

4 Bevelsinstrumentarium en beleidregels

4.1 Kader

In 1995 zijn alle regels voor bodemsanering opgenomen in de Wet bodembescherming. Het uitvoeren van bodemonderzoek en sanering ten laste van de overheid is vanaf dat moment uitsluitend nog mogelijk als er geen andere mogelijkheid is om onderzoek en/of sanering neer te leggen bij de veroorzaker, eigenaar of erfpachter. Dit is de zogenoemde ‘vangnetgedachte’. De Wbb biedt daarom het bevoegd gezag Wbb de mogelijkheid om veroorzakers van verontreiniging, eigenaren/erfpachters van verontreinigde terreinen en bedrijfsmatige gebruikers te verplichten om bodemonderzoek uit te voeren en eventueel te saneren. De gemeente Groningen is sinds 1 januari 2003 ook bevoegd gezag voor deze saneringsregeling in de Wbb.

De inzet van bevelen is een uiterst middel. Daarom zal de gemeente altijd eerst kijken of er andere wegen kunnen worden bewandeld. In eerste instantie zal de gemeente in overleg met de betrokkenen proberen om tot een ‘vrijwillige’ aanpak van de bodemverontreiniging te komen. Daarbij wordt ook gekeken naar de kansen op ontwikkeling (maatschappelijke en/of ruimtelijke dynamiek) van een terrein of gebied. Wellicht kan op dergelijke ontwikkelingen worden aangesloten. Als dit overleg niet tot resultaat leidt, zal het opleggen van een bevel uiteindelijk onvermijdelijk zijn als er sprake is van een onderzoeksgeval of een geval van ernstige verontreiniging waarvan spoedige sanering noodzakelijk is. Het kan dan gaan om een onderzoeksbevel, een saneringsbevel, of een bevel tot het treffen van tijdelijke beveiligingsmaatregelen. Dit laatste kan aan de orde zijn indien er op afzienbare termijn ruimtelijke ontwikkelingen zijn voorzien, maar niet zodanig concreet dat er al saneringsmaatregelen ‘op maat’ kunnen worden ontworpen.

Voor een goed begrip van de verschillende bevelen is het nodig eerst iets te zeggen over de soorten onderzoek en maatregelen die de Wet bodembescherming onderscheidt:

Oriënterend onderzoek en verkennend onderzoek

Een oriënterend onderzoek is aan de orde indien het vermoeden bestaat dat op een terrein bodemverontreiniging aanwezig is maar er nog geen bodemonderzoek is verricht. De overheid kan geen bevel geven voor het verrichten van een oriënterend onderzoek. Wel kan op grond van artikel 49 Wbb een gedoogbevel worden gegeven aan de eigenaar om personen toe te laten op het perceel. Deze personen moeten in de gelegenheid worden gesteld onderzoek uit te voeren.

Een verkennend onderzoek is vergelijkbaar met een oriënterend onderzoek maar vindt plaats in het kader van het Besluit verplicht bodemonderzoek bedrijfsterreinen. Indien een bedrijf geen verkennend onderzoek verricht, moet het bevoegd gezag een aanwijzing geven. Dit houdt in dat het bedrijf verplicht wordt een verkennend onderzoek uit te voeren. Uit de redactie van het Besluit verplicht bodemonderzoek bedrijfsterreinen blijkt dat het bevoegd gezag geen eigen afweging kan maken om een aanwijzing al dan niet te geven. Het geven van een aanwijzing is dus verplicht. De aanwijzing is vergelijkbaar met een onderzoeksbevel.

Uitgangspunt is steeds dat de veroorzaker, eigenaar of erfpachter dan wel een bedrijfsmatige gebruiker het bodemonderzoek verricht. Zijn deze betrokkenen daarop niet zijn aan te spreken, dan kan het oriënterend of verkennend onderzoek ten laste van de overheid komen. Bijvoorbeeld omdat een bedrijf niet onder Besluit verplicht bodemonderzoek bedrijfsterreinen valt, of ook niet onder de zorgplicht van artikel 13 Wbb.

Nader onderzoek en saneringsonderzoek

Indien uit een oriënterend of verkennend onderzoek blijkt dat bodemverontreiniging aanwezig is en het vermoedelijk een geval van ernstige verontreiniging betreft, volgt het uitvoeren van een nader onderzoek (NO). Van een vermoeden van een geval van ernstige verontreiniging is sprake bij overschrijding van een bepaalde concentratie (de tussenwaarde: het gemiddelde van de streefwaarde en de interventiewaarde) van verontreinigende stoffen in de bodem.

In een NO wordt onderzocht of inderdaad sprake is van een geval van ernstige verontreiniging is en zo ja, of het saneringscriterium wordt overschreden. In dat geval is een spoedige sanering noodzakelijk is gelet op de risico's voor mens, plant of dier dan wel verspreiding van de verontreiniging bij het gebruik van de bodem. In dat geval wordt ook een tijdstip vastgesteld waarop uiterlijk met de sanering moet zijn gestart. Deze besluiten zeggen uitsluitend iets over de bodemkwaliteit en de daaraan verbonden verplichtingen, en niet over wie moet saneren.

Een NO zal ook duidelijkheid brengen over het ontstaan en de ouderdom van de verontreiniging. Dit is van belang voor de aansprakelijkheid voor het vervolgtraject: het eventueel verrichten van saneringsonderzoek en sanering.

Ook indien uit het NO blijkt dat er geen overschrijding van het saneringscriterium is, kunnen toch maatregelen worden voorgeschreven in het belang van de bescherming van de bodem.

Bijvoorbeeld het monitoren van de verontreiniging om te zien hoe de situatie zich ontwikkelt.

Deze maatregelen kunnen aan de veroorzaker, eigenaar of erfpachters worden opgelegd.

