



Handreiking

Zorgplicht onder artikel 13 Wet bodembescherming bij bodemverontreiniging met PFAS

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
2.	Wettelijk kader	6
2.1	Zorgplicht onder de Wbb	8
2.2	Zorgplichten onder de Omgevingswet	10
3.	Stappenplan	13
4.	Stap 1: Vaststellen of sprake is van zorgplicht	15
5.	Stap 2: Vaststellen van de 'mate van herstel'	19
6.	Stap 3: Schets en afweging van mogelijke saneringsvarianten	22
7.	Gebruikte informatie	27
8.	Bijlagen	28

1 Inleiding

PFAS en de zorgplicht bodem

Het milieubeleid van de Nederlandse overheid is gestoeld op de algemene milieuprincipes uit het stichtingsverdrag van de EU (artikel 191, verdrag betreffende de werking van de EU, Rome 1957). Deze principes zijn geïmplementeerd in een aantal artikelen in de Nederlandse wetgeving. Het gaat om artikel 13 van de Wet bodembescherming (Wbb), artikel 1.7 van de Omgevingswet (Ow) en de specifieke zorgplichten die zijn opgenomen in zowel het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) als in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Dit beleid kent 3 pijlers:

- Het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen;
- Het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden;
- Het beginsel dat de vervuiler betaalt.

Deze handreiking richt zich op de zorgplicht onder artikel 13 van de Wbb bij bodemverontreiniging met PFAS.¹

Zorgplicht bodem en overgangsrecht

Hoewel artikel 13 Wbb met de invoering van de Omgevingswet is vervallen is dit artikel door het overgangsrecht nog zeer relevant voor bodem- en grondwaterverontreiniging met PFAS (zie kader 'scope handreiking'). In hoofdstuk 2 (wettelijk kader) wordt nader ingegaan op het overgangsrecht.

Op grond van het overgangsrecht dat is geregeld in hoofdstuk 3 van de Aanvullingswet bodem Omgevingswet (Aanv. wet bodem), blijft artikel 13 Wbb van toepassing op verontreinigingen of aantastingen van de bodem die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn ontstaan. Feitelijk gaat het om verontreinigingen of aantastingen die op of ná 1 januari 1987 en vóór het in werking treden van de Ow (1 januari 2024) zijn ontstaan. Artikel 13 Wbb geldt namelijk alleen voor verontreinigingen of aantastingen die op of na 1 januari 1987 zijn ontstaan.

¹ Let op: in de vergunning kunnen voorschriften zijn opgenomen over het herstellen van de bodem.

Scope handreiking

Op 1 januari 1987 is de Wet bodembescherming in werking getreden. De Wbb maakt onderscheid tussen *historische gevallen* van bodemverontreinigingen (veroorzaakt vóór 1 januari 1987) en *nieuwe gevallen* van bodemverontreinigingen (die na 31 december 1986 zijn veroorzaakt). Het achterliggende idee is dat in beginsel men zich vanaf 1 januari 1987 bewust was (of bewust had kunnen zijn) dat een handeling of activiteit bodemverontreiniging kan veroorzaken. Voor die nieuwe gevallen kan, tot 1 januari 2024, de zorgplicht Wbb van toepassing zijn. Voor verontreinigingen ontstaan vanaf 1 januari 2024 kan de zorgplicht onder de Ow van toepassing zijn.

De meeste bodem- en grondwaterverontreinigingen met PFAS zijn veroorzaakt in de periode van 1 januari 1987 tot 1 januari 2024 en kunnen via het overgangsrecht blijven vallen onder artikel 13 Wbb (de zorgplicht bodem). In de uitvoeringspraktijk bestaat er onduidelijkheid over het hoe en wanneer toepassen van artikel 13 in het kader van dit overgangsrecht. Daarbij spelen in de praktijk twee elementen een rol:

- Onduidelijkheid in hoeverre een veroorzaakte PFAS-verontreiniging redelijkerwijs als overtreding van artikel 13 Wbb kan worden beschouwd, en,
- De beperkte mogelijkheden om PFAS op een financieel- en milieutechnisch verantwoorde manier uit het bodemsysteem te verwijderen.

