

Artikel 28 van de Wet bodembescherming bepaalt dat iemand die gaat saneren dit moet melden bij het bevoegd gezag. In de zaak die deze keer centraal staat in de rubriek Juridisch Actueel moest de bestuursrechter beoordelen of deze meldplicht ook geldt bij ontgraving van licht verontreinigde grond.<sup>1</sup> Meer concreet diende de rechter de vraag te beantwoorden of het gemeentebestuur van Zaanadam handhavend moest optreden, omdat zonder melding graafwerkzaamheden waren verricht.

# Licht verontreinigde grond en handhaving

G.A. van der Veen en J.J. Hoekstra

## Trefwoorden:

- **Wet bodembescherming**
- **Handhaving**



**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)

## DE FEITEN

De feiten in de te bespreken zaak waren als volgt. Op 15 november 2019 heeft het bedrijf North Sea Venue B.V. (hierna: NSV) werkzaamheden laten verrichten op het terrein aan Hemkade 48 te Zaanstad. Deze werkzaamheden bestonden uit een oppervlakkige ontgraving, waarbij de vrijgekomen grond in een droogstaande greppel is aangebracht.

Bij brief van 15 november 2019 hebben appellanten (omwonenden) verzocht om handhavend op te treden jegens (graaf) werkzaamheden die rondom hun perceel plaatsvonden. Op 18 november 2019 zijn door de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (hierna: de Omgevingsdienst) monsters genomen van de grond die op 15 november 2019 is afgegraven. Deze monsters zijn onderzocht door Eurofins Omegam. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de grond ten hoogste licht verontreinigd is. Er is geen sprake van risico's voor mens en milieu. De lichte verontreiniging betreft immobiele verontreinigingen die zich niet verspreiden.

Het bevoegd gezag - het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad (hierna: het college) - stelt zich onder verwijzing naar voormeld onderzoek op het standpunt dat de saneringswerkzaamheden op deze

locatie niet hoefden te worden gemeld op grond van artikel 28 van de Wet bodembescherming (hierna: Wbb), zodat daartegen op grond van die wet niet handhavend kon worden opgetreden.

De omwonenden zijn het niet eens met het na bezwaar gehandhaafde besluit tot afwijzing van het verzoek om handhaving en stappen naar de bestuursrechter (de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, hierna: de Afdeling).

## HET JURIDISCH KADER

De Afdeling zet in de uitspraak het juridisch kader uiteen, dat als volgt luidt:

*Artikel 28 lid 1 en 5 Wbb*

*1. Degene die voornemens is de bodem te saneren dan wel handelingen te verrichten ten gevolge waarvan de verontreiniging van de bodem wordt verminderd of verplaatst, doet van dat voornemen melding bij gedeputeerde staten van de betrokken provincie. "*

*(...)*

*5. Een melding als bedoeld in het eerste lid kan achterwege blijven, indien de betrokkene redelijkerwijs kan aannemen dat de sanering of de handeling waarop zijn voornemen betrekking heeft geen geval van ernstige verontreiniging betreft en tevens vaststaat:*

- 1. dat de betreffende hoeveelheid verontreinigde grond of verontreinigd grondwater*

- 50 kubieke meter onderscheidenlijk 1000 kubieke meter niet te boven gaat, of
2. dat uit de aard van de in het eerste lid bedoelde handelingen volgt dat de grond slechts tijdelijk wordt verplaatst en na verplaatsing wordt teruggebracht."

Omwonenden voeren onder meer aan dat voor het verrichten van de graafwerkzaamheden een omgevingsvergunning benodigd was, omdat sprake was van werkzaamheden die in strijd zijn met artikel 25.4.1 van het ter plaatse geldende bestemmingsplan. Niet is gebleken dat voorafgaand aan de werkzaamheden een omgevingsvergunning is aangevraagd of verleend.

#### DE BEOORDELING DOOR DE BESTUURSRECHTER

De Afdeling stelt vast dat in deze procedure alleen de vraag ter beantwoording voorligt of het college heeft mogen weigeren om handhavend op te treden op grond van artikel 28 Wbb. De Afdeling overweegt dit, omdat omwonenden ook hadden verzocht om handhaving wegens het ontbreken van een vergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). Tegen een besluit op grond van de Wbb kan in eerste en enige aanleg beroep worden ingesteld bij de Afdeling. Dat geldt niet voor een vergunning op grond van de Wabo. Met betrekking tot het verzoek tot handhaving wegens het ontbreken van een vergunning op grond van de Wabo, stelt de Afdeling vast dat voor de activiteiten op 10 februari 2020 een omgevingsvergunning is verleend en dat daartegen beroep is ingesteld bij de rechtbank. De beroepsgronden van omwonenden met betrekking tot het ontbreken van een omgevingsvergunning dienen daarom buiten beschouwing te blijven, aldus de Afdeling.

