

AB 2023/64

Beginselflicht tot handhaving. Waarschuwing. Uitleg omvang preventieve deel zorgplicht artikel 13 Wbb.

ABRvS 19-10-2022, ECLI:NL:RVS:2022:2944, m.nt. C.M.M. van Mil

Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum	19 oktober 2022
Magistraten	Mrs. E. Helder, J.M.L. Niederer, W. den Ouden
Zaaknummer	202006126/1/R1
Noot	C.M.M. van Mil
JCDI	JCDI:ADS688891:1
Vakgebied(en)	Bestuursrecht algemeen / Handhaving algemeen Bestuursrecht algemeen / Algemeen Milieurecht / Bodem
Brondocumenten	ECLI:NL:RVS:2022:2944, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 19-10-2022
Wetgeving	Art. 6:12 lid 2, art. 6:20 lid 3, art. 7:10 lid 1, art. 7:13, 8:75a lid 1 Awb; art. 13 WB B

Essentie

Beginselflicht. Omvang zorgplicht. Eerst waarschuwen alvorens te handhaven op grond van beleid toegestaan.

Samenvatting

De Afdeling begrijpt het betoog van de stichting zo dat het college het handhavingsbeleid volgens haar op onjuiste wijze heeft toegepast en vanwege strijd met artikel 13 van de Wbb tot het opleggen van een last had moeten overgaan.

In het bestreden besluit van 8 september 2021 staat dat sprake is van verspreiding van rubbergranulaat buiten het veld en de gevolgen met name voor het aspect milieu als “van belang” worden ingeschat. Niet is gebleken, gelet op de stukken en het verhandelde ter zitting, dat de gevolgen van het gebruik van het rubbergranulaat “aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar” zijn. Daarbij is van belang dat uit het, niet door de stichting bestreden, bodemonderzoek van 12 mei 2021 volgt dat bij het huidige gebruik geen sprake is van humane, ecologische of verspreidingsrisico’s. Onder deze omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat het college redelijkerwijs de gevolgen van de verontreiniging als passend onder categorie A3 en daarmee als “van belang” heeft mogen beschouwen.

Eveneens heeft het college, gezien het gegeven dat de gemeente - gelet op de stukken en het verhandelde ter zitting - tracht om te voldoen aan hetgeen in de waarschuwingsbrieven van 9 oktober 2020 bij wijze van opdracht staat vermeld, naar het oordeel van de Afdeling redelijkerwijs de kwalificatie van het gedrag van de

gemeente als passend onder A3 en daarmee als "goedwillend" mogen aanmerken. De stelling van de stichting dat al voor het besluit van 8 september 2021 vaststond dat sprake was van een verontreiniging op de locatie en daaruit volgt dat de in de waarschuwingsbrieven van 9 oktober 2020 gegeven opdracht deze verontreiniging te herstellen tot de achtergrondwaarde ten onrechte niet is nageleefd, volgt de Afdeling niet. Het college is er bij het nemen van het besluit van 8 september 2021 terecht van uitgegaan dat het niet aannemelijk was dat de gemeente voor 1 februari 2021 op dit punt zou hebben kunnen voldoen aan die opdracht. Daarbij betreft de Afdeling dat de vertraging in het bodemonderzoek deels is terug te voeren op overmacht in relatie tot de coronapandemie en deels op de technische en organisatorische realiseerbaarheid ervan, vanwege de afhankelijkheid van eigenaren van omliggende percelen bij het bodemonderzoek en de omvang van de verontreiniging.

Gelet op het voorgaande bestaat geen grond voor het oordeel dat het college de door hem gehanteerde Landelijke Handhavingsstrategie in dit geval op onjuiste wijze heeft toegepast. Reeds daarom bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het college heeft afgezien van het nemen van een handhavingsbesluit en heeft volstaan met het eerst sturen van waarschuwingsbrieven.

Partij(en)

Uitspraak in het geding tussen:

Stichting InStrepitus, te Leeuwarden, appellante,

en

Het college van burgemeester en wethouders van Tilburg, verweerder.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 27 november 2019 heeft het college afwijzend beslist op het verzoek van de stichting om handhavend op te treden tegen het gebruik van rubbergranulaat als "infill-materiaal" voor het kunstgrasveld 3 op sportpark D'n Haakant aan de Jac. van Vollenhovenstraat 304 te Tilburg, in gebruik bij voetbalvereniging ZIGO (hierna: de locatie).

Bij uitspraak van 2 september 2020 heeft de Afdeling het door de stichting ingestelde beroep wegens het niet tijdig beslissen op het daartegen gemaakte bezwaar van de stichting niet-ontvankelijk verklaard.

Bij brief van 26 oktober 2020 heeft de stichting het college in gebreke gesteld, wegens het uitblijven van een besluit op bezwaar.

De stichting heeft daarna opnieuw beroep ingesteld bij de Afdeling tegen het niet tijdig beslissen op het bezwaar.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Bij besluit van 16 december 2020 heeft het college het door de stichting tegen het besluit van 27 november 2019 gemaakte bezwaar gegrond verklaard en dat besluit herroepen. Voorts heeft het college besloten een handhavingstraject te starten door middel van een waarschuwingsbrief.

De stichting en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft op verzoek van de Afdeling een deskundigenbericht uitgebracht. Het college en de stichting hebben hun zienswijze daarop gegeven.

De stichting en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld, samen met de zaak nrs. 202105360/1/R1 en 202105361/1/R1, op 9 maart 2022, waar de stichting, vertegenwoordigd door gemachtigden, bijgestaan door mr. R. Hörchner, advocaat te Breda, en het college, vertegenwoordigd door D. van der Kooij en ing. E. de Rooij, bijgestaan door mr. T.N. Sanders, advocaat te Breda, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1.

Op de locatie is een sportcomplex gevestigd met diverse voetbalvelden. De gemeente Tilburg en het gemeentelijk Sportbedrijf Tilburg (hierna tezamen en in enkelvoud: de gemeente) zijn eigenaar respectievelijk exploitant van dit sportcomplex. Voetbalvereniging ZIGO is gebruiker/huurder. In augustus en september 2018 werd kunstgrasveld 3, met gebruikmaking van rubbergranulaat als "infill-materiaal", op de locatie aangelegd door de gemeente.

Een kunstgrasveld is in het algemeen opgebouwd uit drie lagen: een toplaag, een sporttechnische laag en een onderbouw laag. De toplaag bestaat uit het kunstgrasveld en het "infill-materiaal". Onder het zichtbare kunstgras bevindt zich de sporttechnische laag, waarvoor diverse bouwstoffen worden gebruikt. Onder deze laag bevindt zich een zandlaag waarop het sportveld is gefundeerd, waaronder veelal een drainagesysteem ligt dat de grondwaterstand reguleert en overtollig water afvoert. Bij de aanleg van een kunstgrasveld met gebruikmaking van rubbergranulaat als "infill-materiaal" wordt volgens het deskundigenbericht ongeveer 15 kg/m² rubbergranulaat ingestrooid, wat neerkomt op 100.000 tot 120.000 kg per veld. In de gebruiksfase moet het rubbergranulaat periodiek worden aangevuld, omdat de dikte van het instrooi materiaal in de loop der tijd afneemt door compactie. Het aanvullen gebeurt vooral op plekken die veel worden bespeeld, zoals de doel-, strafschop- en hoekschopgebieden en het gebied rond de middenstip. Volgens het deskundigenbericht, mede onder verwijzing naar het rapport "Verspreiding van infill en indicatieve massabalans" door Sweco/SGS INTRON van 4 mei 2017, verdwijnt een deel van het instrooi materiaal door spelers die rubbergranulaat meevoeren in hun kleding en schoenen, sneeuw en bladeren die van het veld worden verwijderd, als gevolg van weersomstandigheden als neerslag en verwaaiing, door onderhoudsmaterieel bij het verlaten van het veld, bij de aanleg van een nieuw veld en door onvolkomenheden bij de opslag van rubbergranulaat.

