

ECLI

ECLI:NL:RVS:2012:BX8973

Datum uitspraak

3 oktober 2012

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 15 maart 2011 heeft het college aan [appellant] krachtens de Wet bodembescherming een gedoogbevel opgelegd.

Volledige tekst

201105840/2/A4.

Datum uitspraak: 3 oktober 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te [woonplaats], gemeente Kaag en Braassem,

en

het college van burgemeester en wethouders van Leiden (hierna: het college),
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 15 maart 2011 heeft het college aan [appellant] krachtens de Wet bodembescherming een gedoogbevel opgelegd.

Bij besluit van 20 september 2011 heeft het college het door [appellant] hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 juli 2012, waar [appellant], in persoon en bijgestaan door ir. H.J.A.M. Bodelier en J. van der Griendt, en het college, vertegenwoordigd door drs. A. Burger en ir. K.J. van Hateren, zijn verschenen.

Overwegingen

1. [appellant] is eigenaar van het perceel [locatie 1 en 2] te Leiden. Op dit perceel zijn enkele panden gevestigd waaronder een supermarkt.

Bij besluit van 15 maart 2011 heeft het college [appellant] bevolen op het perceel [locatie 1 en 2] te Leiden het volgende te gedogen:

-alle werkzaamheden die op en in zijn perceel moeten worden verricht teneinde een nader bodemonderzoek uit te voeren;

-personeel dat door, namens of vanwege het college is belast met de uitvoering van de werkzaamheden, die gerelateerd zijn aan de uitvoering van het nader bodemonderzoek en de voorbereiding daarvan, ongehinderd op de locatie toe te laten en in de gelegenheid te stellen, zo nodig met gebruik van hulpmiddelen ter plaatse, om alle werkzaamheden op de locatie uit te voeren.

2. Ingevolge artikel 49, eerste lid, van de Wet bodembescherming, voor zover hier van belang, kunnen gedeputeerde staten, indien dat noodzakelijk is om nader onderzoek mogelijk te maken, maatregelen nemen als bedoeld in artikel 30, derde lid.

Ingevolge artikel 49, derde lid, voor zover hier van belang, komen met betrekking tot gevallen als bedoeld in het eerste en tweede lid, waarvan het onderzoek of de sanering wordt uitgevoerd door burgemeester en wethouders, de overeenkomstig die leden aan gedeputeerde staten toekomende bevoegdheden toe aan burgemeester en wethouders.

Ingevolge artikel 30, eerste lid, nemen gedeputeerde staten indien ten gevolge van een ongewoon voorval een geval van ernstige verontreiniging ontstaat of de bodem ernstig is of dreigt te worden aangetast onverwijld de naar hun oordeel noodzakelijke maatregelen ten einde de oorzaak van de verontreiniging of aantasting weg te nemen en de verontreiniging of aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken.

Ingevolge het derde lid, aanhef en onder a, kunnen met betrekking tot degene op wiens grondgebied de oorzaak van de verontreiniging of de aantasting zich bevindt, dan wel de verontreiniging, de aantasting of de directe gevolgen zich voordoen, de in het eerste lid bedoelde maatregelen een bevel inhouden daarbij aan te geven personen op zijn grondgebied toe te laten en in de gelegenheid te stellen, zonodig met gebruik van hulpmiddelen ter plaatse een onderzoek in te stellen naar de oorzaak en de omvang van de verontreiniging, de aantasting of de directe gevolgen.

Ingevolge artikel 1 wordt onder nader onderzoek verstaan: onderzoek met betrekking tot de vraag of een geval van verontreiniging een geval van ernstige verontreiniging is.

3. [appellant] voert aan dat het college niet in redelijkheid heeft kunnen besluiten hem op te dragen de uitvoering van nader onderzoek ter plaatse van de op zijn perceel gelegen supermarkt te gedogen. [appellant] stelt zich hiertoe op het standpunt dat aan de hand van onderzoek in de omgeving van de supermarkt de ernst van de verontreiniging vastgesteld dient te worden. Dit wordt volgens hem bevestigd in het door Geofox opgestelde 'conceptueel model' van 12 juni 2012, dat ziet op het uit te voeren nader onderzoek, waarin een opsomming wordt gegeven van de nog ontbrekende data om de ernst van de verontreiniging vast te stellen.

