

Uitspraak  
200100427/1.  
Datum uitspraak: 24 december 2002

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant sub 1], wonend te [woonplaats], [appellant sub 2], wonend te [woonplaats] en [appellant sub 3], wonend te [woonplaats],

en

gedeputeerde staten van Zuid-Holland,  
verweerders.

### 1. Procesverloop

Bij besluit van 23 februari 2000 hebben verweerders een aantal beslissingen genomen terzake van de sanering van de voormalige stortplaats Coupépolder te Alphen aan den Rijn.

Bij besluit van 12 december 2000, verzonden op 14 december 2000, kenmerk DWM/RGG/00/11410, hebben verweerders de hiertegen door appellanten sub 1, sub 2 en sub 3] gemaakte bezwaren niet-ontvankelijk verklaard en het bezwaar van [appellant sub 3] ongegrond verklaard. Dit besluit is aangehecht.

Tegen dit besluit is bij brief van 23 januari 2001, bij de Raad van State ingekomen op 24 januari 2001, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 25 oktober 2001. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 22 maart 2001 hebben verweerders een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 17 december 2001. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 augustus 2002, waar [appellanten sub 1 en sub 3], bijgestaan door [gemachtigde], en verweerders, vertegenwoordigd door mr. S.C. Borger, gemachtigde, zijn verschenen. Voorts zijn [getuigen en deskundigen], meegebracht door verweerders, gehoord.

### 2. Overwegingen

2.1. De voormalige stortplaats Coupépolder te Alphen aan den Rijn is in werking geweest van 1959 tot 1985. Er zijn destijds – ongecontroleerd – diverse soorten afvalstoffen gestort. De locatie wordt nu gebruikt als golfbaan.

De besluitvorming over de sanering van de stortplaats is in 1992 afgerond, behoudens het vaststellen van maatregelen voor de bovenkant van de stortplaats. Een besluit over de bovenafdichting zou worden genomen na nader onderzoek. Hieraan is gevolg gegeven bij het besluit van 23 februari

2000, gehandhaafd bij het bestreden besluit, waarin onder meer is bepaald dat voor de verdere uitvoering van de sanering de vastgestelde saneringsvariant 13 (isoleren aan de zijanten en beheersen en controleren van de locatie) voldoende is en dat niet wordt overgegaan tot uitbreiding van de saneringsmaatregelen met een extra bovenafdichting conform saneringsvariant 15.

2.2. De Interimwet bodemsanering is van toepassing op de besluitvorming die in 1992 plaatsvond. Met ingang van 15 mei 1994 is de Interimwet bodemsanering vervallen en is in werking getreden de Wet van 10 mei 1994 (Stb. 1994, 331), waarbij de Wet bodembescherming is uitgebreid met een regeling inzake de sanering van de bodem.

De Wet van 10 mei 1994 kent geen overgangsrecht voor situaties als de onderhavige. Gelet hierop is de Wet bodembescherming van toepassing op de verdere uitvoering van de sanering na 15 mei 1994.

Het bestreden besluit moet worden geduid als het sluitstuk van de eerdere besluitvorming op grond van de Interimwet bodemsanering waarin nog niet definitief uitsluitel was gegeven over de vereiste bovenafdichting van de voormalige stortplaats. Artikel 48 van de Wet bodembescherming bevat voor gevallen als deze de opdracht aan en de bevoegdheid van verweerders om een besluit te nemen ter afronding van de eerdere besluitvorming.

2.3. Bij de brief van 23 januari 2001 is beroep ingesteld namens [appellanten sub 2 en sub 3]. Na het verstrijken van de beroepstermijn is bij brief van 2 februari 2001 meegegeeld dat het beroepschrift ook namens [appellant sub 1] is ingediend.

De Afdeling overweegt te dien aanzien dat vóór het verstrijken van de beroepstermijn kenbaar moet zijn voor wie beroep is ingesteld. Vaststaat dat hieraan niet is voldaan voorzover het beroep mede is ingesteld namens [appellant sub 1]. Nu voorts, gelet op de inhoud van de brief van 23 januari 2001, geen sprake is van een kennelijke verschrijving bij het op naam stellen van het beroepschrift en ook overigens geen omstandigheden zijn gesteld die de termijnoverschrijding rechtvaardigen, is het beroep voorzover ingesteld voor [appellant sub 1] niet-ontvankelijk.