Om deze reden focust de voorliggende handreiking zich op de zorgplicht bodem artikel 13 Wbb.

Artikel 13 Wbb

Artikel 13 Wbb is erop gericht dat iedereen die handelingen verricht en weet (of zou kunnen weten) dat daarmee de bodem kan worden verontreinigd of aangetast, alles doet om deze verontreiniging of aantasting te voorkomen (preventie). Indien sprake is van verontreiniging of aantasting van de bodem, dan dient iedereen die die handelingen verricht en bovendien weet (of had kunnen weten) dat daarmee de bodem kan worden verontreinigd of aangetast, alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs kunnen worden geleverd om de verontreiniging of aantasting weg te nemen. Dit artikel heeft als doel om de verontreiniging of aantasting tegen te gaan en voor zover mogelijk ongedaan te maken/te herstellen (bestrijden bij de bron). Vanuit het 'de vervuiler betaalt' principe moet diegene die de handelingen verricht de maatregelen treffen. Dit wordt de 'zorgplicht bodem' genoemd. Ook het nalaten van het treffen van maatregelen nadat bodemverontreiniging bekend is geworden kan onder zorgplicht vallen (zie pagina 9).

Artikel 13 Wbb

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 geleverd, 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.

PFAS (Poly- en perfluoralkylstoffen)

PFAS-verbindingen zijn door de mens gemaakte stoffen, waarvan sommige al bij lage concentraties risico's voor mens en milieu opleveren.

PFAS gedragen zich anders dan andere stoffen in de bodem en het watersysteem en zijn niet biologisch afbreekbaar. Door de stoffeigenschappen van PFAS moeten bestaande sanerings- en verwerkingstechnieken worden aangepast om deze stoffen succesvol uit het milieu te kunnen halen. Het verwijderen van PFAS uit de bodem is daarmee een uitdaging zowel in technische (technisch complex) als financiële (relatief kostbaar) zin.

Er zijn vele duizenden verschillende PFAS stoffen. Bij de huidige onderzoeksmethoden in grond en grondwater wordt een selectie van 30 van deze stoffen geanalyseerd. Het is aannemelijk dat als gevolg van nieuwe inzichten of verbeterde analysetechnieken in de toekomst PFAS-verontreinigingen kunnen worden aangetroffen die nu nog onder de radar blijven.

Locatiespecifieke afwegingen

De constatering dat de aanpak van PFAS technisch complex en duur is, leidt met nadruk tot twee vragen bij overheden die in de praktijk artikel 13 Wbb toepassen:

- 1) Wist de veroorzaker dat hij met PFAS een bodemverontreiniging veroorzaakte of kon hij dat redelijkerwijs vermoeden?
- 2) Wat kan het bevoegd gezag (vanuit de technische mogelijkheden, het milieurendement en de kosten geredeneerd) redelijkerwijze vragen om de vervuiling ongedaan te maken?

Hierbij gaat het met name om (punt)bronnen en niet om het diffuse voorkomen van PFAS-verontreiniging in grond en grondwater.

De beantwoording van beide bovengenoemde vragen is afhankelijk van situatiespecifieke omstandigheden en kan niet met een algemeen antwoord worden afgedaan. Het is bijvoorbeeld niet mogelijk een jaartal vast te stellen vanaf wanneer 'iedereen kennis had over de schadelijkheid voor het milieu van PFAS (stoffen)'. Maar er is bij overheden en andere betrokkenen wel behoefte aan houvast. Daarom voorziet deze handreiking in een afwegingskader, dat recht doet aan de algemene milieuprincipes zoals die ten grondslag liggen aan het milieubeleid, zonder op de stoel van het bevoegd gezag bodem te gaan zitten.

Relevante data

De datum van 1 januari 1987 heeft een belangrijke betekenis voor het bodemwerkveld. Vanaf die datum is de Wbb van kracht geworden. Bodemverontreinigingen die voor deze datum zijn ontstaan worden in de Wbb beschouwd als historische bodemverontreinigingen. Hiervoor geldt dat een functiegerichte saneringsafweging mag worden gemaakt ná het vaststellen van ernst en spoedeisendheid.