Voorts stelt [appellant] zich op het standpunt dat onder meer uit het rapport 'Nader bodemonderzoek [locatie 2] te Leiden' dat is opgesteld naar aanleiding van het door Geofox uitgevoerde nadere onderzoek van juli 2010, volgt dat zich geen onaanvaardbare humane dan wel ecologische risico's vanwege de verontreiniging voordoen. Voor het vaststellen van de verspreidingsrisico's is volgens [appellant] onderzoek ter plaatse van de supermarkt niet noodzakelijk. In dit verband wijst [appellant] ook op de door Grontmij Nederland B.V. opgestelde Handreiking 'Identificatie Spoedlocaties', Versnellingsprotocol 'slim onderzoek' van 13 juli 2009 waaruit volgens hem volgt dat wanneer vaststaat dat zich geen risico's

voordoen vanwege een verontreiniging, geen nader onderzoek uitgevoerd hoeft te worden.

3.1. Het college stelt zich in het besluit van 15 maart 2011 en het bestreden besluit op het standpunt dat uit onder meer een door het Centraal Bodemkundig Bureau uitgevoerd verkennend bodemonderzoek [locaties 3] van oktober 2007, naar aanleiding waarvan het rapport 'Verslag rapport verkennend onderzoek bodem [locaties 3] te Leiden' is opgesteld, en uit het door Geofox uitgevoerde nader onderzoek van juli 2010 is gebleken dat ter plaatse van het perceel [locatie 1 en 2] zich een bron van een verontreiniging bevindt. Dit betreft onder meer een verontreiniging met vluchtige organochloorverbindingen (hierna: VOCL). Voor zover het de verontreiniging met deze stof betreft, is de verontreiniging een ernstig geval van verontreiniging. Volgens het college is niet uitgesloten dat de verontreinigingsbron onder de supermarkt is gelegen. Het nader onderzoek van juli 2010 is volgens het college beperkt van opzet en kan niet worden gezien als 'worst-case' benadering'. Om te bepalen of de locatie met spoed gesaneerd moet worden, dient nog onderzoek naar de omvang van de verontreiniging, de humane risico's en de verspreidingsrisico's van de verontreiniging uitgevoerd te worden.

Ter zitting heeft het college gesteld dat het ten behoeve van het nader onderzoek essentieel is om te bepalen waar de bronnen van de verontreiniging zich bevinden. Specifiek heeft het college opgemerkt dat VOCL zich verticaal verspreidt, zodat wanneer de bron van de verontreiniging zich onder de supermarkt bevindt het ten behoeve van het vaststellen van de verspreidingsrisico's noodzakelijk is om binnen dit gebouw onderzoek te doen.

3.2. In het rapport 'Nader bodemonderzoek [locatie 2] te Leiden' is in paragraaf 6 'Conclusies en advies' opgemerkt dat op de locatie Herenweg 51A en omgeving een verontreiniging met VOCL aanwezig is. Uit het onderzoek is gebleken dat vaststaat dat ondanks het feit dat de verontreiniging zowel horizontaal als verticaal nog niet in kaart is gebracht, er sprake is van een geval van ernstige verontreiniging. Uit de risicobeoordeling is gebleken dat zich humane risico's voordoen. Daarnaast bestaat gezien de aard van de verontreiniging, een potentieel verspreidingsrisico.

3.3. Ter beoordeling staat de vraag of het college op grond van artikel 49, eerste lid, van de Wet bodembescherming in redelijkheid heeft kunnen besluiten in het kader van het uitvoeren van nader onderzoek [appellant] te bevelen bodemonderzoek ter plaatse van de supermarkt te gedogen. Daarvoor dient het uitvoeren van onderzoek in zijn panden noodzakelijk te zijn in het kader van het uitvoeren van nader onderzoek. Het doel van het nader onderzoek is de omvang, de humane risico's en de verspreidingsrisico's van de verontreiniging vast te stellen.