De stichting heeft het college op 25 juli 2019 verzocht om handhavend op te treden tegen het gebruik van rubbergranulaat als "infill-materiaal" voor kunstgrasveld 3 op de locatie. De stichting heeft aan haar verzoek ten grondslag gelegd dat rubbergranulaat een bodemverontreinigende stof is en dat het gebruik hiervan daarom in strijd is met artikel 13 van de Wet bodembescherming (hierna: de Wbb). Het college heeft bij besluit van 27 november 2019 het handhavingsverzoek van de stichting afgewezen.

2.

Nadien heeft de stichting beroep ingesteld tegen het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar tegen het besluit van 27 november 2019. De Afdeling heeft bij uitspraak van 2 september 2020 het door de stichting ingestelde beroep tegen het niet tijdig beslissen niet-ontvankelijk verklaard.

2.1.

Bij brief van 26 oktober 2020 heeft de stichting het college in gebreke gesteld wegens het uitblijven van een

besluit op bezwaar tegen het besluit van 27 november 2019. Vervolgens heeft de stichting na het verstrijken van de termijn van twee weken als bedoeld in artikel 6:12, tweede lid, onder b, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) wederom beroep ingesteld tegen het niet tijdig nemen van een besluit.

3.

Het college heeft bij besluit van 16 december 2020 alsnog op het bezwaar van de stichting beslist. Bij dit besluit heeft het college het bezwaar van de stichting tegen het besluit van 27 november 2019 - dat strekt tot afwijzing van het verzoek om handhaving - gegrond verklaard en dat besluit herroepen. Hieraan heeft het college ten grondslag gelegd dat onder andere vanwege de niet aansluitende kantplanken en het aanwezige rubbergranulaat in de grond rondom het veld niet alle maatregelen uit het zorgplichtdocument 2017, dat is vastgesteld door vereniging Band & Milieu / RecyBEM en vereniging VACO, van 19 april 2017, (hierna: zorgplichtdocument 2017) waren genomen die redelijkerwijs konden worden gevegd teneinde verontreiniging te voorkomen, zodat sprake is van overtreding van artikel 13 van de Wbb. Het college heeft besloten de gemeente, gelet op het gemeentelijk handhavingsbeleid, dat gebaseerd is op de Landelijke handhavingsstrategie (LHS versie 1.7, vastgesteld in 2014), in het handhavingstraject eerst een waarschuwing te geven om maatregelen te treffen waardoor verdere verspreiding van rubbergranulaatkorrels wordt voorkomen en onderzoek te doen of de aanwezige korrels buiten het veld de bodem hebben verontreinigd.

3.1.

Ingevolge artikel 6:20, derde lid, van de Awb heeft het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit mede betrekking op het alsnog genomen besluit, tenzij dit geheel aan het beroep tegemoet komt.

De stichting kan zich niet met het alsnog genomen besluit op bezwaar verenigen, omdat het college ten onrechte geen bestuurlijke handhavingsmiddelen tegen het gebruik van rubbergranulaat op het kunstgrasveld op de locatie heeft toegepast, maar de gemeente eerst een waarschuwing heeft gegeven. Volgens de stichting gaat het college in het bestreden besluit verder uit van een te beperkte uitleg van artikel 13 van de Wbb en gaat het - onder meer - ten onrechte niet in op een overtreding van artikel 10.1, eerste lid, en artikel 10.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer (hierna: de Wm). Daarbij is het college niet (voldoende) ingegaan op de zeer gereede kans op belasting van de bodem en het grondwater op de locatie en op het in dit geval storten van rubbergranulaat als afvalstof, wat verboden is, aldus de stichting.

Gelet op het voorgaande heeft het beroep mede betrekking op het besluit van 16 december 2020.

Leeswijzer

4.

De Afdeling bespreekt hierna eerst procedurele aspecten van het geschil (overwegingen 5 en 6). Daarna gaat de Afdeling in op de vraag in hoeverre de in artikel 13 van de Wbb opgenomen zorgplicht wordt overtreden (overweging 7). Vervolgens behandelt de Afdeling het betoog van de stichting dat het college door de gemeente eerst een waarschuwing te geven in strijd heeft gehandeld met het op de Landelijke Handhavingsstrategie gebaseerde handhavingsbeleid (overweging 8). Tot slot geeft de Afdeling een conclusie en gaat zij in op de aspecten proceskosten en griffierecht (overwegingen 9 -11).

Het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar

5.

De stichting betoogt dat het college niet tijdig heeft beslist op haar bezwaarschrift tegen het besluit van 27 november 2019. Hoewel het college inmiddels inhoudelijk heeft besloten, verzoekt de stichting de Afdeling om

het college te veroordelen in de proceskosten.

5.1.

Het college heeft bij besluit van 16 december 2020 alsnog besloten op het bezwaar van de stichting tegen de afwijzing van haar verzoek om handhavend op te treden tegen het gebruik van rubbergranulaat als "infill-materiaal" op de locatie. Niet is gebleken van omstandigheden die aanleiding geven voor het oordeel dat de stichting nog belang heeft bij een inhoudelijke beoordeling van haar beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in onder meer de uitspraak van 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:278, geeft de vraag of een proceskostenveroordeling moet worden uitgesproken onvoldoende aanleiding om tot een inhoudelijke beoordeling van de zaak over te gaan. Het beroep is niet-ontvankelijk.

5.2.

Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 28 januari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH1143, overweegt de Afdeling dat indien een beroep wegens het ontbreken van belang niet-ontvankelijk moet worden verklaard, dient te worden bezien of in de omstandigheden van het geval, in het bijzonder in de reden voor het vervallen van het belang, grond is gelegen om over te gaan tot een proceskostenveroordeling. Een zodanige grond kan liggen in de omstandigheid dat het bestuursorgaan aan de indiener van het beroep is tegemoetgekomen. De Afdeling heeft eerder het alsnog nemen van een uitdrukkelijk besluit hangende de procedure tegen het uitblijven van een tijdig besluit aangemerkt als tegemoetkomen als bedoeld in artikel 8:75a, eerste lid, van de Awb. Hiervoor is wel van belang dat is voldaan aan de voorwaarden voor het instellen van een beroep wegens het niet tijdig nemen van een besluit (zie onder meer de uitspraak van 3 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1753).

5.3.

Ingevolge artikel 7:10, eerste lid, van de Awb in samenhang met artikel 7:13 van de Awb diende het college uiterlijk op 19 februari 2020 een besluit op bezwaar te nemen. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat weliswaar een commissie is ingesteld die met het horen over het bezwaar is belast, maar dat dit geen commissie is als bedoeld in artikel 7:13 van de Awb. Het college heeft de termijn voorts met toepassing van artikel 7:10, derde lid, met zes weken verdaagd, zodat de termijn is verlengd tot en met 1 april 2020. Het college heeft binnen deze termijn geen besluit op bezwaar genomen. Ingevolge artikel 6:12, tweede lid, aanhef en onder b, van de Awb diende het college binnen twee weken na de dag waarop de stichting schriftelijk heeft medegedeeld dat het college in gebreke is, alsnog een besluit op bezwaar te nemen. Dit heeft het college niet gedaan. De Afdeling concludeert dat gelet hierop aan de voorwaarden voor het instellen van een beroep wegens het niet tijdig nemen van een besluit is voldaan en recht bestaat op een vergoeding van de proceskosten. De Afdeling verwijst op dit punt naar overweging 10 van deze uitspraak.