Omwonenden hebben verder aangevoerd dat uit eerder uitgevoerd bodemonderzoek is gebleken dat ter plaatse van het zogeheten Balkenhaventerrein de bodem sterk verontreinigd is. De Omgevingsdienst heeft op 5 augustus 2019 een waarschuwingsbrief verzonden naar de aannemer die werkzaamheden in opdracht van NSV uitvoerde. Omwonenden betwisten de

uitkomsten van de grondmonsters en verlangen een volledig en deugdelijk onderzoek naar de situatie, waarbij de eerdere activiteiten van NSV betrokken moeten worden, en herstel van eventuele schadelijke gevolgen. Omwonenden voeren verder nog aan dat NSV een structurele overtreder zou zijn. Het college had zijn handhavingsbeleid dienen toe te passen en er had een last onder dwangsom ter voorkoming van herhaling opgelegd dienen te worden, aldus nog steeds omwonenden.

Het college heeft zich daarentegen op het standpunt gesteld dat er geen melding op grond van artikel 28 Wbb hoefde te worden gedaan, omdat er geen werkzaamheden zijn verricht in gronden die ernstig verontreinigd waren en het een tijdelijke uitplaatsing van de grond betrof, de grond is op dezelfde locatie herschikt. Tevens is er minder dan 50 kubieke meter grond ontgraven. In dat verband brengt het college naar voren dat monsters zijn genomen van de bij de werkzaamheden uitgegraven grond. Er was aan de noordzijde van het gebouw een oppervlakkige ontgraving en aan de zuidzijde was een sleuf gegraven voor werkzaamheden aan het riool. De licht verontreinigde grond is in een droge greppel geplaatst, zo beschrijft het college. De werkzaamheden bevonden zich op meer dan 100 m van het perceel van omwonenden, wat gelet op de aard van de werkzaamheden en de staat van de grond volgens het college geen risico voor omwonenden opleverde. De werkzaamheden kunnen volgens het college geen gevolgen hebben gehad voor de woonomgeving van omwonenden. Niet aangevoerd is en ook niet bekend is dat er grond op het perceel van omwonenden terecht is gekomen. Gelet op de afstand van de werkzaamheden tot de woning van appellanten is dit ook onaannemelijk, zo vervolgt het college. Er zijn geen risico's geweest voor omwonenden en ook onduidelijk is hoe zij schade zouden hebben geleden en waar deze schade uit zou bestaan.

Uit de rapporten waar omwonenden op wijzen, kan volgens het college niet geconcludeerd worden dat de grond waar de graafwerkzaamheden op 15 november 2019

plaatsvonden, zwaar verontreinigd is. Uit het rapport van Antegroup van 17 januari 2014 volgt dat de mate van verontreiniging op het gehele terrein dat onderzocht is, wisselt. Er is in dat verband geen grondboring geweest ter plaatse van de werkzaamheden waar het handhavingsverzoek betrekking op heeft. Uit het rapport van Oranjewoud van 16 november 2009 volgt dat het daarin neergelegde onderzoek ziet op het terrein ten oosten van Hemkade 48. De waarschuwingsbrief van 5 augustus 2019 betreft andere werkzaamheden op een andere plaats, aldus het nog steeds college.

De Afdeling is vervolgens kort in zijn oordeel: wat omwonenden hebben aangevoerd vormt geen aanleiding voor het oordeel dat het bodemonderzoek dat ten grondslag ligt aan het bestreden besluit, onzorgvuldig of onvolledig is geweest. Het college heeft zich gelet daarop terecht op het standpunt gesteld dat de saneringswerkzaamheden op de desbetreffende locatie niet hoefden te worden gemeld op grond van artikel 28 Wbb, zodat daartegen op grond van die wet niet handhavend kon worden opgetreden. Het betoog dat er stelselmatig overtredingen gepleegd worden op het terrein van NSV geeft geen aanleiding voor een ander oordeel. Ieder handhavingsverzoek dient immers op zichzelf beoordeeld te worden, aldus de Afdeling. Het beroep van omwonenden slaagt dus niet.

#### CONCLUSIE

De meldplicht van artikel 28 Wbb geldt niet bij ontgraving van licht verontreinigde grond. Met de uitspraak van 26 januari 2022 heeft de Afdeling in de nadagen van de Wbb nog een duidelijke toepassing van artikel 28 Wbb op schrift gezet. De uitspraak zal nog gelding hebben tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet, maar krachtens overgangsrecht behoudt de Wbb zijn waarde slechts voor een aantal ernstige en spoedeisende gevallen.

#### NOOT

1. De uitspraak dateert van 26 januari 2022 en is te vinden op [rechtspraak.nl](https://rechtspraak.nl), met kenmerk ECLI:NL:RVS:2022:235.