2.4. In beroep is aangevoerd dat het bezwaar van de heer [appellant sub 2] ten onrechte niet-ontvankelijk is verklaard. Naar zijn mening is hij belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht. Hij heeft in dat verband gesteld dat zijn woning, die is gelegen op een afstand van ongeveer 1 kilometer van de voormalige stortplaats, zich bevindt in het onmiddellijke invloedgebied van de gasuitdamping uit de stort. Bovendien maakt hij regelmatig gebruik van het in de nabijheid gelegen recreatiegebied van de gemeente Alphen aan den Rijn.

Verweerders hebben zich op het standpunt gesteld dat [appellant sub 2] op een te grote afstand van de voormalige stortplaats woont om nadelige gevolgen van eventueel uittredende gassen te ondervinden.

De Afdeling overweegt dat niet aannemelijk is geworden dat de bodemverontreiniging ook bij de woning van de heer [appellant sub 2] gevolgen heeft of kan hebben. De omstandigheid dat de [appellant sub 2] regelmatig in het recreatiegebied aanwezig is, is voorts ontoereikend voor het oordeel dat hij zich in voldoende mate onderscheidt van andere bezoekers van het gebied. Het belang van de [appellant sub 2] is daarom niet rechtstreeks bij het besluit van 23 februari 2000 betrokken. Zijn bezwaar is terecht niet-ontvankelijk verklaard.

2.5. [appellant sub 3] heeft aangevoerd dat de door verweerders gekozen saneringsvariant, die inhoudt dat de bovenkant van de stort wordt gecontroleerd door buitenluchtmetingen, niet toereikend is. Hij bestrijdt met name de stelling van verweerders dat de deklaag van de stort van goede kwaliteit is en een voldoende dampremmend vermogen heeft. Mede gelet hierop is het volgens hem belangrijk om te weten welke stoffen in de stort zitten. De in de rapporten van DHV Milieu en Infrastructuur BV (hierna: DHV) toegepaste buiten- en bodemluchtmeetmethodes geven naar zijn mening geen

goed beeld van de uit de stort vrijkomende gassen. Op basis van deze rapporten kan geen goede inschatting van gezondheids- en milieurisico's worden gemaakt, aldus appelllant.

2.5.1. In het bestreden besluit is overwogen dat, hoewel de Wet bodembescherming niet voorziet in de situatie die hier aan de orde is, voor de onderhavige besluitvorming aansluiting kan worden gezocht bij het bepaalde in de artikelen 29, 39 en 48 van de Wet bodembescherming. De keuze voor een saneringsvariant is in 1992 al voor een groot deel bepaald. De heroverweging in het bestreden besluit is beperkt tot de vraag of op grond van de risico's op verontreiniging van de buitenlucht een additionele bovenafdichting nodig is. In het verweerschrift is gesteld dat conform het huidige saneringsbeleid, zoals dit is vastgesteld door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, functioneel gesaneerd dient te worden, hetgeen betekent dat de bodem geschikt moet zijn voor de functie die deze heeft.

Verweerders hebben zich op het standpunt gesteld dat het voor de beslissing of de bovenkant wel of niet afgedicht moet worden niet van belang is op welke wijze de verontreiniging is ontstaan of welke stoffen precies gestort zijn. Het gaat om de stoffen die uit de stort vrij (kunnen) komen en de contactrisico's daarvan.

Ten aanzien van de risico's is in het bestreden besluit overwogen dat het onmogelijk is om alle risico's weg te nemen. Bij de beoordeling van actuele humane risico's bij bodemverontreiniging is het gebruikelijk om uit te gaan van het maximaal toelaatbaar risico (MTR). Uit het door DHV uitgevoerde onderzoek is volgens verweerders gebleken dat het dampremmend vermogen van de deklaag voldoende is. Er komen geen – concentraties van – stoffen uit de bodem vrij die een onaanvaardbaar risico kunnen vormen voor de mens. In het bestreden besluit is verder overwogen dat niet alleen rekening is gehouden met effecten op de mens, maar ook met effecten op het ecosysteem. Uit het onderzoek van DHV naar de deklaag is gebleken dat geen hoge concentraties vluchtige of andersoortige verontreinigingen aanwezig zijn en dat de kwaliteit van de deklaag goed is. Verweerders zijn van mening dat zij over voldoende informatie beschikken om zich een beeld te kunnen vormen van de risico's.