Het beroep tegen het besluit van 16 december 2020

Omvang van het geding

6.

Voor zover de stichting aanvoert dat het verzoek om toepassing van bestuurlijke handhavingsmiddelen ten onrechte is afgewezen, omdat het gebruik van granulaat als "infill-materiaal" op kunstgrasvelden in strijd is met artikel 10.1, eerste lid, en artikel 10.2, eerste lid, van de Wm en het college daarbij heeft miskend dat granulaat een afvalstof is, overweegt de Afdeling als volgt.

De reikwijdte van een handhavingsverzoek kan na het primaire besluit niet meer worden uitgebreid (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4517, onder 6, en onder meer ook de uitspraak van 15 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1569, onder 6.1). De inhoud van het verzoek is bepalend voor de omvang van het geding. Vaststaat dat de stichting in het handhavingsverzoek niet heeft verzocht om handhavend op te treden op grond van de Wm. In het primaire besluit is daarover ook geen beslissing genomen. Gelet hierop komt geen betekenis toe aan wat de stichting over artikel 10.1, eerste lid, en artikel 10.2, eerste lid, van de Wm in beroep heeft gesteld.

Het voorgaande betekent dat het geschil zich beperkt tot de gestelde schending van artikel 13 van de Wbb. De vraag of rubbergranulaat als "infill-materiaal" op kunstgrasvelden als afvalstof moet worden aangemerkt is, zoals de stichting desgevraagd ter zitting ook heeft aangegeven, in dat kader niet doorslaggevend. De Afdeling zal dit daarom in het midden laten.

Omvang van de overtreding van artikel 13 van de Wbb

7.

De stichting staat op het standpunt dat het college gelet op de in artikel 13 van de Wbb opgenomen zorgplichtbepaling bevoegd is handhavend op te treden en dat de door het college genoemde maatregelen in het zorgplichtdocument 2017 in het licht van dat artikel ontoereikend zijn ter voorkoming van bodemverontreiniging/aantasting op de locatie. De stichting voert daartoe, onder verwijzing naar diverse rapporten van het RIVM, STOWA en SGS INTRON, aan dat rubbergranulaat een bodemvreemde stof is, uit veel verontreinigende stoffen bestaat, deze stoffen uitlogen en dat zand in beginsel geen adsorberende werking heeft. Omdat het rubbergranulaat op het veld blijft liggen, steeds wordt aangevuld, door verwaaien en uitlopen buiten het veld terecht kan komen en via het drainagewater kan uitspoelen, acht de stichting het niet uitgesloten dat in het rubbergranulaat aanwezige schadelijke stoffen uitlogen naar de zand- en bodemlagen onder en rondom het kunstgrasveld en daarmee de bodem onnodig belasten. Dit geldt volgens de stichting te meer nu zich onder het sportveld geen vloeistofdichte voorziening bevindt. Daarnaast verspreiden niet of nauwelijks zichtbare schilfers/microplastics afkomstig van het rubbergranulaat zich. Die verspreiding van deeltjes kan niet worden voorkomen, zelfs niet door het treffen van maatregelen, aldus de stichting. Volgens de stichting heeft het college ten onrechte niet onderbouwd waarom de rubbergranulaatkorrels niet in het geheel en permanent van het kunstgrasveld dienen te worden verwijderd en waarom dit in het onderhavige geval te ver zou strekken als maatregel ter voorkoming van bodemverontreiniging in de zin van artikel 13 van de Wbb.

7.1.

Het college stelt zich op het standpunt dat het gebruik van rubbergranulaat als "infill-materiaal" op het kunstgrasveld onder voorwaarden voldoet aan de zorgplicht van artikel 13 van de Wbb. Weliswaar brengt het gebruik van rubbergranulaat met zich mee dat er een risico is dat de bodem wordt verontreinigd of aangetast, maar met het toepassen van het zorgplichtdocument 2017 en, voor zover mogelijk zonder het kunstgrasveld en/of het drainagesysteem opnieuw te hoeven aanleggen, het zorgplichtdocument 2020, dat is vastgesteld door de branchevereniging Sport en Cultuurtechniek, (hierna: zorgplichtdocument 2020), worden alle maatregelen getroffen die redelijkerwijs van de gemeente kunnen worden gevergd om die verontreiniging of aantasting te voorkomen. Verder stelt het college dat verder gaande maatregelen dan het toepassen van het zorgplichtdocument 2017 en, voor zover mogelijk, het zorgplichtdocument 2020 niet in redelijke verhouding staan tot de mogelijke negatieve gevolgen voor de bodem onder en rondom het kunstgrasveld.

7.2.

Artikel 13 van de Wbb luidt:

"Ieder die op of in de bodem handelingen verricht als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 en die weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door die handelingen de bodem kan worden verontreinigd of

aangetast, is verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd, teneinde die verontreiniging of aantasting te voorkomen, dan wel indien die verontreiniging of aantasting zich voordoet, de verontreiniging of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken. Indien de verontreiniging of aantasting het gevolg is van een ongewoon voorval, worden de maatregelen onverwijld genomen."

7.3.

De Afdeling stelt vast dat de aanleg en het houden van een kunstgrasveld met gebruikmaking van rubbergranulaat als "infill-materiaal", zoals hier het geval, kan worden aangemerkt als een handeling als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 van de Wbb. Dit betekent dat de zorgplicht van artikel 13 van de Wbb van toepassing is en de eigenaar van de locatie, in dit geval de gemeente, op die grondslag als mogelijke overtreder kan worden aangeschreven.

7.4.

Het college onderkent in het besluit van 16 december 2020 dat de gemeente op het moment van het aanleggen van het kunstgrasveld op de locatie in augustus/september 2018 wist of redelijkerwijs kon vermoeden dat het zodanige gebruik van een kunstgrasveld, zonder afdoende maatregelen te nemen om verspreiding van de rubbergranulaatkorrels buiten het veld te voorkomen, de bodem zou kunnen verontreinigen of aantasten. Daarbij wijst het op het collegebesluit van 9 mei 2017, waarin het, ondanks dat uit onderzoeken volgt dat eventuele uitloging van bodemverontreinigende stoffen uit de rubbergranulaatkorrels kan plaatsvinden, heeft besloten om rubbergranulaat als "infill-materiaal" bij kunstgrasvelden in de gemeente te blijven gebruiken. Verder wijst het college op het RIVM-rapport "Verkenning milieueffecten rubbergranulaat bij kunstgrasvelden" van 17 juli 2018 (hierna: RIVM-rapport van 17 juli 2018), waarin bevindingen staan van onderzoek naar de milieubelasting van het gebruik van rubbergranulaat op kunstgrasvelden op de omgeving. In dit rapport wordt geconcludeerd dat de verspreiding van rubbergranulaatkorrels naar de bermgrond de belangrijkste bron van milieubelasting is rondom kunstgrasvelden, met name door zink en minerale olie, en er stoffen kunnen uitlekken naar het drainagewater en van daaruit naar de bodem. Het gebruik van rubbergranulaat bij kunstgrasvelden kan schadelijk zijn voor de bodem rondom kunstgrasvelden, aldus het RIVM-rapport van 17 juli 2018.