Uit het rapport 'Nader bodemonderzoek [locatie 2] te Leiden' blijkt dat zich ter plaatse van het perceel van [appellant] vanwege de aanwezige verontreiniging humane risico's voordoen en dat zich een potentieel verspreidingsrisico voordoet. In het 'conceptueel model' is opgemerkt dat op dit moment nog enkele data ontbreken, namelijk de historische gegevens van de directe omgeving van de onderzoekslocatie, de stromingsrichting van het freatische grondwater, duidelijkheid over de biologische en chemische processen in de bodem en een volledig beeld van de verontreiniging van grond en grondwater. Uit de opsomming in het conceptueel model van de ontbrekende data blijkt niet dat onderzoek ter plaatse van de supermarkt niet noodzakelijk is als onderdeel van het nader onderzoek. [appellant] heeft dit ook voor het overige niet aannemelijk gemaakt. Er is daarom geen aanleiding voor het oordeel dat het college niet in redelijkheid van de bevoegdheid van artikel 49, eerste lid, van de Wet bodembescherming gebruik heeft kunnen maken.

De beroepsgrond faalt.

4. [appellant] voert aan dat hij er op basis van de aan hem gerichte brief van het college van 28 maart 2006 op had mogen vertrouwen dat pas nader onderzoek zou behoeven te worden uitgevoerd wanneer bijvoorbeeld het perceel [locatie 1 en 2] zou worden heringericht, er een transactie zou plaats vinden of er bouwplannen met betrekking tot het perceel zouden zijn. Dit is niet het geval, zodat het opleggen van het gedoogbevel in strijd met het vertrouwensbeginsel is, aldus [appellant].

4.1. Bij brief van 28 maart 2006 heeft de Milieudienst West-Holland, die onder andere voor de gemeente Leiden milieutaken uitvoert, aan [appellant] medegedeeld dat uit onderzoek is gebleken dat op zijn perceel geen ondergrondse tanks aanwezig zijn. In deze brief is opgemerkt dat op grond van de op het perceel gebezigde bedrijfsactiviteiten de bodem verdacht blijft op het voorkomen van bodemverontreiniging. Alleen een bodemonderzoek kan uitsluitsel geven over de bodemkwaliteit. In de brief is geadviseerd ten tijde van herinrichting, transactie, bouwplannen, etc. een bodemonderzoek te laten uitvoeren, omdat de locatie momenteel in gebruik is als supermarkt en daardoor moeilijk bereikbaar is.

4.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, (onder meer in de uitspraak van 24 november 2010 in zaak nr. 201003520/1/H1), is voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel nodig dat aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegde derde, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend. In de brief van 28 maart 2006 is geen concrete, ondubbelzinnige toezegging gedaan die erop ziet dat pas een nader onderzoek zal worden uitgevoerd wanneer zich de in deze brief genoemde omstandigheden voordoen. Het bestreden besluit is daarom niet in strijd met het vertrouwensbeginsel is genomen.

De beroepsgrond faalt.

5. [appellant] voert aan dat het college ten onrechte niet op grond van artikel 74 van de Wet bodembescherming de garantie heeft gegeven dat de door hem te lijden schade wegens het nader onderzoek zal worden vergoed.

5.1. Ingevolge artikel 74, eerste lid, van de Wet bodembescherming, voor zover hier van belang, wordt de schade ten gevolge van een bevel als bedoeld in artikel 49 juncto artikel 30, derde lid, vergoed door burgemeester en wethouders die het bevel hebben gegeven.

Ingevolge het derde lid vindt geen vergoeding van schade plaats voor zover de schade is toe te rekenen aan de tot schadevergoeding gerechtigde, dan wel voor zover deze door de schadevergoeding ongerechtvaardigd wordt verrijkt.

5.2. Uit artikel 74 van de Wet bodembescherming volgt dat wanneer schade ontstaat ten gevolge van een bevel als bedoeld in artikel 30, derde lid, van de Wet bodembescherming dit wordt vergoed door burgemeester en wethouders die het bevel gegeven hebben tenzij de uitzondering van het derde lid van toepassing is. Gelet op deze wettelijke bepalingen is terecht in het bestreden besluit geen toezegging inzake de vergoeding van schade opgenomen.

De beroepsgrond faalt.

6. Het beroep is ongegrond.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, voorzitter, en mr. W. Sorgdrager en mr. R. Uylenburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.H. Schoppers, ambtenaar van staat.

w.g. Van Altena w.g. Schoppers
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 3 oktober 2012

578.