een recente uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) over de wijze van uitvoering van een bodemonderzoek naar asbest.

Ik realiseer me dat er ook voldoende aanleiding is om ook andere juridische aspecten van asbest op of in de bodem aan de orde te stellen. Daarbij denk ik bijvoorbeeld aan de vaak onderschatte problematiek van asbest in de bodem bij verkoop van onroerend goed of de strafrechtelijke aspecten van onjuist omgaan met asbest in de bodem. Een strafrechter aarzelt bijvoorbeeld niet om overtreeders van de asbestwetgeving in relatie tot de Wbb, forse (gevangenis)straffen op te leggen.⁷ Het gaat voor dit artikel echter te ver om alle juridische aspecten van asbest in de bodem uitgebreider te bespreken.

NORMERING HISTORISCHE GEVALLEN

De landelijke normen voor asbest in grond, bodem en puingranulaat zijn vastgesteld op 100 mg/kg droge stof (gewogen). De hergebruikswaarden voor asbest in grond, baggerspecie en bouwstoffen zijn opgenomen in bijlagen A en B van de Regeling bodemkwaliteit.

De interventiewaarde voor historische gevallen van asbestverontreiniging in de bodem is opgenomen in bijlage 1 van de Circulaire bodemsanering 2012. Het volumecriterium zoals dat geldt voor andere verontreinigingen in de bodem boven (minimaal 25 m³ verontreinigd bodemvolume) is voor asbest niet van toepassing, omdat met name de verontreinigde oppervlakte bepalend is voor de risico's.⁸

WANNEER SPOED?

In de Circulaire bodemsanering 2012⁹ is in bijlage 3 het Protocol Asbest opgenomen. Met het Protocol Asbest kan worden bepaald of er sprake is van onacceptabele risico's ten gevolge van de aanwezigheid van historische bodemverontreiniging met asbest. In geval van asbest is er alleen sprake van schadelijke blootstelling van de mensen ten gevolge van het inademen van asbestvezels. Inname via de mond kan in beginsel geen kwaad en effecten op het ecosysteem spelen eveneens geen rol. Omdat asbestdeeltjes niet in grondwater oplossen vindt verspreiding via het grondwater nauwelijks plaats. De risicoanalyse beperkt zich dus tot het onderzoeken van humane risico's als gevolg van inademing.

Als er geen sprake is van onaanvaardbare risico's, kan bij de terreininrichting worden volstaan met een beperkingenregistratie van de bodemverontreiniging. In het Protocol Asbest wordt door middel van een stappenplan aangegeven hoe de risicobeoordeling dient te worden uitgevoerd en hoe het bevoegde gezag dus tot de conclusie dient te komen of er al dan niet sprake is van een onaanvaardbaar risico en er dus een sanering dient te worden uitgevoerd.

Bij een "nieuwe" verontreiniging is de zorgplicht van artikel 13 van de Wbb van toepassing en dient de verontreiniging in alle gevallen zoveel mogelijk ongedaan te worden gemaakt. Als er sprake is van een historische verontreiniging die niet met spoed hoeft te worden gesaneerd, kan de asbest doorgaans zonder het treffen van verdere maatregelen in de bodem blijven totdat er een gebruikswijziging van een perceel of een andere ruimtelijke ontwikkeling plaatsvindt.

PROEFSLEUVEN OF PROEFGATEN?¹⁰

Op 6 juli 2010 heeft Stichting Actium de verhuurder van woningen op de locatie Brugstraat 4-21 te Smilde een melding bodemverontreiniging bij het college gedaan, volgens het Besluit uniforme saneringen (BUS) voor die locatie. Op 18 januari 2011 heeft het college, nadat de sanering was uitgevoerd en daartoe een melding was gedaan, ingestemd met het evaluatieverslag van de bodemsanering. Eén van de huurders voerde in de procedure bij de Afdeling aan dat het college ten onrechte zou hebben ingestemd met het verslag, omdat volgens hem de tijdens het nader onderzoek naar asbest toegepaste onderzoeksmethode, ondeugdelijk was. Volgens hem moest op elk perceel van de locatie Brugstraat 4-21 conform NEN 5707:2003 met een kraan sleuven worden

gegraven. Dat was niet gebeurd. Gedurende het onderzoek waren op diverse percelen namelijk gaten gegraven in plaats van sleuven. Volgens NEN 5707:2003 behoren in het nader onderzoek naar asbest sleuven te worden gegraven om de aanwezigheid van asbest in de actuele contactzone en/of de ondergrond vast te stellen. Hiervoor is het noodzakelijk dat het terrein en de onderliggende bodem goed toegankelijk zijn. Indien het graven van sleuven niet mogelijk is, kan worden volstaan met het graven van proefgaten.

