

200802790/1.

Datum uitspraak: 27 mei 2009

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:
de vereniging Werkgroep Milieubeheer Groesbeek, gevestigd te Groesbeek,
appellante,

en

het college van gedeputeerde staten van Gelderland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 6 maart 2008 heeft het college van gedeputeerde staten van Gelderland (hierna: het college) het besluit van 2 augustus 2006, - waarbij de ernst en de noodzaak tot spoedige sanering van bodemverontreiniging op locatie Parachutistenstraat en Bredeweg te Groesbeek was vastgesteld - herzien. Dit besluit is op 10 maart 2008 ter inzage gelegd. Tegen dit besluit heeft de vereniging Werkgroep Milieubeheer Groesbeek (hierna: de vereniging) bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 17 april 2008, beroep ingesteld. Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Bij besluit van 11 december 2008 heeft het college het besluit van 6 maart 2008 herzien. Dit besluit is op 22 december 2008 ter inzage gelegd.

De vereniging heeft nadere stukken ingediend. Deze zijn aan de andere partij toegezonden. De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 maart 2009, waar de vereniging, vertegenwoordigd door H. Brinkhof en J.F.M. van der Vegt, en het college, vertegenwoordigd door G. van Thiel en ing. A.F. de Visser, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 29, van de Wet bodembescherming, voor zover hier van belang, stellen gedeputeerde staten in een beschikking vast of sprake is van een geval van ernstige verontreiniging naar aanleiding van een melding als bedoeld in artikel 28, eerste lid, van de Wet bodembescherming.

Ingevolge 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 leiden tot zodanige risico's voor mens, plant of dier dat spoedige sanering noodzakelijk is.

Ingevolge artikel 37, zesde lid, van de Wet bodembescherming, voor zover hier van belang, kunnen gedeputeerde staten naar aanleiding van een wijziging van omstandigheden de risico's, bedoeld in het eerste lid, anders vaststellen.

Het besluit van 6 maart 2008

2.2. Het college heeft in het besluit van 6 maart 2008, aan de hand van onderzoek van een deel van de verontreiniging aldaar, vastgesteld dat op de locatie Parachutistenstraat en Bredeweg te Groesbeek sprake is van ernstige bodemverontreiniging waarvan het onderzochte deel van de pluim geen actuele risico's oplevert. De bepaling van de spoedeisendheid van de sanering heeft het college uitgesteld totdat de gehele verontreiniging in kaart is gebracht.

2.2.1. De vereniging betoogt dat het besluit ten onrechte is gebaseerd op onderzoek van slechts een deel van de verontreiniging.

2.2.2. Uitgangspunt van de Wet bodembescherming, zoals onder meer blijkt uit de artikelen 28, 29, 37 en 39 daarvan, is dat de beoordeling betrekking heeft op een geval van verontreiniging zoals omschreven in artikel 1 van de Wet bodembescherming. Dit betekent dat een verontreiniging in zijn geheel moet worden onderzocht en dat op basis van dat onderzoek besluitvorming dient plaats te vinden over de mate van verontreiniging alsmede over de spoedeisendheid van de sanering in relatie tot het huidige of voorgenomen gebruik. Het besluit van 6 maart 2008 is gebaseerd op onderzoek van slechts een deel van de verontreiniging en derhalve in strijd met het in de Wet bodembescherming neergelegde uitgangspunt. Het dient reeds hierom te worden vernietigd. Hetgeen overigens tegen dit besluit is aangevoerd kan buiten bespreking blijven.

Het besluit van 11 december 2008

2.3. In het besluit van 11 december 2008 heeft het college op basis van onderzoek van de gehele verontreiniging vastgesteld dat op de locatie Parachutistenstraat en Bredeweg 47 te Groesbeek sprake is van ernstige bodemverontreiniging, maar dat spoedige sanering niet noodzakelijk is.

2.3.1. Artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt, voor zover hier van belang, dat, indien een bestuursorgaan een besluit heeft genomen als bedoeld in artikel 6:18, het bezwaar of beroep geacht wordt mede te zijn gericht tegen het nieuwe besluit, tenzij dat besluit aan het bezwaar of beroep geheel tegemoet komt.

2.3.2. Het besluit van het college van 11 december 2008 moet worden aangemerkt als een besluit als bedoeld in artikel 6:18, van de Algemene wet bestuursrecht, zodat het beroep van de vereniging ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht mede moet worden geacht te zijn gericht tegen dit nieuwe besluit.

