

ECLI	ECLI:NL:RVS:2005:AT9656
Datum uitspraak	20 juli 2005
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 29 juli 2003, kenmerk 2003/32638 heeft verweerder op grond van artikel 44 van de Wet bodem bescherming burgemeester en wethouders van Brunssum bevolen de sanering van het geval van bodemverontreiniging met betrekking tot de gebieden Woonvlek I en het parkgebied-woongebied te Brunssum binnen een jaar in overeenstemming te brengen met het goedgekeurde saneringsplan voor deze locatie.

Volledige tekst

200503505/1 en 200401075/1.

Datum uitspraak: 20 juli 2005

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellanten sub 1], wonend te Brunssum,
2. het college van burgemeester en wethouders van Brunssum, appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Limburg, verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 29 juli 2003, kenmerk 2003/32638 heeft verweerder op grond van artikel 44 van de Wet bodem bescherming burgemeester en wethouders van Brunssum bevolen de sanering van het geval van bodemverontreiniging met betrekking tot de gebieden Woonvlek I en het parkgebied-woongebied te Brunssum binnen een jaar in overeenstemming te brengen met het goedgekeurde saneringsplan voor deze locatie.

Bij besluit van 16 december 2003, kenmerk 2003/53798, verzonden op 24 december 2003, heeft verweerder het hiertegen door appellanten sub 1 gemaakte bezwaar voorzover gericht tegen het ontbreken van het opleggen van een dwangsom gedeeltelijk ongegrond verklaard en voor het overige niet-ontvankelijk verklaard.

Bij besluit van 12 april 2005, kenmerk 2004/18978, verzonden op 14 april 2005, heeft verweerder het hiertegen door appellant sub 2 gemaakte bezwaar gegrond verklaard voorzover gericht tegen de gehanteerde termijn en voor het overige ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit hebben appellanten sub 1 bij brief van 4 februari 2004, bij de Raad van State ingekomen op 4 februari 2004, en appellant sub 2 bij brief van 20 april 2005, bij de Raad van State ingekomen op 20 april 2005, beroep ingesteld. Appellant sub 2 heeft zijn beroep aangevuld bij brief van 2 mei 2005.

Bij brief van 17 september 2004 heeft verweerder een verweerschrift ingediend tegen het beroep van appellanten sub 1.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 7 januari 2005. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van . Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 mei 2005, waar appellanten sub 1, vertegenwoordigd door mr. ing. W. Postma, advocaat te Brunssum en dr. Ir. J.A.W.M. Beenackers, deskundige, appellant sub 2, vertegenwoordigd door, prof. mr. N.S.J. Koeman, advocaat te Amsterdam, J.K. de Jong, P.C. Tromp, deskundigen, en L.M.A. Reijnders, E.M.J. Wierds, L. Munnichs, en J.M.H. Palmen, ambtenaren van de gemeente, en verweerder, vertegenwoordigd door M.G.P.I. Arts, mr. J.G.M. Balvers en H.W. van der Meer, ambtenaren van de provincie, zijn verschenen. Tevens zijn het college van burgemeester en wethouders van Heerlen, vertegenwoordigd door R.M.M.G. Roelofsen en K. Stikkelbroeck, ambtenaren van de gemeente, als partij gehoord.

2. Overwegingen

2.1. Appellanten sub 1 voeren aan dat verweerder hun bezwaren tegen het besluit van 29 juli 2003 ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard. Zij zeggen weliswaar in te stemmen met het opgelegde correctiebevel, maar stellen dat daarbij van de juistheid van foutieve onderzoeksresultaten is uitgegaan. Door de bezwaren niet-ontvankelijk te verklaren wordt de toetsing van deze onderzoeksresultaten onmogelijk gemaakt.

Tevens stellen zij dat het nooit in de bedoeling van verweerder heeft gelegen het besluit uit te voeren. Appellanten menen dat de uiteindelijk vast te stellen saneringsnorm hierdoor zal afwijken van het oorspronkelijke saneringsplan en daardoor ook van hetgeen hen in de koopaktes van hun woningen is beloofd. Tevens stellen appellanten sub 1 te vrezen voor gezondheidsrisico's nu na de eerste sanering verontreinigingen boven de interventiewaarde in de bodem zijn achtergebleven.

2.1.1. Verweerder voert aan dat hij appellanten terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard in hun bezwaren omdat deze bezwaren zich niet richtten op het dictum van het besluit maar op de overwegingen.

2.1.2. Artikel 7:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat, indien een bezwaar ontvankelijk is, op grondslag daarvan een heroverweging van het bestreden besluit dient plaats te vinden.

2.1.3. De Afdeling stelt vast dat het bezwaarschrift van appellanten sub 1 van 10 september 2003 is gericht tegen onderdelen van de considerans van het besluit van 29 juli 2003 en niet is gericht op een aanpassing van het dictum van dit besluit. Hierover merkt de Afdeling op

dat de overwegingen van een besluit, ofschoon die dienen ter motivering van het dictum van dat besluit, op zichzelf geen rechtsgevolgen in het leven roepen en om die reden niet tot een wijziging van het besluit kunnen leiden. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat appellanten sub 1 geen belang hadden bij een heroverweging van het besluit. Het beroep is in zoverre ongegrond.