Een saneringsonderzoek (SO) heeft onder meer tot doel om de effecten van saneringsvarianten te onderzoeken. Saneringsvarianten kunnen zo tegen elkaar worden afgewogen en kan de wijze van saneren worden gekozen. Een saneringsonderzoek is niet altijd aan de orde. Bijvoorbeeld indien op voorhand wordt gekozen voor volledige verwijdering van de verontreiniging, zal een saneringsonderzoek meestal niet nodig zijn.

Een bevel SO is pas aan de orde als uit het nader onderzoek inderdaad is gebleken dat er sprake is van een geval van ernstige verontreiniging én dat het saneringscriterium wordt overschreden.

Het bevel SO komt grotendeels overeen met het bevel NO. Het belangrijkste verschil is dat een SO uitsluitend kan worden gegeven aan de veroorzaker, de eigenaar of de erfpachter van het grondgebied waar de verontreiniging zich voordoet.

4.2 Soorten bevelen

De Wbb en daarop gebaseerde AMvB's kenen diverse bevelen, die het bevoegde gezag voor de uitvoering van de bodemsaneringsoperatie kan inzetten:

- onderzoeksbevelen voor nader onderzoek en saneringsonderzoek (artikel 43 Wbb);
- aanwijzing op grond van het Besluit Verplicht bodemonderzoek bedrijfsterreinen (artikel 4 Verbond in samenhang met artikel 72 Wbb). Deze aanwijzing komt ongeveer overeen met een onderzoeksbevel;
- saneringsbevelen (artikel 43 Wbb). Kan ook het bevel tot opstellen van een saneringsplan omvatten;
- het bevel tot het treffen van tijdelijke beveiligingsmaatregelen (TBM; artikel 43 Wbb);
- gedoogbevelen (bijvoorbeeld om iemand toe te laten op het perceel ten behoeve van onderzoek of sanering; artikel 49 Wbb);

Deze beleidsregel gaat vooral in op de in de artikelen 43 t/m 46 Wbb genoemde bevelen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de verschillende bevelen, en degene die een bevel kan krijgen (de zogenoemde normadressaat):

- de veroorzaker;
- de eigenaar of erfpachter
- gebruiker;
- bijzondere categorieën (eigenaar-bewoners en erfgenamen).

Met name voor bevelen die grote (financiële) gevolgen kunnen hebben voor diegene die ze moet opvolgen, geldt dat aan bepaalde voorwaarden moet zijn voldaan. Deze voorwaarden zijn in de wet opgenomen en daarom niet altijd in deze beleidsregels overgenomen. Zo zullen tijdelijke beveiligingsmaatregelen uitsluitend kunnen worden opgelegd als vaststaat dat er sprake is van een

geval van ernstige verontreiniging. Voor een saneringsbevel komt daar nog bij dat ook sprake moet zijn van spoedeisendheid om het geval te saneren.

Gerelateerde wetgeving:

Bevelen als bedoeld in de artikelen 30, 43 en 49 van de Wbb vallen onder de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Wkpb). Dit betekent dat bevelen vanaf 1 juli 2007 worden geregistreerd in het gemeentelijke beperkingenregister.

4.3 Beleidsregels voor het opleggen van bevelen

4.3.1 Voorkeursvolgorde

beleidsregel 1:

<ol style="list-style-type: none">1. Indien meerdere (rechts)personen aansprakelijk zijn voor het uitvoeren van onderzoek of sanering, geldt de volgende voorkeursvolgorde:<ul style="list-style-type: none">- veroorzaker- eigenaar of erfpachter- bedrijfsmatige gebruiker2. Indien een betrokkene zowel veroorzaker en eigenaar is, of zowel veroorzaker en bedrijfsmatige gebruiker, dan zijn op die betrokkene de beleidsregels voor de veroorzaker van toepassing.

Toelichting:

Ad 1. Het saneringsbevel is niet van toepassing op gevallen die onder de saneringsplicht voor eigenaren van bedrijfsterreinen van art. 55b Wbb vallen.

Handhaving hiervan vindt 'rechtstreeks' plaats door het opleggen van een last onder dwangsom of bestuursdwang.

Voor de overige gevallen zijn er mogelijk meerdere personen aan te spreken (die een bevel kunnen krijgen) voor bodemonderzoek en sanering: de veroorzaker van de verontreiniging en/of de eigenaar van het terrein. De Wbb geeft geen volgorde aan waarin deze personen aangesproken zouden moeten worden. Tijdens de parlementaire behandeling van de saneringsregeling is destijds wel een voorkeursvolgorde aangegeven: eerst de veroorzaker, dan de eigenaar of erfpachter. Wij kijken daarom primair of er een veroorzaker is die kan worden aangesproken. Is het naar ons oordeel niet mogelijk om een veroorzaker aan te spreken dan wordt de eigenaar of erfpachter aangesproken. Het is geen vereiste dat het instrumentarium eerst tegen de veroorzaker is ingezet, voordat de eigenaar of erfpachter wordt aangesproken. Dus indien duidelijk is dat een veroorzaker niet kan worden aangesproken, kan direct naar de eigenaar of erfpachter worden gekeken.

Ad 2. Het kan voorkomen dat een veroorzaker van een verontreiniging nog steeds eigenaar van het betreffende terrein is. Of de bedrijfsmatige gebruiker (huurder) is zelf ook veroorzaker van de verontreiniging geweest. In die gevallen waarin sprake is van de meerdere rollen van de betrokkene, geldt het zwaarste regime: dat voor de veroorzaker.

4.3.2 Beleidsregels ten aanzien van de veroorzaker

soort bevel ⇒		nader onderzoek (NO)	saneringsonderzoek (SO)	tijdelijke beveiligingsmaatregelen (TBM)	Sanering
§:	bevel gericht aan: ↓				
4.3.2	veroorzaker	ja, hele geval beleidsregels 2 en 3	ja, hele geval beleidsregel 4	ja, hele geval beleidsregel 5	ja, hele geval beleidsregels 6 en 7

Onder de veroorzaker wordt verstaan degene door wiens handelen een onderzoeksgeval of een geval van ernstige verontreiniging is veroorzaakt (art. 43 Wbb).

