



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

**Brief aan de leden
T.a.v. het college en de raad**

informatiecentrum tel.
(070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)

betreft

ons kenmerk

datum

Asbestbranden en kostenverhaal ECLBR/U201500502
Lbr. 15/075

30 september 2015

Samenvatting

In de aanpak van de gevolgen van een asbestbrand speelt de gemeente een belangrijke rol bij het bepalen van de noodzakelijke maatregelen ter beperking van eventuele negatieve gevolgen voor de volksgezondheid en het milieu. Deze rol is echter in het merendeel van de gevallen een coördinerende en controlerende. Het is lang niet altijd nodig dat de gemeente zelf maatregelen neemt en dan vervolgens met de kosten van de opruimingswerkzaamheden blijft zitten.

Voor de opdrachtverlening tot en het dragen van de kosten voor asbestopruiming adviseren wij u als volgt te handelen:

1. indien nodig de verantwoordelijke (exploitant, eigenaar of beheerder van het afgebrande bouwwerk, object of inrichting) er op wijzen dat deze zelf opdracht dient te geven tot opruiming van de asbestdeeltjes in de omgeving en daar de kosten voor te dragen;
2. indien de verantwoordelijke niet vrijwillig maatregelen neemt, bestuursdwang toepassen;
3. in het geval dat na de bestuursdwangaanschrijving de verantwoordelijke geen opdracht verstrekt, overgaan tot effectuering van de bestuursdwang. De gemeente geeft opdracht tot verwijdering van de asbestdeeltjes, waarna de kosten verhaald kunnen worden op de verantwoordelijke;
4. indien er geen mogelijkheid is voor toepassing van bestuursdwang, verstrekt de gemeente de opdracht tot de opruimwerkzaamheden en probeert in voorkomende gevallen de kosten via de privaatrechtelijke weg te verhalen op de verantwoordelijke.

Deze ledenbrief is een aan veranderde wetgeving en actuele jurisprudentie aangepaste versie van onze ledenbrief uit 2007 (Lbr. 07/044).



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Aan de leden

informatiecentrum tel.
(070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)

betreft
Asbestbranden en
kostenverhaal

ons kenmerk
ECLBR/U201500502
Lbr. 15/075

datum
30 september 2015

Geacht college en geachte gemeenteraad,

Regelmatig worden als gevolg van brand in, vooral oudere, (bedrijfs-)gebouwen asbestdeeltjes in de wijdere omgeving van de brandhaard verspreid.

Met het oog op de bescherming van de volksgezondheid neemt de gemeente in veel gevallen de taak op zich om de asbestresten in de omgeving te laten opruimen. Voor het verhaal van de daarbij gemaakte kosten - die hoog op kunnen lopen - richt de gemeente zich op de eigenaar van het afgebrande gebouw.

In deze ledenbrief gaan wij naar aanleiding van regelmatig terugkerende verzoeken in op de vraag of en welke acties de gemeente dient te ondernemen bij een asbestbrand. Verder zullen de mogelijkheden die de gemeente heeft voor verhaal van de opruimingskosten worden geschetst aan de hand van de huidige stand van de jurisprudentie.

Deze ledenbrief is een aan veranderde wetgeving en actuele jurisprudentie aangepaste versie van onze ledenbrief uit 2007 (Lbr. 07/44).

Risico's van asbestbrand en de aanpak van de gevolgen

Vanwege de gezondheidsrisico's van asbest— het inademen van asbestvezels kan long- en buikvlieskanker en asbestose (stoflongen) veroorzaken — bestaat er een uitgebreide asbestwetgeving met betrekking tot milieu- en arbeidsomstandigheden. Deze wetgeving geeft echter géén uitsluitel over de maatregelen die bij een asbestbrand moeten worden getroffen. Daarom is door de rijksoverheid het Plan van Aanpak Asbestbrand opgesteld. Hierin wordt aangegeven hoe bij een asbestbrand moet worden opgetreden, wie erbij betrokken moeten zijn en wat de taak is van de verschillende partijen. In 2006 is een herziene versie van het Plan van Aanpak uitgebracht. Hierin zijn de asbestregels, inzichten en werkwijzen verwerkt. U kunt het Plan van Aanpak vinden op www.rijksoverheid.nl. Mede op basis van dit plan moeten op gemeentelijk of regionaal niveau nadere afspraken worden gemaakt over de aanpak en taakverdeling tussen alle betrokken partijen.¹

