

In dit nummer bespreken wij een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over een geval van verontreiniging en de zorgplicht van artikel 13 Wet bodembescherming. Dat doen wij omdat de uitspraak aardig is, en bovendien omdat dat nu nog kan. Op enig moment zal de stroom van jurisprudentie over de Wet bodembescherming wel verminderen. Na enige eerder aangekondigde data, moet op 1 januari 2022 nu echt de Omgevingswet in werking treden. Behoudens de overgangsrechtelijke aspecten die een eigen signalering waard waren¹, is het dan gedaan met die wet en daarin opgenomen begrippen als "oud en nieuw geval van verontreiniging". De zorgplicht van artikel 13 Wet bodembescherming zal eveneens aan betekenis inboeten.

Een uitspraak over de Wet bodembescherming

Nu dat nog kan!

Gerrit van der Veen en Joost Hoekstra

Trefwoorden:

- **Wet bodembescherming**
- **Zorgplicht**
- **Geval van verontreiniging**



Prof. Mr G.A. van der Veen (rechts) is als advocaat verbonden aan AKD in Rotterdam en als bijzonder hoogleraar Milieurecht aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Mr J.J. Hoekstra (links) is advocaat bij Straatman Koster Advocaten in Rotterdam. Zij zijn onder meer werkzaam op het gebied van bodemverontreiniging (e-mail: gvanderveen@akd.nl en j.hoekstra@straatmankoster.nl)

DE FEITEN

Aan de Afdelingsuitspraak van 4 maart 2020 liggen de volgende feiten ten grondslag.² Appellant en anderen wonen in de omgeving van de voormalige vuilstortplaats "De Belt" in het Gelderse Wekerom, of zijn eigenaar van percelen in de omgeving daarvan. De stortplaats is vanaf 1929 tot 1988 in gebruik geweest. In 1993 is een afdeklaag over de stortplaats aangebracht. Op 1 december 2017 heeft het college van burgemeester en wethouders van Ede een vergunning verleend voor het plaatsen van een uitkijktoren op de vuilstortplaats. Appellant en anderen stellen dat de afdeklaag van de vuilstortplaats beschadigd is geraakt door het aanbrengen van de fundering van de uitkijktoren en dat verontreinigd water en zand door de afdeklaag naar buiten zijn getreden. Daarom hebben zij het college van burgemeester en wethouders van Ede bij brief van 23 maart 2018 verzocht om handhavend op te treden op grond van de zorgplicht van artikel 13 Wet bodembescherming.

Kennelijk waren zij van mening dat er sprake was van een zogeheten "nieuw geval van bodemverontreiniging". Het moet dan gaan om een verontreiniging die is ontstaan na de inwerkingtreding van de Wet bodembescherming op 1 januari 1987. Slechts gevallen van verontreiniging die nadien zijn ver-

oorzaakt, worden bestreken door de zorgplicht van artikel 13. Ieder die op of in de bodem handelingen verricht als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 en die weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door die handelingen de bodem kan worden verontreinigd of aangetast, is verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd, teneinde die verontreiniging of aantasting te voorkomen, dan wel indien die verontreiniging of aantasting zich voordoet, de verontreiniging of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken. Indien de verontreiniging of aantasting het gevolg is van een ongewoon voorval, worden de maatregelen onverwijld genomen, aldus het artikel. De zorgplicht verlangt dus in wezen het geheel ongedaan maken van de verontreiniging.³

Omdat het gemeentebestuur van Ede geen bevoegd gezag was, is het verzoek om handhaving doorgestuurd naar het college van Gedeputeerde Staten van de provincie.

Appellant en anderen hadden bij het verzoek om handhaving een rapport van onderzoeksbureau Arcadis overgelegd. In dit rapport is onder meer vermeld dat er water uit de stort stroomt, dat er lokaal zand uit de stort is gelopen en dat de afdeklaag is

aangetast door recreatief gebruik, erosie en gewroet door wilde zwijnen.

Deze feiten boden aanleiding voor een discussie of hier sprake was van een oud geval of een nieuw geval als bedoeld in de Wbb. Volgens GS was de bodemverontreiniging ter plaatse van de stortplaats een zogenoemde historische verontreiniging en is deze niet op of na 1 januari 1987 ontstaan door een handeling als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 van de Wbb. Volgens GS is artikel 13 van de Wbb in dit geval dan ook niet van toepassing. GS heeft het verzoek om handhaving daarom afgewezen. Appellant en anderen zagen dat anders. Volgens hen was juist wel sprake van een nieuw geval van bodemverontreiniging. Op de voormalige stortplaats "De Belt" is weliswaar sprake van een historische bodemverontreiniging, maar door recente handelingen in de bodem als bedoeld in artikel 8 van de Wbb - te weten het plaatsen van de fundering van de uitkijktoren - zijn breuken in de afdeklaag ontstaan, zo stellen zij. Als gevolg daarvan vindt uitstroom van de verontreiniging plaats vanuit de stortplaats. Hierdoor is een nieuw geval van bodemverontreiniging ontstaan, waarvoor de zorgplicht uit artikel 13 van de Wbb geldt, aldus appellant en anderen. Volgens hen waren GS dus wel degelijk bevoegd om handhavend op te treden.

HET OORDEEL VAN DE AFDELING

De Afdeling stelt voorop dat appellant en anderen GS uitdrukkelijk hebben gevraagd om handhavend op te treden op grond van artikel 13 van de Wbb. In deze procedure staat daarom alleen de vraag ter beantwoording of GS hebben kunnen weigeren om handhavend op te treden op grond van die bepaling.

De Afdeling citeerde het al genoemde artikel 13 Wbb en bezag vervolgens of het door appellant en anderen genoemde artikel 8 van toepassing was. Dat artikel heeft betrekking op het uitvoeren of gebruik maken van werken op of in de bodem, waarbij ingrepen worden verricht of stoffen worden gebruikt, die de bodem kunnen verontreinigen of aantasten. Daaronder vallen onder meer grond- en funderingswerken, diepe grondbewerking en werken in het kader van ontwatering, bronnering of grondwaterwinning.

Volgens de Afdeling was tussen partijen niet in geschil dat in de bodem van de voormalige stortplaats een historisch geval van bodemverontreiniging aanwezig is, dat is veroorzaakt vóór 1 januari 1987. Verder is niet in geschil dat de handelingen die zijn verricht bij het plaatsen van de fundering van de uitkijktoren op zichzelf niet kunnen leiden tot een verontreiniging of aantasting van de bodem. De vraag die partijen verdeeld houdt, is dus of de verspreiding van een historische bodemverontreiniging - door het enkel verrichten van grond- en funderingswerken of door een autonome ontwikkeling - is aan te merken als een nieuwe verontreiniging waarvoor de zorgplicht van artikel 13 van de Wbb geldt.

Volgens de Afdeling is dat niet het geval. De Afdeling verwees naar een eerdere uitspraak van 19 september 2007.⁴ Daarin was overwogen dat de verspreiding van een historische mobiele verontreiniging niet meebrengt dat een nieuw geval van verontreiniging ontstaat. Als die verspreiding plaatsvindt door het enkel verrichten van handelingen die op zichzelf niet kunnen leiden tot een verontreiniging of aantasting van de bodem, is evenmin sprake van een nieuw geval van verontreiniging waarvoor de zorgplicht van artikel 13 van de Wbb geldt.⁵ Uit de formulering van artikel 13 blijkt immers dat die bepaling alleen geldt voor handelingen als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11, die op zichzelf een verontreiniging of aantasting van de bodem tot gevolg kunnen hebben. Dit blijkt ook uit de formulering van artikel 8, eerste lid, van de Wbb. De Afdeling volgt appellant en anderen daarom niet in hun betoog dat de artikelen 8 en 13 in dit geval alleen al van toepassing zijn omdat funderingswerken zijn verricht. Zoals GS terecht hebben overwogen, valt alleen het verrichten van die handelingen niet onder de zorgplicht van artikel 13, maar geldt die zorgplicht pas als ook sprake is van een mogelijke verontreiniging of aantasting van de bodem door die handelingen. Zoals hiervoor al was overwogen, is tussen partijen niet in geschil dat daarvan in dit geval geen sprake is.

Een autonome verspreiding van een historische mobiele verontreiniging kan evenmin als een nieuw geval van verontreiniging worden aangemerkt, omdat een dergelijke verspreiding niet is te herleiden tot hande-

lingen als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 van de Wbb. Indien en voor zover in dit geval sprake zou zijn van een verspreiding van de op de stortplaats aanwezige historische verontreiniging door bijvoorbeeld het wroeten van wilde zwijnen, valt die verspreiding dus evenmin onder de zorgplicht van artikel 13.

Al met al ging het dus volgens de Afdeling om een historische verontreiniging en waren GS niet bevoegd om handhavend op te treden met toepassing van artikel 13 Wbb.

HOE VERDER?

De Afdelingsuitspraak bevestigt dat een nieuwe verspreiding van een oud geval van bodemverontreiniging niet snel als nieuw geval mag worden beschouwd. Dat betekent dat het regime van de oude gevallen van toepassing is. Indien deze nieuwe verspreiding maar groot genoeg is, zouden appellanten dus wellicht nog kunnen pogen om dit "nieuwe oude" geval te laten herbeschikken, in die zin dat (wederom of alsnog) sprake is van een ernstig geval van verontreiniging, waarvan sanering urgent is. In ieder geval zou een oplossing voor deze verspreiding te vinden moeten zijn in de regeling van de oude gevallen van verontreiniging.

TOT SLOT

De uitspraak geeft inzicht in de afgrenzing van oude en nieuwe gevallen onder de Wbb en de daarmee direct samenhangende zorgplicht van artikel 13 Wbb. De uitspraak zal nog wel enige jaren relevantie houden. Ook als de Omgevingswet dan eindelijk op 1 januari 2022 in werking treedt, blijven onderdelen van de Wbb krachtens overgangsrecht relevant. Dat geldt onder omstandigheden voor de regeling van de oude gevallen en ook voor de zorgplicht.

NOTEN

1. Zie daarvoor Gerrit van der Veen en Joost Hoekstra, Aangepast overgangsrecht in de Aanvullingswet bodem voor de Omgevingswet, Tijdschrift Bodem februari 2019.
2. ABRvS 4 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:669.
3. Zie bijvoorbeeld ABRvS 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1167.
4. ABRvS 19 september 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB3833.
5. Onder verwijzing naar ABRvS 14 oktober 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK0130 en ABRvS 9 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1247.