

RECHTBANK DEN HAAG

Team handel

zaaknummer / rolnummer: C/09/636625 / HA ZA 22-869

Vonnis van 1 mei 2024

in de zaak van

1. [REDACTED] te [REDACTED]
2. [REDACTED], te [REDACTED],
3. [REDACTED], te [REDACTED],
4. **STICHTING SCHONE POLDER**, te Walsoorden,
eisers,
advocaat: mr. R. Hörchner te Breda,

tegen

DE STAAT DER NEDERLANDEN (MINISTERIE VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT), te Den Haag,

gedaagde,

advocaat: mr. K. Winterink te Den Haag.

Eisers 1, 2, 3 en 4 zullen individueel ook wel [REDACTED] en de Stichting worden genoemd en gezamenlijk [REDACTED] c.s. Gedaagde wordt hierna aangeduid als de Staat of Rijkswaterstaat.

1. Kern van de zaak

1.1. In 2014-2015 is in de Perkpolder in Zeeuws-Vlaanderen een nieuwe zeedijk aangelegd. De Staat was (indirect) opdrachtgever. In de kern van de dijk is thermisch gereinigde grond toegepast (hierna: TGG). Dit is grond waaruit door verhitting organische verontreiniging wordt verwijderd. Uit later onderzoek is gebleken dat de TGG die is gebruikt in de zeedijk verontreiniging bevat. Eisers hebben grote zorgen over de mogelijke schadelijke gevolgen van de TGG voor de omgeving en meer in het bijzonder hun grond en bedrijfsvoering, gelegen in de nabijheid van de zeedijk. Volgens eisers heeft de Staat - door TGG in de zeedijk te laten aanbrengen en daar te houden - (onder meer) zijn zorgplichten op grond van de Wet Bodembescherming (Wbb) en het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) geschonden. Eisers vorderen in deze procedure dat de Staat wordt opgedragen om de TGG uit de zeedijk te verwijderen en te vervangen, de sloten rondom de zeedijk te saneren en verwijzing naar de schadestaat voor de door eisers geleden en te lijden schade. Parallel aan deze civiele procedure hebben eisers, eveneens op grond van schending van zorgplichten uit de Wbb en Bbk, een - met de vorderingen in deze zaak vergelijkbaar - bestuursrechtelijk handhavingsverzoek ingediend bij de gemeente Hulst. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft in juni 2023 naar aanleiding van dat handhavingsverzoek geoordeeld dat de Staat genoemde zorgplichten niet heeft geschonden. De Staat kan geen verwijt worden gemaakt, omdat hij niet wist en niet kon weten dat deze TGG niet geschikt was voor toepassing in de dijk. Omdat voor eisers een bestuursrechtelijke procedure heeft opengestaan en de bestuursrechter een eindoordeel heeft gegeven over

schending van de zorgplichten op grond van de Wbb en Bbk, kunnen eisers op de grondslag van de Wbb en Bbk niet terecht bij de civiele rechter en zal de rechtbank een groot deel van de vorderingen van eisers om die reden afwijzen. De rechtbank beoordeelt wel het beroep van eisers op artikel 6:174 BW en betreft daarbij het Plan van aanpak Beheersing TGG Perkpolder (hierna: Plan van aanpak) van de Staat en de laatste monitoringresultaten rondom de zeedijk. De rechtbank stelt op grond daarvan vast dat de zeedijk geen gebrekkig opstal is waarvan het gevaar zich heeft verwezenlijkt. De Staat heeft voldoende veiligheidsmaatregelen genomen.

De Stichting zal niet ontvankelijk worden verklaard. De vorderingen van de andere eisers zullen worden afgewezen en eisers zullen samen worden veroordeeld in de kosten van deze procedure.

2. De procedure

2.1. Het verloop van de procedure blijkt uit;

- de dagvaarding van 7 oktober 2022, met producties 1 tot en met 54;
- de conclusie van antwoord, met producties 1 tot en met 9;
- het tussenvonnissen van 18 oktober 2023 waarbij een mondelinge behandeling is bepaald;
- de akte naar aanleiding van recente ontwikkelingen, tevens onttrekking van eisers [REDACTED], van [REDACTED] c.s., met productie 55 (abusievelijk genummerd 53);
- de akte van de Staat, met producties 10 en 11;
- het e-mailbericht van de rechtbank van 1 februari 2024 met zittingsagenda en vragen;
- de aangepaste inventarislijst van [REDACTED] c.s. van 2 februari 2024.

2.2. Op 8 februari 2024 heeft de mondelinge behandeling plaatsgevonden.

Aanwezig waren:

Aan de zijde van eisers: [REDACTED], de laatste namens de Stichting, bijgestaan door de advocaat voornoemd;

Aan de zijde van de Staat: [REDACTED]
[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]
[REDACTED] [REDACTED]

De pleitnotities van de advocaat van [REDACTED] c.s. en van de advocaat van de Staat zijn samen met de zittingsaantekeningen van de griffier in het griffiedossier gevoegd.

2.3. Na de mondelinge behandeling is de vonnisdatum nader bepaald op vandaag.

3. De feiten

Eisers

3.1. Eisers 1, 2 en 3 zijn [REDACTED]. De heren [REDACTED] zijn akkerbouwer. [REDACTED] heeft een gemengd bedrijf. Zij hebben of gebruiken gronden gelegen naast of in de nabijheid van de kwelsloot die langs het westelijke deel van de dijk loopt. [REDACTED] heeft gronden langs de zuidzijde van de zeedijk. De Stichting heeft in haar statuten ten doel opgenomen het herstel, behoud en de bescherming van het milieu, de landschappelijke en natuurlijke waarden, de kwaliteit van de leefomgeving, de veiligheid en gezondheid van mens en dier, de cultuurhistorische waarden en de bereikbaarheid van de Westelijke Perkpolder en de daaraan grenzende polders, als genoemd in de statuten, en de Westerschelde vanaf de Perkpolder tot en met Kreverhille,

alsmede al hetgeen in de ruimste zin met één en ander verband houdt, daartoe behoort en/of daartoe bevorderlijk kan zijn.



Figuur 1

Oranje = eiser 1

Blauw = eiser 2

Groen = eiser 3

Onderzoeken naar de TGG in de nieuwe zeedijk

3.2. In de nieuwe zeedijk is TGG toegepast. Vanaf 2014 zijn bij de Staat zorgen gerezen over de geotechnische eigenschappen van de toegepaste TGG. Uit onderzoek is gebleken dat die TGG verontreiniging bevat. De Staat heeft Deltares opdracht gegeven het grond- en oppervlaktewater in de omgeving van de dijk te onderzoeken en periodiek te monitoren. Naast Deltares hebben sinds de aanleg van de dijk ook het RIVM, Royal HaskoningDHV (hierna: RHK), Tauw, Antea en de door de rechtbank Zeeland-West-Brabant aangewezen deskundige Bodemkundig Adviesbureau Edelman (hierna: Edelman) een of meerdere onderzoeken gedaan naar de dijk en de omgeving.

3.3. In 2020 is Deltares gestart met een meerjarig monitoringplan (2020-2023) dat is opgesteld in opdracht van Rijkswaterstaat. Bij deze meerjarige monitoring wordt de waterbodem van de kwelsloot, het grondwater (in de directe omgeving van de dijk), de grasbekleding en het oppervlaktewater (de kwelsloot en het buitendijks natuurgebied) periodiek onderzocht. Het doel van dit meerjarig monitoringplan was om inzicht te krijgen in de lange termijn effecten van de toegepaste TGG op de kwetsbare objecten in de omgeving: het natuurgebied, het binnendijkse watersysteem en het grondwater. In 2021 is het meetnet van de monitoring uitgebreid met extra peilfilters zodat over zeven *raaien* het

grondwater en oppervlaktewater in de directe omgeving van de dijk kan worden gemonitord. De meest recente metingen van 2022 zijn in drie rondes gedaan (Deltares, Monitoring Perkpolder, Jaarrapportage 2022). Ook worden de waterstanden gemeten om vast te kunnen stellen of de TGG in de dijk onder water komt te staan.

3.4. De rechtbank Zeeland-West-Brabant heeft op verzoek van [REDACTED] c.s. ter voorbereiding van deze procedure Bodemkundig Adviesbureau Edelman (hierna: Edelman) opdracht gegeven een deskundigenrapport op te stellen met betrekking tot de TGG in de dijk. Het rapport van Edelman dateert van 12 maart 2021 (het rapport van Edelman).

3.5. Op de rapporten en meetgegevens zal hierna, voor zover relevant, nader worden ingegaan.

De handhavingsprocedure

3.6. Op 8 juli 2021 hebben eisers 1, 2 en 3 een verzoek ingediend bij de gemeente Hulst om handhavend op te treden vanwege de toepassing van TGG bij de aanleg van de nieuwe zeedijk in de Perkpolder. Het verzoek hield in dat op grond van artikel 13 Wbb en artikel 7 Bbk aan de Staat een last onder bestuursdwang zou worden opgelegd om

- (a) onmiddellijke maatregelen te nemen om het directe contact van de dijk met het omliggende gebied te beperken;
- (b) de drie dijkgedeelten waar TGG is toegepast te verwijderen;
- (c) de verontreiniging van de bodem en het oppervlaktewater met stoffen die uit de toegepaste TGG zijn uitgelooft te saneren.