Het bevel NO aan de veroorzaker:

beleidsregel 2:

Aan de veroorzaker zal een bevel NO worden gegeven.

beleidsregel 3:

Het bevel NO aan de veroorzaker strekt tot onderzoek naar het hele geval van verontreiniging.

Het bevel SO aan de veroorzaker:

beleidsregel 4:

De beleidsregels 2 en 3 zijn van overeenkomstige toepassing op het bevel SO.

Het bevel TBM aan de veroorzaker:

beleidsregel 5:

De beleidsregels 2 en 3 zijn van overeenkomstige toepassing op het bevel TBM.

Het saneringsbevel aan de veroorzaker:

beleidsregel 6:

1. De veroorzaker krijgt een saneringsbevel, behalve als de verontreiniging geheel is veroorzaakt voor 1 januari 1975.
2. De veroorzaker krijgt een saneringsbevel ongeacht het tijdstip van veroorzaking indien de veroorzaker voldoet aan de criteria van artikel 75, lid 6, van de Wbb.

Toelichting:

Deze beleidsregel is afgeleid van de hoofdlijn in het kostenverhaalsrecht (een civielrechtelijke aangelegenheid). Tevens geldt: wat civielrechtelijk niet kan, kan bestuursrechtelijk ook niet.

Voor de wet maakt het niet uit wanneer de verontreiniging is ontstaan.

Aan de veroorzaker kan, naar de letter van de wet, altijd een saneringsbevel worden opgelegd. De praktijk is anders. De Hoge Raad heeft, in het kostenverhaal wegens onrechtmatige daad op grond van art. 21 Interimwet bodemsanering (het latere art. 75 Wbb lid 1), beslist dat wie vóór 1 januari 1975 bodemverontreiniging heeft veroorzaakt, er in beginsel geen rekening mee hoeft te houden dat de overheid zich op enig moment het belang van bescherming van de bodem zou gaan aantrekken. De veroorzaker van een verontreiniging die voor 1 januari 1975 is ontstaan, handelde niet onrechtmatig tegenover de overheid.

Met het later ingevoerde artikel 75 lid 6 heeft de wetgever getracht dit gat te dichten. De Hoge Raad heeft in enkele arresten uit 2001 en 2002 de werking van artikel 75 lid 6 Wbb echter beperkt. Het begrip 'ernstige verwijtbaarheid' moet worden uitgelegd als 'met opzet en bewuste roekeloosheid'. Daarnaast wordt volgens de Hoge Raad met het begrip 'ernstige gevaren' niet 'gedoeld op de gevaren die in het algemeen aan een stof zijn verbonden, maar uitsluitend op de gevaren die voor mens en milieu bestaan wanneer deze op of in de bodem is gebracht'. Daarmee is de bewijslast voor het bevoegd gezag nog zwaarder geworden.

Overigens kan geen saneringsbevel worden opgelegd indien het betrokken geval is gesaneerd conform de wet. Dit moet blijken uit het verslag van de sanering en de reactie van het bevoegde gezag op dat verslag. Dit geldt ook als er sprake was van een deelsanering. Voor het nog niet gesaneerde deel van het betrokken geval blijft de mogelijkheid van een saneringsbevel open.

beleidsregel 7:

Het saneringsbevel strekt tot sanering van het gehele geval van ernstige verontreiniging.

4.3.3 Beleidsregels voor de eigenaar of erfpachter van het verontreinigde terrein.

soort bevel:⇒		nader onderzoek (NO)	saneringsonderzoek (SO)	tijdelijke beveiligingsmaatregelen (TBM)	sanering
§:	bevel gericht aan: ↓				
4.3.3	Eigenaar of erfpachter (algemeen)	ja, hele geval beleidsregels 8, 9	ja, hele geval beleidsregel 10	ja, hele geval beleidsregel 11	ja, beleidsregels 12 t/m 17

De Wbb maakt geen onderscheid tussen een eigenaar en een erfpachter. Een erfpachter heeft (bijna) de volledige beschikking over het terrein, veel meer dan de erfverpachter. Waar in het vervolg van de beleidsregel de eigenaar wordt genoemd, wordt in navolging van artikel 43 van de Wbb dus ook de erfpachter bedoeld.

De eigenaar of erfpachter van een bedrijfsterrein valt wat betreft een mogelijke saneringsplicht onder artikel 55b Wbb. In deze paragraaf heeft het saneringsbevel dus betrekking op eigenaren en erfpachters van andere percelen dan bedrijfsterreinen.

Wèl van belang is het onderscheid tussen een onschuldig eigenaar en een niet-onschuldig eigenaar; met name bij het saneringsbevel. Zie de beleidsregels 12 tot en met 17.

Het bevel NO aan de eigenaar:

beleidsregel 8:

Aan de eigenaar, ongeacht of deze onschuldig is of niet, zal een bevel NO worden gegeven.

Toelichting:

Het is ook het belang van de eigenaar om de omvang van de verontreiniging op zijn perceel te kennen. Zie voor de omvang van het bevel beleidsregel 9.

beleidsregel 9:

Indien de verontreiniging meerdere percelen omvat en vaststaat waar de bron van de verontreiniging zich bevindt of bevond (het bronperceel is bekend) dan:

- zal de eigenaar van het bronperceel een bevel NO krijgen voor het gehele geval van verontreiniging;
- zal de eigenaar van een niet-bronperceel uitsluitend een bevel NO krijgen voor de verontreiniging op het eigen perceel, tenzij deze eigenaar een duurzame rechtsbetrekking met de veroorzaker heeft gehad of betrokkenheid heeft gehad bij de veroorzaking. In dat geval wordt deze eigenaar gelijkgesteld aan een veroorzaker.

Toelichting:

Indien de verontreiniging perceelgrensoverschrijdend is en onduidelijk is waar de bron van de verontreiniging zich bevindt of bevond (bronperceel onbekend), dan kan het bevoegd gezag meerdere eigenaren/gebruikers tegelijk een bevel NO geven voor hun eigen terrein.