2.2. Appellanten sub 1 voeren aan dat verweerder hun bezwaren tegen het ontbreken van een dwangsom in het besluit van 29 juli 2003 ten onrechte ongegrond heeft verklaard. Zij stellen dat uit het besluit en de uitspraak van de Voorzitter van 3 november 2003, no. 200306154/1, blijkt dat verweerder nooit de intentie heeft gehad het besluit te handhaven. Volgens appellanten gebruikt de gemeente Brunssum in samenwerking met verweerder alle mogelijke juridische middelen om de sanering voor zich uit te schuiven.

2.2.1. Verweerder voert aan dat uit vaste jurisprudentie blijkt dat het opleggen van een preventieve dwangsom slechts mogelijk is indien er sprake is van een klaarblijkelijk gevaar van een op zeer korte termijn te verwachten overtreding. Dat is volgens verweerder in de onderhavige situatie niet aan de orde.

2.2.2. In hetgeen appellanten sub 1 hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat er ten tijde van het bestreden besluit omstandigheden aanwezig waren die verweerder er toe hadden moeten brengen een preventieve last onder dwangsom op te leggen. De stelling dat verweerder nooit de intentie heeft gehad de uitvoering van het besluit te handhaven kan hieraan, ook al omdat appellanten geen gebruik hebben gemaakt van de in artikel 8:87 van de Algemene wet bestuursrecht geboden mogelijkheid om de Voorzitter te verzoeken de schorsing van het bestreden besluit op te heffen, niet afdoen.

2.3. Appellant sub 2 voert aan dat verweerder het correctiebevel op grond van artikel 44 van de Wet bodembescherming niet heeft kunnen opleggen omdat de sanering conform het door verweerder goedgekeurde saneringsplan van 1996 heeft plaatsgevonden. Hij stelt hierbij dat de door verweerder gehanteerde controlerapporten waaruit volgens hem blijkt dat niet volgens het saneringsplan is gesaneerd niet tot een dergelijke conclusie aanleiding kunnen geven. In deze rapporten wordt een andere onderzoeksmethode gehanteerd en er zijn vluchtige stoffen aangetroffen die niet in het saneringsplan zijn opgenomen. Bovendien zijn de aangetroffen overschrijdingen van de streefwaarde niet dusdanig dat voor enig risico voor de volksgezondheid of het milieu hoeft te worden gevreesd.

Tevens stelt hij dat de in het plan opgenomen 'flexibiliteitsregeling' de wijziging van de dikte van de leeflaag, de afwijking van de doelstelling voor de bodemkwaliteit en het nalaten van het aanbrengen van een signaleringslaag mogelijk maakt. Volgens hem heeft over deze afwijkingen overleg met verweerder plaatsgevonden.

2.3.1. Verweerder voert aan dat appellant sub 2 bewust het risico heeft genomen om te saneren in afwijking van het goedgekeurde saneringsplan. In afwijking van het saneringsplan is zonder zijn instemming, ondermeer, geen signaleringslaag aangebracht, een leeflaag van 1 meter in plaats van 2 meter dikte aangebracht en is de bodem niet overal tot de in het plan opgenomen waarden gesaneerd. Hij voert verder aan dat de stelling van appellant sub 2 dat de afwijkingen met goedvinden van verweerder zijn uitgevoerd niet juist is. Hij stelt hierbij dat de 'flexibiliteitsregeling' van het saneringsplan voorschrijft dat afwijkingen bij de directeur VWM dienen te worden gemeld, dat dergelijke meldingen niet zijn gedaan en dat dan ook geen voorstellen over afwijkingen ter beoordeling aan hem zijn voorgelegd.

Verweerder voert aan dat de onderzoeksmethode van de controlerapporten inderdaad gebruik maakt van betere detectiemethoden dan het saneringsonderzoek uit 1996. De

gehanteerde onderzoeksmethode doet echter niet af aan de in het saneringsplan opgenomen terugsaneerwaarden. Dat uit de controlerapporten blijkt dat vluchtige stoffen in de bodem zijn aangetroffen die niet in het saneringsplan zijn opgenomen kan volgens verweerder geen rol spelen omdat het correctiebevel alleen ziet op de afwijkingen van het saneringsplan en niet op nieuw aangetroffen verontreinigingen.

2.3.2. In artikel 44 van de Wet bodembescherming wordt bepaald dat gedeputeerde staten degene die de bodem niet saneert overeenkomstig een door hem ingediend saneringsplan, waarmee door gedeputeerde staten is ingestemd, kunnen bevelen alsnog overeenkomstig dat plan te handelen.

2.3.3. De Afdeling overweegt dat uit de stukken, waaronder het deskundigenbericht en het verhandelde ter zitting blijkt dat de uitgevoerde sanering op een groot aantal punten afwijkt van het door verweerder goedgekeurde saneringsplan en dat hierdoor de saneringsdoelstellingen niet worden behaald. De stellingen van appellant sub 2 dat de controlerapporten beschouwend zijn, dat er een nieuwe onderzoeksmethode is gehanteerd en dat er geen sprake is van risico's voor de volksgezondheid of het milieu kunnen hieraan niet afdoen.