3.7. Bij besluit van 25 november 2021 heeft het college van de gemeente Hulst het verzoek om deze maatregelen op te leggen afgewezen, omdat er geen acuut risico bestaat dat noopt tot het nemen van deze maatregelen. Wel heeft het college vastgesteld dat de artikelen 13 Wwb en 7 Bbk met zich brengen dat de Staat binnen afzienbare termijn concrete maatregelen moet nemen om de verontreiniging van de bodem en het oppervlaktewater te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken. Het college heeft de Staat de last opgelegd om vóór 1 juli 2022 een plan van aanpak in te dienen met concrete maatregelen om de verontreiniging van de bodem en de directe gevolgen daarvan als gevolg van de toepassing van TGG in de zeedijken te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken en de nadelige gevolgen voor het oppervlaktewaterlichaam binnendijks zoveel mogelijk te beperken, onder oplegging van een dwangsom van € 5.000.000,00 ineens.

3.8. Op 30 juni 2022 heeft de Staat het Plan van aanpak ingediend bij het college van de gemeente Hulst en het college van Gedeputeerde Staten van Zeeland.

3.9. Bij uitspraak van 7 juni 2023¹ heeft de Afdeling geoordeeld dat de Staat niet wist of redelijkerwijs heeft kunnen vermoeden dat door de aanleg van de zeedijk met TGG verontreiniging kon optreden en dat daaruit volgt dat de Staat niet artikel 13 Wbb en artikel 7 van het Bbk heeft overtreden. De Afdeling heeft het besluit van 25 november 2021 herroepen en het verzoek om handhaving alsnog afgewezen. De handhavingsprocedure is met deze uitspraak geëindigd.

¹ ECLI:NL:RVS:2023:2221; r.o. 10.6 - 10.13

3.10. De in 3.2.-3.4. genoemde rapporten zijn onderdeel geweest van de handhavingprocedure. Alle eisers zijn als partij betrokken geweest in de procedure.

Relevante onderzoeksresultaten

- 3.11. Hieronder volgen relevante passages uit de volgende rapporten:
- het Rapport van Edelman;
 - Milieurendementsonderzoek TGG Perkpolder van RHK van 28 april 2022;
 - Het Plan van aanpak van de Staat 30 juni 2022;
 - Monitoring Perkpolder Jaarrapportage 2022 van Deltares van 1 november 2023 met de meest recente rapportage over de monitoring.

Relevante passages uit het Rapport Edelman (12 maart 2021)

“Vraag

Kwalificeert monitoring als maatregel?

Antwoord

Algemeen

Monitoring van de grondwaterkwaliteit is te vergelijken met het periodiek meten van de bloeddruk of het gebruik van een bewakingscamera. Het is een maatregel die de eventuele verontreiniging niet tegengaat, maar die wel waarschuwingen kan opleveren dat er iets misgaat of zal gaan. TAUW (2020) formuleert dit als volgt: ‘Monitoring alleen geeft geen invulling aan de zorgplicht, maar kan aantonen of de verspreidingsrisico’s aanvaardbaar zijn.’

Een voorwaarde daarbij is dat er voldoende zekerheid bestaat over de mogelijke verspreidingsroutes van de verontreinigende stoffen vanuit de bron van verontreiniging. De monitoring moet immers op het juiste pad plaatsvinden, ruim voordat de stoffen het kwetsbare object zoals de zoetwaterbel en het natuurgebied bereiken.

Blijvend beheer

Volgens het Besluit bodemkwaliteit moet een grootschalige toepassing blijvend beheerd worden door een aanwijsbare beheerder die de geregistreerde toepassing in stand houdt. Beheer omvat meer dan uitsluitend monitoring.

Nadere analyse

In het Memo Analyse bodemopbouw en doorlatendheid ondergrond onder TGG in Perkpolder acht Deltares (2020b) een nadere analyse van de mogelijke grondwaterstroming in verband met de zoetwaterbel noodzakelijk. Dat gaat dus verder dan uitsluitend monitoring. Ik ben het daarmee eens.

[...]

Vraag

Kan de overschrijding van streefwaarden en interventiewaarden worden gerechtvaardigd of recht gepraat door te wijzen op de aanwezige kwelsloot en de mogelijk aldaar aanwezige verdunning’?

Antwoord

Introductie

Tijdens mijn studie leerde ik 'dilution is no solution for pollution' oftewel 'verdunding is geen oplossing voor vervuiling'. Later heb ik ervaren dat op verdunding het begrip 'redelijkerwijs' van toepassing kan zijn. In sommige gevallen ontstaan bijvoorbeeld kansen voor afbraak na verdunding.

Wetgeving

Het overschrijden van de gestelde normen in het Besluit bodemkwaliteit is een overtreding. Het is verboden om grond aan te leveren die niet aan de gestelde eisen voldoet. Als de grond toch is toegepast, dan zijn maatregelen nodig op grond van de zorgplicht. [...]

Verdunding

Bij de zorgplicht gaat het onder meer om het tegengaan van effecten. Verdunding kan de kans op effecten verminderen. Als dat het geval is zullen er 'redelijkerwijs' minder maatregelen gevegd worden dan als dat niet het geval is. Dat moet dan eerst wel met onderzoek worden vastgesteld.

Kwelsloot

De kwelsloot is aangelegd om het diepe zoute grondwater af te voeren. Het doel van de aanleg is nooit geweest de uitstroom van verontreinigd grondwater uit de thermisch gereinigde grond op te vangen. Als de kwelsloot deze functie 'toevallig' zou hebben, zou dat gunstig zijn voor het in stand houden van de zoetwaterbel. Maar dat moet dan wel eerst worden bewezen, en dat is niet gebeurd. Dit wordt bevestigd door TAUW (2020). Gesteld dat de kwelsloot het merendeel van het verontreinigde grondwater zou opvangen, dan moet worden aangetoond dat dit niet schadelijk is voor het ecosysteem van de kwelsloot en de plekken waarnaar het water uit de kwelsloot wordt afgevoerd. Ook dat is niet gebeurd.

Conclusie

De overschrijding van normen kan niet worden gerechtvaardigd of 'recht gepraat' door te verwijzen naar de kwelsloot. De overschrijding blijft even ernstig. Wel kunnen de maatregelen op grond van de zorgplicht verschillen afhankelijk van verdunding met een vooraf aangetoond gunstig resultaat.

[...]

Vraag

Wat betekent het dat op locaties als ECIO1 en ECIO2, dus achter de kwelsloot, overschrijdingen van streefwaarden (lichte verontreiniging) en interventiewaarden (sterke verontreiniging) zijn aangetroffen?

[...]

Interpretatie

Ftalaten

De detectiegrens voor deze para meter ligt boven de interventiewaarde, zodat die bij de toetsing standaard als 'sterk verontreinigd' wordt geclassificeerd. Het gaat waarschijnlijk om een 'vals alarm'.

Barium

Dit element komt van nature voor in wisselende hoeveelheden. Het is een natuurlijk bestanddeel van zeewater. Met sulfaat, een ander natuurlijk bestanddeel van zeewater, kan de vaste stof bariumsulfaat worden gevormd waardoor het opgeloste barium 'verdwijnt'. Vaak wordt barium wel gemeten, maar niet in de toetsing meegenomen in verband met de wisselende achtergrondgehalten. Dat is toegestaan.

Reeks stoffen

De stelselmatige overschrijdingen van de streefwaarden voor een reeks stoffen in de peilbuizen 101 en 102 vragen om een nadere duiding. De overschrijdingen zijn niet fors, maar een deel van de stoffen is geen natuurlijk bestanddeel van grondwater. Onderzoekstechnisch gezien had er een nulmeting moeten plaatsvinden voordat de zeekering werd aangelegd. Dan zou nu duidelijk zijn of de lichte verontreiniging toen al aanwezig was of niet. Een eventuele link met de thermisch gereinigde grond ligt voor de hand, omdat dezelfde stoffen ook in het grondwater onder de thermisch gereinigde grond worden aangetroffen. Het vergt nader onderzoek om hierover zekerheid te krijgen. Mocht dit het geval zijn, dan is ook bewezen dat de verontreinigende stoffen vanaf de dijk naar de zoetwaterbel kunnen migreren. Dit hoort een onderdeel te zijn van de door Deltares (2020b) voorgestelde nadere analyse van de risico's voor de zoetwaterbel.

[...]

Vraag

Welke risico's voor de leefbaarheid van in het gebied woonachtige en werkzame mensen zijn er naar uw oordeel?

[...]

Landbouw

Het RIVM acht het oppervlaktewater en het brakke grondwater niet geschikt voor het gebruik in de landbouw als drinkwater voor vee of als sproeiwater. Bij oppervlaktewater voor drenking van vee gaat het volgens het RIVM om te hoge concentraties sulfaat, en bij grondwater om te hoge concentraties arseen, lood en sulfaat. Het RIVM ontraadt het onttrekken van zoet grondwater in de directe nabijheid van de dijk voor deze doeleinden. Op grotere afstand (RIVM spreekt over enkele tientallen meters) zou het grondwater wel kunnen worden gebruikt voor veedrenking, zolang er sprake is van geen of beperkte uitloging en na een reguliere kwaliteitscontrole.

