

## De dubbele zorgplicht van artikel 13 van de Wet bodembescherming

In een uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 april 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:1167).

In 2016 heeft het waterschap Vallei en Veluwe thermisch gereinigde grond (TGG) gebruikt om de Westdijk in Bunschoten te verbreden en te verstevigen. Naar aanleiding van klachten over de kwaliteitsverslechtering van het oppervlaktewater zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd en kwam het College van Burgemeester & Wethouders van de gemeente Bunschoten tot de conclusie dat de bodem en het grondwater waren verontreinigd.

Het college stelde zich op het standpunt dat het waterschap had gehandeld in strijd met artikel 13 van de Wet bodembescherming (Wbb). In artikel 13 van de Wet bodembescherming is een zogenaamde dubbele zorgplicht opgenomen. De eerste zorgplicht ziet op het nemen van maatregelen om te voorkomen dat de bodem kan worden verontreinigd of aangetast en de tweede zorgplicht ziet op de situatie waarin die verontreiniging of aantasting zich heeft voorgedaan waarin dan de verontreiniging of de aantasting en de directe gevolgen daarvan dienen te worden beperkt en zoveel mogelijk ongedaan moeten worden gemaakt.

Het college heeft bij besluit van 14 november 2017 het waterschap gelast om op grond van artikel 27 van de Wet bodembescherming vóór 1 maart 2018 een plan van aanpak aan het college te overleggen waarin staat welke maatregelen het waterschap neemt om de overtreden ongedaan te maken zodat na goedkeuring van het college op 1 april 2018 met de sanering gestart kon worden. De maatregelen dienen volgens het college in te houden dat de bodem (inclusief het grondwater) ter plaatse van het toegepaste TGG aan de Westdijk in oorspronkelijke staat zou worden hersteld en dat verdere aantasting van de bodem (inclusief het grondwater) door de grootschalige bodemtoepassing (GBT) wordt voorkomen. De uitvoering van deze maatregelen dienden op uiterlijk 1 november 2018 gereed te zijn.

Bij het besluit op bezwaar van 19 december 2018 heeft het college de begunstigingstermijnen aangepast en bij besluit van 5 februari 2019 heeft het college de begunstigingstermijnen opnieuw verlengd, dit keer met één jaar. Het waterschap diende voor 1 maart 2020 het plan van aanpak te hebben ingediend en voor 1 november 2020 klaar te zijn met het uitvoeren van de maatregelen. Het waterschap voerde onder meer aan dat het college niet bevoegd was om handhavend op te treden omdat het waterschap artikel 13 van de Wet bodembescherming niet zou hebben overtreden. Het waterschap voerde aan dat het verbreden en verstevigen van de dijk niet onder een handeling als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 van de Wet bodembescherming valt maar moet worden aangemerkt als het toepassen van grond bedoeld is artikel 12a van de Wet bodembescherming. Verder voerde het waterschap aan dat het niet wist dat de TGG

verontreinigd was en dat het alle maatregelen heeft getroffen die nodig zijn om de verontreiniging te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken. De afdeling overweegt dat het verbreden en verstevigen van een dijk met grond kan worden aangemerkt als het toepassen van grond als bedoeld in artikel 12a in de Wet bodembescherming. Voor het toepassen daarvan zijn specifieke regels opgesteld in het besluit bodemkwaliteit. In de nota van toelichting bij het besluit bodemkwaliteit staat dat het bestuursorgaan eerst moet onderzoeken of een van deze specifieke regels wordt overtreden. Als dat niet het geval is, dienen verschillende zorgplichtbepalingen, zoals artikel 13 van de Wbb als vangnetbepaling. Volgens de afdeling was er geen aanleiding voor het oordeel dat het waterschap bij de toepassing van de TGG ten aanzien van de bodem een specifiek voorschrift heeft overtreden. Vervolgens kon het college daarom toekomen aan de vraag of artikel 13 van de Wbb als zogenaamde vangnetbepaling is overtreden.

Artikel 13 van de Wet bodembescherming ziet alleen op verontreiniging die het gevolg is van een handeling als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 van de Wet bodembescherming. De afdeling overweegt dat ook al is er sprake van het toepassen van grond als bedoeld in artikel 12a van de Wet bodembescherming, dat niet betekent dat er niet ook sprake kan zijn van een handeling als bedoeld in artikelen 6 tot en met 11 van de Wet bodembescherming. De afdeling is van oordeel dat het verbreden en verstevigen van de dijk met TGG een handeling is als bedoeld in artikelen 6 tot en met 11 van de Wet bodembescherming en dus een handeling betreft waarop artikel 13 van de Wet bodembescherming ziet.

Voor de beantwoording van de vraag waarom artikel 13 van de Wet bodembescherming is overtreden, is voor de eerste zorgplicht van belang of het waterschap wist of redelijkerwijs kon vermoeden dat de bodem door het verbreden en verstevigen van de dijk met TGG kon worden verontreinigd. De afdeling is in dit geval van oordeel dat dat niet het geval was omdat voor de TGG een certificaat is afgegeven. Dit betekent dat het waterschap niet op grond van artikel 13 van de Wet bodembescherming verplicht was om maatregelen te treffen om de verontreiniging te voorkomen.

De afdeling komt echter tot de overweging dat er wel sprake is van een overtreding van artikel 13 van de Wet bodembescherming, namelijk de tweede zorgplicht die er op ziet dat wanneer de verontreiniging zich eenmaal voordoet, alle maatregelen dienen te worden genomen die redelijkerwijs kunnen worden gevergd om de verontreinigingen en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken.

De afdeling is van oordeel dat het waterschap wel het nodige onderzoek heeft gedaan, maar niet tijdelijk maatregelen heeft getroffen die de verontreiniging ook daadwerkelijk beperkt en zoveel mogelijk ongedaan. Pas op 4 juli 2018 heeft het waterschap besloten alle TGG te verwijderen en is in 2018 in afwachting van deze verwijdering begonnen met monitoring van de grondwaterverontreiniging. Deze maatregelen zijn allemaal genomen nadat het College van Burgemeester & Wethouders de last onder dwangsom hebben opgelegd en ook is nog maar de vraag of het verwijderen van de TGG voldoende zou zijn geweest om te kunnen

oordelen dat aan de tweede zorgplicht van artikel 13 van de Wet bodembescherming zou zijn voldaan.

Op grond daarvan komt de afdeling dan ook tot de conclusie dat het waterschap artikel 13 van de Wet bodembescherming heeft overtreden.

Als er handelingen in of op de bodem worden verricht in de zin van artikel 6 tot en met 11 van de Wet bodembescherming en degenen die de handeling verricht niet wist of redelijkerwijs niet had kunnen vermoeden dat door die handelingen de bodem kon worden verontreinigd, kan niet worden verplicht om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd ten einde die verontreiniging of aantasting te kunnen voorkomen.

Wanneer er zich desondanks toch een verontreiniging of aantasting van de bodem voordoet, kan degenen die de handelingen heeft verricht wel worden verplicht de verontreiniging en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken. Er dient daar dan ook actief maatregelen toe te treffen om te voorkomen dat in dat geval de tweede zorgplichtbepaling wordt geschonden die in dit geval een belangrijke vangnetfunctie heeft vervuld.