



Job Schreuder

Wettelijk kader bodemsanering

De Interimwet bodemsanering vormt het wettelijk kader voor onderzoek en sanering van 'oude' gevallen van bodemverontreiniging. Hoewel het om een tijdelijk wetje gaat, is deze al vanaf 1983 van kracht. De bescherming van de bodem heeft wettelijk gezien nogal een chaotische voorgeschiedenis gehad. In dit artikel zal vooral worden ingegaan op de betekenis van de wet voor het huidige bodemonderzoek en de bodemsanering. Daarbij zal ook reeds kort worden aangesneden wat de mogelijkheden zijn om de kosten te verhalen op veroorzakers. In het hierna volgende artikel wordt dit geïllustreerd aan de hand van het geval van het voormalige AAgroonol-terrein te Groningen. Daarvoor heeft de rechter eind 1989 namelijk een opmerkelijke uitspraak gedaan.

Overzicht bestrijdingsmiddelenfabriek AAgroonol midden in de stad Groningen.

In het verleden moest men het bij de bodembescherming bijna alleen hebben van de Hinderwet. Die gold (en geldt) echter alleen voor inrichtingen. Dat zijn bijvoorbeeld in werking zijnde afvalstortplaatsen en bedrijven met de terreinen daarvan. Verder kon men soms nog wel wat hebben aan meer algemene gemeentelijke en provinciale verordeningen, zoals de modelbouwverordening.

Als de Hinderwet strikt was gehandhaafd dan waren er nu ongetwijfeld veel minder gevallen van bodemverontreiniging. Maar in de praktijk was het milieubesef, de controle en de plaatselijke milieukennis daartoe niet voldoende. Bovendien had de Hinderwet veel beperkingen.

Begin 70-er jaren kwam er in de Kamer een ontwerp-milieuwet voor de bodem aan de orde. Maar dat ontwerp werd teruggenomen. Bescherming van de bodem, van het grondwater/drinkwater en de regeling inzake afval zouden in aparte wetten moeten komen. Dat is met de nodige vertraging ook gebeurd. De Wet bodembescherming heeft het langst op zich laten wachten, vooral omdat er zo veel landbouw-belangen meespeelden.

Na de Lekkerkerk-zaak is dan ook besloten met een Interimwet bodemsanering te komen. Als dan later de Wet bodemsanering van kracht zou worden, dan zou deze daarin opgenomen worden. De Wet bodembescherming is in 1987 wat betreft de grote lijnen van kracht geworden.

Echter om diverse redenen zal de Interimwet bodemsanering waarschijnlijk pas eind van dit jaar aflopen.

Interimwet bodemsanering

De wet is zo opgezet dat de provincie jaarlijks een meerjaren bodemsaneringsprogramma opstelt. Hierin komen de gevallen die voor onderzoek en (eventuele) sanering in aanmerking komen op rij in voor. Het criterium is ernstig gevaar voor schade aan volksgezondheid of het milieu. Dit programma gaat na een beperkte inspraakronde naar de Minister van VROM. Deze bekijkt welke gevallen voor een

financiële bijdrage in aanmerking komen. De provincie laat onderzoek verrichten, meestal door onafhankelijke bureaus, en geeft opdrachten voor sanering, meestal aan aannemers. Er is bovendien een, niet wettelijk geregelde, Leidraad bodemsanering met veel aanwijzingen voor de uitvoering van onderzoek, en toetsing van de resultaten daarvan.

Financiering

Bij de opzet van de Wet is er vanuit gegaan dat de gemeente, waarin het geval zich voordoet, en de rijksoverheid beide betalen voor onderzoek en eventuele sanering. Dit staat dan los van



Inwoners hebben jaren actie gevoerd om AAGRUNOL tot sluiting te dwingen.

eventuele mogelijkheden om de kosten alsnog te verhalen op de veroorzaker. De verdeelsleutel is rijksoverheid 90 % en de gemeente 10 %, maar dat geldt alleen boven het zogenaamde drempelbedrag. Tot aan het drempelbedrag betaalt de gemeente de kosten zelf. Het drempelbedrag is f 5,- per inwoner met een maximum van f 100.000,-. De gedachte achter deze financieringsregeling is dat ook de overheid in het verleden tekort is geschoten bij de milieuzorg, en dus (mee) moet betalen. Eventueel op de veroorzaker verhaalde gelden vloeien evenredig terug naar het ministerie en de gemeente. De provincie, die formeel de meeste beslissingen neemt, betaalt niet mee.

Provinciaal budget

In de praktijk komt het er bij verreweg de meeste gevallen op neer dat per provincie jaarlijks een budget voor wat betreft de rijksbijdrage wordt toegekend, dat maar gedeeltelijk is ingegeven door de financiële behoeften van het programma. In 1989 ging het om f 4,5 miljoen elk voor Groningen en Friesland en f 2,4 miljoen voor Drente.

