



**Rijkswaterstaat Water,
Verkeer en Leefomgeving**

Prinses Beatrixlaan 2
2595 AL Den Haag
Postbus 93144
2509 AC Den Haag
T 088 6029300
F 088 6029023
www.rijkswaterstaat.nl

Contactpersoon

Nicole Hardon
Juridisch adviseur
nicole.hardon@rws.nl

Datum

15 mei 2014

Bijlage (1)

memo

Aanbevelingen bij motivatie verspreidingsrisico grondwaterverontreinigingen

In dit memo doet Bodem+ de bevoegde gezagen aanbevelingen hoe zij hun besluiten over grondwaterverontreinigingen met verspreidingsrisico beter kunnen motiveren.

In een tussenuitspraak van 14 augustus 2013 ¹heeft de Raad van State overwogen dat het besluit van het bevoegd gezag niet op een deugdelijke motivering berust, aangezien het college niet deugdelijk heeft gemotiveerd waarom in dit geval de geconstateerde mate van verspreiding van de verontreiniging ertoe leidt dat een spoedige sanering noodzakelijk is. Het bevoegd gezag Wbb is in de gelegenheid gesteld het gebrek te herstellen door de motivering van het gewraakte besluit aan te vullen dan wel een nieuw besluit te nemen. Vervolgens heeft het college het besluit nader gemotiveerd in een brief van 12 december 2013 (zie bijlage). De Raad van State heeft op 9 april 2014 uitspraak gedaan en achtte de nadere motivering voldoende. De toepassing van de Circulaire bodemsanering² wordt daarmee vooralsnog in stand gehouden.

De [uitspraak van de Raad van State](#) heeft ons echter geleerd dat enkel verwijzen naar de Circulaire niet voldoende is, maar dat een besluit goed moet worden gemotiveerd. Welke lessen kunnen we hier uit trekken?

De beschikking ernst en spoed is gebaseerd op de artikelen 29 en 37 Wet bodembescherming (Wbb). Enerzijds wordt beoordeeld is of sprake is van een geval van ernstige verontreiniging (art 29 Wbb), Vervolgens wordt beoordeeld of deze verontreiniging met spoed moet worden gesaneerd (art 37 Wbb).

In dit geval werd gesteld dat op grond van een volume sterk verontreinigd grondwater van meer dan 100 m³ er sprake is van een geval van ernstige verontreiniging, waarmee de functionele eigenschappen van de bodem voor mens, plant of dier ernstig zijn of dreigen te worden verminderd. De Afdeling stelt dat de geconstateerde verontreiniging mitsdien risico's heeft voor mens, plant of dier. Dus als sprake is van een geval van ernstige verontreiniging dan betekent dit dat er risico's zijn voor mens plant of dier. Er moet daarom worden onderzocht of er sprake is van een geval van ernstige verontreiniging. Hiervoor wordt stap 1 van de risicobeoordeling van Sanscrit in de Circulaire doorlopen en de uitgevoerde onderzoeksrapporten ter onderbouwing gebruikt. Het advies is om in het besluit op bezwaar te benoemen dat dit ook niet door de tegenpartij is weersproken.

¹ zaaknummer 201208891/1/A4

² Circulaire bodemsanering per juli 2013

Vervolgens stelt de Afdeling dat deze risico's niet zonder meer spoedige sanering noodzakelijk maken. Spoedige sanering is alleen noodzakelijk vanwege de specifieke aard van het huidige of voorgenomen gebruik van de bodem of de mate van verspreiding. Bij de beoordeling of sprake is van een spoedige sanering, moet worden beoordeeld of de ernstige verontreiniging dusdanige onaanvaardbare risico's met zich meebrengt dat een spoedige sanering is geboden. Volgens de Circulaire zijn er 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 als ten gevolge van verspreiding van verontreiniging in het grondwater het bodemvolume dat wordt ingesloten door de interventiewaardecontour in het grondwater groter is dan 6.000 m³. De aanname daarbij is dat indien verontreiniging is veroorzaakt in het verleden, dus 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.