Met de ongeschiktheid van het zoute water in de kwelsloot voor landbouwdoeleinden zou nog te leven zijn. Maar de eventuele ongeschiktheid verderop, eventueel op de langere termijn, zal een zeer grote zorg betekenen voor de agrarische ondernemers ter plaatse. Zij zijn voor hun opbrengsten immers afhankelijk van de kwaliteit van het water in de zoetwaterbel. Deze zorgen zijn een aantasting van de leefbaarheid."

Relevante passages uit het Milieurendementsonderzoek TGG Perkpolder van RHK van 28 april 2022

3.12. Na het deskundigenbericht van Edelman heeft RHK in opdracht van de Staat onder meer nader onderzoek gedaan naar de grondwaterstromen en het kwelsysteem in het gebied. De bevindingen zijn neergelegd in het Milieurendementsonderzoek TGG Perkpolder van 28 april 2022. RHK concludeert:

“4.1 Grondwaterstroming

Waar stroomt het grondwater in en onder de TGG in de verschillende segmenten naartoe?

Het grondwater dat zich op zeer korte afstand (<25m) van de kwelsloot bevindt stroomt via horizontale stroming af naar de kwelsloot. Het grootste deel van het grondwater in de TGG stroomt via het diepere pakket af naar de kwelfilters. In het noordelijke deel van de westelijke dijk bevindt zich geen kwelsloot en geen kwelfilters vlak naast de dijk. Hier stroomt het grondwater via het achterliggende land naar de kwelfilters of kwelsloot.

Hoe lang is het grondwater onder de TGG onderweg?

Het grootste deel (90%) van het grondwater heeft een reistijd van 4 tot 10 jaar, dit is het grondwater in de dijksegmenten die direct grenzen aan een kwelsloot met kwelfilters. Het grondwater uit de dijksegmenten die niet direct grenzen aan de kwelsloot en kwelfilters, met name het noordelijk deel van de westelijke kwelsloot, is maximaal 20 jaar onderweg.

Deze reistijden hebben betrekking op het grondwater, de reistijd van met name de aanwezige zware metalen zal langer zijn (zie hiervoor de achtergrondrapportage Stoftransport).

Wat is de werking van de kwelfilters?

De kwelfilters verlagen de druk in het eerste watervoerend pakket en vangen zout kwelwater af. Het diepere grondwater in de omgeving van de waterkering stroomt naar de kwelfilters toe. Hierdoor wordt de zoetwaterlens beschermd. Indien de kwelfilters (tijdelijk) worden uitgezet volgt het grondwater de baan naar de dichtsbijzijnde kwelsloot.

Is er een verspreidingsmogelijkheid van de verontreiniging uit de TGG naar de zoetwaterlens achter de kwelsloot?

Het verontreinigde grondwater uit de dijk wordt door de aanwezige kweldruk altijd afgevangen door de kwelsloten en/of kwelfilters en kan de zoetwaterlens niet bereiken.

4.2 Invloed op oppervlaktewater

Wat is het volume grondwateraanvulling in de segmenten waarin TGG is toegepast?

Bij een grondwateraanvulling van 250 mm/jaar bedraagt de gemiddelde aanvoer van kwelwater dat afkomstig is uit de TGG 52 m³/dag.

Wat is het volume dat wordt onttrokken door de kwelsloot en kwelfilters?

Uit het grondwatermodel wordt 523 m³/dag onttrokken door de kwelsloot en kwelfilters.

Wat is het volume oppervlaktewater dat uit bovenstrooms gebied wordt aangevoerd naar de kwelsloot?

3.456 m³/dag wordt bij een gemiddelde situatie met 2 mm neerslag per dag aangevoerd uit het bovenstrooms gebied.

Wat is de verhouding tussen het volume grondwater dat een weg door de TGG aflegt en het volume oppervlaktewater in de kwelsloot, ofwel, wat is de verdunningsfactor?

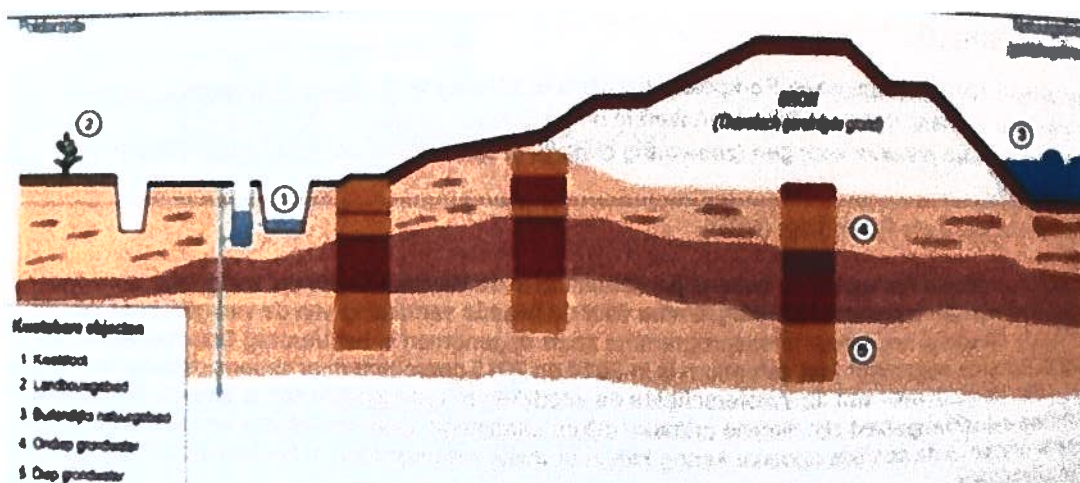
De verdunningsfactor bedraagt circa 90 tot 120 in de gemiddelde situatie: een deel grondwater afkomstig uit de TGG wordt gemengd met tenminste 90 delen oppervlaktewater."



Figuur 2: Stroomrichting huidig oppervlaktewatersysteem
Royal HaskoningDHV 28 april 2022, p. 16.



Figuur 3: Kwelfilters bij westelijke en zuidelijke dijk.
Royal HaskoningDHV, 28 april 2022, p. 18.



Figuur 4: Kwelsysteem
Royal HaskoningDHV 27 juli 2021, p. 2.

Relevante passages uit het Plan van aanpak Beheersing TGG perkpolder van 30 juni 2022 van RHK

3.13. Op 30 juni 2022 heeft de Staat het Plan van aanpak uitgebracht. Hierin staat onder meer:

"Uit het oriënterend onderzoek (2017-2019) volgt dat er nauwelijks sprake is van verspreiding van mobiele stoffen uit de in de zeedijk Perkpolder toegepaste TGG en daarmee geen humane- en ecologische effecten bij de receptoren. In het oriënterend onderzoek wordt aanbevolen om, voor het afvangen van regenwater dat in contact is geweest met de TGG, gebruik te blijven maken van het aanwezige kwelsysteem en om op enkele plaatsen de monitoring voort te zetten. In opdracht van de Staat worden onder meer het grondwater en oppervlaktewater naast en onder de zeedijk Perkpolder drie keer per jaar gemonitord en wordt eenmaal per jaar de waterbodem van de kwelsloot gemonitord. Deze monitoring loopt door tot tenminste 2023 en zal daarna worden gecontinueerd.

Uit het oriënterend onderzoek bleek geen noodzaak voor nader onderzoek. De Staat heeft desalniettemin uit oogpunt van zorgvuldigheid diverse nadere onderzoeken (2020-2021) laten uitvoeren naar de bron (Deltares), verspreiding, maatregelen en milieurendement (Royal Haskoning DHV) en effect (RIVM).

Op grond van de tot op heden uitgevoerde onderzoeken kan worden geconcludeerd dat:

- enkele stoffen in de TGG de maximale waarde bodemklasse industrie overschrijden;*
- de verspreiding van mobiele stoffen uit de TGG zich beperkt tot het ondiepe grondwater direct onder de Westelijke- en Zuidelijke zeedijk Perkpolder en direct naast de kwelsloot (aan de dijkzijde);*
- er ter plaatse van en in de nabije omgeving van de Koppeldijk geen nieuwe bodemverontreiniging is aangetroffen en hier ook geen sprake is van verspreidingsrisico's;*
- de bovenstroomse kwelsloot hogere concentraties aan stoffen bevat dan de kwelsloten bij de westelijke- en zuidelijke zeedijken Perkpolder, door de verdunning met kwelwater via de kwelfilters;*
- het kwelsysteem functioneert als beheersmaatregel die de directe gevolgen beperkt;*
- er geen beïnvloeding van de zoetwaterbel is;*
- er geen beïnvloeding van de naastgelegen landbouwgronden is;*
- er geen beïnvloeding van de benedenstroomse watergang is;*
- er geen risico's zijn voor mens, plant (moestuinen en landbouw) en dier.*

De Staat is voornemens om de volgende in artikel 13 Wbb en 7 Bbk bedoelde maatregelen te continueren dan wel te treffen:

- 1. Het continueren van het bestaande kwelsysteem (de kwelfilters in combinatie met de kwelsloot). Dit kwelsysteem functioneert als beheersmaatregel en blijkt verontreiniging en de verspreiding (door verdunning) daarvan te beperken.*
- 2. Het aanbrengen van een verzamelleiding op de kwelfilters om mobiele stoffen uit de TGG direct af te kunnen vangen en af te voeren. Hiermee wordt verspreiding van verontreiniging*

zoveel als mogelijk voorkomen. Realisatie zal, na het doorlopen van benodigde vergunning trajecten, plaatsvinden in 2024.