2.5.2. De Afdeling stelt vast dat in 1992 reeds is beslist dat bij de sanering van de onderhavige bodemverontreiniging wordt volstaan met het nemen van maatregelen die leiden tot het isoleren en het beheersen van de verontreiniging alsmede tot het controleren van de effecten van het isoleren en beheersen, de zogeheten IBC-variant. Deze keuze voor de IBC-variant staat op zichzelf niet ter discussie. In geschil is alleen de beslissing om in dit geval geen extra bovenafdichting aan te brengen, maar te volstaan met het plaatselijk op dikte brengen van de aanwezige deklaag en het controleren van de buitenlucht.

2.5.3. In het door DHV op 13 augustus 1997 uitgebrachte rapport "Onderzoek deklaag Stortplaats Coupépolder te Alphen aan den Rijn" is vermeld dat de deklaag plaatselijk licht verontreinigd is. Voorts is vermeld dat in het kader van dit onderzoek de risico's ten gevolge van stoffen in de bodemlucht, verdere verspreiding naar de buitenlucht en de mate van dampremming van de deklaag niet zijn bepaald. Aanbevolen wordt de omvang van de geconstateerde te dunne delen van de deklaag vast te stellen en vervolgens de deklaag op de volgens de maatstaven van het provinciale bodemsaneringsbeleid vereiste dikte te brengen.

In de rapportages van 21 september 1998 en 4 december 1998 inzake het door DHV uitgevoerde "Onderzoek buitenluchtkwaliteit Coupépolder, Alphen aan den Rijn" zijn de resultaten neergelegd van de monitoring van de luchtkwaliteit op en rondom de voormalige stortplaats in de periode van 30 mei 1997 tot 8 september 1998. Geconcludeerd is dat er geen sprake is geweest van onacceptabele gezondheidsrisico's op en rondom de stortplaats Coupépolder.

2.5.4. Ten aanzien van de kwaliteit van de deklaag overweegt de Afdeling dat niet aannemelijk is gemaakt dat, anders dan volgt uit het DHV-rapport van 13 augustus 1997, sprake is van een zodanig ernstige verontreiniging van de deklaag dat de deklaag om die reden niet als bovenafdichting zou

kunnen functioneren. Verder hebben verweerders verklaard dat de deklaag inmiddels overal de vereiste dikte van 0,5 meter bij gras en 1,0 meter bij de groenstroken heeft.

In het nog vast te stellen nazorgplan worden beperkingen ten aanzien van het gebruik van het terrein opgenomen. Deze beperkingen hebben onder meer betrekking op graafwerkzaamheden. Voorzover het beroep betrekking heeft op dergelijke graafwerkzaamheden, moet worden geoordeeld dat die niet in deze procedure aan de orde kunnen komen.

2.5.5. De DHV-rapportages bevatten geen conclusies ten aanzien van de dampremmende werking van de deklaag. Blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting hebben verweerders uit het onderzoek naar de buitenluchtkwaliteit afgeleid dat de deklaag dampremmend is, omdat in de buitenlucht boven en nabij de voormalige stortplaats slechts lage concentraties vluchtige organische stoffen zijn gemeten. Daarnaast is naar aanleiding van het beroepschrift de in 1997 ondiep in de deklaag gemeten bodemluchtconcentratie benzeen beoordeeld in relatie tot de buitenluchtconcentratie benzeen. Ook de uitkomst van de in dat verband uitgevoerde modelberekening steunt volgens verweerders de conclusie dat de deklaag voldoende dampremmend is.

De Afdeling overweegt dat de resultaten van het onderzoek naar de buitenluchtkwaliteit en de genoemde modelberekening mogelijk duiden op een voldoende dampremmende werking van de deklaag. Zij acht het echter niet uitgesloten dat deze onderzoeksresultaten die conclusie niet toelaten. Van belang is immers of de deklaag ook in de toekomst voldoende dampremmend zal zijn. In verband daarmee overweegt de Afdeling dat het onderzoek en de modelberekening op zichzelf geen inzicht geven in de risico's in de toekomst, dit te minder omdat de aard en de omvang van de gestorte afvalstoffen niet exact bekend zijn. Bovendien heeft het onderzoek van DHV naar de buitenluchtkwaliteit geen betrekking op anorganische stoffen, terwijl blijkens het deskundigenbericht ook zoutzuur, ammoniumsulfide, blauwzuur, broom en meer anorganische stoffen kunnen emitteren. Die stoffen reageren volgens de deskundige nogal snel en soms heftig. Dit betekent dat in korte tijd plaatselijk veel reactieve stoffen kunnen vrijkomen en dat er acuut gevaar kan ontstaan. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting maakt de Afdeling op dat alleen een risico-inschatting is gemaakt voor het vrijkomen van blauwzuur. De kans dat andere anorganische stoffen vrijkomen is niet berekend. De Afdeling is van oordeel dat verweerders zonder deze berekening niet tot het oordeel hebben kunnen komen dat de locatie ook voor de toekomst voldoende veilig is voor omwonenden en gebruikers van het terrein.

Op grond van het vorenstaande is het bestreden besluit in strijd met de artikelen 3:2 en 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht niet zorgvuldig voorbereid en niet deugdelijk gemotiveerd.

2.5.6. Afgezien van het feit dat in de meergenoemde rapporten van DHV van 1997 en 1998 geen rekening is gehouden met de mogelijke emissie van anorganische stoffen, ziet de Afdeling, mede gelet op het deskundigenbericht, geen grond voor het oordeel dat verweerders in de door DHV toegepaste meetmethoden aanleiding hadden moeten zien om deze rapporten niet te betrekken bij het nemen van het bestreden besluit. Daarbij merkt de Afdeling op dat de monitoring van de buitenlucht in dit geding niet aan de orde is; die monitoring wordt geregeld in het - ten tijde van het nemen van het bestreden besluit nog niet vastgestelde - nazorgplan.

2.5.7. Voorzover appellant heeft aangevoerd dat het Stortbesluit bodembescherming, dat in dit geval niet van toepassing is, analoog moet worden toegepast, overweegt de Afdeling dat uit de tekst van en de toelichting op dat Besluit blijkt dat de bovenafdichting van een stortplaats daarin niet is voorgeschreven vanwege de mogelijkheid van luchtverontreiniging als gevolg van gasemissie. Reeds hierom slaagt dit beroepsonderdeel niet.

2.5.8. Ten slotte is niet gebleken dat de door appellant waargenomen verkleurde plekken in het gras van het golfterrein verband houden met een zodanige verontreiniging van de bodem of de lucht, dat om die reden een extra bovenafdichting noodzakelijk is.

2.6. Het beroep voorzover ingesteld namens [appellant sub 1] is niet-ontvankelijk. Het beroep voorzover ingesteld namens [appellant sub 2] is ongegrond. Het beroep voorzover ingesteld namens [appellant sub 3] is gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd.

2.7. Verweerders dienen 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, voorzover ingesteld namens [appellant sub 1], niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep, voorzover ingesteld namens [appellant sub 2], ongegrond;

III. verklaart het beroep, voorzover ingesteld namens [appellant sub 3], gegrond;

IV. vernietigt het besluit van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 12 december 2000, DWM/RGG/00/11410;

V. veroordeelt gedeputeerde staten van Zuid-Holland in de door appellanten in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 905,00, waarvan een bedrag van € 805,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het bedrag dient door de Provincie Zuid-Holland te worden betaald aan appellanten;

VI. gelast dat de Provincie Zuid-Holland aan appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (€ 102,10) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. Th.G. Drupsteen, Voorzitter, en mr. K. Brink en mr. M. Oosting, Leden, in tegenwoordigheid van mr. Y.C. Visser, ambtenaar van Staat.

w.g. Drupsteen w.g. Visser  
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 24 december 2002