2.4. Anders dan de vereniging ter zitting heeft betoogd, is in de Circulaire bodemsanering 2006 van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: de Circulaire) niet vermeld dat het college geen nieuw besluit omtrent de ernst en de noodzaak tot spoedige sanering van bodemverontreiniging mag nemen nadat een besluit is genomen waarin is bepaald dat binnen vier jaar moet zijn gestart met saneren. Uit artikel 37, zesde lid, van de Wet bodembescherming volgt dat het college hiertoe de bevoegdheid heeft als zich gewijzigde omstandigheden voordoen. Aan deze voorwaarde is voldaan.

De beroepsgrond faalt.

2.5. De vereniging betoogt dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat bij het voorgenomen gebruik van de bodem geen gezondheidsrisico's optreden die nopen tot een spoedige sanering van de bodem. Volgens de vereniging heeft het college dit standpunt gebaseerd op de onjuiste veronderstelling dat, nu uit de binnenluchtmetingen in de panden aan de Parachutistenstraat 3, 5 en 7 en Bredeweg 47 en 49 te Groesbeek blijkt dat er geen actuele gezondheidsrisico's bestaan voor de bewoners, dit ook niet het geval zal zijn voor de bewoners van geplande nieuwbouw in de nabijheid van genoemde locaties. Zij voert hiertoe een aantal redenen aan.

2.5.1. Volgens de vereniging is - anders dan het college veronderstelt - de mate van verontreiniging bij de panden waar de binnenluchtmetingen zijn verricht minder ernstig dan op de plek waar de nieuwbouw zal worden gerealiseerd. Zij verwijst in dit verband naar de conceptrapportage "onderzoek naar de toepasbaarheid van een biologische in-situ sanering op de locatie Bredeweg 47 e.o. te Groesbeek" van 10 november 2008 (hierna: de conceptrapportage).

De vereniging betoogt voorts dat, aangezien alleen het pand aan de Parachutistenstraat 3 volledig op de pluim van de verontreiniging ligt, de uitkomst van de binnenluchtmetingen in panden aan de Parachutistenstraat 5 en 7 niets zegt over de gezondheidsrisico's van de bewoners van de nieuwbouw die volledig op de pluim komt te liggen.

2.5.2. Uit de conceptrapportage blijkt dat in ieder geval op twee plekken in de pluim een hogere verontreiniging is geconstateerd dan bij de bron. Ook in het bestreden besluit geeft het college aan dat in de meeste gevallen het grondwater in de bronlocatie sterker is verontreinigd dan in de pluim van de verontreiniging, doch dat dit bij deze verontreiniging niet het geval is. Dit in aanmerking genomen, is de Afdeling van oordeel dat het college zich niet zonder meer op het door hem ter zitting verwoorde standpunt heeft kunnen stellen dat de mate van verontreiniging fluctueert en over het algemeen de locaties nabij de bron, waar de binnenluchtmetingen hebben plaatsgevonden, sterker verontreinigd zijn dan in de pluim van de verontreiniging.

2.5.3. Volgens de vereniging gaat het college er ten onrechte van uit dat de omstandigheden in de bodem waar de nieuwbouw zal worden gerealiseerd gelijk zijn aan de omstandigheden in de bodem onder de bestaande woningen waarin het binnenluchtonderzoek is uitgevoerd. De vereniging voert hiertoe aan dat de bodemopbouw ter plaatse van de pluim, wat betreft de hoogte en dikte van de leemlaag en de hoeveelheid grind in de zandgrond, varieert en onder de bestaande woningen geen bodemmonsters zijn genomen. Voorts is volgens de vereniging van belang dat het grondwaterpeil lokaal en gedurende het jaar varieert, de zuurgraad niet overal gelijk is en de verontreiniging is gelegen in een gebied waar kweldruk optreedt, waardoor meetresultaten worden beïnvloed.

