

Chemie-Pack - Lessons learned

juridische afhandeling

Milieuhandhaving in crisissituaties is complex. Overheden moeten binnen zeer korte tijd allerlei besluiten nemen gericht op het beperken van de gevolgen van de ontstane situatie voor het milieu. Die besluiten moeten uitvoerbaar zijn, juridisch stand houden en kostenverhaal mogelijk maken. Daarnaast moeten claims van derden worden afgehouden. In het Chemie-Pack-dossier is met dit alles veel ervaring opgedaan.

■ Edward Brans

Advocaat bij Pels Rijcken in Den Haag

Op 5 januari 2011 woedde een grote brand op het bedrijfsterrein van Chemie-Pack Nederland B.V. Bij dit bedrijf lagen grote hoeveelheden chemische stoffen opgeslagen. Diverse brandweerkorpsen zijn met groot materieel uitgerukt om de brand te bestrijden. Bij de brand zijn aanzienlijke hoeveelheden van de bij Chemie Pack Nederland B.V. opgeslagen chemische stoffen vrijgekomen. Deze stoffen zijn in grote hoeveelheden via het blus- en regenwater in de bij het Waterschap Brabantse Delta en Rijkswaterstaat in beheer zijnde watergangen terechtgekomen. De oppervlaktewateren nabij het bedrijfsterrein van Chemie-Pack Nederland B.V., waaronder twee aan het Hollandsch Diep gelegen havens, zijn hierdoor ernstig verontreinigd geraakt.

Het waterschap en Rijkswaterstaat hebben kort na het plaatsvinden van de brand maatregelen genomen om een verspreiding van de verontreinigende stoffen te voorkomen. Zo zijn diverse sloten afgedamd door het aanbrengen van gronddammen. Dit heeft echter niet kunnen voorkomen dat veel sterk verontreinigd bluswater alsook verontreinigd regenwater in de sloten terecht is gekomen. Om een verontreiniging van de waterbodem te voorkomen of te beperken, is er direct na de brand gestart met het verwijderen, afvoeren, opslaan en verwerken van het zwaar verontreinigde oppervlaktewater. Omdat de hoeveelheden zwaar verontreinigd water zeer aanzienlijk waren en deze niet direct konden worden verwerkt door een afvalverwerker, bleek het noodzakelijk het water op te slaan in schepen.

Ook de gemeente Moerdijk zag zich geconfronteerd met een milieuprobleem en heeft Chemie-Pack Nederland B.V. kort na het plaatsvinden van de brand onder aanzegging van handhaving, aangezet tot het nemen van maatregelen, waaronder het opzuigen van het op het bedrijfsterrein van deze vennootschap zwaar verontreinigde blus- en regenwater. Toen Chemie-Pack Nederland B.V. haar werkzaamheden op enig moment staakte, is een last onder bestuursdwang opgelegd. Uiteindelijk heeft de gemeente opdracht gegeven het bedrijfsterrein te schonen en de verontreinigde restanten van gebouwen en verpakkingen af te voeren.

Bovenstaande maatregelen hebben niet kunnen voorkomen dat de bodem van het bedrijfsterrein van Chemie-Pack Nederland B.V. en directe omgeving ervan, zwaar verontreinigd is geraakt. Om een verdere verspreiding van de verontreiniging te voorkomen is na de brand een grondwaterbeheersingssysteem geplaatst. Een bodemsanering is in voorbereiding.

KOSTEN

Het zal niet verbazen dat de kosten van de bovengenoemde maatregelen zeer aanzienlijk zijn geweest. Verwacht wordt dat als de bodemsanering is afgerond, de overheden zo'n € 70 mln. zullen hebben besteed. Omdat al snel na de brand duidelijk werd dat het om aanzienlijke bedragen zou gaan, werd het noodzakelijk de juridische positie van de diverse overheden veilig te stellen en maatregelen te nemen zodat kostenverhaal zou kunnen plaatsvinden. Bij situaties zoals hier aan de orde, is het zeer aannemelijk dat de vennootschap die de bedrijfsactiviteiten feitelijk uitvoert – hier Chemie-Pack Nederland B.V. – en die ook vergunninghouder is, onvoldoende financiële middelen heeft om deze kosten te kunnen betalen. Om deze reden is er voor gekozen om de lasten onder bestuursdwang naast Chemie-Pack Nederland B.V., ook aan de bestuurder van deze vennootschap – een holding – en de feitelijk bestuurder van Chemie-Pack Nederland B.V., en aan de eigenaar van de grond (hierna gezamenlijk: Chemie-Pack) op te leggen. Daarnaast is er beslag gelegd op eigendommen van één van de betrokken vennootschappen en onder de verzekeraars van Chemie-Pack Nederland B.V. Omdat het leggen van conservatoir beslag een minder bekende maatregel is bij veel bestuurders en ook juridische risico's met zich brengt, is helaas geen optimaal gebruik gemaakt van dit instrument.