Stappenplan

In het Plan van Aanpak Asbestbrand is een stappenplan opgenomen dat er — vereenvoudigd — als volgt uitziet:

Stap 1

Vaststellen of er sprake is van asbestverspreiding in de omgeving van de brand; bepalen van de ernst van de asbestverspreiding; bepalen van de omvang en het karakter (bijvoorbeeld bedrijventerrein, woonwijk) van het verspreidingsgebied.

¹ Het Instituut Fysieke Veiligheid werkt inmiddels aan de actualisatie van het Plan van Aanpak.

Betrokken partijen: brandweer, gemeente (gemeentelijke coördinator), Adviseur Gevaarlijke Stoffen (AGS)/Regionaal Officier Gevaarlijke Stoffen (ROGS) ondersteund door onafhankelijke asbestdeskundige.

Stap 2

Afzetten van het betrokken terrein, verkeersmaatregelen, voorlichting aan bevolking.
Betrokken partijen: politie, gemeente, GHOR/GGD.

Stap 3

Overleg over vervolgacties, bepalen wie de opdracht hiertoe moet verlenen.
Betrokken partijen: gemeente, AGS/ROGS, onafhankelijk asbestdeskundige, verzekeraars.

Stap 4

Verwijdering van asbest door gespecialiseerd bedrijf, eindcontrole, nazorg, evaluatie, eventueel verhaal van opruimingskosten.
Betrokken partijen: opdrachtgever, uitvoerend bedrijf, verzekeraars, onafhankelijke asbestdeskundige, gemeente.

Bij stap 1 t/m 3 heeft de gemeente voornamelijk een coördinerende rol. In de fase van stap 4 heeft de gemeente een controlerende rol. Voor bouwwerken, niet zijnde een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer wordt de nazorg bij asbestbranden begeleid door een vertegenwoordiger van het bevoegd gezag in het kader van de Woningwet. Bij bouwwerken waarop de Wet milieubeheer van toepassing is, wordt hierbij tevens een vertegenwoordiger van het bevoegd gezag in het kader van de Wet milieubeheer betrokken.

De gemeente moet zelf acteren als de gemeente overgaat tot opdrachtverlening (waarover hierna meer) en vervolgens de opruimingskosten moet trachten te verhalen.

Voor een uitgebreide toelichting op de eerste twee stappen verwijzen we u naar het hiervoor genoemde Plan van Aanpak Asbestbrand. In deze ledenbrief richten wij ons in het bijzonder op de stappen 3 en 4 vanuit het oogpunt van kostenverhaal.

Stap 3 Initiatief tot maatregelen

Nadat de aard, de ernst en de omvang van de asbestverspreiding is vastgesteld, moet worden begonnen met het opruimen van de asbestdeeltjes. Op grond van artikel 6 van het Asbestverwijderingsbesluit 2005 mag asbest dat ten gevolge van een incident is vrijgekomen alleen worden opgeruimd door een gecertificeerd verwijderingsbedrijf.

Wie moet het initiatief nemen tot maatregelen om de asbestdeeltjes te verwijderen? Wie geeft eventuele opdrachten aan een asbestverwijderingsbedrijf? Deze vragen houden direct verband met het kostenaspect.

De meeste kosten zijn doorgaans gemoeid met de inschakeling van het asbestverwijderingsbedrijf. Alvorens een dergelijk bedrijf wordt ingeschakeld, is er meestal nog wel voldoende tijd beschikbaar voor besluitvorming over de vraag wie de opdracht hiertoe moet verlenen.

De opdrachtverlening dient volgens het Plan van Aanpak Asbestbrand in eerste instantie te geschieden door de 'verantwoordelijke'. Dit is in de regel de eigenaar, exploitant of beheerder van het afgebrande bouwwerk, object of inrichting.