Onder de Wbb gold verder dat iemand die bodemverontreiniging veroorzaakt ná die datum wordt geconfronteerd met de 'curatieve' zorgplicht die gericht is op herstel van de veroorzaakte verontreiniging, voor zover dat redelijkerwijze kan worden gevraagd met toepassing van de best beschikbare technieken.

Benadrukt wordt dat dit de werkwijze is zoals deze onder de Wbb gold en in het kader van het overgangsrecht geldt voor PFAS-verontreinigingen ontstaan vóór 1 januari 2024.

Voor PFAS-verontreinigingen ontstaan na 1 januari 2024 geldt de Omgevingswet.

Voor lopende bodemsaneringen geldt in bepaalde situaties eerbiedigend overgangsrecht, waardoor de Wet bodembescherming (gedeeltelijk) van toepassing blijft. Zie hiervoor de [Aanvullingswet bodem](#). Het overgangsrecht van artikel 3.1 Aanv. wet bodem is alleen relevant als er voorafgaand aan inwerkingtreding van de Ow aan specifieke voorwaarden is voldaan (te weten: indienen saneringsplan, beschikking ernst en spoed, BUS (Besluit Uniforme Sanering)-melding). Als aan die specifieke voorwaarden is voldaan, dan is op grond van artikel 3.1 Aanv. wet bodem het oude recht van toepassing en zal de sanering plaatsvinden op basis van de saneringsparagraaf van de Wbb. Als er niet aan de voorwaarden van artikel 3.1 Aanv. wet bodem wordt voldaan, dan zijn de regels van de Ow van toepassing op het onderzoeken en aanpakken van de verontreiniging.

Volgens artikel 3.2a van de Aanv. wet bodem blijft artikel 13 Wbb van toepassing op verontreinigingen of aantastingen van de bodem die vóór de inwerkingtreding van de Ow zijn veroorzaakt. Dit geldt ook als die verontreiniging of aantasting van de bodem op of na 1 januari 2024 wordt ontdekt. Uiteraard blijft artikel 13 Wbb alleen van toepassing en kan het worden gehandhaafd door het bevoegd gezag, als is vastgesteld dat er sprake is van een overtreding van dat artikel. Naast artikel 13 Wbb blijven de artikelen 27 (melding), 88 en 95 (uitvoering en handhaving) van de Wbb van toepassing.

Redelijkerwijs en zo veel mogelijk

Van belang is om telkens af te wegen wat redelijkerwijs aan herstel gevraagd kan worden in een specifiek geval. De begrippen 'redelijkerwijs' en 'zoveel mogelijk' bepalen hierdoor wat van een veroorzaker kan worden verlangd in het kader van (herstel)maatregelen bij het voldoen aan de zorgplicht bodem. De invulling van de begrippen 'redelijkerwijs' en 'zoveel mogelijk' is maatwerk en daarmee afhankelijk van de locatie (locatiespecifieke afweging).

Het blijkt in de praktijk lastig om vast te stellen wat redelijk is om op technisch gebied te verlangen bij de verwijdering van PFAS. Deze handreiking zorgplicht PFAS helpt de uitvoeringspraktijk invulling te geven aan de begrippen 'redelijkerwijs' en 'zoveel mogelijk'. Dit met het doel de zorgplicht op een milieutechnisch effectieve, financieel verantwoorde en juridisch acceptabele wijze toe te passen.

De handreiking biedt daarom een aantal sturende principes, suggesties en instrumenten om de mate van herstel bij bodemverontreiniging met PFAS die op of na 1 januari 1987 en vóór 1 januari 2024 is veroorzaakt te bepalen. De handreiking geeft een landelijk kader en draagt daarmee bij aan de door de praktijk - met name bevoegde gezagen - gewenste uniformiteit bij het beoordelen van de zorgplicht bij een bodemverontreiniging met PFAS. Hulp wordt zoveel als mogelijk gegeven bij de keuze voor het treffen van de herstelmaatregelen en de hoogte van de herstelwaarde. Deze afweging is afhankelijk van een aantal factoren en gegevens, waaronder:

De aanleiding

- (humane) risico's;
- nabijheid kwetsbare objecten;
- verspreiding.