PROCEDURES

Nagenoeg alle door de betrokken bestuursorganen opgelegde lasten onder bestuursdwang en daarmee samenhangende kostenverhaalbeschikkingen zijn aangevochten door Chemie-Pack, tot aan de hoogste rechter. De belangrijkste onderwerpen die tijdens deze procedures aan de orde kwamen, waren of de brandweer niet een verwijt kan worden gemaakt met betrekking tot de ontstane milieuschade – de brandweer zou zo'n 55 miljoen liter bluswater hebben gebruikt – en wie van de betrokken partijen binnen Chemie-Pack kan worden aangemerkt als overtreder en derhalve op wie kostenverhaal kan plaatsvinden. Voor wat betreft het laatste is van



belang op te merken dat Chemie-Pack Nederland B.V. in augustus 2011 failliet is gegaan en derhalve dat kostenverhaal op deze vennootschap niet meer mogelijk was. Daarnaast is veel aandacht besteed in de diverse rechtszaken aan de vraag of de handhavingsbesluiten wel voldoende duidelijk waren geformuleerd en of voldoende helder was welke kosten werden verhaald op Chemie-Pack.

UITKOMST PROCEDURES

De belangrijkste uitkomst van de juridische procedures is dat is aangenomen dat in bepaalde gevallen degene die de overtreding niet zelf fysiek heeft begaan, maar aan wie de handeling is toe te rekenen, voor de overtreding verantwoordelijk kan worden gehouden en derhalve als overtreder kan worden aangemerkt. Daaraan doet niet af dat Chemie-Pack een structuur kende van diverse vennootschappen en dat de meest risicovolle activiteit die werd verricht binnen het concern was ondergebracht bij Chemie-Pack Nederland B.V. Ook andere vennootschappen alsook de feitelijk directeur kunnen worden aangemerkt als overtreder. Daarbij is nog van belang te vermelden dat kennis van de één is toegerekend aan de ander. Een veelheid aan vennootschappen voorkomt dus niet per se dat anderen dan degene die de schade feitelijk heeft veroorzaakt, bestuursrechtelijk kunnen worden aangesproken.

Verder is in vervolg op de stelling van Chemie-Pack dat de brandweer de milieuschade heeft veroorzaakt, uitvoerig onderzoek gedaan naar het handelen van de brandweer. Nagegaan is wat de maximale hoeveelheid water is geweest die de brandweer gegeven

de capaciteit van de pompen kon inzetten – dat was 8.8 miljoen liter water – en hoe dat water is ingezet. Een deskundige derde heeft uiteindelijk geoordeeld dat gegeven de omstandigheden van het geval, er naar behoren is gehandeld.

SCHIKKING

De gevoerde juridische procedures hebben een onderhandelingspositie gecreëerd voor de betrokken overheden, hetgeen uiteindelijk heeft geresulteerd in een schikking met Chemie-Pack. De schikking heeft, aldus diverse krantenberichten, een omvang van € 4.2 mln. Een schijntje vergeleken bij de bedragen die de diverse overheden hebben besteed aan de opruiming van het terrein van Chemie-Pack, het schonen van diverse waterwegen en het afvoeren en laten verwerken van opgepompt zwaar verontreinigd blus- en regenwater. Zou eerder beslag zijn gelegd onder bijvoorbeeld de verzekeraars van Chemie-Pack dan had mogelijk meer kunnen worden verhaald.

LESSONS LEARNED

Bij complexe situaties als bij Chemie-Pack is het noodzakelijk goed onderzoek te doen naar de vraag wie kan worden aangemerkt als overtreder, dienen heldere en handhaafbare lasten te worden geformuleerd, is het gezien de financiële belangen van betrokken overheden van belang tijdig te overwegen beslag te leggen en moet voor het nemen van een kostenbeschikking een uitstekende boekhouding worden gevoerd. Verder is er veel feitelijk onderzoek nodig, niet alleen in het kader van de bewijsvoering, maar ook om weerstand te bieden tegen de stelling dat een overheidsorgaan anders heeft gehandeld dan mocht worden verwacht.