[...]

4.1 Continuering huidig kwelsysteem en monitoring

De uitwerking van deze beheersmaatregel staat in (Royal Haskoning DHV, 2022-Fase 2) en de effecten in (RIVM, 2022).

Aan de polderzijde van de Westelijke dijk en de Zuidelijke dijk is tijdens de aanleg van het project Natuurcompensatie Perkpolder (2014 en 2015) al een kwelsloot aangelegd en voor de bescherming van de zoetwaterbel ook verticale kwelfilters. Uitgeloogde stoffen in het ondiepe grondwater worden afgevoerd via de kwelsloot. Uitgeloogde stoffen in het diepe grondwater worden afgevangen door de kwelfilters. Uit het grondwatermodel (Royal Haskoning DHV, 2022-Fase 0-C, pp. 27-30) blijkt dat er sprake is van:

- een gemiddeld 90-voudige verdunning van het grondwater in de Westelijke kwelsloot door oppervlaktewater;
- een gemiddeld een 120-voudige verdunning van het kwelwater in de Zuidelijke kwelsloot door oppervlaktewater

Het huidige kwelsysteem bij de Westelijke- en Zuidelijke dijk functioneert hiermee als afvang van het kwelwater ter bescherming van de zoetwaterbel en tevens als beheersmaatregel in de zin van artikel 13 Wbb, omdat de directe gevolgen voor de receptoren worden beperkt.

[...]

4.2 Draineren: aanleg verzamelleiding verticale kwelfilters

4.2.1 Omschrijving maatregel

De huidige beheersmaatregel van kwelsloot met kwelfilters zal worden aangevuld met de aanleg van een verzamelleiding op de kwelfilters om zo een verdere reductie van uitgeloogde stoffen in het oppervlaktewater te bewerkstelligen.

De bestaande kwelfilters lozen via kwelputten op de kwelsloot. Door de kwelputten met elkaar te verbinden door een verzamelleiding en deze te lozen op de Westerschelde kan er geen beïnvloeding van het oppervlaktewater en omgeving plaatsvinden. De verzamelleiding wordt bemaald en zal circa 400 m³/dag lozen op de Westerschelde. Volledige omschrijving in paragraaf 3.4 (Royal Haskoning DHV, 2022-Fase 2, pp. 10-14)."

Relevante passages uit de laatste monitoring rapportage (2022) van Deltares

3.14. De meest recente gepubliceerde rapportage over de dijk is de *Monitoring Perkpolder Jaarrapportage 2022* van Deltares. Hierin staat onder meer:

"5 Resultaten periodieke monitoring 2022

[...]

5.4 Conclusie

Uit de TGG logend materiaal is -net als in voorgaande jaren- aangetoond onder de dijk, en naast de dijk en -bij de zuidelijke dijk- in de kwelsloot. Het betreft hier voornamelijk het aantonen van uit de TGG afkomstig bromide, dat als gidsstof fungeert. Deze stof leidt (in deze omgeving) niet tot een verslechterde situatie. Buiten de kwelsloot wordt geen invloed

van de TGG gemeten.

Dit jaar is voor het eerst een verhoging van arseen te zien in de kwelsloot en in het buitendijks natuurgebied. Dit arseen wordt gemobiliseerd door grondwaterprocessen als gevolg van de ingreep in het gebied. Of TGG daarvoor verantwoordelijk is, vereist een nadere analyse. Van de overige stoffen zijn de waardes vergelijkbaar met eerdere waarden: enige beïnvloeding is zichtbaar direct in de buurt van de TGG.

PFAS in het oppervlaktewater is afkomstig van opwellend zeewater en de bron is dus (indirect) de Schelde. In het grondwater onder de TGG kan (een combinatie van) zowel de TGG als de Westerschelde de bron zijn.

[...]

6 Grasbekledingsonderzoek

[...]

6.4 Conclusie

[...]

Er zijn geen bijzonderheden in de dijkvegetatie aangetroffen die duiden op een negatieve invloed van de thermisch gereinigde grond in de kern van de dijk.

[...]

7. Resultaten aanvullende onderzoek

[...]

7.1.3 Conclusie

Uit het uitgevoerde onderzoek naar de waterstand op locaties waar TGG is toegepast blijkt dat de TGG op veel plekken aan de onderkant onder water staat. De getijbeweging in die onderkant is echter beperkt, waardoor dit grensvlak niet 2 maal per dag geïnundeerd wordt. Waar bij de ondiepe meetlocaties geen effect van het getij wordt gezien wordt dat bij de diepere locaties wel waargenomen. De observatie is van belang omdat juist waar de TGG gedeeltelijk in het water staat meer uitloging van daarin aanwezige stoffen zal plaatsvinden.

[...]

8 Aanbevelingen

Deze rapportage beschrijft de resultaten van de monitoring in 2022. Deze kunnen niet los worden gezien van eerdere metingen, en daarom worden die in de resultaten waar mogelijk meegenomen. In de Eindrapportage (2024) wordt een trendrapportage opgenomen waarin uitgebreider ingegaan op de verschillende trends die waargenomen worden in het gebied rondom de nieuwe zeedijk bij Perkpolder.

In 2023 is het laatste reguliere monitoringsjaar, en in 2024 is een ingreep gepland, met sterke effecten op de hydrologie. De aanbevelingen richten zich dan ook op de periode tot de ingreep en de periode daarna.

- De ontwikkeling van de grasmat is positief, maar het is belangrijk om de ontwikkeling te blijven monitoren in 2023. Het maaibeheer en vermindering van bestrijdingsmiddelen biedt kansen om tot een hogere biodiversiteit en daarmee ook robuustere grasbekleding te komen*
- Het is belangrijk vinger aan de pols te houden langs de gehele zuidelijke dijk. Hier worden verhoogde waardes in het oppervlaktewater aangetroffen van bromide, wat wijst op beïnvloeding (hoewel deze stof op zichzelf in deze omgeving niet verstorend is). Datzelfde geldt voor de stijgend bromide-chloride verhouding langs de westelijke*

dijk in het grondwater.

- *Arseengehaltes langs de kwelsloot, maar ook (en daaraan niet volledig te relateren) waarden benedenstrooms kunnen gelinkt zijn aan de ingreep en mogelijk aan uitloging uit de TGG. Het is van belang om hier het mechanisme voor helder te krijgen. Daarvoor worden de volgende aanbevelingen gedaan:*

- o Om onderscheid te maken tussen effecten van mobilisatie als gevolg van de TGG en mobilisatie als gevolg van de (rest van de effecten van) de ingreep kan ook gemonitord worden langs de oostelijke zijde van de zuidelijke dijk. Daar is immers geen TGG toegepast (maar wel extractief gereinigd zand). Er is al een meetpunt aanwezig met peilfilters op 2 dieptes (BiO).*

- o Om het effect van arseen goed in beeld te krijgen kan analyse van het poriewater, en een uitbreiding van het reguliere monitoringspakket met ijzer, bijdragen. Geadviseerd wordt beide in de monitoring mee te nemen.*

- *Gezien de trend van verhoogde waarden van arseen op diverse locaties is het van belang de monitoring ook na de ingreep door te zetten. Het meetnet kan daarvoor als basis dienen. Het aantal analyses kan worden teruggebracht om te focussen op die stoffen die daadwerkelijk worden aangetroffen. Het gaat dan met name om zware metalen."*



Figuur 5: Deltares Jaarrapportage 2022, p. 27.
Kaart met meetlocaties met namen van meettraaien.

