

Voor “nieuwe gevallen” van bodemverontreiniging – dat wil zeggen, gevallen die na 1 januari 1987 zijn veroorzaakt – geldt op grond van de Wet bodembescherming (“Wbb”) een zorgplicht. Recent wees de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (“de Afdeling” of “ABRvS”) een interessante uitspraak, die nader inzicht geeft in de reikwijdte van deze zorgplicht, in het bijzonder het “preventieve” onderdeel daarvan. In de voorliggende uitgave van Juridische Actueel bespreken wij deze uitspraak.

# DE PREVENTIEVE ZORGPLICHT UIT DE WET BODEMBESCHERMING

Gerrit van der Veen en Joost Hoekstra

## Trefwoorden:

- Wet bodembescherming
- Zorgplicht



**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)

## INHOUD ZORGPLICHT

Zoals bij de meeste lezers van Tijdschrift Bodem bekend verondersteld, maakt de Wbb onderscheid tussen “oude” (ook: wel historische) en “nieuwe” gevallen. Oude gevallen zijn die gevallen, die vóór 1 januari 1987 zijn veroorzaakt. Voor die gevallen gelden de eisen van ernst en spoedeisendheid: in principe dienen alle ernstige gevallen op enig moment gesaneerd te worden, maar alleen bij de spoedeisende gevallen kan dat (op enig moment) bestuursrechtelijk afgedwongen worden. Voor de oude gevallen gelden onder meer de streef-, tussen- en interventiewaarden, de mogelijkheid van functiegericht saneren en daarmee samenhangend de afweging van de saneringsvariant.

De nieuwe gevallen zijn de gevallen die ná 1 januari 1987 zijn veroorzaakt. Daarvoor geldt de zorgplicht van artikel 13 Wbb, die niet nuanceert naar ernst en spoedeisendheid, maar eenvoudigweg met zich brengt dat *iedere* veroorzaakte verontreiniging zoveel mogelijk ongedaan gemaakt moet worden. Meestal is het wel duidelijk of een geval oud of nieuw is. Een toename van de omvang van een oud geval levert in beginsel geen nieuw geval op.<sup>1</sup>

De zorgplicht van artikel 13 Wbb betreft een “dubbele zorgplicht”. De eerste – preventieve – plicht laat zich als volgt kort samenvatten: iedereen die op of in de bodem handelingen verricht als bedoeld in artikel 6 tot en met 11 Wbb en die weet of zou moeten weten dat daardoor de bodem *kan* worden verontreinigd, is verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd ter voorkoming daarvan. De tweede – repressieve – plicht komt er kort gezegd op neer dat wanneer zich toch verontreiniging voordoet, de plicht geldt om gevolgen van de verontreiniging te beperken en/of ongedaan te maken. De zorgplicht kan worden gehandhaafd door het bevoegd gezag op toepassing van bestuursdwang of de oplegging van een last onder dwangsom. Wanneer een nieuw geval van verontreiniging wordt ontdekt, dient daarvan zo spoedig mogelijk melding gemaakt te worden bij het bevoegd gezag (zie artikel 27 Wbb).<sup>2</sup>

## DE UITSPRAAK

Bij besluit van 1 maart 2013<sup>3</sup> heeft het college van burgemeester en wethouders van Doetinchem (“het college”) aan de appellant een last onder dwangsom opgelegd wegens overtreding van artikel 13 Wbb. Bij be-

sluit van 25 juli 2013 heeft het college het door appelland hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Tegen dit besluit heeft appelland beroep ingesteld. Bij besluit van 11 februari 2014 heeft het college besloten tot invordering van een dwangsom, verhoogd met de wettelijke rente, ten bedrage van € 2.555,-.

Uit de uitspraak volgt dat appelland koeien houdt op het perceel in kwestie. De aanleiding voor het opleggen van de last onder dwangsom is als volgt. Vanwege een vermoeden van bodemverontreiniging door mest heeft het college een onderzoeksbureau opdracht gegeven op het perceel een oriënterend bodemonderzoek te verrichten naar de aanwezigheid van de stoffen nitriet, nitraat en ammonium. Uit dit onderzoek volgt dat in de bodem een verhoogde concentratie van ammonium aanwezig is. Verder verblijven de koeien op een erfverharding die vanwege zijn slechte staat niet mestdicht is en wordt de mest op de erfverharding niet stelselmatig verwijderd, zodat met hemelwater verdunde mest de bodem kan insijpelen. In het verleden zou dit ook zijn gebeurd, met een verontreiniging van de bodem tot gevolg. Zodoende heeft appelland volgens het college artikel 13 Wbb overtreden.

De opgelegde last houdt in dat de appelland vóór 1 april 2013 een onderzoek moet uitvoeren naar de aard en mate van verontreiniging van de bodem van zijn perceel en dat hij de resultaten van dit onderzoek aan het college over dient te leggen. Aan de last is een dwangsom verbonden van € 2.500,-.