Het bevel SO aan de eigenaar:

beleidsregel 10:

De beleidsregels 8 en 9 zijn van overeenkomstige toepassing op het bevel SO.

Het bevel TBM aan de eigenaar:

beleidsregel 11:

Het bevel om tijdelijke beveiligingsmaatregelen (TBM) te treffen zal worden opgelegd aan de eigenaar van het grondgebied waarop de verontreiniging zich bevindt dan wel de gevolgen daarvan zich voordoen.

Toelichting:

Uit artikel 46, eerste lid, Wbb volgt dat het voor het opleggen van TBM niet relevant is of de

eigenaar onschuldig of niet-enschuldig is. Met deze formulering is aangesloten bij de tekst van de wet.

Het bevel tot saneren aan de eigenaar:

beleidsregel 12:

Het saneringsbevel kan uitsluitend worden opgelegd aan de niet-enschuldige eigenaar.

Toelichting:

Uit artikel 46 Wbb volgt dat een saneringsbevel uitsluitend kan worden gegeven aan de veroorzaker en aan de niet-enschuldig eigenaar. In artikel 46, eerste lid van de Wbb worden de vereisten die aan een onschuldig eigenaar worden gesteld gegeven. Een eigenaar geldt als onschuldig indien hij aantoont dat:

- *hij gedurende de periode dat de verontreiniging veroorzaakt is hij geen duurzame rechtsbetrekking heeft gehad met de veroorzaker(s)t;*
- *geen directe of indirecte betrokkenheid heeft gehad bij de veroorzaking van de verontreiniging en*
- *hij op het moment van verkrijging van het recht op het grondgebied niet op de hoogte was dan wel redelijkerwijs niet op de hoogte had kunnen zijn van de verontreiniging.*

Over de begrippen 'duurzame rechtsbetrekking' en '(wetenschap over de verontreiniging) bij de verkrijging' is in de beleidsregels 13 tot en met 17 beleid geformuleerd

beleidsregel 13:

Onder een duurzame rechtsbetrekking met de veroorzaker wordt verstaan een zodanige verhouding tussen eigenaar en veroorzaker dat:

- **ingrijpen door de eigenaar in de bedrijfsvoering van de veroorzaker mogelijk is (was), en**
- **de eigenaar redelijkerwijs op de hoogte was (is) of had kunnen zijn van de activiteiten van de veroorzaker, die tot bodemverontreiniging hebben geleid.**

beleidsregel 14:

Niet-enschuldig is tevens de eigenaar die na beëindiging van de rechtsbetrekking met de veroorzaker de veroorzaker had kunnen aanspreken tot herstel van de bodem in de oude toestand maar dat heeft nagelaten.

beleidsregel 15:

De eigenaar die ten tijde van verkrijging wist of kon weten dat het terrein was verontreinigd (wetenschap), is niet-enschuldig.

Toelichting:

Bij een "normale" eigendomsverkrijging is sprake van twee momenten: koop en levering. Bepalend is de wetenschap op het moment van levering, die leidt tot eigendomsverkrijging.

De eigenaar, die op het moment van koop niet wist of kon weten dat het terrein was verontreinigd, maar bij de levering wél is niet-enschuldig.

Dit geldt niet als de koper kan bewijzen dat hij getracht heeft de koopovereenkomst te ontbinden nadat hij bekend is geworden met de verontreiniging, maar daar niet in is geslaagd.

Voorts geldt een uitzondering indien de verkrijger op een eerder moment een aanmerkelijk financieel belang heeft gekregen in de ondernemingen die onderneming eigenaar is van het terrein. In dat geval is de wetenschap ten tijde van verkrijging van dat belang bepalend.

Wat een koper over een mogelijke verontreiniging wist of behoorde te weten hangt af van het jaartal waarop hij het eigendom heeft verkregen. Beleidregel 16 vult dit nader in.

beleidsregel 16:

Verkrijging vóór 1 januari 1975:

De eigenaar is onschuldig, ook al wist hij op het moment van verkrijging dat het terrein was verontreinigd.

Verkrijging tussen 1 januari 1975 en 1 januari 1983:

De eigenaar die op het moment van verkrijging wist dat het terrein was verontreinigd, is niet-enschuldig. Verder is de professionele koper, die door eenvoudig onderzoek (bij de gemeente en/of buurtbewoners) kennis had kunnen nemen van bodemverontreiniging, niet-enschuldig. In het algemeen moet het daarbij gaan om verdachte terreinen (in het bijzonder al dan niet voormalige industrieterreinen).

Verkrijging tussen 1 januari 1983 en 1 januari 1987:

De eigenaar die in die periode een verontreinigd terrein heeft verkregen, is niet-enschuldig. Tenzij het een niet-professionele koper betreft die ten tijde van verkrijging niet op de hoogte was van de verontreiniging.

Verkrijging na 1 januari 1987:

De eigenaar die na 1 januari 1987 een verontreinigd terrein heeft verkregen, is niet-enschuldig.

Professionaliteit van de verkrijger

Bij de bepaling of sprake is van een professionele koper zijn de volgende criteria of omstandigheden van belang:

- het gaat om een koper die verwerft ten behoeve van zijn beroep of bedrijf;
- de koper is geen particulier of consument;
- de koper beschikt over een zekere mate van deskundigheid/vakkennis/bekendheid met de gebruiken in de branche. Het moet gaan om een branche, waarin een zekere mate van bekendheid met risico's van bodemverontreiniging aanwezig is, of waarin wordt gewerkt met (potentieel) verontreinigende stoffen etc.;
- de koper houdt zich overwegend bezig met één activiteit. De handelaar in onroerend goed – bijvoorbeeld - zal sneller als professionele (ver)koper zijn aan te merken dan een particulier die of een bedrijf dat bij wijze van belegging of ten behoeve van bedrijfsuitbreiding incidenteel een stuk grond koopt;
- de koper ontplooit deze activiteit met een bepaalde frequentie en heeft daarom ervaring daarin;
- de koper afficheert zich als professionele koper naar buiten;
- de koper is voorzien van deskundige bijstand zoals een makelaar;
- de koper is een overheidsorgaan. Overheidsorganen zijn naar hun aard als professioneel te beschouwen.