4. Het geschil

4.1. [REDACTED] c.s. vordert – samengevat – het volgende:

1. te verklaren voor recht dat:
 - a. de Staat jegens eisers onrechtmatig heeft gehandeld en nog steeds onrechtmatig handelt gezien artikelen 6:162 van het Burgerlijk Wetboek (BW) en/of 6:174 BW en/of 1a Woningwet en/of 7, 35 en 63 Bbk en/of 13 Wbb en/of 5:37 BW en/of artikel 21 van de Grondwet (GW) en/of de artikelen 2 en 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) door, respectievelijk:
 1. het in 2014-2016 laten aanleggen van dijken, bestaande uit stoffen die niet voldoen aan de Wbb en het Bbk, waaronder artikel 63 en 35 Bbk doordat de gebruikte stoffen/grond materialen de maximale industrieklasssewaarden overschrijden en dus wettelijk niet zijn toegestaan;
 2. het in strijd met artikel 13 Wbb en 7 Bbk laten aanleggen van die dijken, terwijl de Staat wist dat of redelijkerwijs moest vermoeden dat die stoffen schade zouden kunnen opleveren, aan mens, dier en ecologie, zonder preventieve of isolerende maatregelen en zonder controles/monsternemingen;
 3. in strijd met de zorgplichten van 13 Wbb en 7 Bbk en 21 GW en 8 EVRM de situatie van de dijken niet ongedaan te maken tot een rechtmatige toestand door verwijderen en vervanging met correcte grond, terwijl er ook onvoldoende preventieve/beperkende/tijdelijke maatregelen zijn genomen, ondanks wetenschap van de Staat op grond van o.a. onderzoek van Deltares dat de gebruikte grond de maximale industriewaarden overschreden;
 4. in aanvulling op het onder 3. gevorderde, zonder waarschuwing en adequate berichtgeving aan omwonenden, recreanten en bezoekers, o.a. voor recreatief en agrarisch gebruik;
 - b. de Staat schadeplichtig is voor de door eisers 1, 2 en 3 geleden en te lijden schade, en de kosten en maatregelen ter voorkoming van dreigende schade die verband houdt met:
 - beschadiging van de kwaliteit van het oppervlaktewater en grondwater, waaronder de zoetwaterbel in het gebied;
 - beschadiging van de ecologische werkomgeving en het milieu;
 - het moeten uitwijken naar andere waterbronnen voor veedrenking en bevoeiing van gewassen;
 - beschadiging van gewassen en/of lagere economische opbrengsten;
 - de onzekerheid ten aanzien van toekomstige duurzame agrarische bedrijfsvoering;
 - immateriële schade;
 - het als gevolg van aanhoudende verontreiniging moeten staken van agrarische activiteit;
 - waardevermindering van de grond en opstallen;
 - claims van derden;
 - kosten inzake het vaststellen van aansprakelijkheid, aard en omvang van schade en buitengerechtelijk verhaal;
 - wettelijke rente,met verwijzing van deze zaak naar de schadestaatprocedure.

-
- II. de Staat te veroordelen om de onder 3. genoemde maatregelen te treffen binnen twee weken na het vonnis;
 - III. de Staat te veroordelen om binnen vier maanden na betekening van het vonnis de dijken te verwijderen en veilige dijken aan te leggen die voldoen aan de regelgeving;
 - IV. de Staat te veroordelen om alle sloten die naast de dijk liggen te verwijderen, en met die sloten in contact staande oppervlaktewateren/watergangen alsmede oevers, grond, waterstromen te saneren;
 - V. de Staat te veroordelen tot betaling van de deskundigenkosten van € 7.260,00;
 - VI. de Staat te veroordelen in de proceskosten.

4.2. Ter zitting heeft ■■■ c.s. een eerdere vordering I. a onder 5 die zag op het (niet) houden van toezicht op de leverancier van de TGG ingetrokken.

4.3. ■■■ c.s. legt aan deze vorderingen – samengevat – ten grondslag dat de Staat handelt en heeft gehandeld in strijd met wettelijke en ongeschreven zorgplichten. De Staat is daarom aansprakelijk op grond van artikel 6:162 BW, 6:174 BW, artikel 1a Woningwet en artikel 5:3 BW, in combinatie met de artikelen 13 Wbb, 7 Bbk, 35 Bbk, 63 Bbk en de artikelen 21 GW en 2 en 8 EVRM, aldus ■■■ c.s.

4.4. Het handelen in strijd met die zorgplichten kan de Staat in de eerste plaats als een onrechtmatige daad worden toegerekend, omdat hij niet alleen opdrachtgever was van de bouw van de dijk, maar ook de eigenaar en in brede zin is belast met de zorg voor de veiligheid van zeedijken. De Staat was er bovendien voor de bouw van de dijk al van op de hoogte dat de toegepaste TGG niet aan de industriewaarden voldeed en dat dat risico's met zich mee bracht. De Staat had daar op zijn minst van op de hoogte moeten zijn, aldus ■■■ c.s. Maar ook los van de kennis die de Staat had over de TGG, is hij tekortgeschoten in zijn zorgplichten door onvoldoende toezicht te houden en door af te zien van het nemen van maatregelen om de verontreiniging te voorkomen, beperken en ongedaan te maken.

4.5. De Staat is tevens aansprakelijk voor de door eisers 1, 2 en 3 geleden schade op grond van artikel 6:174 BW. De Staat is als eigenaar van de dijk namelijk aansprakelijk voor gevaren die zich materialiseren als een opstal – zoals een zeedijk – niet aan de daaraan te stellen eisen voldoet. De dijk voldoet onder meer niet aan de eisen omdat er verkitting plaatsvindt, verontreiniging van de nabije bodem, verontreiniging van nabijgelegen slootwater en verontreiniging van de zoetwaterbel.

4.6. ■■■ c.s. baseert de vorderingen eveneens op artikel 1a Woningwet, omdat de Staat als eigenaar van een bouwwerk moet voorkomen dat dit bouwwerk een gevaar voor de gezondheid oplevert. De Staat heeft geen doeltreffende maatregelen getroffen om gevaar voor ■■■ c.s. en andere omwonenden te voorkomen, aldus ■■■ c.s. De toestand van de dijk is tevens in strijd met het verbod op het toebrengen van hinder aan naburige erven zoals bepaald in artikel 5:37 BW. Die door de Staat veroorzaakte hinder bestaat volgens ■■■ c.s. uit de aanwezigheid in de bodem, de oppervlaktewateren en het grondwater van

verontreinigde stoffen en de verspreiding daarvan naar de percelen van eisers 1, 2 en 3 en het door hen gebruikte water.

4.7. De Staat voert verweer.

4.8. Op de stellingen van partijen wordt hierna, voor zover van belang, nader ingegaan.

5. De beoordeling

Eigen belangen? De Stichting is niet-ontvankelijk in haar vorderingen

5.1. Uit artikel 3:303 BW volgt dat een (rechts)persoon uitsluitend een eis kan instellen bij de civiele rechter als hij een voldoende eigen, persoonlijk, belang heeft bij de eis. Op grond van artikel 3:305a BW² mag een stichting of vereniging met volledige rechtsbevoegdheid ook een eis instellen die strekt tot de bescherming van algemene belangen of de collectieve belangen van andere personen, voor zover die stichting of vereniging op grond van haar statutaire doelstelling de bescherming van deze algemene of collectieve belangen behartigt. Daarbij geldt wel de voorwaarde dat de rechtspersoon in kwestie zijn eis pas aan de rechter kan voorleggen als hij, in de gegeven omstandigheden, voldoende heeft getracht om door overleg met de gedaagde partij te bereiken dat aan zijn eisen wordt tegemoetgekomen (lid 2). Verder geldt er een aantal procedurele vereisten, waaronder het vereiste om de dagvaarding – op straffe van nietigheid – binnen twee dagen na uitbrengen in het daarvoor bestemde register in te schrijven (1018c lid 2 Rv).

5.2. De Stichting heeft zich, onder verwijzing naar haar statuten, aanvankelijk op het standpunt gesteld op te komen voor een collectief belang, maar heeft naar aanleiding van het verweer van de Staat over de procedurele vereisten en vragen van de rechtbank tijdens de mondelinge behandeling verduidelijkt dat zij alleen opkomt voor haar eigen belang en dat zij niet heeft beoogd een collectieve vordering aanhangig te maken. Tussen partijen is niet in geschil dat de Stichting zelf geen grond of een ander (vermogens)rechtelijk te beschermen belang in de omgeving van de zeedijk heeft. Anders dan de Stichting heeft gesteld, kan het eigen belang van de Stichting niet voortvloeien uit haar statutaire doelstelling, zijnde de bescherming van het milieu en de leefomgeving in de Perkpolder. Indien de Stichting wel voor een dergelijk algemeen belang wenst op te komen, is zij aangewezen op de rechtsingang die artikel 3:305a BW biedt (in welk geval zij niet aan de bijbehorende procedurele vereisten zou hebben voldaan). De rechtbank zal, gelet op de stellingen die aanvankelijk in de dagvaarding zijn ingenomen, de Stichting niet-ontvankelijk in haar vorderingen verklaren.

Eigen belang eisers 1, 2 en 3? De vordering 1.a. onder 4 wordt afgewezen

5.3. De Staat heeft onvoldoende weersproken dat eisers 1, 2 en 3 wél beschikken over een eigen belang voor zover zij opkomen tegen de mogelijke verontreiniging van de bij hen in gebruik zijnde agrarische grond. Met vordering 1.a onder 4 wordt echter beoogd dat voor recht wordt verklaard dat de Staat onrechtmatig heeft gehandeld door omwonenden, recreanten en bezoekers sinds 2016 tot heden niet te waarschuwen middels toereikende

² Gelet op het gestelde voortdurende onrechtmatige handelen van de Staat, is artikel 3:305a (nieuw) BW van toepassing, zoals dit luidt sinds 1 januari 2020.

1 mei 2024

berichtgeving en waarschuwborden voor gevaren die aan de TGG verbonden zijn. Eisers 1, 2 en 3 hebben onvoldoende toegelicht welk belang zij bij deze vordering hebben. Bij vordering I onder a 4 ontbreekt het dus ook eisers 1, 2 en 3 aan een eigen belang. Die vordering zal daarom worden afgewezen.