Met dat geld en met de gemeentelijke bijdragen mag de provincie tamelijk zelfstandig te werk gaan. Het Ministerie van VROM toetst verder achteraf. Bij projecten die de f 10 miljoen te boven gaan neemt het Ministerie via de geldkraan een grote vinger in de pap. Hoewel bijvoorbeeld een provincie formeel kan kiezen uit meerdere technieken bij uitvoering van een grote sanering (elk met prijs en kwaliteit) is het dan het geld, en de stem, van de rijksoverheid welke de doorslag geeft. Bij relatief grote gevallen die in de miljoenen lopen, maar onder de f 10 miljoen blijven, zit de gang van zaken er min of meer tussenin.

Verhaal van kosten

De Interimwet bodemsanering kent een apart verhaalsartikel ten behoeve van overheden. De Minister kan, mede namens de gemeente en provincie, kosten van bodemsanering verhalen op de onrechtmatige veroorzaker. Bij de terminologie is aansluiting gezocht bij het lang bestaande schadevergoedingsartikel bij onrechtmatige daad van het Burgerlijk Wetboek. De reden dat een apart artikel toch in de Interimwet is opgenomen, is dat men zich anders juridisch kan afvragen in hoeverre de overheid steeds zelf echt benadeelde is bij gevallen van bodemverontreiniging.

In de praktijk verricht de landsadvocaat veel van het voorbereidende werk voor verhaalsacties. De landsadvocaat heeft al vele tientallen bedrijven, en ook personen gedagvaard. Er zijn ook al diverse uitspraken, maar het wachten is veelal op duidelijkheid via de hoogste instantie: de Hoge Raad.

In veel gevallen is de veroorzaker echter niet meer achterhaalbaar, of kan deze onvoldoende betalen. Herhaaldelijk is ook een overheid zelf veroorzaker. Ook dan onderneemt de landsadvocaat eventueel actie.

Indien een particulier zelf ook benadeeld is kan hij meelopen met een eventuele procedure van de landsadvocaat. Partikulieren en bedrijven kunnen, als zij zelf benadeeld zijn, uiteraard altijd volgens het Burgerlijk Wetboek trachten kostenvergoeding te krijgen. Er zijn gevallen bekend van rechtszaken van bedrijven die zich hebben gevestigd op terreinen die eerder door bijvoorbeeld een overheid zelf waren verontreinigd. Bij verkoop van onroerend goed, waar

later sprake blijkt van bodemverontreiniging biedt het Burgerlijk Wetboek soms nog mogelijkheden voor schadevergoeding (bij verborgen gebreken) of tot ontbinding van het contract (bij dwaling), waarbij men dan de verkoper moet aanspreken.

Wet bodembescherming

Deze nieuwe wet heeft een veel uitgebreidere strekking dan de sanering van vroeger ontstane gevallen van bodemverontreiniging. De Wet heeft deels een preventief karakter, ook wat betreft diffuse verontreiniging van de bodem. Bij nieuwe gevallen van bodemverontreiniging kan de verontreiniger bevolen worden om bijvoorbeeld zelf weer schoon te maken. Probleem is dat de Wet alleen betrekking heeft op situaties die vanaf 1987 zijn opgetreden. In veel gevallen is er geen scherpe jaargrens te trekken bij het ontstaan van verontreiniging. Bovendien krijgt de Wet in veel deelopzichten pas echt werking als er Algemene Maatregelen van Bestuur afkomen. En dat blijkt vaak lang te duren. Bij bedrijfsterreinen kan men zich zolang redden door in de Hinderwet specifieke voorschriften op te nemen ter preventie en eventuele schoonmaak van nieuwe verontreiniging. De Hinderwet biedt tegenwoordig voldoende sancties om dit af te dwingen. Daarnaast blijft de afvalstoffenwetgeving uiteraard van kracht.

Waarschijnlijk per 1991 zal een saneringshoofdstuk van de Wet bodembescherming in werking treden ter vervanging van de Interimwet bodemsanering. Daarbij zal dan ook een regeling komen voor die oude gevallen van bodemverontreiniging, die niet via de programma's van de provincie worden aangepakt. Men kan dan denken aan saneringen in eigen beheer van gemeenten en bedrijfsterreinen.

Procedures en tempo

De bodemsaneringswetgeving kent weinig voorschriften die op zich aanleiding blijken tot lange juridische procedures. De verhaalsacties vormen hierop uiteraard een uitzondering. Maar de meeste vertraging bij de uitvoering van de Wet en dus de bodemsanering komt enerzijds voort uit financiële afwegingen en beperkte menskracht. Anderzijds wordt per geval van verontreiniging een hele serie van elkaar opvolgende onderzoeksstadia afgewikkeld, vaak met grote tussenpozen. De verschillende stadia zijn doorgaans: inventariserend onderzoek, oriënterend onderzoek, nader onderzoek (vaak met aanvullingen), saneringsonderzoek, opstellen bestek en aanbesteding, en dan pas sanering.

Het ziet er niet naar uit dat hierin de komende jaren veel verandering komt.