Technische mogelijkheden

- de mate en omvang van de aangetroffen verontreiniging;
- de bodemopbouw, toegespitst op het verspreidingspatroon en de geschiktheid voor het uitvoeren van de herstelmaatregelen;
- de omstandigheden op de locatie;
- de historie van de locatie / verontreiniging;
- het milieutechnische rendement van de sanering.

De handreiking betreft een verduidelijking van bestaande wet- en regelgeving en beleid in relatie tot zorgplicht en PFAS en omvat geen aanvullend of nieuw beleid.

Leeswijzer

De handreiking bestaat uit twee delen. In deel 1 (hoofdstuk 2, de wettelijke kaders) wordt het juridische kader samengevat en worden de achtergronden van de zorgplicht bodem geschetst. In deel 2 (de hoofdstukken 3 tot en met 6) worden de stappen om te komen tot een aanpak van PFAS-verontreinigingen binnen de zorgplicht uitgewerkt. Dit begint met het beschrijven van het stappenplan in hoofdstuk 3. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 beschreven hoe tot een beoordeling van de toepasselijkheid van zorgplicht volgens de Wbb (overgangsrecht) dan wel de Ow kan worden gekomen. Vervolgens wordt ingegaan op hoe in de praktijk invulling kan worden gegeven aan de afweging voor het vaststellen van de gewenste mate van bodemherstel.