Geen bevoegdheid voor zover de vorderingen zijn gebaseerd op schending van zorgplichten Wbb en Bbk

5.4. Volgens vaste rechtspraak geldt dat een partij niet de gang naar de burgerlijke rechter kan maken wanneer er een met voldoende procedurele waarborgen omklede bestuursrechtelijke procedure open staat of heeft gestaan.³

5.5. Eisers 1, 2 en 3 vorderen in de dagvaarding een verklaring voor recht dat de Staat in strijd met onder meer de zorgplichten uit artikelen 13 Wbb en 7 Bbk heeft gehandeld door de zeedijk aan te leggen, terwijl de Staat wist of redelijkerwijs moest vermoeden dat de te gebruiken stof (TGG) schade zou kunnen opleveren voor het milieu, de gezondheid, de biodiversiteit, de leefbaarheid van het gebied en/of de bedrijfsbelangen van de aldaar gevestigde agrariërs. De rechtbank is echter niet bevoegd om over deze vordering, voor zover gegrond op genoemde zorgplichten, te beslissen omdat voor eisers 1, 2 en 3 een met voldoende procedurele waarborgen omklede bestuursrechtelijke rechtsgang heeft opengestaan (en is gevolgd). De rechtbank licht dit als volgt toe.

5.6. Aan het handhavingsverzoek in de handhavingprocedure, omschreven in randnummers 3.6 e.v., hebben eisers 1, 2 en 3 net als in deze procedure schending van de zorgplichten uit artikelen 13 Wbb en 7 Bbk ten grondslag gelegd. Op die grondslag hebben zij in de handhavingprocedure maatregelen gevorderd die vergelijkbaar zijn met de vorderingen onder II-IV in de dagvaarding.

5.7. De handhavingprocedure heeft geresulteerd in de uitspraak van de Afdeling van 7 juni 2023. De Afdeling heeft het handhavingsverzoek alsnog afgewezen. Daarbij heeft de Afdeling overwogen dat de Staat de artikelen 13 Wbb en 7 Bbk niet heeft overtreden, omdat hij niet redelijkerwijs had kunnen weten dat door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen voor een oppervlaktewaterlichaam zouden ontstaan of zouden kunnen ontstaan. De Staat is daarmee geen normadressaat van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 13 Wbb en 7 Bbk en de Staat kan dan ook niet [op die grondslag, rb] verplicht worden om de gevolgen te voorkomen of te beperken.⁴

5.8. Hetgeen eisers 1, 2 en 3 in deze procedure over ‘wetenschap’ van de Staat over de toepassing van TGG in de zeedijk (hierna: ‘wetenschap van de Staat’) hebben aangevoerd is ook bij de Afdeling in laatstgenoemde uitspraak aan de orde gekomen. Gelet op het oordeel van de Afdeling dat de Staat niet redelijkerwijs heeft kunnen weten dat door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen voor een oppervlaktewaterlichaam zouden ontstaan of zouden kunnen ontstaan, ziet de rechtbank uit doelmatig oogpunt (formele rechtskracht) geen ruimte voor een eigen beoordeling van de stellingen van eisers 1, 2 en 3 over de wetenschap van de Staat en daaruit voortvloeiende aansprakelijkheid op andere grondslagen, bijvoorbeeld de

³ ECLI:NL:HR:1915:AG1773. Guldemond/Noordwijkerhout en ECLI:HR:1977:AC6111. Plassenschap Loosdrecht

⁴ ECLI:NL:RVS:2023:2221; r.o. 10.6-7

schending van een ongeschreven zorgvuldigheidsnorm. De rechtbank komt dus niet toe aan een beoordeling van de stellingen van eisers 1, 2 en 3 over wetenschap bij de Staat.

5.9. Eisers 1, 2 en 3 hebben verder nog gesteld dat de Staat in strijd handelt met artikel 35 en 63 Bbk en artikel 1a Woningwet, maar ook hier geldt dat voor zover sprake is van een overtreding van deze bepalingen, daartegen een met voldoende waarborgen omklede bestuursrechtelijke rechtsgang open heeft gestaan⁵ of staat. In dit verband hebben eisers 1, 2 en 3 op de mondelinge behandeling medegedeeld dat zij in december 2023 een nieuw handhavingsverzoek op grond van artikel 63 en 65 Bbk hebben gedaan bij de gemeente Hulst. Daarmee zijn eisers 1, 2 en 3 evenmin ontvankelijk voor zover zij hun vorderingen gronden op de artikelen 35 en 63 Bbk.

5.10. Voor deze civielrechtelijke procedure betekent dit dat eisers 1, 2 en 3 niet-ontvankelijk zijn in de vordering onder I. onder a, voor zover die vordering gegrond is op de zorgplichten in artikelen 13 Wbb en 7, 63 en 65 Bbk, alsmede de op die grondslagen gebaseerde vorderingen onder I. 1 t/m 3, I onder b, II, III en IV.

Wat beoordeelt de rechtbank wel?

5.11. Het voorgaande leidt, resumerend, tot de conclusie dat de rechtbank in deze procedure slechts kan beoordelen of zij de gevorderde verklaring voor recht onder I.a., op grond van artikel 6:162 (voor zover **niet** gebaseerd op schending van de zorgplichten uit de Wbb en Bbk en/of wetenschap van de Staat), 6:174 en 5:37 BW kan toewijzen en of de Staat schadeplichtig is althans gehouden is om (aanvullende) maatregelen te nemen om schade bij eisers 1, 2 en 3 te voorkomen (vorderingen I. a. en onder 3 ten dele en I.b). De rechtbank zal hierna eerst het beroep van eisers 1, 2 en 3 op artikel 6:174 BW beoordelen, en daarna ingaan op artikel 6:162 en 5:37 BW.

Artikel 6:174 BW: geen gebrekkig opstal, waarbij het gevaar zich heeft verwezenlijkt

5.12. Artikel 6:174 BW bepaalt dat de bezitter van een opstal die niet voldoet aan de eisen die men daaraan in de gegeven omstandigheden mag stellen, en daardoor gevaar voor personen of zaken oplevert, aansprakelijk is wanneer dit gevaar zich verwezenlijkt. Bij waterstaatswerken rust die aansprakelijkheid op het overheidslichaam dat moet zorgen dat het waterstaatslichaam in goede staat verkeert. Of de opstal voldoet aan de objectieve eisen die men daaraan in de gegeven omstandigheden mag stellen, hangt mede af van het te verwachten gebruik en de bestemming van de opstal, de kans op verwezenlijking van het gevaar voor personen of zaken en welke onderhouds- en veiligheidsmaatregelen mogelijk en redelijkerwijs te vergen zijn (ECLI:NL:HR:2010:BN:6236, NJ 2012/155, *Wilnis*).

5.13. In dit geval is onbetwist dat de zeedijk een opstal is zoals bedoeld in artikel 6:174 BW en dat de Staat de partij is die in beginsel aan te spreken is op eventuele gebrekkigheid. De rechtbank komt op grond van het dossier en van wat partijen ter zitting hebben aangevoerd tot het oordeel dat niet is komen vast te staan dat de zeedijk zodanig gebrekkig is dat deze daarvoor gevaar oplevert voor eisers 1, 2 en 3 en dat dit gevaar zich verwezenlijkt heeft. De rechtbank licht dit als volgt toe.

⁵ Zie ook ECLI:NL:RVS:2023:2221: r.o. 8.1. over artikelen 35 en 65 Bbk

5.14. De bewijslast van de gebrekkigheid van de dijk en (de verwezenlijking van) het daarmee gepaard gaande gevaar voor eisers ligt bij eisers 1, 2 en 3. Zij zullen dus concrete feiten moeten stellen over het gebruik en de bestemming van het opstal, over de kans op verwezenlijking van het gevaar voor henzelf en welke onderhouds- en veiligheidsmaatregelen in verband met dat gevaar mogelijk en redelijkerwijs te vergen zijn.

5.15. Vast staat dat eisers 2 en 3 agrarische gronden hebben die westelijk aan de kwelsloot dan wel zuidelijk aan de zeedijk grenzen en dat hun sloten c.q. drainagesystemen uitmonden op deze kwelsloot. Eiser 1 heeft geen gronden die aan de zeedijk of aan de kwelsloot grenzen. De gronden die hij gebruikt zijn westelijk op grotere afstand van de zeedijk gelegen. Verder beschikken eisers 1, 2 en 3 over vergunde waterputten, op afstand ten westen van de zeedijk gelegen, die zij gebruiken voor het aftappen van grondwater voor de beregening van hun gronden, danwel voor het drenken van vee (eiser 1). Volgens eisers bestaat het gevaar er in dat verontreinigde stoffen vanuit de westelijke en zuidelijke zeedijk via grond- en oppervlaktewateren en/of via de kwelvoorziening hun agrarische gronden bereiken en dat die het zoete grondwater in de grondwaterputten aantasten. Verder dreigt voor de dieren van eiser 1 gevaar, omdat hij ze voert met maaigras van de zeedijk, dat mogelijk verontreinigd is. De rechtbank zal haar beoordeling toespitsen op deze door eisers gestelde gevaren.

5.16. Eisers hebben ook nog stellingen ingenomen over gevaren verband houdend met elders gelegen zeedijkdelen, zoals de noordelijk gelegen Koppeldijk, de dijk bij de Mariapolder en over gevaren op doorbraak van de zeedijk. Deze stellingen passeert de rechtbank omdat eisers hierbij niet (voldoende) concreet hebben onderbouwd dat sprake is van een concreet (voor hen) geldend gevaar.