Toelichting:

De jaartallen zijn als volgt onderbouwd (zie ook de beleidsregels voor de veroorzaker):

Vóór 1975: degene die vóór 1 januari 1975 bodemverontreiniging heeft veroorzaakt, heeft niet onrechtmatig gehandeld tegenover de Staat (uitgezonderd de gevallen genoemd in artikel 75 lid 6 Wbb). Het is daarom niet redelijk aan te nemen, dat wie voor die datum een verontreinigd terrein heeft verkregen, rekening moest houden met de verontreiniging.

Tussen 1975 en 1983: in deze jaren ontstond de commotie onder andere rond Lekkerkerk. Provincies gingen in die jaren bodemonderzoeken doen. Degene, die in die jaren bewust een verontreinigd terrein heeft gekocht of de professionele koper, die door eenvoudig onderzoek kennis had kunnen nemen van de verontreiniging, kan daarop worden aangesproken. Onder eenvoudig onderzoek verstaan we het raadplegen van gemeente of de provincie, betrokken ambtenaren en eventueel omwonenden.

Tussen 1983 en 1987:

In 1983 is de Interimwet bodemsanering ingevoerd. Vanaf die tijd wordt van professionele

kopers verwacht dat ze d.m.v. bodemonderzoek hadden kunnen vaststellen dat sprake was van een verontreinigd terrein.

Bodemonderzoeken moeten worden beoordeeld naar de normen van die tijd. Indien uit het destijds verrichte bodemonderzoek werd geconcludeerd dat geen sprake was van bodemverontreiniging, wordt ervan uitgegaan dat de koper onschuldig was, indien dat onderzoek een naar de normen van die tijd gangbaar onderzoek was.

Tussen 1987 en 1992:

Op 1 januari 1987 is de Wet Bodembescherming in werking getreden met hierin opgenomen de zorgplichtbepaling; tevens is in 1987 voor de bouw van woningen in de sociale huursector als subsidievoorwaarde gesteld dat voorafgaand aan de bouw, bodemonderzoek moest worden verricht;

Na 1992:

Op 1 januari 1992 is het Nieuw Burgerlijk Wetboek in werking getreden. De verkoper heeft een mededelingsplicht en de koper een onderzoeksplicht. Daarmee wordt bedoeld een algemene plicht om informatie te vergaren over het aan te kopen terrein. Vanaf 1992 geldt in (nog) sterkere mate dat een verkrijger had kunnen weten van een bodemverontreiniging. Dit geldt ook voor de niet- professionele verkrijger.

NB

Hier wordt alleen gekeken of een verkrijger in principe onschuldig of niet-onschuldig is in relatie tot het tijdstip van verkrijging. Indien hij onschuldig is op basis van het tijdstip van verkrijging, kan hij desondanks niet-onschuldig zijn vanwege een duurzame rechtsbetrekking met de veroorzaker, en/of omdat hij zelf veroorzaakt heeft of betrokken was bij veroorzaking. Een eigenaar-bewoner heeft onder voorwaarden een uitzonderingspositie. Zie paragraaf 4.3.6. en 4.3.7. Voor verkrijging via vererving gelden andere regels; zie paragraaf 4.3.8.

beleidsregel 17:

1. Het saneringsbevel aan de niet-onschuldige eigenaar van een bronperceel betreft het hele geval van verontreiniging.
2. Het saneringsbevel aan de niet-onschuldig eigenaar van een niet-bronperceel beperkt zich tot het eigen perceel.

Toelichting:

Artikel 55b Wbb bepaalt dat de saneringsplicht voor eigenaren van bedrijfsterreinen beperkt is tot eigenaren van het bronperceel. Deze eigenaren dienen vervolgens wel het hele geval van verontreiniging te saneren zoals blijkt uit de Memorie van Toelichting op dit artikel. Voor eigenaren van andere percelen dan bedrijfsterreinen is hierop aangesloten.

4.3.4 Beleidsregels voor de gebruiker van het verontreinigde terrein

soort bevel:⇒		nader onderzoek (NO)	saneringsonderzoek (SO)	tijdelijke beveiligingsmaatregelen (TBM)	sanering
§:	bevel gericht aan: ↓				
4.3.4	bedrijfsmatige gebruiker met zakelijk of persoonlijk recht	ja, hele geval beleidsregel 18	niet mogelijk	ja, beleidsregel 19	niet mogelijk

Onder gebruiker wordt hier verstaan degene die een zakelijk of een persoonlijk recht heeft op het verontreinigde terrein én het terrein in gebruik heeft of heeft gehad in de uitoefening van een bedrijf. Bijvoorbeeld de huurder van een bedrijfsterrein.

Het bevel SO en het saneringsbevel kunnen niet aan de gebruiker worden opgelegd (artikel 43 Wbb).

Het bevel NO voor de gebruiker:

beleidsregel 18:

Aan de gebruiker zal een bevel NO worden gegeven.

Het bevel TBM voor de gebruiker:

beleidsregel 19:

Het bevel tot het treffen van tijdelijke beveiligingsmaatregelen zal worden opgelegd aan de gebruiker. Het bevel TBM geldt voor het grondgebied dat bij de gebruiker in gebruik is.

Toelichting:

Het bevel TBM kan ook aan een 'onschuldige gebruiker' worden opgelegd. Hiermee wordt de gebruiker bedoeld die geen betrokkenheid heeft (gehad) met de veroorzaking en ook geen duurzame rechtsbetrekking met de veroorzaker.

Indien de verontreiniging zich op meerdere percelen bevindt, beperkt de omvang van het bevel TBM zich tot het grondgebied dat bij de gebruiker in gebruik is. Deze heeft immers, in tegenstelling tot de eigenaar, niet de volledige zeggenschap over het terrein, laat staan over de percelen die hij niet in gebruik heeft.

4.3.5 Beleidsregels voor de eigenaar of erfpachter indien sprake is van verontreiniging met asbest

soort bevel:⇒		nader onderzoek (NO)	saneringsonderzoek (SO)	tijdelijke beveiligingsmaatregelen (TBM)	sanering
§:	bevel gericht aan: ↓				
4.3.5	eigenaar of erfpachter (asbest)	ja, beleidsregel 20	ja, beleidsregel 20	ja, beleidsregel 20	ja, beleidsregel 20

beleidsregel 20:

1. Voor de bevelen NO, SO, TBM en sanering die betrekking hebben op asbestverontreiniging, gelden de beleidsregels voor de eigenaar zoals beschreven in paragraaf 4.3.3. met uitzondering van de in beleidsregel 16 genoemde jaartallen.
2. Met betrekking tot de jaartallen in relatie tot het wetenschap hebben van de verontreiniging geldt, als het om asbest gaat, het volgende:
 - *Verkrijging vóór 1 januari 1993:* de eigenaar is onschuldig, ook al wist hij op het moment van verkrijging dat het terrein met asbest was verontreinigd.
 - *Verkrijging tussen 1 juli 1993 en 27 februari 2000:* de professionele eigenaar die op het moment van verkrijging wist dat het terrein met asbest was verontreinigd, is niet- onschuldig. De minder of niet professionele eigenaar die in die periode een met asbest verontreinigd terrein heeft verkregen, wordt in beginsel niet aangesproken op sanering.
 - *Verkrijging na 27 februari 2000:* zowel de professionele eigenaar als de minder of niet professionele eigenaar die na 3 maart 2004 een met asbest verontreinigd terrein heeft verkregen, is niet- onschuldig.

Toelichting:

Van asbest is pas later algemeen bekend geworden dat de stof door zijn aanwezigheid in de bodem risico's kan opleveren voor mens, plant en dier, als gevolg waarvan sanering noodzakelijk kan zijn.

Voor professionele verkrijgers hebben we daarom aansluiting gezocht bij de datum waarop een totaalverbod op be- en verwerken alle soorten asbest van kracht werd, te weten 1 juli 1993. Voor minder of niet- professionele verkrijgers hebben we aansluiting gezocht bij de datum waarop de Circulaire streef- en interventiewaarden bodemsanering in werking is getreden: 27 februari 2000.

Deze beleidsregel geldt voor alle eigenaren, dus ook voor de particuliere eigenaar-bewoner. De beleidsregel is voor eigenaar-bewoners vergelijkbaar met de beleidsregel voor eigenaar-

*bewoners die te maken heeft met een verontreiniging met huisbrandolie.
De eigenaar-bewoner die na 27 februari 2000 heeft verworven kan zich dus niet op de
bewonersregeling beroepen.*

4.3.6 Beleidsregels voor de eigenaar-bewoner van het verontreinigde terrein

soort bevel:⇒		nader onderzoek (NO)	saneringsonderzoek (SO)	tijdelijke beveiligingsmaatregelen (TBM)	sanering
§:	bevel gericht aan: ↓				
4.3.6	eigenaar-bewoner (algemeen)	ja, beleidsregel 21	ja, beleidsregel 21	ja, beleidsregel 21	ja, beleidsregels 21

beleidsregel 21:

In afwijking van de voorgaande beleidsregels en het bepaalde in beleidregel 22 wordt een bevel NO, SO, TBM of een saneringsbevel niet opgelegd aan de particuliere eigenaar-bewoner, die voldoet aan alle onderstaande criteria. Dit geldt ook als hij op het moment van de verkrijging op de hoogte was of redelijkerwijs op de hoogte kunnen zijn van de verontreiniging op zijn perceel:

1. Op het moment waarop de bewoner een (bebouwd) perceel verwerft, rust op dat perceel de bestemming 'wonen', of de bewoner toont aan dat hij mocht aannemen dat het perceel de bestemming wonen zou krijgen.
2. De woning wordt vanaf het moment van verwerving gebruikt voor bewoning door de bewoner zelf, zijn huisgenoten of zijn bloed- en aanverwanten in rechte lijn.
3. De bewoner moet een redelijke, marktconforme prijs hebben betaald voor de woning.
4. De bewoner mag de verontreiniging niet zelf hebben veroorzaakt of bij de veroorzaking betrokken zijn geweest.
5. Het mag niet gaan om een aan de woonfunctie gerelateerde verontreiniging, zoals verontreiniging veroorzaakt door een huisbrandolietank.

Toelichting:

Indien de overheid een sanering heeft gefinancierd die – achteraf gezien – door de eigenaar had moeten worden betaald, kunnen de gemaakte kosten worden verhaald op grond van artikel 75 Wbb. De Tweede Kamer heeft in 1994 aangegeven dat zeer terughoudend met dergelijke kostenverhaalacties tegen particulieren moet worden omgegaan. Hoewel kostenverhaal en bevelsmogelijkheden een andere juridische grondslag hebben ligt het voor de hand om met de inzet van bevelen net zo terughoudendheid te zijn.

De criteria zoals hier genoemd zijn overgenomen uit de Beleidsregel kostenverhaal, artikel 75 Wet bodembescherming april 2007, van het Ministerie van VROM die de eerdere beleidsregels uit 2002 vervangt.

Onder een redelijke prijs wordt verstaan: een prijs die tot stand komt bij een koop in het vrije commerciële verkeer tussen redelijk handelende partijen, en waarbij de bodemverontreiniging buiten beschouwing blijft (zie ook art. 56 Wbb).

Indien geen prijs in contanten is betaald maar een andere (of geen enkele) tegenprestatie is geleverd (bijvoorbeeld ruil, schenking of legaat) zal de term 'redelijke prijs' zoveel mogelijk naar analogie worden uitgelegd.