2

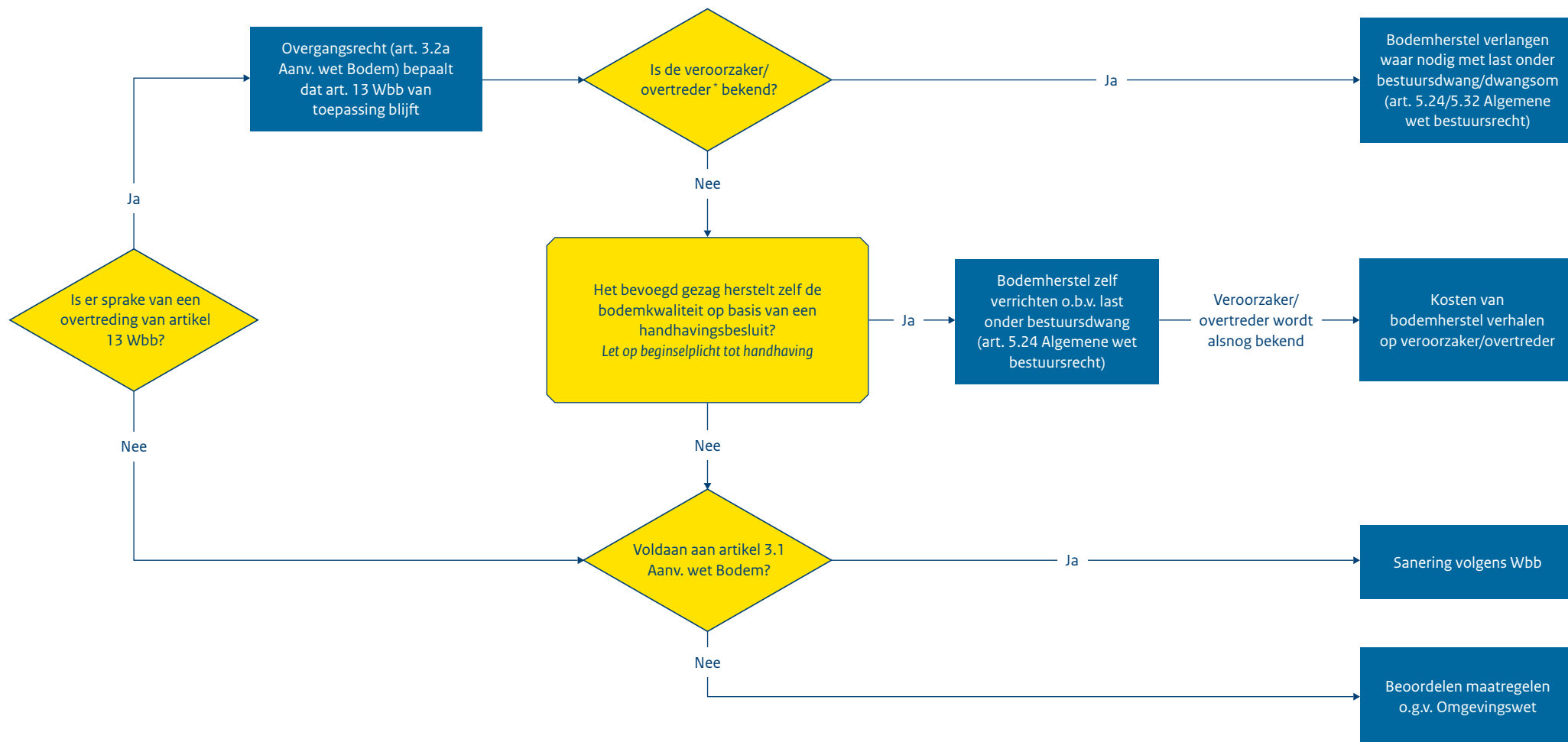
Wettelijk kader

Zorgplicht in het kader van overgangsrecht

Hoofdstuk 3 van de Aanv. wet bodem geeft weer dat voor verontreinigingen of aantastingen van de bodem die ontstaan zijn op of ná 1 januari 1987 en vóór het in werking treden van de Ow (1 januari 2024) het overgangsrecht van toepassing kan zijn.

Artikel 3.1 en artikel 3.2 Aanv. wet bodem beschrijven het eerbiedigend overgangsrecht voor lopende bodemsaneringen respectievelijk het ‘eerbiedigend overgangsrecht gebiedsgerichte aanpak en overige’ voor een aantal specifieke situaties. Dit is inclusief kostenverhaal (artikel 75 Wbb).

Artikel 3.2a (bestuursrechtelijke handhaving overtreding zorgplicht artikel 13 Wbb) van de Aanv. wet bodem benoemt dat de artikelen 13, 27, 88 en 95 van de Wbb van toepassing kunnen blijven voor verontreinigingen die ontstaan zijn op of ná 1 januari 1987 en vóór het in werking treden van de Ow. In het stroomschema hieronder is samengevat welke mogelijkheden het bevoegd gezag heeft bij verontreinigingen of aantastingen die zijn ontstaan in de periode op of na 1 januari 1987 en voor 1 januari 2024. In het stroomschema worden de meest voorkomende situaties weergegeven en wordt er aangegeven of de Wbb of de Ow van toepassing is. Let op: dit stroomschema is niet allesomvattend en dekt niet alle situaties die zich in de uitvoeringspraktijk kunnen voordoen. De vragen in het stroomschema worden in hoofdstuk 4 nader toegelicht.



Let op Dit stroomschema is een hulpmiddel en hier kunnen geen rechten aan worden ontleend. Het toont in algemene zin welk recht van toepassing is (Ow of Wbb). Per situatie moet beoordeeld worden welk recht van toepassing is in de desbetreffende situatie. Het schema geeft geen totaaloverzicht van alle situaties die denkbaar zijn. Het is o.a. te gebruiken in geval handhaving nodig is om herstel van de bodemkwaliteit te verlangen.

* Op grond van artikel 5:1 lid 2 Awb wordt onder overtreder verstaan: 'degene die de overtreding pleegt of medepleegt'.

Figuur 2.1 Samenvatting van mogelijkheden bij verontreinigingen of aantastingen die zijn ontstaan in de periode op of na 1 januari 1987 tot en met 31 december 2023²

² Voor de samenhang van dit schema met het overgangsrecht historische verontreinigingen (ontstaan voor 1 januari 1987) en zorgplicht bodem wordt verwezen naar [bijlage I](#).

2.1 Zorgplicht onder de Wet bodembescherming

Artikel 13 van de Wbb behelst twee doelen:

- 1 **preventief:** de zorgplicht verplicht tot het nemen van preventieve maatregelen om verontreiniging of aantasting van de bodem te voorkomen; en,
- 2 **curatief:** de zorgplicht eist dat een veroorzaker alle curatieve maatregelen neemt om verontreiniging of aantasting van de bodem, en de directe gevolgen daarvan, te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken.