Afspraken met de verzekeraars

Het is in deze fase cruciaal om eerst met de (schade-experts van) verzekeraar(s) van de eigenaar/exploitant te proberen afspraken te maken. In veel gevallen is sprake van een brand/opstalverzekering (of beter nog: een milieuschadeverzekering) die – geheel of gedeeltelijk – dekking biedt voor de opruimingskosten, waaronder meestal ook begrepen worden kosten van opruiming van in de omgeving neergekomen asbest.

Al in het stadium van de brand zelf is in de regel een Salvage-coördinator² ter plekke die waar mogelijk schadebeperkende acties onderneemt. In geval van een asbestbrand zal de Salvage-coördinator verzekeraars hiervan op de hoogte brengen. Bij een grote asbestbrand zet de verzekeraar een op asbest gespecialiseerde schade-expert in. Deze schade-expert, maar ook de Salvage-coördinator, kan de gemeente (mede-)adviseren over de te treffen maatregelen en is tevens deskundig op het gebied van de verzekeringsdekking voor deze maatregelen. In de regel behoort de verantwoordelijke eigenaar/exploitant - al dan niet (volledig) financieel gedekt door zijn verzekering - de opdracht te verstrekken tot de benodigde opruimingswerkzaamheden.

Bestuursrechtelijk afdwingen

Indien de verantwoordelijke weigerachtig blijkt om opdracht te verlenen tot de opruimwerkzaamheden kan de gemeente overgaan tot het toepassen van bestuursdwang om de verantwoordelijke toch zover te krijgen. Ook in gevallen waarin de verantwoordelijke (tijdelijk) onbereikbaar is, kan dit de aangewezen weg zijn. Voor bestuursdwang zijn de volgende mogelijkheden:

a. in geval van een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer (17.1 Wm):

Uit jurisprudentie van de Raad van State (zie bijvoorbeeld ABRvS 8 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3643 en ABRvS 17 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL7747) blijkt dat een brand waarbij asbest vrijkomt aan te merken is als een ongewoon voorval in de zin van art. 17.1 lid 1 van de Wm. Brand veroorzaakt door vandalisme valt ook onder het begrip ongewoon voorval (ABRvS 18 juli 2000, AB 2001, 30).

De drijver van de inrichting dient maatregelen te treffen om de hierdoor ontstane nadelige gevolgen voor het milieu ongedaan te maken. Wanneer de drijver van de inrichting in gebreke blijft, kan het bevoegd gezag het opruimen van asbest in de omgeving bestuursrechtelijk afdwingen op grond van art. 125 van de Gemeentewet in samenhang met art. 5:21 e.v. van de Algemene wet bestuursrecht. Voor de toepassing van bestuursdwang is niet bepalend of de drijver van de inrichting een verwijt kan worden gemaakt.

b. in gevallen waarin er geen sprake is van een inrichting in de zin van de Wet Milieubeheer (1.1a Wm):

Wanneer geen sprake is van een inrichting, kan de bestuursdwang worden gegrond op art. 1.1a Wm, waarin een algemene zorgplicht voor het milieu van een ieder is vastgelegd. Deze mogelijkheid is recent nog bevestigd door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS 30 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1568). De Afdeling is van oordeel dat de eigenaar van een pand die na het vrijkomen van asbest als gevolg van een brand in zijn pand nalaat maatregelen te treffen om nadelige gevolgen voor het milieu op te heffen, redelijkerwijs kan vermoeden dat hierdoor nadelige gevolgen voor het milieu kunnen worden veroorzaakt. Door niet de benodigde maatregelen te treffen, overtreedt de eigenaar artikel 1.1a Wm. De gemeente is dan gerechtigd om spoedshalve bestuursdwang toe te passen. Ook hier speelt verwijtbaarheid geen rol.

c. in het kader van de uitoefening van het gezag bij brand of opperbevel bij een ramp (4 Wvr):

Op grond van artikel 4 Wet veiligheidsregio's heeft de burgemeester het gezag bij brand alsmede bij ongevallen anders dan bij brand voor zover de brandweer daarbij een taak heeft. Het tweede lid van dit artikel geeft de burgemeester de bevoegdheid bij brand en ongevallen bedoeld in het eerste lid, de bevelen te geven die met oog op het voorkomen, beperken en bestrijden van gevaar nodig zijn. Voorheen stond dit in 173 Gemeentewet.