Omdat de gemeente wist of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat de bodem door gebruikmaking van rubbergranulaat als "infill-materiaal" op het kunstgrasveld op de locatie kan worden verontreinigd of aangetast, maar het materiaal niettemin heeft gebruikt, is op dit punt sprake van kennis of een vermoeden als bedoeld in artikel 13 van de Wbb.

7.5.

De in artikel 13 van de Wbb vervatte zorgplicht is mede gericht op het voorkomen van verontreiniging of aantasting van de bodem. Dit betekent dat de gemeente Tilburg op grond van artikel 13 van de Wbb in zoverre verplicht is om alle maatregelen te treffen die redelijkerwijs kunnen worden gevergd om een verontreiniging of aantasting van de bodem te voorkomen.

Partijen verschillen, in essentie, van mening over de vraag hoe ruim dit preventieve deel van artikel 13 van de Wbb moet worden uitgelegd. De stichting betoogt namelijk dat de preventieve zorgplicht van artikel 13 van de Wbb - mede gelet op de bevindingen in het RIVM-rapport van 17 juli 2018 - in dit geval zover strekt dat de gemeente niet langer (meer) gebruik mag maken van rubbergranulaat als "infill-materiaal" op het kunstgrasveld op de locatie. Het standpunt van het college luidt evenwel dat het heeft mogen volstaan met de verwijzing naar een gegeven of te geven waarschuwing aan de gemeente dat aan het zorgplichtdocument 2017 en, zonder het kunstgrasveld en/of het drainagesysteem opnieuw te hoeven aanleggen, zorgplichtdocument 2020 opvolging moet worden gegeven teneinde door het treffen van hierin opgenomen adequate maatregelen die zien op de aanleg dan wel het houden van een kunstgrasveld met gebruikmaking van rubbergranulaat als "infill-materiaal" bodemverontreiniging en/of -aantasting te voorkomen.

7.5.1.

De stichting heeft gewezen op diverse rapporten van het RIVM, STOWA en SGS INTRON, waarin resultaten staan opgenomen van onderzoeken naar milieu- en gezondheidsaspecten van het gebruik van rubbergranulaat als "infill-materiaal" op kunstgrasvelden. In het deskundigenbericht staan deze onderzoeken nader beschreven. In het bijzonder is het RIVM-rapport van 17 juli 2018 van belang, mede nu hierin de meest recente resultaten staan beschreven van onderzoek naar de milieueffecten van rubbergranulaat bij 10 kunstgrasvelden waar al langere tijd rubbergranulaat wordt toegepast. Het doel van het onderzoek was te verkennen in welke mate de omgeving van kunstgrasvelden wordt belast door rubbergranulaat en de stoffen die daarin voorkomen, dit in het licht van het preventieve deel van artikel 13 van de Wbb. Het in het RIVM-rapport van 17 juli 2018 neergelegde onderzoek toont aan dat het gebruik van rubbergranulaat op kunstgrasvelden kan leiden tot lokale verontreinigingen van bermgrond met rubberdeeltjes en aan rubbergranulaat gerelateerde stoffen. In hoeverre verhoogde concentraties zink en minerale olie in de zogenoemde sporttechnische laag veroorzaakt worden door rubber infill is moeilijk vast te stellen, omdat in de sporttechnische laag in bijna de helft van de gevallen ook rubber is verwerkt. In de milieucompartimenten grondwater en oppervlaktewater heeft geen verontreiniging plaatsgevonden waardoor de kans op verdere verspreiding van de stoffen uit rubbergranulaat uit deze routes gering is. Op basis van het voorgaande constateert het deskundigenbericht dat de aangetroffen verontreinigingen rondom de in de door het RIVM onderzochte kunstgrasvelden in verband staan met het aldaar gebruikte rubbergranulaat. Er is sprake van uitloging en dit kan op termijn leiden tot risico's voor het milieu. De termijn waarop verontreiniging van de bodem kan optreden, is afhankelijk van de lokale bodemsituatie en de wijze waarop maatregelen en voorzieningen worden aangelegd en onderhouden. Het RIVM-rapport 2018 beveelt aan om maatregelen te treffen om de verspreiding van rubberkorrels naar de bermgrond te voorkomen en om de uitstoot en verspreiding van stoffen via het drainagewater te beperken. Het is aan de verantwoordelijken om hiervoor oplossingen te bedenken, mede nu de normstelling, althans op dit moment, niet is verankerd in richtlijnen en regelgeving.

In de afgelopen jaren zijn - mede naar aanleiding van diverse (bodem)onderzoeken van RIVM, STOWA en SGS INTRON - opeenvolgende zorgplichtdocumenten opgesteld, waarin maatregelen zijn opgenomen om rubbergranulaat als "infill-materiaal" bij kunstgrasvelden, ondanks de voornoemde risico's voor de bodem, op een in het licht van de in artikel 13 van de Wbb opgenomen zorgplicht verantwoorde wijze te gebruiken. Zo staat in het deskundigenbericht beschreven dat in de zorgplichtdocumenten eisen worden gesteld aan de herkomst en de chemische kwaliteit van het rubbergranulaat, de inrichting van het kunstgrasveld (zoals kantplanken, verharding, uitloop-/opvangvoorzieningen) en onderhoud en renovatie.

7.5.2.

Ten tijde van het primaire besluit van 27 november 2019 was het - mede op het door SGS INTRON uitgevoerde onderzoek van 9 februari 2007 en 17 september 2013 gebaseerde - zorgplichtdocument 2017 het meest recente zorgplichtdocument. Ten tijde van het besluit van 16 december 2020 was het - mede op diverse door SGS INTRON uitgevoerde onderzoeken en op het RIVM-rapport van 17 juli 2018 gebaseerde - zorgplichtdocument 2020 het meest actueel. Hierin staat in aanvulling op het zorgplichtdocument 2017, kort samengevat, dat van het drainagewater, alvorens het wordt geloosd, de concentratie zink moet worden bepaald, en worden als technische maatregelen aanbevolen het veld lager aan te leggen dan de omliggende verharding en daarbij een betonplaat onder het veld aan te brengen met een opstaande rand. Overigens merkt de Afdeling op dat dit document niet uitgaat van door de stichting genoemde maatregelen als het realiseren van een vloeistofdichte voorziening onder het kunstgrasveld dan wel het aanbrengen van een overkapping over het veld waardoor geen neerslag meer op het veld terecht zal komen. Zij beschouwt deze door de stichting genoemde maatregelen in het hiernavolgende dan ook als "verder gaande maatregelen".

Het college merkt in de zienswijze op het deskundigenbericht in dit verband op dat de maatregelen uit het zorgplichtdocument 2020 waar mogelijk ook worden toegepast, maar de aanlegmaatregelen uit dit document - te weten verdiepte ligging en betonplaat met opstaande rand - nu niet meer kunnen worden toegepast zonder het kunstgrasveld en/of het drainagesysteem opnieuw aan te leggen.

7.6.

De Afdeling ziet zich, gelet op het voorgaande, gesteld voor de vraag of de zorgplichtdocumenten uit 2017 en 2020 een rol kunnen spelen bij het beantwoorden van de vraag of in een geval als hier aan de orde wordt voldaan aan het preventieve deel van artikel 13 van de Wbb en zo ja, hoe ver die rol gaat.

De opeenvolgende zorgplichtdocumenten uit 2017 en 2020 worden door het college beschouwd als "stand der techniek" conform de meest recente inzichten vanuit (bodem)onderzoeken in relatie tot het gebruik van rubbergranulaat op kunstgrasvelden. De stichting betwist gemotiveerd dat de zorgplichtdocumenten de stand der techniek weerspiegelen.

7.6.1.