4.3.7 Beleidsregels voor de eigenaar-bewoner van het verontreinigde terrein indien sprake is van een verontreiniging met huisbrandolie

soort bevel:⇒		nader onderzoek (NO)	saneringsonderzoek (SO)	tijdelijke beveiligings maatregelen (TBM)	sanering
§:	bevel gericht aan: ↓				
4.3.7	eigenaar-bewoner (huisbrandolie en asbest)	ja, beleidsregel 22	ja, beleidsregel 22	ja, beleidsregel 22	ja, beleidsregel 22

Beleidsregel 22:

Met betrekking tot een huisbrandolietank:

1. De eigenaar-bewoner zal een bevel NO, SO en TBM krijgen voor een verontreiniging tengevolge van een (voormalige) huisbrandolietank op zijn perceel.
2. Hij wordt aangemerkt als veroorzaker en kan dus een saneringsbevel krijgen indien:
 - hij een tank heeft geïnstalleerd (of laten installeren) die later is gaan lekken;
 - indien de tank heeft gelekt in de periode dat hij er gebruik van heeft gemaakt;
 - als hij heeft nagelaten de tank, na gebruik, te verwijderen of op andere wijze op veilige wijze definitief onklaar te maken.
3. Indien de bewoner een huis met (voormalige) huisbrandolietank heeft verkregen na 1 maart 1993 en deze tank bodemverontreiniging heeft veroorzaakt, wordt hij als een niet-onschuldig eigenaar aangemerkt en zal hij op grond daarvan een saneringsbevel krijgen.

Met betrekking tot asbest:

4. Indien de eigenaar-bewoner een perceel met asbestverontreiniging heeft verkregen na 27 februari 2000 wordt hij als niet-onschuldig eigenaar aangemerkt en zal hij op grond daarvan een saneringsbevel krijgen.

Toelichting:

Ad 1 t/m 3:

Tussen 1980 en 1985 heeft in Groningen een actie Tankslag plaatsgevonden. Dit betrof een stimuleringsbeleid, waarbij eigenaren van ondergrondse huisbrandolietanks werden overgehaald om op vrijwillige basis de tank te saneren.

Op 1 maart 1993 is het Besluit opslaan in ondergrondse tanks (BOOT) inwerking getreden.

Op grond van dit Besluit moet een niet meer in gebruik zijnde ondergrondse tank in principe worden verwijderd. Ook moet onderzoek naar eventuele verontreiniging worden gedaan.

Dus vanaf 1 maart 1993 worden ook particulieren geacht rekening te houden met de aanwezigheid van ondergrondse tanks. De eigenaar-bewoner die een woning met ondergrondse tank heeft verkregen na 1 maart 1993 en waarvan later blijkt dat deze tank gelekt heeft, wordt dan ook aangemerkt als niet-onschuldig eigenaar. Daarom kan een saneringsbevel worden opgelegd.

Ad 4:

Voor een verontreiniging met asbest geldt dat ook de eigenaar-bewoner vanaf de inwerkingtreding van de Circulaire streef- en interventiewaarden op 27 februari 2000 geacht wordt op de hoogte te zijn van de gevaren van de aanwezigheid van asbest. Zie ook de toelichting bij beleidregel 20.

4.3.8 Beleidsregels voor de erfgenaam van het verontreinigde terrein

soort bevel:⇒		nader onderzoek (NO)	saneringsonderzoek (SO)	tijdelijke beveiligingsmaatregelen (TBM)	sanering
§:	bevel gericht aan: ↓				
4.3.8	erfgenamen	ja, beleidsregel 23	ja, beleidsregel 23	ja, beleidsregel 23	ja,beleidsregel 23

Erfgenamen treden als het ware in de positie van de erflater, en nemen al diens rechten en plichten over.

Een persoonsgebonden eigenschap, bijvoorbeeld het zijn van veroorzaker van een verontreiniging, gaat niet over van de erflater naar diens erfgenaam. Waar over 'de' erfgenaam wordt gesproken, kan uiteraard ook sprake zijn van meerdere erfgenamen.

Hoewel erfgenamen in beginsel ieder voor zich kunnen worden aangesproken op het nakomen van de gehele verplichting (en op hun hele vermogen) kan dit tot onredelijke uitkomsten leiden. Daarom geldt dat verplichtingen voor erfgenamen ten aanzien van bodemonderzoek en sanering beperkt worden tot de mate waarin de erfgenamen delen in de erfenis. In beleidsregel 23 is dit uitgewerkt.

beleidsregel 23:

Voor zover een bevel NO, SO of TBM aan eigenaren kan worden gegeven, geldt dat ook voor de erfgenaam die een verontreinigd terrein heeft geërfd. Als bijzonderheid geldt:

1. *De erflater was veroorzaker:*
de erfgenaam erft niet een persoonlijke hoedanigheid van de erflater. Als de erflater veroorzaker was, wordt de erfgenaam dat dus niet bij aanvaarding van de erfenis. De erfgenaam wordt bij aanvaarding van de erfenis natuurlijk wel eigenaar en geldt het hierna onder 2 en 3 bepaalde.
2. *De erflater was onschuldig eigenaar:*
indien de erflater onschuldig was, wordt de erfgenaam ook als onschuldig beschouwd, behalve als de erfgenaam zelf (mede)veroorzaker was dan wel op andere wijze betrokken was bij de veroorzaking. De erfgenaam wordt dan gelijkgesteld met een veroorzaker.
3. *De erflater was niet-onschuldig eigenaar:*
Was de erflater niet-onschuldig eigenaar, dan is de wetenschap van de erfgenaam over de verontreiniging bij aanvaarding van de nalatenschap van belang voor de aansprakelijkheid van de erfgenaam. De omvang van de aansprakelijkheid van de erfgenaam blijft beperkt tot de omvang van de erfenisboedel en het aandeel van de erfgenaam daarin, tenzij de erfgenaam zelf (mede)veroorzaker was, of op een nadere manier betrokken was bij de veroorzaking. De erfgenaam wordt dan gelijkgesteld met een veroorzaker.