Tevens blijkt, de vraag daargelaten of de afwijkingen zonder een formele wijziging van het saneringsplan kunnen worden uitgevoerd, dat deze afwijkingen niet op de in het saneringsplan voorgeschreven wijze bij verweerder ter goedkeuring zijn gemeld. De stelling van appellant sub 2 dat tijdens de sanering regelmatig overleg in de zogenoemde begeleidingscommissie tussen alle betrokken partijen heeft plaatsgevonden kan hier niet aan af doen.

Gelet op het bovenstaande was verweerder derhalve bevoegd tot het nemen van een zogenoemd correctiebevel op grond van artikel 44 van de Wet bodembescherming. Deze beroepsgrond treft geen doel.

2.4. Appellant sub 2 voert aan dat verweerder wegens veranderde omstandigheden niet in redelijkheid een dergelijk correctiebevel had mogen opleggen. Hij stelt hierbij, ondermeer, dat verweerder meerdere malen heeft aangegeven ook akkoord te zullen gaan met een minder vergaande hersaneringsvariant gebaseerd op de uitgangspunten van BEVER. De kosten van een dergelijke variant zullen aanzienlijk lager liggen dan de kosten van het alsnog conform het oorspronkelijke plan uitvoeren van de sanering. Volgens appellant is het innerlijk tegenstrijdig dat verweerder zich enerzijds op het standpunt stelt dat de sanering conform het saneringsplan uit 1996 dient plaats te vinden en anderzijds aangeeft dat een andere variant, zoals omschreven in de beslissing op bezwaar, voldoende is.

2.4.1. Verweerder voert aan dat het terrein inmiddels is bebouwd waardoor appellant sub 2 inderdaad aanzienlijke kosten zal moeten maken om de bodem alsnog conform het door hem zelf ingediende saneringsplan te kunnen saneren. Hij stelt dat dit echter geheel aan appellant zelf is te wijten. Dat op dit moment voor een andere saneringsvariant zou zijn gekozen doet, volgens verweerder, niet ter zake omdat het hier niet om de beoordeling van een nieuw saneringsplan gaat.

2.4.2. De Afdeling overweegt dat verweerder op grond van artikel 44 van de Wet bodembescherming degene die de bodem niet volgens een door hem goedgekeurd saneringsplan saneert kan bevelen dit alsnog te doen. Indien het bevoegd gezag van oordeel is dat de afwijkingen van het oorspronkelijke saneringsplan van dien aard zijn dat nadere maatregelen noodzakelijk zijn kan het dit derhalve alleen bewerkstelligen door een correctiebevel als het onderhavige op te leggen. Bij de beoordeling van een in te dienen

hersaneringsplan kan eventueel rekening worden gehouden met veranderde omstandigheden. Dat verweerder in de considerans van het bestreden besluit heeft overwogen dat in het in te dienen hersaneringsplan kan worden volstaan met het uitvoeren van een minder vergaande aanvullende sanering doet hier niet aan af.

De stelling van appellant sub 2 dat verweerder wegens veranderde omstandigheden niet in redelijkheid een correctiebevel hadden mogen opleggen gaat niet op nu gelet op het hierboven overwogene blijkt dat de afwijkingen van het saneringsplan niet van dien aard zijn dat verweerder van het opleggen had behoren af te zien. Ook anderszins is de Afdeling niet gebleken van omstandigheden die nopen tot het oordeel dat verweerder zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat hij in het onderhavige geval een correctiebevel mocht uitvaardigen. Deze beroepsgrond treft derhalve geen doel.

2.5. Appellant sub 2 voert aan dat de in het onderhavige bevel opgenomen termijn van twee jaar onredelijk kort is. Hij stelt dat het niet mogelijk is om de last binnen die termijn uit te voeren. Tevens stelt hij dat onduidelijk is wanneer de termijn begint te lopen.

2.5.1. Verweerder voert aan de termijn alleszins redelijk te vinden. Hij stelt dat een dergelijke hersanering binnen een termijn van twee jaar moet kunnen worden voltooid. Dit temeer omdat appellant deze termijn zelf in zijn planning heeft opgegeven. Verweerder stelt dat uit het bestreden besluit valt af te leiden dat de termijn op de datum van de verzending van het besluit begint te lopen.

2.5.2. Gelet op het bovenstaande is de Afdeling van oordeel dat de in het bestreden besluit opgenomen termijn niet als onredelijk kort kan worden aangemerkt. Evenmin is onduidelijk op welk tijdstip de termijn begint te lopen. Deze beroepsgrond treft derhalve geen doel.

2.6. De beroepen zijn ongegrond.

2.7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. W.C.E. Hammerstein-Schoonderwoerd, Voorzitter, en mr. J.G.C. Wiebenga en mr. S.F.M. Wortmann, Leden, in tegenwoordigheid van drs. G.K. Klap, ambtenaar van Staat.

w.g. Hammerstein-Schoonderwoerd w.g. Klap
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 20 juli 2005

315.