In deze zaak heeft de afdeling overwogen dat een volume sterk verontreinigd grondwater groter dan 6.000 m³ volgens de Circulaire als onbeheersbaar moet worden beschouwd, dat dit onaanvaardbaar is, en dat daarmee spoedige sanering noodzakelijk is. Het is dan ook van belang dat wordt onderzocht of de geconstateerde verontreiniging met spoed moet worden aangepakt. Hiervoor wordt stap 2 van de Circulaire bodemsanering gebruikt. Bij de motivering van het besluit wordt vervolgens naar onderzoeksrapporten verwezen waarin duidelijk staat vermeld dat er sprake is van een bodemvolume van meer dan 6.000 m³ grondwater dat wordt ingesloten door de interventiewaardecontour. In de motivering kunnen aspecten worden gebruikt uit het onderzoeksrapport die zien op het specifieke geval, zoals de mate van verspreiding in dit geval. En als volgens het onderzoeksrapport sprake is van een drijf- of zaklaag, is het raadzaam daar ook op te wijzen en te vermelden dat daardoor sprake is van een onbeheersbare situatie. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van de terminologie in onderdeel 6.2.2 van Bijlage 2 van de Circulaire bodemsanering.

Ons advies is om bij de motivering te beschrijven dat de mate van verspreiding in dit geval zodanig is dat deze volgens de Circulaire vanwege de onbeheersbaarheid van de situatie en gezien de gevolgen voor mens, plant of dier onaanvaardbaar is. De betekenis van zuiver en betrouwbaar grondwater voor de diverse gebruiksdoeleinden, zoals de openbare drinkwatervoorziening, de land- en tuinbouw, de proceswatervoorziening voor bij voorbeeld de levensmiddelenindustrie is een functionele eigenschap, waaraan directe menselijke (gebruiks)belangen verbonden zijn en die van belang zijn bij het stellen van kwaliteitseisen aan de bodem of bepaalde bestanddelen daarvan. Ter onderbouwing hiervan kan gebruik worden gemaakt van locatiespecifieke informatie, zoals de mate van verspreiding, snelheid van de grondwaterstroming, grondwaterpeil en gebruikers van dat grondwater in de omgeving.

De Afdeling geeft in deze zaak duidelijk aan dat bevoegd gezag Wbb kan volstaan

met de standaardrisicobeoordeling en het dus niet noodzakelijk is dat er altijd een locatiespecifieke beoordeling zoals bedoeld in de Circulaire (stap 3) moet plaatsvinden. Het staat de initiatiefnemer altijd vrij zelf een stap 3 beoordeling uit te voeren. Bij een besluit op bezwaar en indien daarvan sprake is, kan in het besluit worden vermeld dat de initiatiefnemer de mogelijkheid heeft gehad om de stap 3 beoordeling toe te passen, maar dat niet heeft gedaan.

Rijkswaterstaat Water,
Verkeer en Leefomgeving

Datum
15 mei 2014

Voor een voortvarende aanpak van spoedlocaties is het goed om in de einduitspraak te lezen dat het bevoegd gezag beoordelingsvrijheid toekomt als het gaat om het bepalen van de aanvang van de sanering. Ingevolge artikel 37, tweede lid, van de Wet bodembescherming dient het saneringstijdstip zo spoedig mogelijk na de inwerkingtreding van de beschikking te liggen. Volgens de Circulaire kan het enige tijd in beslag nemen om te bepalen wat de precieze oorzaken zijn van de risico's en welke maatregelen nodig zijn om deze risico's weg te nemen. Als indicatie voor de te hanteren termijn geldt daarom volgens de Circulaire als richtlijn dat begonnen wordt met sanering binnen vier jaar na het besluit waarbij is vastgesteld dat het gaat om een ernstige verontreiniging waarvan spoedige sanering noodzakelijk is. De Afdeling legt in deze zaak de bewijslast bij appelland. Het bevoegd gezag bepaalt dus een redelijke termijn, die ook korter kan zijn dan vier jaar. Wij adviseren daarom ook in de beschikking te vermelden wanneer de sanering(sfasen) moeten starten (en eindigen). De beschikking ernst en spoed dienen tevens een tijdstip te bevatten wanneer (het) saneringsplan(nen) moet(en) worden ingediend. Het bevoegd gezag kan hier, indien nodig, succesvol op handhaven³.

Hoewel deze uitspraak een bevestiging is voor het uit te voeren bodemsaneringsbeleid, is hiermee nog geen lijn door de Raad van State aangenomen. Momenteel ligt er over dit onderwerp een [andere zaak](#) bij de Raad van State ter beoordeling⁴. Dat er in relatief korte tijd twee soortgelijke (tussen)uitspraken worden gegeven, is een signaal dat de uitvoeringspraktijk serieus moet nemen. Te beginnen door de beschikkingen ernst en spoed stapsgewijs te motiveren en aldus de specifieke risico's te benoemen, zodat helder is op welke wijze bevoegd gezag tot haar besluit is gekomen.

Nicole Hardon
Juridisch adviseur
Bodem+

³ Zaaknummer 201011876/1/M2

⁴ Zaaknummer 201302256/1/A4