Toelichting:

Indien tegen de erflater in verband met de bodemverontreiniging al bestuursdwang was toegepast of een dwangsom was opgelegd, komen de in het kader van die bestuursdwang gemaakte kosten en de eventueel reeds verbeurde dwangsom als een schuld ten laste van de erfenisboedel. Indien de erfgenaam de erfenis aanvaardt, leidt dit tot een vordering van de overheid op de erfgenaam ter hoogte van deze schuld. De vordering blijft beperkt tot de omvang van de erfenisboedel, tenzij de erfgenaam zelf (mede) veroorzaker was dan wel op andere wijze betrokken was bij de veroorzaking. Met deze beperking van de aansprakelijkheid kan worden voorkomen dat de erfenis wordt verworpen en toevalt aan de staat. Indien de erfgenaam zelf (mede)veroorzaker was kan hij op die grond een bevel NO, SO of TBM of een saneringsbevel krijgen en gelden de beleidsregels van paragraaf 4.3.1 en 4.3.2.

Een erfgenaam die wist of had kunnen weten van de verontreiniging bij aanvaarding van de nalatenschap geldt strikt genomen als niet-onschuldig eigenaar, aangezien hij bij de aanvaarding op de hoogte was of had kunnen zijn van de verontreiniging. Hij is bij aanvaarding van de erfenis op zijn volle vermogen aan te spreken. Het is echter niet redelijk dat de erfgenaam daardoor in een slechtere positie komt dan de erflater. Daarom blijft in dat geval de aansprakelijkheid beperkt tot de erfenisboedel en het aandeel van de erfgenaam daarin.

4.4 Gedoogbevel

is onderstaand bevel van toepassing op:		nader onderzoek (NO)	sanerings-onderzoek (SO)	tijdelijke beveiligingsmaatregelen (TBM)	sanering
4.4	gedoogbevel	ja, beleidsregel 24	ja, beleidsregel 24	ja, beleidsregel 24	ja, beleidsregel 24

Over het algemeen geven eigenaren van percelen waarop zich bodem verontreiniging voordoet medewerking aan de uitvoering van onderzoek of sanering.

Indien eigenaren hieraan echter niet willen meewerken, biedt artikel 49 Wbb de mogelijkheid medewerking aan onderzoek en/of sanering af te dwingen: het gedoogbevel.

Indien nodig kunnen alle maatregelen worden opgelegd die ook beschreven staan in artikel 30 Wbb, waar de handelswijze bij ongewone voorvallen staat omschreven.

Het gedoogbevel van artikel 49 staat in feite niet op zichzelf maar is een hulpmiddel om de uitvoering van anderen bevelen (bijvoorbeeld tot nader onderzoek of sanering) mogelijk te maken.

beleidsregel 24:

Het gedoogbevel zal worden opgelegd in situaties waarin het bevoegd gezag een oriënterend onderzoek, een nader onderzoek, een saneringsonderzoek, tijdelijke beveiligingsmaatregelen of een sanering noodzakelijk acht en medewerking door de eigenaar aan de uitvoering van onderzoek of sanering wordt geweigerd.

Toelichting:

Dit geldt ook voor saneringen die moeten worden uitgevoerd om een maatschappelijk gewenste ontwikkeling mogelijk te maken. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de realisatie van bouwwerken, infrastructurele voorzieningen, ruimtelijke (her)inrichting etc.

4.5 Het voorkomen van het opleggen van een bevel

is onderstaand bevel van toepassing op:		nader onderzoek (NO)	sanerings-onderzoek (SO)	tijdelijke beveiligingsmaatregelen (TBM)	sanering
4.5	voorkomen bevel	ja, beleidsregel 25	ja, beleidsregel 25	ja, beleidsregel 25	ja, beleidsregel 25

Artikel 46 van de Wbb maakt het mogelijk dat de (mede)veroorzaker en de eigenaar of erfpachter een saneringsbevel kunnen voorkomen door de kosten te betalen van de sanering van dat deel van de verontreiniging waarbij hij is betrokken. Het voorkomen van onderzoeksbevelen en TBM is volgens de wet niet mogelijk. De wet geeft aan dat de veroorzaker of de niet- onschuldig eigenaar niet 'in overwegende mate' betrokken mag zijn geweest bij de veroorzaking, dus maximaal voor de helft. Wij vinden deze beperkingen onnodig belemmerend en verruimen daarom de mogelijkheden voor betrokkenen om bevelen te voorkomen door het betalen van de kosten van onderzoek, TBM of sanering.

beleidsregel 25:

Indien het maatschappelijk belang daarom vraagt, kan worden afgeweken van het criterium "niet in overwegende mate betrokken bij de veroorzaking van de verontreiniging". In deze gevallen kan ook degene die de verontreiniging volledig heeft veroorzaakt of daarbij betrokken is geweest, het bevel voorkomen door het betalen van de kosten van onderzoek, tijdelijke beveiligingsmaatregelen of sanering.

Toelichting:

Maatschappelijk gewenste projecten, zoals de (her)inrichting van de openbare ruimte of

andere stedenbouwkundige ontwikkelingen, staan vaak onder grote tijdsdruk. Het is dan ongewenst om (langdurig) met veroorzakers en/of niet-onschuldig eigenaren in debat te zijn over de aanpak van een verontreiniging. Het kan dan de voorkeur hebben om met de betrokken partij afspraken te maken over de afkoop van zijn verplichtingen, en als gemeente zelf de regie te houden over de aanpak en planning van onderzoek en/of sanering. Een andere optie kan zijn om als gemeente zelf onderzoek en sanering uit te voeren en de kosten daarvan achteraf te verhalen. Vanzelfsprekend dienen de voor onderzoek en sanering verantwoordelijken wel vooraf in de gelegenheid te zijn gesteld om onderzoek of sanering binnen de daarvoor geldende termijn uit te voeren. Ook particulieren kunnen volgens de wet onderzoeks- of saneringsverplichtingen afkopen, maar voor hen gelden op de eerste plaats de beleidsregels van paragraaf 4.3.6. en 4.3.7. Daarnaast is afkoop ook mogelijk voor de onderzoeksfase.