Volgens de Afdeling moet in de rapportage in dat geval duidelijk en gemotiveerd worden aangegeven dat van de voorgeschreven werkwijze is afgeweken. De betrouwbaarheid van het onderzoeksresultaat zal kleiner zijn dan wanneer wel sleuven kunnen worden gegraven. De mate waarin de betrouwbaarheid van het onderzoek vermindert, is afhankelijk van de mate waarin van de voorgeschreven onderzoeksstrategie wordt afgeweken.

Uit een nader onderzoek naar asbest dat was uitgevoerd, mede naar aanleiding van kritiek van de huurder die beroep had aangeketend, waren op diverse percelen in totaal 21 sleuven van 2 bij 0,3 m gegraven. Op percelen waar dit niet mogelijk of ongewenst was, was volstaan met het graven van gaten omdat niet alle tuinen met een kraan te bereiken waren. Ook zou in enkele gevallen het graven van sleuven in plaats van gaten, leiden tot aantasting van siertuinen. Omdat er meer gaten waren gegraven dan voorgeschreven en bij het graven van gaten dezelfde diepte werd gehanteerd als bij het graven van sleuven, was volgens het college het aantal gaten en daarmee het aantal monsteropnamepunten, in ieder geval gelijkwaardig aan het graven van sleuven. Verder bleek dat er meer analyses waren uitgevoerd dan voorgeschreven doordat vijf meetpunten per ruimtelijke eenheid zijn gebruikt, terwijl drie punten het minimum is. Uit de analyse-resultaten bleek dat in de wand- en putbodemonsters van alle ontgravingsvakken geen restverontreiniging was achtergebleven boven de interventiewaarde.

Het college had in dit geval niet alleen een extra onderzoek uitgevoerd maar dat ook erg uitgebreid gedaan, waarschijnlijk ook om maatschappelijke onrust zoveel mogelijk weg te nemen. Dat bleek verstandig omdat zij daarmee de kritiek van de huurder goed kon pareren. De Afdeling kwam dan ook tot het oordeel dat het college toereikend had gemotiveerd dat kon worden volstaan met het grotendeels graven van gaten in plaats van sleuven en dus terecht had kunnen instemmen met het eindverslag.

AFSLUITING

Een asbestverontreiniging in of op de bodem is één van de gevolgen van de grootschalige toepassing van asbest waar we in Nederland mee te maken hebben en nog zullen krijgen.

Nieuwe verontreiniging van de bodem met asbest, dus ontstaan na 1 januari 1987, moet in beginsel geheel ongedaan worden gemaakt. De saneringsparagraaf uit de Wet bodembescherming en het Protocol Asbest in de Circulaire bodemsanering 2009, vormen doorgaans een goede leidraad om historische gevallen van verontreiniging van de bodem met asbest aan te pakken.

Asbest in de bodem leidt met enige regelmaat toch tot bestuursrechtelijke, civielrechtelijke en strafrechtelijke jurisprudentie. Het blijft dan ook oppassen geblazen met de sanering en de aanpak van asbest. Daarbij dient naar mijn opvatting niet alleen met humane risico's en juridische risico's rekening te worden gehouden, maar ook met het zoveel mogelijk beperken van maatschappelijke onrust.

1. *Zie het rapport Asbest in kaart, historisch onderzoek asbestgebruik, methode asbestkansenkaart, blz 3, 10 maart 2006, historisch onderzoeksbureau ReGister in opdracht van SenterNovem/Bodem+, zie: www.agentschapnl.nl*
2. *Asbest, Toezicht & handhaving, P.A.J. Huijbregts, T. Segers, Berghauser Pont 2012, ISBN 978-94-91073-53-3.*
3. *Ministerie Infrastructuur en Milieu, brief aan de Tweede Kamer, 7 september 2012, IENM, BSK-2012/181225.*
4. *Zie voor enkele recente voorbeelden: ABRvS 26 september 2012, nr 201110373/1/A1 en ABRvS 31 oktober 2012, nr 201110835/1/A4.*
5. *Op 1 januari 1987 is de zorgplicht van artikel 13 in de Wbb opgenomen.*
6. *Zie voor een betrekkelijk recent overzicht: Asbest, Toezicht & handhaving, P.A.J. Huijbregts, T. Segers, Berghauser Pont 2012, ISBN 978-94-91073-53-3, blz. 42-50.*
7. *Zie bijvoorbeeld Rechtbank 's Gravenhage 25 april 2012, Journaal Bodem juli/augustus 2012, nr. 6/7 blz. 166-167 waarin de opdrachtgever tot sloop van een asbesthoudend bouwwerk tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van 6 maanden werd veroordeeld.*
8. *Circulaire bodemsanering 2009, Bijlage 3, onder 2.1.*
9. *Stcrt 3 april 2012, nr. 6563.*
10. *ABRvS 15 augustus 2012, 201109468/1/A4.*