1 Preventief

Zoals in de voorgaande figuur is aangegeven is de eerste stap het bepalen óf er sprake is van een overtreding van artikel 13 Wbb. Samenhangend met het eerste doel is dat het geval indien:

- a de verontreiniging of aantasting van de bodem ontstaan is op of na 1 januari 1987 en vóór 1 januari 2024; en,
- b de verontreiniging of aantasting is ontstaan als gevolg van een handeling zoals bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 van de Wbb; en,
- c degene de bedoelde handelingen zelf heeft verricht of degene is aan wie die handelingen kunnen worden toegerekend, bijvoorbeeld omdat deze door hem of onder zijn verantwoordelijkheid zijn verricht; en,
- d de veroorzaker wist of redelijkerwijs had kunnen weten dat die handeling kon leiden tot een bodemverontreiniging of -aantasting.

Ad b De handelingen, zoals bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 Wbb, betreffen:

- het laten van stoffen op of in de bodem;
- het beïnvloeden van de bodemstructuur of de kwaliteit;
- het uitvoeren van werken;
- het transporteren van stoffen die de bodem kunnen verontreinigen;
- handelingen die het bovenstaande als nevengevolg hebben;
- handelingen die leiden tot erosie, verdichting of verzilting.

Verreweg de meeste locatiespecifieke bronnen van PFAS-verontreinigingen zijn gerelateerd aan deze handelingen.

Ad d Weten of redelijkerwijs vermoeden van verontreiniging of aantasting

De normadressaat van alle verplichtingen die artikel 13 Wbb bevat is degene die de handelingen zoals bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 van de Wbb verricht en die weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door die handelingen die hij verricht de bodem kan worden verontreinigd of aangetast. Degene die de desbetreffende handelingen verricht moet dus ten tijde van het verrichten daarvan de wetenschap of het redelijke vermoeden van - de mogelijkheid van - bodemverontreiniging of -aantasting hebben. Artikel 13 Wbb bevat voor deze normadressaat twee soorten verplichtingen, namelijk:

- 1) het nemen van maatregelen die redelijkerwijs van hem kunnen worden geveerd om die verontreiniging of aantasting te voorkomen; en
- 2) het beperken van de verontreiniging of de aantasting en de directe gevolgen daarvan en deze zoveel mogelijk ongedaan maken indien die verontreiniging of aantasting zich voordoet.³

³ ABRvS 7 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2221].

Bij de beoordeling of iemand redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door zijn handelingen de bodem verontreinigd zou kunnen worden, speelt de mate van voorzienbaarheid een rol. Uit jurisprudentie komt naar voren dat o.a. de professionaliteit en deskundigheid van de veroorzaker een rol kan spelen in de beoordeling van “redelijkerwijs”. Van een professioneel bedrijf, zeker als dat bedrijf gebruikelijk werkt met schadelijke stoffen, mag meestal meer kennis en meer voorzorg worden verwacht dan van een gemiddelde particulier.⁴

Artikel 13 Wbb kan ook worden overtreden als, wanneer de verontreiniging zich eenmaal voordoet, niet alle maatregelen worden genomen die redelijkerwijs kunnen worden geveerd om de verontreiniging en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken. Deze verplichting geldt echter alleen voor degene die normadressaat is van artikel 13 Wbb.

> Zie ook Bijlage II.

2 Curatief

Kenmerkend voor verontreiniging met PFAS is dat volledig herstel in zeer veel situaties technisch niet mogelijk, of vanuit milieurendement geredeneerd, niet wenselijk is. Het bevoegd gezag zal per geval een integrale afweging moeten maken wat ‘zoveel mogelijk’ is. Daarbij zullen de locatiespecifieke omstandigheden bepalen wat de beste aanpak is. Die bepalen wat redelijkerwijs van een veroorzaker kan worden verlangd in het kader van (herstel)maatregelen.

Binnen de integrale afweging krijgt naast de maatschappelijke en milieutechnische voor- en nadelen ook het financiële aspect een plaats. Het hiernavolgende stappenplan in hoofdstuk 3 biedt een handvat bij de invulling van de begrippen ‘redelijkerwijs’, ‘zoveel mogelijk’ en het ‘natuurlijk moment’.