Appelland betoogt dat het college niet bevoegd was handhavend op te treden. Hij voert aan dat de omstandigheid dat de erfverharding in een slechte staat verkeert niet betekent dat artikel 13 Wbb is overtreden. Verder voert hij aan dat uit het oriënterend bodemonderzoek weliswaar volgt dat er een hogere concentratie ammonium aanwezig is, maar dat de concentratie nitraat lager is, zodat niet kan worden geconcludeerd dat de bodem verontreinigd is. Volgens hem is bij het oriënterend bodemonderzoek ten onrechte slechts gemeten bij de gaten in de erfverharding, zodat geen representatief beeld is gegeven. Verder had volgens appelland in het oriënterend bodemonderzoek de referentiesituatie uit een gangbare agrarische praktijk het uitgangspunt moeten zijn en niet die gronden op zijn perceel waar geen dieren lopen.

De Afdeling overweegt het volgende. Voor een overtreding van artikel 13 van de Wet bodembescherming is niet vereist dat zich

daadwerkelijk verontreiniging van de bodem heeft voorgedaan.<sup>4</sup> Uit de door het college overgelegde foto's blijkt dat de erfverharding in slechte staat verkeert, de koeien de erfverharding niet alleen gebruiken om naar het weiland te lopen maar daarop ook ten minste af en toe verblijven en dat daarop een niet geringe hoeveelheid mest aanwezig is. Gelet hierop is aannemelijk dat met hemelwater verdunde mest de bodem kan insijpelen. Hiermee heeft de appelland de in artikel 13 Wbb vervatte zorgplicht, die mede is gericht op het voorkomen van verontreiniging of aantasting van de bodem, niet nageleefd.

Verder heeft het college, gelet op de door hem overgelegde foto's en het verrichte onderzoek, volgens de Afdeling aannemelijk gemaakt dat de bodem op het perceel van appelland verontreinigd is. Dat – zoals appelland stelt – de concentratie nitraat lager is, doet, net als de stelling dat de bodem goed in staat is zichzelf te herstellen, aan de aanwezigheid van de hogere concentratie ammonium niet af en brengt de Afdeling dan ook niet tot een ander oordeel. Dat slechts onderzoek is verricht bij de gaten in de erfverharding, doet aan de geconstateerde verontreiniging ook niet af en leidt dan ook evenmin tot een ander oordeel. Onderzoek aldaar lag juist voor de hand nu de mest via die gaten in de bodem terecht kan komen, aldus de Afdeling.

Voorts bestaat geen grond voor het oordeel dat voor de referentiesituatie had moeten worden gekeken naar de bodem ter plaatse van een ander agrarisch bedrijf. Het gaat er in deze zaak om of de bodem ter plaatse van de verharding is verontreinigd door mest die afkomstig is van de koeien van appelland. Om dat te kunnen vaststellen, was een vergelijking nodig van de bodem in de nabijheid van die verharding, op een locatie waar de mest de bodem niet kan insijpelen. Op die manier kon worden beoordeeld of de bodem ter plaatse van de verharding was verontreinigd door de mest die afkomstig is van de koeien van appelland, of dat de aldaar aangetroffen concentraties stoffen ook elders in de omgeving voorkwamen en dus niet afkomstig waren van de koeien van appelland. Een vergelijking met de situatie bij een ander agrarisch bedrijf, als door appelland gewenst, zou die duidelijkheid niet kunnen geven, zo oordeelt de Afdeling.

De Afdeling concludeert dat het college zich terecht op het standpunt gesteld dat appelland artikel 13 Wbb heeft overtreden en dat het bevoegd was daartegen handhavend op te treden. Voorts staat volgens de

Afdeling vast dat de appelland geen bodemonderzoek heeft laten verrichten, zodat een dwangsom is verbeurd.

#### CONCLUSIE

Met deze uitspraak wordt door de Afdeling bevestigd dat het voor een overtreding van artikel 13 Wbb niet is vereist dat zich daadwerkelijk verontreiniging van de bodem moet hebben voorgedaan. Zulks is naar onze mening in overeenstemming met de strekking van de preventieve zorgplicht (het eerste onderdeel van de “dubbele zorgplicht”). Deze zorgplicht betekent immers dat iedereen die weet of zou moeten weten dat door bepaalde handelingen de bodem kan worden verontreinigd, verplicht is alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd ter voorkoming daarvan.

De zorgplicht heeft dus een behoorlijk brede reikwijdte. Zij komt niet alleen in beeld bij de meer gangbare situatie, dat bodem al verontreinigd is. Zij heeft ook een preventieve kant, doordat zij kan worden ingeroepen wanneer nog niet met zekerheid sprake is van verontreiniging, maar wanneer verontreiniging dreigt. Het boven besproken voorbeeld uit de agrarische hoek leert dan ook nog eens, dat het niet alleen om voor de hand liggende stoffen hoeft te gaan, zoals stoffen die vrij komen bij industriële bedrijvigheden. Ook meer landelijke activiteiten kunnen leiden tot inroepen van de zorgplicht.

#### NOTEN

1. ABRvS 14 oktober 2009, 200901167/1/M2.
2. Zie over de zorgplicht ook W.B. Kroon, *Tijdschrift Bodem*, nummer 2 april 2011, p. 4.
3. ABRvS 18 juni 2014, 201309093/1/A4.
4. ABRvS 3 maart 2010, 200901882/1/M1.