De stichting heeft in dit verband, onder verwijzing naar het bij wijze van "contra-expertise" overgelegde rapport "Rubbergranulaat en bodemverontreiniging" door Bodemkundig Adviesbureau Edelman van 14 juni 2021 (hierna: de contra-expertise van Edelman) gewezen op diverse onvolkomenheden in deze zorgplichtdocumenten. Daarbij wijst dit rapport er - kort samengevat - op dat in de zorgplichtdocumenten de heterogeniteit van het rubbergranulaat wordt veronachtzaamd en daarmee zink ten onrechte als parameter wordt beschouwd, de daarin genoemde maatregelen onvoldoende zijn om de verspreiding van de kleine omvang van rubbergranulaatkorrels en daarmee gepaard gaande microplastics te voorkomen, de veronderstelling dat zink adsorbeert aan zand onterecht is en dat ten onrechte geen vastlegging van de nulsituatie op de locatie waar een kunstgrasveld wordt aangelegd, wordt geadviseerd.

7.6.2.

Over de contra-expertise van Edelman merkt het deskundigenbericht op dat dit rapport er terecht op wijst dat in granulaat een groot aantal verschillende stoffen aanwezig is, zoals PAK's, zware metalen, ftalaten, benzothiazolen, fenolen, lage concentraties PCB's, zink, koper en kobalt. Maar het deskundigenbericht wijst er ook op dat in dit verband er niet aan voorbij mag worden gegaan dat mede uit het RIVM-rapport van 17 juli 2018 volgt dat zink op grond van de hoge concentratie in rubbergranulaat, de toxiciteit voor het ecosysteem en de uitloging kan worden gezien als een goede gidsparameter voor de verspreiding van verontreiniging uit rubbergranulaat. Dit betekent volgens het deskundigenbericht niet dat naast zink geen andere componenten van het rubbergranulaat de bodem kunnen verontreinigen. Daarbij wijst het deskundigenbericht erop dat in de zorgplichtdocumenten 2017 en 2020 staat vermeld dat bij de aanleg van een kunstgrasveld eisen worden gesteld aan de herkomst en de chemische kwaliteit van het rubbergranulaat en deze daarmee, anders dan de contra-expertise van Edelman veronderstelt, niet alleen zijn gericht op de parameter zink. In het deskundigenbericht wordt de, niet nader onderbouwde, stelling van de stichting in dit verband dat vanaf het zorgplichtdocument 2017 in rubbergranulaat niet alleen banden van personen- en bedrijfswagens, maar ook van vrachtwagens zouden worden verwerkt met de nodige nadelige gevolgen van dien in verband met de ongunstige wijziging van de samenstelling van het rubbergranulaat, niet onderschreven. Daarbij is van belang dat productcertificaten inzicht geven in het afgeleverde en gebruikte rubbergranulaat op een kunstgrasveld in het kader van de kwaliteitsborging en, indien nodig, grenswaarden voor verontreinigende stoffen. Over de effectiviteit van de maatregelen in de zorgplichtdocumenten 2017 en 2020 in relatie tot de omvang van granulaatkorrels en microplastics, merkt het deskundigenbericht op dat deze afhangt van diverse omstandigheden, zoals de hoogte van de afscheiding en resterende openingen en de windsterkte. Met het treffen van de maatregelen bij de aanleg, het gebruik en het onderhoud van het veld en de naleving ervan kan de verspreiding van het rubbergranulaat naar buiten de velden worden beperkt. Dit wordt onder meer bevestigd door de resultaten van het rapport "Determining the effectiveness of Risk Management Measures to minimize infill migration from synthetic turf sports field" door Ecoloop van augustus 2020, dat in opdracht van de Europese branchevereniging van de rubbergranulaat industrie de European Synthetic Turf Council is uitgevoerd. Daarin staat dat ondanks locatiespecifieke verschillen bij het onderhoud, de verspreiding van instrooimateriaal naar buiten de velden kan worden beperkt met maximaal 97% tot ongeveer 15 kg per veld per jaar door het treffen van maatregelen. Dit laat, naar het deskundigenbericht onderkent, onverlet dat

verspreiding niet volledig kan worden voorkomen. Over de adsorptie van zink aan zand merkt het deskundigenbericht op dat het uitgangspunt in het zorgplichtdocument is dat de meeste adsorptie van zink aan zand plaatsvindt in de sporttechnische laag. In de onderliggende zandlagen wordt wel zink aangetroffen, maar de concentratie daarvan neemt in de diepte af. Uit onderzoeken van SGS INTRON in de periode 2007-2013, diverse door de stichting overgelegde onderzoeken en het RIVM-rapport van 17 juli 2018 volgt dat sprake is van uitloging en dat dit op termijn kan leiden tot risico's voor het milieu. De termijn waarop verontreiniging van de bodem kan optreden is afhankelijk van de lokale situatie, zoals de zuurgraad. De effectiviteit van het drainagesysteem onder het veld speelt een belangrijke rol bij de voorkoming van verspreiding in de bodem. Niet is uitgesloten dat een gedeelte van het drainagewater uit de zandlaag in de bodem zal infiltreren, maar dit is vooral van belang voor het moment dat de adsorptie in de sporttechnische laag en de zandlaag onvoldoende is. Daarbij is van belang dat, nog los van de adsorptiekwaliteit, een eventuele verontreiniging in het drainagewater zal worden gemonitord, zoals hierna onder 7.7 is vermeld. Wat betreft het nul-onderzoek merkt de contra-expertise van Edelman op zichzelf terecht op dat in zorgplichtdocument 2020, onder 4.1, staat dat bij de aanleg van een kunstgrasveld met het oog op het vormen van een referentiekader wordt aanbevolen een nul-onderzoek te doen naar de kwaliteit van de grond onder het aan te leggen kunstgrasveld en naar het maaiveld in de omgeving en dat daarbij niet is vastgelegd op welke wijze of volgens welke normen dit onderzoek moet plaatsvinden. Dat laat echter onverlet dat het nul-onderzoek als zodanig niet als preventiemaatregel in de zin van artikel 13 van de Wbb kan worden gezien, omdat het geen verontreiniging voorkomt.

7.6.3.

Gelet op het voorgaande, en nu van de kant van de stichting ook geen overtuigende argumenten voor het tegendeel zijn ingebracht, ziet de Afdeling geen aanknopingspunten eraan te twifelen dat, zoals het college naar voren heeft gebracht, de opeenvolgende zorgplichtdocumenten uit 2017 en 2020 worden beschouwd als "stand der techniek" conform de meest recente inzichten vanuit (bodem)onderzoeken in relatie tot het gebruik van rubbergranulaat op kunstgrasvelden.

7.6.4.

De Afdeling overweegt vervolgens dat in de tekst van artikel 13 van de Wbb, noch uit de wetsgeschiedenis en de totstandkoming daarvan, blijkt dat toepassing van artikel 13 van de Wbb op de door de stichting voorgestane wijze is beperkt, zodanig dat iedere bodemverontreiniging en/of -aantasting geheel en permanent voorkomen dient te worden. Ingevolge artikel 13 van de Wbb gaat het immers om het nemen van alle maatregelen die redelijkerwijs kunnen worden gevergd. Toegepast op deze zaak betekent dat het volgende.