² De Stichting Salvage (www.stichtingsalvage.nl) is een door de verzekeraars ingestelde organisatie die - voor rekening van verzekeraars- schadebeperkende activiteiten uitvoert, diensten verleent aan gedupeerden en adviseert over vervolgactiviteiten. Assistentie van Salvage wordt ingeroepen door de brandweer of door de OvD-BZ (Officier van Dienst Bevolkingszorg)

Stap 4 Nazorg, evaluatie en eventueel verhaal van de opruimingskosten

Nazorg en evaluatie

Het is aan te bevelen vanaf het uitbreken van de brand de gebeurtenissen en acties schriftelijk in een verslag of rapport vast te leggen. Dit kan onder meer van belang zijn voor de evaluatie, bij het afwikkelen van de schade en bij het eventuele kostenverhaal.

Gemeente geeft opdracht tot opruiming na bestuursdwangaanschrijving

Indien de verantwoordelijke – voor zover van toepassing binnen de begunstigingstermijn van de bestuursdwangbeschikking - geen opdracht verstrekt tot opruiming van het asbest, kan de gemeente daarna zelf opdracht geven tot de opruimingswerkzaamheden. Op basis van de bestuursdwangbeschikking kan de gemeente vervolgens de kosten die met de opruiming gemoeid zijn verhalen op de overtreder.

Civielrechtelijk verhaal van kosten

Het komt voor dat de gemeente geen bestuursdwang toepast maar meteen zelf overgaat tot opdrachtverstrekking voor de opruimingswerkzaamheden. Naderhand wordt dan getracht om de kosten hiervan (op grond van onrechtmatige daad) te verhalen op de verantwoordelijke. Deze civielrechtelijke weg is, zo blijkt uit jurisprudentie, niet gemakkelijk en tot op heden weinig succesvol. De Hoge Raad heeft zich in een tweetal arresten (gemeente Wateringen, HR 7 november 2003, ECLI:NL:HR:2003:AI0341 en gemeente Almelo, HR 15 juni 2001, ECLI:NL:HR:2001:AB2149) gebogen over de vraag of de kosten van asbestopruiming na brand kunnen worden verhaald op de eigenaar van het pand.

De Hoge Raad heeft in deze arresten geoordeeld dat kostenverhaal op grond van onrechtmatige daad in de voorgelegde gevallen niet mogelijk was. De Hoge Raad achtte het nalaten door de eigenaren van de panden van het verwijderen van asbestresten na een brand in die gevallen niet onrechtmatig.

Door het veelal ontbreken van een toereikende civielrechtelijke grondslag, leidt de civielrechtelijke weg van kostenverhaal niet tot het gewenste resultaat. In de literatuur wordt nog wel geopperd dat het laten liggen van asbestresten na een brand wel tot aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad kan leiden in het geval dat een opstal niet voldoet aan de eisen die men daaraan uit een oogpunt van veiligheid mag stellen. Dan is er dus sprake van een gebrekkige opstal in de zin van artikel 6:174 Burgerlijk Wetboek. Een andere grond voor aansprakelijkheid zou kunnen zijn dat door de bezitter van de opstal verwijtbaar is gehandeld en daardoor de brand is ontstaan. Zie voor deze grondslag voor aansprakelijkheid de uitspraak van rechtbank Den Bosch (26 september 2007, ECLI:NL:RBSHE:2007:BC3521).

In 2007 heeft het hof Den Haag – in een door de VNG gesteunde procedure- uitgesproken dat er voor de gemeente geen publiekrechtelijke plicht bestaat om tot asbestsanering over te gaan.

De eigenaren van de naburige percelen waarop de asbestdeeltjes terecht zijn gekomen, ondervonden volgens het hof hinder in de zin van artikel 5:37 BW. Het nalaten om actie te ondernemen, die onder meer kon bestaan uit verwijdering van de asbesthoudende deeltjes, is dan onrechtmatig, ook al was het hebben van een dak van asbestcement toegestaan en is niet vastgesteld dat de eigenaar van de afgebrande schuur schuld had aan de brand (hof Den Haag 4 oktober 2007, ECLI:NL:GHSGR:2007:BB7593).