5.17. Eisers 1, 2 en 3 baseren hun stellingen in hoofdzaak op het rapport van Edelman en op de resultaten van de jaarrapportage 2022 van Deltares. De stellingen van eisers 1, 2, en 3 laten zich als volgt samenvatten:

- voor een monitoringprogramma geldt als voorwaarde dat voldoende zekerheid bestaat over de mogelijke verspreidingsroutes van de verontreinigende stoffen vanuit de bron van verontreiniging. De monitoring moet immers op het juiste pad plaatsvinden, ruim voordat de verontreinigde stoffen het kwetsbare object zoals de zoetwaterbel bereiken;
- niet is aangetoond dat de kwelsloot- of kwelvoorziening het merendeel van het verontreinigde grondwater opvangt en werkt als een waterdichte afscheiding naar de achterliggende percelen van eisers;
- uit de metingen van Deltares volgt dat verontreinigingen ook in en voorbij de kwelsloot zijn aangetroffen;
- ter zitting heeft eiser 3 nog nader toegelicht dat bij hoogwater verontreinigd oppervlaktewater uit de kwelsloot terugstroomt naar de agrarische gronden van eisers 2 en 3;
- de grasbedekking van de dijken is van slechte kwaliteit.

5.18. De Staat heeft gemotiveerd betoogd dat de zeedijk niet gebrekkig is en geen gevaar oplevert voor eisers 1, 2 en 3 of hun zaken, laat staan dat dit gevaar zich heeft verwezenlijkt, zoals artikel 6:174 BW voorschrijft. Zij beroepen zich daarbij onder meer op hun Plan van aanpak en de jaarrapportage 2022 van Deltares.

5.19. Bij de beoordeling stelt de rechtbank het volgende voorop. De Staat heeft Deltares opdracht gegeven om verkennend onderzoek te doen naar de in zeedijk Perkpolder toegepaste TGG. In het rapport van Deltares van 27 mei 2016 wordt geadviseerd om nader onderzoek naar de zeedijk te doen, waarbij door monitoring moet worden onderzocht of de in de zeedijk toegepaste TGG effect heeft op de kwaliteit van het milieu in de omgeving van de zeedijk. Tussen partijen is niet in geschil dat de Staat dit advies ook heeft opgevolgd. Daarnaast heeft de Staat het RIVM verzocht om onderzoek te doen naar, onder andere, de effecten van de in de zeedijk toegepaste TGG op mensen, milieu en landbouw. Uit het rapport van het RIVM van juni 2018 volgt, voor zover relevant, dat het vanwege de aangebrachte leeflaag van klei onwaarschijnlijk is dat het vee of gewassen in direct contact komen met TGG. De kwaliteit van de leeflaag voldoet voor landbouwkundig gebruik en als beweide grasland. Met betrekking tot het oppervlaktewater in de kwelsloot constateert het RIVM dat dit water brak is, en daarmee niet geschikt is voor landbouwgebruik. Verder adviseert het RIVM om voor de beoordeling van de kwaliteit van het oppervlaktewater, de ecologische risico's en de mate van uitloging het bestaande monitoringprogramma langdurig voort te zetten. Als tracer voor de uitloging kan daarbij gebruik worden gemaakt van de stof bromide. Deze stof heeft namelijk een verhoogde concentratie in de TGG en in het grondwater direct onder de dijk. Bovendien is deze stof mobiel en één van de eerste stoffen die zal uitlogen.

5.20. Tussen partijen is verder niet in geschil dat Deltares de monitoring in de periode 2017-2019 heeft doorgezet. In het eindrapport van 19 april 2019 staat, samengevat, dat er nog geen sterke trends zijn waargenomen, maar wel verhoogde waarden zijn aangetroffen van milieuvreemde stoffen zoals arseen in het grondwater in het gebied direct onder de dijk. Specifiek met betrekking tot het landbouwgebied naast de dijk constateert Deltares dat geen verspreiding van stoffen uit de TGG naar het landgebouwgebied is aangetroffen. Een dergelijke verspreiding is volgens Deltares ook niet waarschijnlijk, omdat in het verleden een kwelvoorziening is aangebracht om te garanderen dat zout grondwater niet in het landbouwgebied terecht komt. Het zoute grondwater onder de dijk mengt zich niet met het zoete grondwater in de ondergrond van het landbouwgebied. De verspreiding van stoffen afkomstig uit de TGG is dan ook beperkt tot de kwelsloot, aldus nog steeds Deltares.

5.21. De Staat heeft, gelet op de bevindingen van Deltares, besloten om de monitoring uit voorzorg door te zetten. Het meerjarig monitoringprogramma is gestart in 2020 waarbij de waterbodem van de kwelsloot, het grondwater in de directe omgeving van de dijk, de grasbekleding en het oppervlaktewater (de kwelsloot en het buitendijks natuurgebied) periodiek worden gemonitord. Het huidige monitoringprogramma duurt tot 2024. In 2021 is het meetnet uitgebreid met extra peilfilters zodat over 7 raaien het grondwater en oppervlaktewater in de directe omgeving van de dijk kan worden gemonitord.

5.22. Uit de jaarrapportage 2022 volgt dat aan de hand van een verhoogd bromide-gehalte, en een verhoogde bromide-chloride verhouding, kan worden vastgesteld dat het grondwater direct onder de TGG en in de peilbuis direct naast de kwelsloot (aan de dijkzijde) wordt beïnvloed door TGG. Langs de westelijke dijk is een trend te zien van steeds hogere bromide-chloride gehalten onder de TGG. Het binnendijkse oppervlaktewater bij de locaties van de westelijke dijk (de kwelsloten) wordt niet of beperkt beïnvloed door TGG, wat te zien is aan een slechts licht verhoogde bromide-chloride verhouding ten opzichte van zeewater. Langs de zuidelijke dijk is in het oppervlaktewater een beïnvloeding zichtbaar die niet hoger is dan voorgaande jaren. Verder worden in 2022 voor het eerst

structureel verhoogde arseenconcentraties in het oppervlaktewater gemeten. Mogelijk zijn deze direct te relateren aan de TGG, maar ze kunnen ook zijn ontstaan door de als gevolg van de aanleg van de zeedijk ontstane beroering van de grond. Deltares adviseert, voor zover relevant, dat (i) een vinger aan de pols wordt gehouden langs de zuidelijke en westelijke dijk; (ii) onderzoek te doen naar het mechanisme achter de toegenomen arseengehaltes langs de kwelsloot en (iii) de monitoring ook na 2024 voort te zetten. Verder concludeert Deltares naar aanleiding van een grasbedekkingsonderzoek dat er geen bijzonderheden in de dijkvegetatie zijn aangetroffen die duiden op een negatieve invloed van de thermisch gereinigde grond in de kern van de dijk.

5.23. RHK heeft in 2022 in opdracht van de Staat nader onderzoek gedaan naar de grondwaterstromen en het kwelsysteem in het gebied. De bevindingen zijn neergelegd in het Milieurendementsonderzoek TGG Perkpolder van 28 april 2022 (zie ook randnummer 3.12). RHK concludeert dat de aanwezige kwelfilters de druk in het eerste watervoerend pakket verlagen en zout kwelwater afvangen. Het diepere grondwater in de omgeving van de waterkering stroomt naar de kwelfilters toe. Hierdoor wordt de zoetwaterlens beschermd. Indien de kwelfilters (tijdelijk) worden uitgezet volgt het grondwater de baan naar de dichtstbijzijnde kwelsloot. Volgens RHK is er geen verspreidingsmogelijkheid van de verontreiniging uit de TGG naar de zoetwaterlens achter de kwelsloot. Het verontreinigde grondwater uit de dijk wordt door de aanwezige kweldruk altijd afgevangen door de kwel sloten en/of kwelfilters en kan de zoetwaterlens niet bereiken. Uit Figuur 2, 'Stroomrichting huidig oppervlaktewatersysteem' in de rapportage van RHK van 28 april 2022, p. 16 (zie screenshot in randnummer 3.12.) kan verder de conclusie worden getrokken dat de stroomrichting van het oppervlaktewater loopt vanaf de percelen van eisers naar de kwelsloot.

5.24. In het op 30 juni 2022 opgestelde 'Plan van aanpak' staat (zie ook randnummer 3.13) dat de Staat voornemens om de volgende in artikel 13 Wbb en 7 Bbk bedoelde maatregelen te continueren dan wel te treffen:

1. Het continueren van het bestaande kwelsysteem (de kwelfilters in combinatie met de kwelsloot). Dit kwelsysteem functioneert als beheersmaatregel en blijkt verontreiniging en de verspreiding (door verdunning) daarvan te beperken.
2. Het aanbrengen van een verzamelleiding op de kwelfilters om mobiele stoffen uit de TGG direct af te kunnen vangen en af te voeren (de z.g. drainagemaatregel met verzamelleiding). Hiermee wordt verspreiding van verontreiniging zoveel als mogelijk voorkomen. Realisatie zal, na het doorlopen van benodigde vergunning trajecten, plaatsvinden in 2024.