2.5.4. Uit bodemonderzoeken die het college aan het bestreden besluit ten grondslag heeft gelegd blijkt dat onderzoek is gedaan naar onder meer de samenstelling van de bodem nabij de Bredeweg 47 en 49, doch niet naar de samenstelling van de bodem onder deze woningen. De samenstelling van de bodem onder de woningen aan de Parachutistenstraat 3, 5 en 7 is evenmin onderzocht. Voorts blijkt uit deze onderzoeken dat de samenstelling van de bodem waar de pluim gelegen is, in ieder geval voor wat betreft de hoogte en de dikte van de leemlaag verschilt. Het college heeft verder het betoog van de vereniging dat het grondwaterpeil lokaal en gedurende het jaar varieert, de zuurgraad niet overal gelijk is en de verontreiniging is gelegen in een gebied waar kweldruk optreedt waardoor de meetresultaten worden beïnvloed, niet weersproken. Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat het college zich niet zonder nader onderzoek op het standpunt heeft kunnen stellen dat de bodemopbouw ter plaatse van de te realiseren nieuwbouw en de plek waar de binnenluchtmetingen zijn uitgevoerd, gelijk zijn.

2.5.5. De vereniging betoogt dat het college ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de omstandigheid dat de grondlaag op de plek waar de nieuwbouw zal worden gerealiseerd ernstig zal worden verstoord door grondverzet als gevolg van bijvoorbeeld het aanleggen van fundering en riolering. Daardoor ontstaat er volgens de vereniging op deze plek een grotere kans dat vluchtige stoffen uitdampen dan op de plek waar de bestaande woningen staan. Tussen deze woningen en de verontreiniging ligt een grondlaag die het laatst is verstoord sinds de bouw van de woningen, toen er nog geen sprake was van verontreiniging.

2.5.6. Het college stelt zich op het standpunt dat met het realiseren van de nieuwbouw de bodem niet zodanig zal worden verstoord dat hierdoor op deze plek een grotere kans bestaat dat vluchtige stoffen uitdampen. Het college heeft er ter zitting op gewezen dat niet door de in de bodem aanwezige leemlaag, welke het uitdampen van vluchtige stoffen tegengaat, heen wordt gegraven. De Afdeling is van oordeel dat, nu niet is gebleken dat het college rekening heeft gehouden met de omstandigheid dat de hoogte en de dikte van de aanwezige leemlaag varieert, het college aan zijn standpunt onvoldoende onderzoek ten grondslag heeft gelegd. Daarbij is tevens van belang dat door het college niet inzichtelijk is gemaakt

hoe diep in de bodem zal worden gegraven bij het aanleggen van de infrastructuur en het college ter zitting heeft aangegeven dat bij het bepalen van de gezondheidsrisico's op de plek van de toekomstige nieuwbouw geen rekening kan worden gehouden met de constructie ervan. Zo is bijvoorbeeld niet bekend of de woningen zullen worden voorzien van een kelder, aldus het college.

2.5.7. De Afdeling is dan ook van oordeel dat het college zich niet zonder aanvullend onderzoek te laten verrichten op het standpunt heeft kunnen stellen dat, nu uit de binnenluchtmetingen in de panden aan de Parachutistenstraat 3, 5 en 7 en Bredeweg 47 en 49 blijkt dat er geen actuele gezondheidsrisico's bestaan voor de bewoners, dit evenmin het geval zal zijn voor de bewoners van geplande nieuwbouw en dus bij het voorgenomen gebruik van de bodem geen gezondheidsrisico's optreden die nopen tot een spoedige sanering van de bodem. Het besluit van 11 december 2008 is in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht, niet zorgvuldig voorbereid.

De beroepsgrond slaagt.

2.6. Het beroep is gegrond. Ook het besluit van 11 december 2008 komt voor vernietiging in aanmerking. De overige tegen dit besluit gerichte gronden hoeven geen bespreking meer.

2.7. Het college dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt de besluiten van het college van gedeputeerde staten van Gelderland van 6 maart 2008, kenmerk 2007-015846 en van 11 december 2008, kenmerk 2008-013607;

III. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Gelderland tot vergoeding van bij de vereniging Werkgroep Milieubeheer Groesbeek in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 65,43 (zegge: vijfenzeftig euro en drieënveertig cent); het dient door provincie Gelderland aan de vereniging Werkgroep Milieubeheer Groesbeek onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

IV. gelast dat provincie Gelderland aan de vereniging Werkgroep Milieubeheer Groesbeek het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 288,00 (zegge: tweehonderdachtentachtig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en drs. H. Borstlap, en mr. W. Sorgdrager en leden, in tegenwoordigheid van mr. E.D.A.M. Zegveld, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Diepenbeek w.g. Zegveld
voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 27 mei 2009