Al eerder heeft ook de rechtbank Zwolle (7 april 2004, ECLI:NL:RBZWO:2004:AP0579) uitgesproken dat het niet opruimen van asbestdeeltjes - vrijgekomen na een brand - van het terrein van een derde, terwijl de eigenaar van het asbesthoudend pand weet dat het asbest daar terecht is gekomen, onzorgvuldig is jegens die derde en derhalve onrechtmatig. Daarvoor is niet van belang, aldus de rechtbank, dat de aanwezigheid van die asbestdeeltjes op het terrein van de derde aan de eigenaar van het pand niet verweten kan worden. Gelet op het feit dat asbest gevaar kan opleveren voor de gezondheid en de veiligheid, had de eigenaar op eigen initiatief maatregelen tot opruiming moeten nemen.

De Hoge Raad heeft zich nog niet gebogen over vorderingen gebaseerd op het gemeentelijk eigendomsrecht. In de eerder genoemde arresten van de Hoge Raad heeft de gemeente namelijk niet

expliciet als eigenaresse van met asbest vervuilde percelen geprocedeerd. Mogelijk houdt de grondslag van onrechtmatige daad of hinder ook bij de Hoge Raad stand als de gemeente dit wel zou doen.

De rechtbank Den Haag heeft in 2011 in een civiele procedure de vordering van de gemeente tot vergoeding van de reinigingskosten op grond van onrechtmatige daad wegens schending van artikel 1.1a Wet Milieubeheer gehonoreerd (rechtbank Den Haag 29 juni 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BZ7447).

Conclusie

In de afgelopen jaren is er iets meer ruimte ontstaan voor civielrechtelijk kostenverhaal. De bestuursrechtelijke weg biedt echter nog steeds meer duidelijkheid op het gebied van kostenverhaal bij asbestbranden. Wij doen daarom de volgende aanbeveling.

In de aanpak van de gevolgen van een asbestbrand speelt de gemeente een belangrijke rol bij het bepalen van de noodzakelijke maatregelen ter beperking van eventuele negatieve gevolgen voor de volksgezondheid en het milieu. Het is echter lang niet altijd noodzakelijk dat de gemeente zelf maatregelen neemt en dan vervolgens met de kosten van de opruimingswerkzaamheden blijft zitten. Voor de opdrachtverlening tot en het dragen van de kosten voor asbestopruiming adviseren wij u als volgt te handelen:

- 1 indien nodig de verantwoordelijke (exploitant, eigenaar of beheerder van het afgebrande bouwwerk, object of inrichting) er op wijzen dat deze zelf opdracht dient te geven tot opruiming van de asbestdeeltjes in de omgeving en daar de kosten voor te dragen;
- 2 indien de verantwoordelijke niet vrijwillig maatregelen neemt, bestuursdwang toepassen;
- 3 in het geval dat na de bestuursdwangaanschrijving de verantwoordelijke geen opdracht verstrekt, overgaan tot effectuering van de bestuursdwang. De gemeente geeft opdracht tot verwijdering van de asbestdeeltjes, waarna de kosten verhaald kunnen worden op de verantwoordelijke;
- 4 indien er geen mogelijkheid is voor toepassing van bestuursdwang, verstrekt de gemeente de opdracht tot de opruimwerkzaamheden en probeert in voorkomende gevallen de kosten via de vaatrechtelijke weg te verhalen op de verantwoordelijke.

Voor een voorbeeld van een plan van aanpak kunnen wij u verwijzen naar de Procedure asbestincident van de Veiligheidsregio Hollands Midden. Deze procedure is te vinden op onze website onder Producten&Diensten/Praktijkvoorbeelden.

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



J. Kriens
Voorzitter directieraad

Deze ledenbrief staat ook op www.vng.nl onder brieven.



OMGEVINGSDIENST IJMOND

Postbus 325 • 1940 AH Beverwijk

BEVERWIJK

PostNL

01.10.15

€ 00244 ct

Postbus 325
1940 AH

FR 822495
Nederland

Gemeente Haarlem
Postbus 511
2003 PB HAARLEM