Vast staat dat, zoals de stichting op basis van de diverse overgelegde (bodem)onderzoeken naar milieuaspecten van rubbergranulaat op zichzelf terecht stelt, verspreiding van rubbergranulaat naar buiten de velden zelfs met het treffen van alle maatregelen uit de voornoemde zorgplichtdocumenten en de naleving daarvan niet volledig is te voorkomen. De Afdeling stelt verder vast dat het deskundigenbericht concludeert dat ondanks de maatregelen uit de zorgplichtdocumenten er geen garantie is dat ongecontroleerde verspreiding van bodemvreemde stoffen in het milieu niet kan optreden. Dit laat onverlet dat - in aanmerking genomen de door partijen overgelegde stukken en hetgeen op de zitting is verhandeld - niet is gebleken dat het aanleggen en in stand houden van een kunstgrasveld op de locatie met gebruikmaking van rubbergranulaat als "infill-materiaal" niet mogelijk is zonder dat op voorhand vast staat dat dit zal leiden tot een zodanige aard en mate van bodemverontreiniging en/of -aantasting, dat het aanleggen en in stand houden in dit geval op zichzelf in strijd is met het preventieve deel van artikel 13 van de Wbb. Gelet hierop is de Afdeling, anders dan de stichting, van oordeel dat het college ervan heeft mogen uitgaan dat de maatregelen uit het zorgplichtdocument 2017 en, zonder het kunstgrasveld en/of het drainagesysteem opnieuw te hoeven aanleggen, zorgplichtdocument 2020 in dit geval bij wijze van "stand der techniek" alle te treffen voorhanden maatregelen zijn die redelijkerwijs kunnen worden gevergd om een verontreiniging of aantasting van de bodem te voorkomen, en daarmee in het licht van de in artikel 13 van de Wbb opgenomen zorgplichtbepaling als toereikend geacht mogen worden. Dat betekent dus niet, zoals de stichting wenst, dat in dit geval pas aan de preventieve zorgplicht van artikel 13 van de Wbb wordt voldaan als het toegepaste rubbergranulaat geheel en

permanent verwijderd wordt. Reeds hierom kan het betoog van de stichting dat de enige mogelijkheid om invulling te geven aan de zorgplicht van artikel 13 van de Wbb is het gebruik van rubbergranulaat als "infill-materiaal" op kunstgrasvelden geheel en permanent ongedaan te maken geen doel treffen. Om dezelfde reden slaagt het betoog van de stichting dat de gemeente in het licht van het preventieve deel van artikel 13 van de Wbb een voetbalveld dient aan te leggen zonder het gebruik van "infill-materialen", zoals natuurgras, dan wel een kunstgrasveld met een "infill-materiaal" van natuurlijke oorsprong, zoals kurk of zand, evenmin.

7.7.

Het vorenstaande neemt niet weg dat de in artikel 13 van de Wbb vervatte zorgplicht er daarnaast op is gericht, indien dat het geval is, een verontreiniging of aantasting van de bodem te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken. Er is immers sprake van een zogeheten dubbele zorgplicht: naast de preventieve zorgplicht bevat deze bepaling ook een repressieve zorgplicht. Daartoe is van belang of zich in dit geval een verontreiniging of aantasting van de bodem voordoet. Daarover overweegt de Afdeling het volgende.

Naar aanleiding van het verzoek om handhaving van de stichting, en nadat op 21 januari 2020 tijdens een controlebezoek door een toezichthouder van de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant is geconstateerd dat op de locatie niet wordt voldaan aan de aanbevelingen uit het zorgplichtdocument 2017, is in opdracht van de gemeente onderzoek uitgevoerd naar de vraag in hoeverre de bodem(kwaliteit) omliggend van het kunstgrasveld negatief is beïnvloed als gevolg van de aanwezigheid van rubbergranulaat. Ter zitting heeft het college desgevraagd bevestigd dat er geen boringen onder het veld zijn verricht. Onder het veld bevindt zich namelijk, zoals ook in het deskundigenbericht staat vermeld, een drainagesysteem dat de grondwaterstand reguleert en het overtollig water afvoert. Het drainagewater wordt via drainage- en verzamelleidingen afgevoerd naar een infiltratiepunt aan de zuidoostzijde van het veld ter plaatse waarvan het afgevoerde water in de bodem infiltreert. In het drainagesysteem bevindt zich verder een slibvang met een filter die eventueel rubbergranulaat afvangt voordat het in de bodem terecht kan komen. Het bodemonderzoek dient zich volgens het college dan ook te richten op het drainagewater. Gelet op het voorgaande, en het verhandelde ter zitting, acht de Afdeling geen aanknopingspunten aanwezig voor de conclusie dat, zoals de stichting meent, in dit geval ook boringen onder het veld verricht hadden moeten worden.

De resultaten van het onderzoek zijn opgenomen in het rapport "Uitwerking plan van aanpak inzake mate van beïnvloeding rubbergranulaat infill op bodemkwaliteit, rev01" door Antea Group van 14 april 2021 (hierna: bodemonderzoek van 14 april 2021). Volgens dit onderzoek volgt, zoals ook in het deskundigenbericht staat, uit vooronderzoek, zintuiglijke waarnemingen en analyseresultaten dat de bodem en het drainagewater ter plaatse van de locatie niet verontreinigd zijn. Voor zover de stichting betoogt dat het bodemonderzoek ontoereikend is om te concluderen dat de locatie niet verontreinigd is, overweegt de Afdeling het volgende. In het bodemonderzoek van 14 april 2021 staat dat de onderzoeksstrategie is opgezet conform het RIVM-rapport van 17 juli 2018, waarin middels een selectie van zogenoemde gidsstoffen - metalen, PAK, minerale olie en benzothiazolen - een verkenning is gemaakt van de milieubelasting van rubbergranulaat op de bodem. Daarbij is voor een groot deel gebruik gemaakt van referentiemetingen op nabijgelegen grasvelden die vrij van rubbergranulaat zijn. Wat betreft de stelling van de stichting dat er twee monsters zouden zijn getoetst, namelijk één met en één zonder korrels, maar het bodemonderzoek van 14 april 2021 slechts de uitslag zonder korrels bevat, overweegt de Afdeling dat uit het onderzoek naar voren komt dat het gegeven dat er bepaalde stoffen in de rubberkorrels zijn aangetroffen, niets zegt over de vraag of de stoffen ook zullen uitloggen naar de bodem. Verder werd er op de dag van het onderzoek op 23 februari 2021 geen aanwezigheid van korrels geconstateerd langs het veld. Naar het oordeel van de Afdeling geeft het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat in het uitgevoerde bodemonderzoek van 14 april 2021 op de locatie ten onrechte de onderzoeksstrategie als beschreven in het RIVM-rapport van 17 juli 2018 is gehanteerd. In hetgeen de stichting heeft aangevoerd ziet de Afdeling, in aanmerking genomen wat in het deskundigenbericht staat opgenomen over dit onderzoek, evenmin aanleiding om aan de juistheid van de uitkomst van het bodemonderzoek van 14 april 2021 te twijfelen. Ook anderszins is niet aannemelijk gemaakt dat zich daadwerkelijk een verontreiniging of aantasting van de bodem als gevolg van het gebruik van rubbergranulaat als "infill-materiaal" op de locatie voordoet. Het enkele feit dat op de locatie op het kunstgrasveld gebruik wordt gemaakt van rubbergranulaat en daarmee van bodemverontreinigende stoffen, maakt op zichzelf niet dat - zoals de stichting meent - reeds daarom sprake is van een verontreiniging of aantasting van de bodem, nu de

bodemverontreinigende stoffen zich in beginsel in de korrels bevinden.

Gelet op het voorgaande is de repressieve zorgplicht van artikel 13 van de Wbb in dit geval dus niet aan de orde.

7.8.

Gezien al het vorenstaande, in aanmerking genomen de overgelegde stukken en wat op de zitting is besproken, heeft het college naar het oordeel van de Afdeling terecht grond gevonden om te oordelen dat in dit geval niet voldaan wordt aan de in artikel 13 van de Wbb neergelegde zorgplicht, nu de gemeente op de locatie niet alle maatregelen heeft genomen die uit het zorgplichtdocument 2017 en, zonder het kunstgrasveld en/of het drainagesysteem opnieuw te hoeven aanleggen, zorgplichtdocument 2020 volgen ter voorkoming van bodemverontreiniging en -aantasting.

Het betoog faalt.

Te geven waarschuwing

8.

De stichting betoogt verder dat het college door een te geven waarschuwing aan de gemeente in strijd heeft gehandeld met de beginselplicht tot handhaving en de Landelijke Handhavingsstrategie. Hiertoe voert zij aan dat de zaak had moeten worden ingeschaald in de categorie B3/C3 of B4/C4, hetgeen het nemen van zwaardere handhavingsmaatregelen dan het waarschuwen met zich brengt. Om binnen deze categorie te vallen moeten de (mogelijke) gevolgen "van belang" dan wel "aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar" zijn, en moet het gedrag van de overtreder "onverschillig" dan wel "bewust belemmerend en/of risico nemend" zijn. Volgens de stichting valt het gedrag van de gemeente te kwalificeren als "onverschillig" dan wel "bewust belemmerend en/of risico nemend", omdat de gemeente sinds 2017 wist dat het gebruik van rubbergranulaat als zodanig tot milieuverontreiniging leidt. Ook is door het college niet gemotiveerd dat de gevolgen slechts "van belang" zijn, omdat een mogelijke aantasting van de bodemkwaliteit een aanzienlijke en onomkeerbare situatie oplevert, aldus de stichting.

8.1.

Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal bij een overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Alleen onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevraagd dit niet te doen.

Dat een bestuursorgaan, indien bijzondere omstandigheden om van handhaving af te zien zich niet voordoen, gehouden is tot handhavend optreden, laat, zoals de Afdeling heeft overwogen in onder meer de uitspraken van 5 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT6683, en 10 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2335, onverlet dat het bestuursorgaan, ingeval het in dat kader redelijk te achten beleid voert, bijvoorbeeld inhoudend dat het bestuursorgaan de overtreder in bepaalde gevallen eerst waarschuwt en gelegenheid biedt tot herstel voordat het een handhavingsbesluit voorbereidt, zich in beginsel aan dit beleid dient te houden.

8.2.

Het college heeft, gelet op het gemeentelijk handhavingsbeleid, bij de besluitvorming de Landelijke Handhavingsstrategie gehanteerd. Volgens de interventiematrix van de Landelijke Handhavingsstrategie dient het bestuursorgaan de overtreder in bepaalde gevallen eerst te waarschuwen voordat een handhavingsmaatregel wordt opgelegd. Volgens het college dient deze zaak ingeschaald te worden in categorie A3, waarbij de mogelijke gevolgen "van belang" zijn en het gedrag "onbedoeld" dan wel "proactief"

en daarmee "goedwillend" is. In dit geval dient het college de gemeente te waarschuwen alvorens eventuele verder gaande handhavingmaatregelen te nemen.

Het college heeft bij brief van 18 december 2020 daartoe aan de gemeente een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom gestuurd en daarbij is vermeld dat bij een volgende constatering van de overtreding een vervolg zal worden gegeven aan het handhavingstraject.

8.3.

De Afdeling stelt vast dat het college bij de besluitvorming het handhavingbeleid dat is gebaseerd op de Landelijke Handhavingstrategie heeft willen toepassen.

8.4.

De Afdeling begrijpt het betoog van de stichting zo dat het college het handhavingbeleid volgens haar op onjuiste wijze heeft toegepast en tot handhaving vanwege strijd met artikel 13 van de Wbb had moeten overgaan.

In het bestreden besluit van 16 december 2020 staat dat sprake is van verspreiding van rubbergranulaat buiten het veld en de gevolgen met name voor het aspect milieu als "van belang" worden ingeschat. Niet is gebleken, gelet op de stukken en het verhandelde ter zitting, dat de gevolgen van het gebruik van het rubbergranulaat "aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar" zijn. Daarbij is van belang dat, zoals onder 7.7 is overwogen, zich thans geen verontreiniging of aantasting van de bodem als gevolg van het gebruik van rubbergranulaat als "infill-materiaal" op de locatie voordoet. Onder deze omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat het college redelijkerwijs de gevolgen van de verontreiniging als passend onder categorie A3 heeft mogen vinden.

Gelet op de toelichting van het college dat de gemeente te kennen heeft gegeven zo spoedig mogelijk stappen te ondernemen om maatregelen te nemen teneinde te voldoen aan de preventieve zorgplicht van artikel 13 van de Wbb, ziet de Afdeling eveneens geen aanleiding om in zoverre te twifelen aan de kwalificatie van het gedrag van de gemeente als passend onder categorie A3, "onbedoeld" dan wel "proactief", en daarmee "goedwillend". Daarbij betreft zij dat het college ter zitting onweersproken heeft gesteld dat de gemeente na de waarschuwingsbrief van 18 december 2020 daadwerkelijk die stappen heeft gezet. In het betoog van de stichting dat het college in elk geval al sinds het collegebesluit van 9 mei 2017, en daarmee ten tijde van de aanleg van het kunstgrasveld op de locatie, wist dat het gebruik van rubbergranulaat als "infill-materiaal" tot bodemverontreiniging en/of - aantasting zou kunnen leiden, ziet de Afdeling onvoldoende grond voor de conclusie dat het college in dit geval een zwaardere kwalificatie aan het gedrag van de gemeente had moeten toepassen. Daarbij betreft zij dat niet is gebleken dat het aanleggen en in stand houden van een kunstgrasveld met gebruikmaking van rubbergranulaat als "infill-materiaal" niet mogelijk is zonder dat dit op voorhand zal leiden tot een zodanige aard en mate van bodemverontreiniging en/of - aantasting dat het gebruik op zichzelf onverantwoord is.

Gelet op het vorenstaande, bestaat geen grond voor het oordeel dat het college de door hem gehanteerde Landelijke Handhavingstrategie in dit geval op onjuiste wijze heeft toegepast. Reeds daarom bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het college ten onrechte heeft afgezien van het nemen van een handhavingbesluit en heeft volstaan met het eerst sturen van een waarschuwingsbrief.

Het betoog faalt.

Conclusie, proceskosten en griffierecht

9.

Het beroep is, voor zover dat is gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar tegen het

besluit van 27 november 2019, niet-ontvankelijk. Het beroep is, voor zover dat is gericht tegen het besluit van 16 december 2020, ongegrond.

10.

Wel moet het college op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten worden veroordeeld. Daarbij zal de Afdeling een wegingsfactor 0,5 (licht) hanteren.

11.

Voor vergoeding van griffierecht is geen aanleiding, omdat het door de stichting betaalde griffierecht geacht wordt mede te zijn voldaan voor het beroep gericht tegen het besluit van 16 december 2020 en het beroep gericht tegen dat besluit ongegrond is.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep voor zover gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit door het college van burgemeester en wethouders van Tilburg op het bezwaar tegen het besluit van 27 november 2019 niet-ontvankelijk;
- II. verklaart het beroep voor zover gericht tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Tilburg van 16 december 2020 ongegrond;
- II veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Tilburg tot vergoeding van bij Stichting I. InStrepitus in verband met de behandeling van het beroep voor zover gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 379,50, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Noot

Auteur: C.M.M. van Mil

1.