5.25. Gevraagd naar de status van het Plan van aanpak heeft de Staat ter zitting bevestigd dat dit Plan van aanpak nog steeds 'staat als een huis'. De drainagemaatregel met verzamelleiding wordt voorgelegd aan de gemeente Hulst en de Provincie Zeeland. Naar verwachting wordt in 2025 een aanvang gemaakt met deze drainagemaatregel.

5.26. Ter zitting heeft een onderzoeker van Deltares nog een nadere toelichting gegeven op de resultaten in de Jaarrapportage 2022 en vragen van de rechtbank en van eisers beantwoord.

5.27. Op grond van genoemde onderzoeken en het onderzoek ter zitting stelt de rechtbank vast dat met het periodieke monitoringprogramma van Deltares voldoende

zekerheid bestaat over de mogelijke verspreidingsroutes van de verontreinigende stoffen vanuit de bron van verontreiniging. Ter zitting heeft Deltares toegelicht dat er over een inmiddels uitgebreid aantal raaien in de westelijke en zuidelijk dijk wordt gemeten. De eerste peilfilters zitten in de dijk onder de TGG. Daarna zitten er peilfilters voor de kwelsloot. Er zitten vervolgens ook peilfilters voorbij de kwelsloot, buiten de dijkgebieden. Uit deze filters worden drie keer per jaar zowel van de grond als van het oppervlaktewater monsters genomen. Daarnaast wordt er eens per jaar een monster van de bodem van de kwelsloot genomen en wordt het water in het vijvertje en het buitendijks natuurgebied gemonitord. Tenslotte wordt ook gemonitord of en hoe vaak de TGG het grondwater raakt (zie verder ook randnummer 3.14: meetraaien zoals die zijn weergegeven in Figuur 5: Deltares Jaarrapportage 2022, p. 27 liggen op meerdere verspreide plekken tussen de dijk en eisers 1, 2 en 3). Enige schadelijke verontreiniging die in de richting van de gronden van eisers zou gaan, is met de periodieke monitoring, zoals opgenomen in het Plan van aanpak, snel te ontdekken. In het licht hiervan hebben eisers niet aangetoond dat het huidige monitoringsysteem ontoereikend zou zijn om gevaren af te wenden.

5.28. Anders dan eisers betogen volgt verder uit metingen van Deltares, waaronder de jaarrapportage 2022, niet dat gevaarzettende verontreinigingen ook in en voorbij de kwelsloot zijn aangetroffen. In dit verband hecht de rechtbank waarde aan de toelichting van Deltares ter zitting, namelijk dat waarden boven de streefwaarden niet duiden op ‘verontreiniging’ die gesaneerd moet worden. Deltares heeft ook toegelicht dat waar de waarden boven de interventiewaarden zijn gemeten, zoals arseen en barium, deze waarden over de tijd schommelen, maar in Zeeland ook in natuurlijke waardes vaak voorkomen en dat er (nog) geen consequenties aan kunnen worden verbonden. Daarbij is relevant dat, indien de gemeten overschrijding van de interventiewaarden inderdaad te relateren zou zijn aan de aanwezige TGG, er eerst een verhoogd bromidegehalte zou moeten zijn waargenomen. De gemeten overschrijding zou daarnaast, omdat de TGG tot op heden niet is verwijderd, geleidelijk in ernst en omvang moeten toenemen. Van een dergelijke situatie is tot op heden geen sprake.

5.29. Verder volgt uit de rapportage van RHK afdoende dat de kwelfilters en/of kwelsloten mogelijk verontreinigd grondwater opvangen en werken als een afscheiding naar de achterliggende percelen van eisers. Verontreiniging vanuit de kwelsloot naar de percelen van de eisers ligt verder niet in de rede, omdat de grondwaterstromen juist van de percelen van de eisers naar de kwelsloot toelopen. Daarnaast zal de voor 2025 voorziene drainagemaatregel met verzamelleiding extra zekerheid geven dat mobiele stoffen uit de TGG worden afgevangen en afgevoerd, waardoor verspreiding van verontreiniging zoveel als mogelijk wordt voorkomen.

5.30. Ter zitting heeft eiser 3 nog gesteld dat bij hoogwater verontreinigd oppervlaktewater uit de kwelsloot terugstroomt via zijn drainagesystemen. Namens de Staat is hierop gemotiveerd gereageerd. Een oplossing zou kunnen zijn gelegen in het aanbrengen van een terugslagklep. De vraag is in hoeverre dit noodzakelijk is, omdat eiser 3 spreekt over een moment van een uitzonderlijk hoge watersituatie. Verder heeft de Staat er op gewezen dat het Waterschap de bevoegde instantie is voor de kwaliteit van het water en de waterstand. Naar het oordeel van de rechtbank heeft eiser 3, door vooral te wijzen op de rol van hoogwater, niet voldoende concreet gemaakt dat sprake is van een dreigend gevaar veroorzaakt door een gebrekkige zeedijk.

5.31. Tenslotte weerspreken de conclusies uit het onderzoek naar de grasbedekking op de zeedijk, zoals weergegeven in de jaarrapportage 2022 van Deltares, de stellingen van eiser 1 dat die grasbedekking een reëel gevaar vormt voor verontreinigd maaivoer.

Slotsom opstalaansprakelijkheid

5.32. Gelet op de gemotiveerde weerspreking van de Staat, de onderzoeksresultaten, het Plan van aanpak en de toelichting van de Staat op de genomen en te nemen veiligheidsmaatregelen is niet komen vast te staan dat de zeedijk gebrekkig is, gevaren oplevert voor hen of hun bedrijfsvoering en dat verdergaande maatregelen moeten worden getroffen in de zin van artikel 6:174 BW.

Artikel 6:162 BW en artikel 5:37 BW

5.33. Voor zover de rechtbank in het licht van bovenstaande conclusies nog aan beoordeling op grond van artikel 6:162 en 5:37 zou toekomen, is de rechtbank van oordeel dat ook die grondslagen op dit moment niet tot vaststelling van aansprakelijkheid van de Staat kunnen leiden. Nu niet vast is komen te staan dat de dijk gebrekkig is en ook niet vast is komen te staan dat de dijk op dit moment schade toebrengt aan eisers 1, 2 en 3, is er geen grond voor aansprakelijkheid op grond van een toerekenbare onrechtmatige daad of hinder.

Artikel 2 en 8 EVRM

5.34. Eisers 1, 2 en 3 hebben de gestelde schending van mensenrechten niet althans niet voldoende concreet onderbouwd. Ook op deze grondslag kan daarom geen aansprakelijkheid van de Staat worden vastgesteld.

Slotsom

5.35. Uit het voorgaande volgt dat de vorderingen van eisers 1, 2 en 3 onder I. onder a, 3 en I. b. zullen worden afgewezen. Dat wil niet zeggen dat er in het geheel geen risico bestaat dat de verontreiniging de percelen van eisers 1, 2 en 3 bereikt, maar de Staat doet op dit moment voldoende om de risico's in kaart te brengen en te beheersen. De rechtbank heeft bij dat oordeel in ogenschouw genomen dat de Staat ook ter zitting nog heeft benadrukt de situatie ter plaatse serieus te nemen en blijvend maatregelen te zullen nemen om te voorkomen dat in de toekomst de TGG in de dijk alsnog een risico voor de omgeving zal vormen. De rechtbank overweegt in dit verband ten overvloede dat daarbij geldt dat, indien de situatie ter plaatse zich in relevante mate wijzigt, mogelijk alsnog van de Staat verdergaande voorzorgsmaatregelen kunnen worden verlangd. Voorzover daartoe een bestuursrechtelijke weg open staat op grond van de Wbb en Bbk dienen eisers die weg te volgen.

Proceskosten

5.36. ■■■■■ c.s. zal als de in het ongelijk gestelde partij in de proceskosten worden veroordeeld. De kosten aan de zijde van de Staat worden begroot op:

- griffierecht	€ 2.837,00
- salaris advocaat	€ 1.228,00 (2 punten × tarief € 614,00)
- nakosten	€ 178,00 (plus de evt. verhogen zoals genoemd in de beslissing)
- Totaal	€ 4.243,00

6. De beslissing

De rechtbank

6.1. verklaart de Stichting niet ontvankelijk in haar vorderingen,

6.2. wijst de vorderingen van ■■■■■ af,

6.3. veroordeelt ■■■■■ c.s. in de proceskosten, aan de zijde van de Staat tot op heden begroot op € 4.243,00, te betalen binnen veertien dagen na aanschrijving daartoe. Als ■■■■■ c.s. niet tijdig aan de veroordeling voldoen en het vonnis daarna wordt betekend, dan moeten ■■■■■ c.s. € 92,00 extra betalen, plus de kosten van betekening,

6.4. veroordeelt ■■■■■ c.s. in de wettelijke rente als bedoeld in artikel 6:119 BW over de proceskosten als deze niet binnen veertien dagen na aanschrijving zijn voldaan,

6.5. verklaart de proceskostenveroordeling uitvoerbaar bij voorraad.

Dit vonnis is gewezen door mr. I.A.M. Kroft, mr. M.A. Schueler en mr. J.J. Kuipers en in het openbaar uitgesproken op 1 mei 2024.

type:
coll: