

In dit artikel sta ik aan de hand van recente jurisprudentie stil bij de beoordeling door het bevoegde gezag van de vraag wanneer er sprake is van een spoedlocatie, op grond van het verspreidingsrisico. Hierna zal ik eerst kort aangeven wat de Wet bodembescherming en de inmiddels vervallen Circulaire bodemsanering 2009¹ daarover onder meer vermelden en daarna een drietal uitspraken kort bespreken. Ik sluit dit artikel daarna af met een aantal bevindingen.

Verspreidingsrisico, wel of niet spoedeisend?

Wilbert Kroon

Trefwoorden:

- Spoedige sanering
- Circulaire bodemsanering 2009
- Verspreidingsrisico



Mr. W.B. Kroon

Advocaat bij Kroon en de Keijzer Advocaten te Breda (wkroon@kroon-dekeijzer.nl)
Tel. 076-5310375

INLEIDING

In december 2013 heb ik de ontwikkelingen geschetst van de voortgang van aanpak van spoedlocaties.² In dat artikel heb ik aangegeven dat de aanpak van spoedlocaties uit het bodemconvenant op schema lijkt te liggen. Inmiddels is met de titel "Doorpakken" de Midterm review 2013 Bodemconvenant verschenen.³ Ook heeft zij er dit jaar informeel bestuurdersoverleg over dit rapport plaatsgevonden over de aanbevelingen in dit rapport.⁴ De aanpak van spoedlocaties staat hoog op de overheidsagenda.

DE WET BODEMBESCHERMING

Op grond van artikel 37, eerste lid van de Wet bodembescherming, stellen Gedeputeerde Staten in een beschikking als bedoeld in artikel 29, eerste lid, waarbij zij vaststellen dat er sprake is van een geval van ernstige verontreiniging, tevens vast of het huidige dan wel voorgenomen gebruik

van de bodem of de mogelijke verspreiding van de verontreiniging leidt tot zodanige risico's voor mens, plant of dier dat spoedige sanering noodzakelijk is.

CIRCULAIRE BODEMSANERING 2009

In de Circulaire bodemsanering 2009 van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (de Circulaire) worden onder meer de volgende richtlijnen gegeven over de vaststelling van de noodzaak tot spoedige sanering, in verband met het verspreidingsrisico. Er zijn onaanvaardbare risico's van verspreiding van verontreiniging wanneer het gebruik van de bodem door mens of ecosysteem wordt bedreigd door verspreiding van verontreiniging in het grondwater, indien kwetsbare objecten hinder ondervinden of wanneer het een onbeheersbare situatie betreft.

Een onbeheersbare situatie is volgens de Circulaire onder meer aan de orde indien de verspreiding heeft geleid tot een grote grondwaterverontreiniging en de verspreiding nog steeds plaatsvindt. Dit is het geval indien ten gevolge van verspreiding van verontreiniging in het grondwater het bodemvolume dat wordt ingesloten door de interventiewaarde contour in het grondwater groter is dan 6.000 m³. De aanname daarbij is dat indien verontreiniging is veroorzaakt in het verleden, voor 1987, en inmiddels is uitgegroeid tot een verontreiniging in het grondwater met een omvang groter dan 6.000 m³, er nog altijd verspreiding van de verontreiniging zal plaatsvinden. Daarentegen heeft een grondwaterverontreiniging die in tenminste twintig jaar een interventiewaarde contour heeft die kleiner is dan 6.000 m³ bodemvolume, zich in geringe mate verspreidt. Een dergelijke grondwaterverontreiniging behoeft volgens de Circulaire niet met spoed gesaneerd te worden zolang er geen andere

risico's zijn.

Ik laat in dit artikel een mogelijke vervolgstap door middel van de zogenaamde locatiespecifieke beoordeling, stap 3 in de Circulaire, buiten beschouwing. Door middel van onderzoek en/of monitoring kan dan bij een grote grondwaterverontreiniging worden aangetoond dat er, ondanks de omvang, geen sprake is van risico's voor mens, plant of dier.

ZAAK ALPHEN AAN DEN RIJN

In een zaak die zich afspeelde in Alphen aan den Rijn, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) op 14 augustus 2013 uitspraak gedaan.⁵ In die kwestie had het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland op grond van de Circulaire vastgesteld dat er zich ter plaatse van de percelen aan de Prins Bernhardlaan 1 te Alphen aan den Rijn, een geval van ernstige verontreiniging bevond en geoordeeld dat spoedige sanering noodzakelijk was.

Er lag een onderzoeksrapport voor waaruit, met behulp van het softwareprogramma Sanscrit, was gebleken dat er geen risico's waren voor mens, plant of dier. Wel was er sprake van een onbeheersbare situatie als gevolg van verspreiding van verontreiniging met thiocynaat in het grondwater. Het bodemvolume dat werd ingesloten door de interventiewaarde contour in het grondwater was groter dan 6.000 m³.

In het beroep bij de Afdeling stelde de appellante, Green Development, dat het college niet had aangetoond dat spoedige sanering noodzakelijk was, zoals bedoeld in artikel 37, eerste lid van de Wet bodembescherming. Green Development voerde aan dat als er sprake is van een verspreidingsrisico zonder daarbij de risico's voor mens, plant of dier vast te stellen, er voor het college onvoldoende redenen was om te oordelen dat spoedige sanering noodzakelijk is.

Volgens Green Development was de Circulaire op dit punt in strijd met artikel 37, eerste lid van de Wet bodembescherming.

Ter zitting gaf het college aan dat de verontreiniging in dit geval verspreidingsrisico's met zich meebrengen, maar dat daarmee niet was vastgesteld dat deze risico's in dit geval ook leiden tot zodanige risico's voor mens, plant of dier, dat spoedige sanering noodzakelijk is. Het was volgens het college geen gegeven dat verspreidingsrisico's steeds een risico voor mens, plant of dier betekenen. Het college gaf voorts aan dat de verontreiniging wel groter werd en dat dit uiteindelijk zou kunnen leiden tot onaanvaardbare risico's voor mens, plant of dier.

De Afdeling oordeelde dat het college nage laten had deugdelijk te motiveren waarom in dit geval de geconstateerde verspreidingsrisico's van de verontreiniging leidden tot zodanige risico's voor mens, plant of dier, dat spoedige sanering als bedoeld in artikel 37, eerste lid van de Wbb, noodzakelijk was.

Uit deze uitspraak zou kunnen worden afgeleid dat in geval er sprake is van een grote grondwaterverontreiniging, het bevoegde gezag niet alleen op grond van deze omvang tot de conclusie mag komen dat er sprake is van spoedeisendheid maar ook moet vaststellen of gemotiveerd kan aannemen(?) dat er risico's zijn voor mens, plant of dier. Omdat het onderzoek in de beoordeling op grond van het softwareprogramma Sanskrit tot de conclusie was gekomen dat er in dit geval geen risico's waren voor mens, plant of dier, lijkt het er op dat het bevoegde gezag in dit geval daarom in de problemen is gekomen.

De Afdeling heeft het college de gelegenheid gegeven om het motiveringsgebrek te herstellen en een nieuw besluit te nemen. Ten tijde van het schrijven had de Afdeling zich nog niet uitgelaten over de aanvullen-de motivering van het college.

ZAAK TIEL

In de zaak die leidde tot een uitspraak op 11 december 2013⁶ had het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland met behulp van de Circulaire en een standaard risicobeoordeling vastgesteld, dat zich op een locatie in Tiel een geval van ernstige bodemverontreiniging voordeed, waarvan spoedige sanering noodzakelijk was.

In het beroep betoogde appellante dat het college ten onrechte niet had onderkend dat uit het opgestelde rapport bleek, dat de verontreiniging zich in hoogstens geringe mate verspreidde en dat derhalve spoedige sane-

ring niet noodzakelijk was. Het onderzoek dat appellante zelf had laten uitvoeren bracht het college niet tot een ander oordeel. De Afdeling overwoog dat het in opdracht van het college opgestelde rapport een niet afgeronde conclusie bevatte over het verspreidingsrisico van de verontreiniging. Hetgeen appellante met de enkele verwijzing naar dit rapport had aangevoerd, gaf de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college zich ten onrechte op het standpunt had gesteld dat er een onaanvaardbaar risico op verspreiding van de verontreiniging bestond en dat derhalve spoedige sanering ervan noodzakelijk was. De Afdeling verklaarde het beroep dan ook ongegrond. Uit de uitspraak blijkt niet dat het college nog had onderzocht of er sprake was van risico's voor mens, plant of dier of dat uitsluitend op grond van het volume van de grondwaterverontreiniging had aangenomen.

Deze uitspraak op zichzelf, waarin de feiten slechts beknopt zijn weergegeven, biedt mijns inziens dan ook onvoldoende aanknopingspunten om te kunnen oordelen dat, als er sprake is van een grote grondwaterverontreiniging, het bevoegde gezag alleen op grond daarvan tot de conclusie mag komen dat er sprake is van spoedeisendheid.

ZAAK VEGHEL

In de uitspraak van 12 februari 2014⁷ had het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant, mede op grond van de Circulaire, vastgesteld dat er in Veghel sprake was van drie gevallen van ernstige bodemverontreiniging, waarvan voor de gevallen twee en drie spoedige sanering noodzakelijk was.

De appellanten voerden in beroep onder meer aan dat spoedige sanering van de gevallen twee en drie niet noodzakelijk zijn. Dit betrof een grondwaterverontreiniging met VOCL met een totale omvang van circa 1.800.000 m³.

Appellanten stelden zich onder meer op het standpunt dat een verspreidingsrisico, zonder dat daarbij de risico's voor mens, plant of dier zijn vastgesteld, geen reden is om te oordelen dat spoedige sanering noodzakelijk is.

De Afdeling overwoog: "In het bestreden besluit is niet gemotiveerd waarom verspreidingsrisico's van gevallen twee en drie leiden tot zodanige risico's voor mens, plant of dier dat spoedige sanering, als bedoeld in artikel 37, eerste lid van de Wet bodembescherming noodzakelijk is. Het bestreden besluit is in zoverre in strijd met artikel 3:46 van de Awb, onvoldoende deugdelijk gemotiveerd".

De Afdeling verwees in deze uitspraak expliciet naar de hiervoor besproken zaak Alphen aan den Rijn.

Op grond van deze uitspraak zou kunnen worden afgeleid dat het aannemen van een risico voor mens, plant of dier op grond van alleen het volume van de grondwaterverontreiniging, niet voldoende is om tot de conclusie te komen dat er sprake is van spoedeisendheid.

AFSLUITING

Het laatste woord over de verspreidingsrisico's en spoedeisendheid is in de jurisprudentie nog niet gesproken.

Het lijkt er op grond van de in dit artikel besproken jurisprudentie op, dat een bevoegd gezag na het uitvoeren van een standaardbeoordeling, niet zonder meer op grond van het volumecriterium uit de Circulaire kan concluderen dat er sprake is van een ernstig geval dat met spoed moet worden gesaneerd, maar dat dat oordeel nader moet worden onderbouwd. Of die interpretatie van de huidige jurisprudentie juist is en op welke wijze die motivering moet worden ingericht, zal moeten blijken uit komende jurisprudentie. In de tussentijd lijkt het voor bevoegde gezagen en appellanten verstandig rekening te houden met de overwegingen uit deze uitspraken en de komende jurisprudentie op dit punt goed te blijven volgen.

NOTEN

1. Deze Circulaire is per 1 juli 2013 vervangen door de Circulaire bodemsanering 2013, Staatscourant 2013, nr 16675. De inhoud van de standaard beoordeling van het verspreidingsrisico is daarin ten opzichte van de Circulaire uit 2009 niet wezenlijk veranderd.
2. Voortgang aanpak spoedlocaties, Wilbert Kroon, Bodem nummer 6, december 2013, bladzijde 41-42.
3. Zie ook: Midterm review 2013 Bodemconvenant, "Nu doorpakken en uitvoeren, Rick van Leeuwen, tijdschrift Bodem 2014, nummer 1, blz. 18-20.
4. Zie: www.bodemconvenant.nl.
5. Zie Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 14 augustus 2013, nummer 2012.08891/1/A4.
6. Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 11 december 2013, nummer 201301988/1/A4
7. Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 12 februari 2014, nummer 2013.02256/1/A4.