In de hierboven opgenomen uitspraak en in een vergelijkbare zaak waarin op dezelfde datum uitspraak is gedaan (ABRvS 19 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3012), is de vraag aan de orde of het college naar aanleiding van ingediende handhavingsverzoeken wegens het gebruik van rubbergranulaat als "infill-materiaal" op kunstgrasvelden terecht heeft afgezien van het nemen van een handhavingsbesluit en mocht volstaan met het eerst sturen van een waarschuwingsbrief op grond van het handhavingsbeleid. De Afdeling bevestigt dat de beginselplicht onverlet laat dat het bestuursorgaan zich bij redelijk te achten beleid in beginsel aan dit beleid dient te houden (vgl. ook ABRvS 5 oktober 2011, AB 2011/307 en ABRvS 10 juli 2019, AB 2019/555). Eerst waarschuwen mocht dus onder de gegeven omstandigheden van dit geval. Voor de praktijk is dit bevestigende oordeel van de Afdeling van belang, omdat er zich immers situaties kunnen voordoen waarin eerst waarschuwen een geschikt middel kan zijn om een handhavingstraject te starten. Zeker in die gevallen waarin het beëindigen van de overtreding complex is, zoals in het onderhavige geval bij overtreding van de in artikel 13 Wbb opgenomen zorgplicht. Daarnaast wordt in deze uitspraken uitvoerig ingegaan op de omvang van de zorgplicht als bedoeld in artikel 13 Wbb.

2.

De Afdeling bestuursrechtspraak stelt ten aanzien van artikel 13 Wbb vast dat dit artikel een zogeheten dubbele zorgplicht bevat: naast de preventieve zorgplicht bevat artikel 13 Wbb ook een repressieve zorgplicht (zie ook r.o. 4.6. van de conclusie van A-G Hartevelde, ECLI:NL:PHR:2013:2085 bij HR 7 januari 2014, AB 2014/339). Daartoe is van belang of zich een verontreiniging of aantasting van de bodem voordoet. De Afdeling oordeelt dat de repressieve zorgplicht van artikel 13 Wbb in de zaak met ECLI:NL:RVS:2022:2944 niet aan de orde is. Het enkele feit dat op het kunstgrasveld gebruik wordt gemaakt van rubbergranulaat en daarmee van bodemverontreinigende stoffen, maakt op zichzelf niet dat om die reden al sprake is van een verontreiniging of aantasting van de bodem. De bodemverontreinigende stoffen bevinden zich immers in beginsel in de korrels. Wel houdt de vraag hoe ruim het preventieve deel van artikel 13 Wbb moet worden uitgelegd partijen verdeeld. De Afdeling oordeelt dat het college terecht grond heeft gevonden om te oordelen dat in dit geval niet voldaan wordt aan de in artikel 13 Wbb neergelegde zorgplicht, aangezien niet alle maatregelen zijn genomen die uit de zorgplichtdocumenten (in dit geval te beschouwen als “stand der techniek”, r.o. 7.6.3) volgen om bodemverontreiniging en -aantasting te voorkomen.

3.

Na de conclusie dat het college bevoegd was handhavend op te treden vanwege overtreding van artikel 13 Wbb, wordt ingegaan op het feit dat ondanks dit gegeven geen sanctiebesluit volgde, maar (eerst) een waarschuwing. De Afdeling volgt in de uitspraken van 19 oktober 2022 dezelfde lijn als in ABRvS 5 oktober 2011, AB 2011/307, en wijst op het beleid en de toepassing daarvan: het college heeft de door hem gehanteerde Landelijke Handhavingsstrategie niet op onjuiste wijze toegepast. Er mocht dus worden volstaan met het eerst sturen van een waarschuwingsbrief. Hiermee wordt het belang van (redelijk te achten) beleid onderstreept.

4.

Dit kan anders zijn wanneer het beleid niet redelijk is dan wel wanneer het college het handhavingsbeleid op onjuiste wijze heeft toegepast (vgl. ook ABRvS 10 juli 2019, AB 2019/555, r.o. 5.3.). Zo oordeelde de Afdeling bijvoorbeeld in ABRvS 10 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3273, dat het handhavingsbeleid inclusief stappenplan dat erop neerkwam dat nooit eerder dan na de derde controle waarbij de overtreding wordt vastgesteld, tot daadwerkelijke handhaving zou worden overgegaan, onredelijk was. In dat beleid miste differentiatie tussen een ambtshalve handhavingstraject en handhaving op verzoek. *De facto* leidde dit beleid er dan ook toe dat (alle) overtredingen tijdelijk zouden worden gedoogd.

5.

Een andere reden om op grond van beleid niet meteen een sanctiebesluit te nemen, kan zijn gelegen in prioriteringsbeleid, zo volgt onder meer uit ABRvS 1 september 2021, AB 2021/320. Bij een lage prioritering moet deugdelijk worden gemotiveerd waarom toch wordt gehandhaafd. Daarmee wordt de beginselplicht gezet in de sleutel van maatwerk (zie ook L.J.A. Damen, ‘Waait er na het kinderopvangtoeslagenschandaal een frisse wind door de bestuursrechtspraak?’, AA Afl. 9, AA20220627). Ook voor wat betreft prioriteringsbeleid volgt uit vaste rechtspraak dat dergelijk beleid er niet toe mag strekken dat tegen overtredingen met een lage prioriteit nimmer wordt opgetreden (zie o.a. ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2614; ABRvS 1 mei 2019, AB 2019/449; ABRvS 24 februari 2016, AB 2016/119; ABRvS 4 juni 2014, AB 2014/451). Prioriteringsbeleid mag niet neerkomen op gedoogbeleid (zie over de vraag of prioriteringsbeleid is aan te merken als gedoogbeleid expliciet ABRvS 29 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1833). Bestuursorganen doen er dan ook goed aan hun handhavings- en/of prioriteringsbeleid eens kritisch onder de loep te nemen en daarbij aandacht te besteden aan de uitwerking in het concrete geval (zie hierover ook ABRvS 26 oktober 2016, AB 2016/447). De hier opgenomen rubbergranulaat-uitspraken geven hiervan een mooi voorbeeld van toepassing

in de praktijk.

6.

Al met al lijkt de uitwerking van de evenredigheidstoets in navolging van de *Harderwijk*-uitspraak (ABRvS 2 februari 2022, AB 2022/120) meer ruimte te geven voor een minder stringente uitvoering van de beginselplicht tot handhaving, althans meer ruimte voor maatwerk en individuele rechtvaardiging. Voor ogen moet wel worden gehouden dat dit niet hetzelfde is als meer ruimte voor gedogen. Er moet in de bestuurs- en rechtspraak wel (veel) meer aandacht komen voor alle omstandigheden van het geval. Ook beleidsregels kunnen hierbij een rol spelen, op basis waarvan er aanleiding kan zijn om een handhavingstraject te starten met een waarschuwing. Voordat een last onder dwangsom wordt opgelegd dient immers te worden beoordeeld of dit op zijn plaats is. De herstelsanctie moet immers geschikt en noodzakelijk zijn om het beoogde bestuurlijke doel te bereiken. Zoals in de conclusie van 7 juli 2021 op dit punt al is opgemerkt (ABRvS 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2022:1468, r.o. 8.4.4), stelt het noodzakelijkheidsvereiste grenzen aan een strikte opvatting van de handhavingsplicht. Dat kan meebrengen dat het bestuur eerst een waarschuwing moet geven alvorens een sanctie op te leggen, wat ook mogelijk is binnen de beginselplicht tot handhaving.