Met het ‘natuurlijk moment’ wordt het moment bedoeld waarop een bodemverontreiniging het beste kan worden aangepakt, bijvoorbeeld wanneer de locatie wordt ontwikkeld naar een andere functie, zoals wonen. Het ‘natuurlijk moment’ zorgt ervoor dat de bodem niet onnodig wordt

verstoord en dat de kosten van herstel zo laag mogelijk blijven omdat er al bodemwerkzaamheden moeten worden uitgevoerd. Dit staat in tegenstelling tot het ‘ongewone voorval’ (ongeluk/incident), wanneer de herstelmaatregelen direct moeten worden genomen. In sommige gevallen laat de ernst van de situatie geen ruimte om te wachten, omdat er sprake kan zijn van risico's die vragen om direct ingrijpen.

Het bevoegd gezag moet bij elke individuele verontreiniging of aantasting van de bodem die op of na 1 januari 1987 is ontstaan, (in een handhavingsbesluit of een aanwijzing op grond van artikel 27 Wbb) vastleggen of (en in hoeverre) de veroorzaker wist of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat de bodem verontreinigd of aangetast kon worden door zijn handelen of nalaten. Ieder afzonderlijk besluit hierover vereist dus per situatie een specifieke afweging en moet goed worden gemotiveerd.

Zorgplicht en verontreinigingen met PFAS

Bodemverontreiniging met PFAS is in verreweg de meeste situaties geheel of gedeeltelijk ontstaan door handelingen (zoals bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 Wbb) op of na 1 januari 1987. Hiervoor geldt het principe ‘de vervuiler betaalt’. Daarbij moet het bevoegd gezag vaststellen dat de veroorzaker wist of weet had kunnen hebben van de belasting van de bodem met PFAS én dat hij zich bewust kon zijn van de schadelijkheid van PFAS.

Handhavingsbevoegdheid 13 Wbb

In geval er sprake is van een overtreding van artikel 13 Wbb en de veroorzaker geen actie onderneemt om de verontreiniging te beperken en zo veel mogelijk ongedaan te maken, kan het daartoe bevoegde bestuursorgaan besluiten tot handhaving. Zowel gemeente, provincie als Rijk (i.c. de Inspectie Leefomgeving en Transport) zijn bevoegd tot handhaving van artikel 13 Wbb (artikel 95 lid 3 Wbb). Dit is een bijzonderheid ten opzichte van de rest van de Wbb, waarvoor provincies en aangewezen gemeenten het bevoegd gezag zijn. Naar aanleiding van een melding als bedoeld in artikel 27 lid 1 Wbb kan alleen het bevoegd gezag Wbb op grond van dat artikel aanwijzingen geven met betrekking tot de te nemen maatregelen.

⁴ Zie Rechtbank Limburg 22 november 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:11470.

2.2 Zorgplichten onder de Omgevingswet

In het stelsel van de Ow wordt onderscheid gemaakt tussen de algemene zorgplichten in de wet zelf en de specifieke zorgplichten die in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) zijn opgenomen.

De [algemene zorgplichten](#) in artikel 1.6 en 1.7 van de Ow houden in dat overheden, bedrijven én burgers verantwoordelijk zijn voor een veilige en gezonde leefomgeving. De algemene zorgplicht is een vangnet voor het geval er geen specifieke decentrale of rijksregels zijn. De algemene zorgplicht geldt niet als er specifieke decentrale of rijksregels zijn.

De [specifieke zorgplicht](#) uit het Besluit activiteiten leefomgeving is van toepassing als de bodemverontreiniging of aantasting ontstaat bij een milieubelastende activiteit. Of dreigt te ontstaan. De specifieke zorgplicht staat in artikel 2.11 Bal. Deze geldt bij milieubelastende activiteiten uit hoofdstuk 3 van het Bal. Bij het uitvoeren van een milieubelastende activiteit kan zich ook een ongewoon voorval voordoen.

Voor zover er een ongewoon voorval plaatsvindt bij een activiteit die in het Bal staat, verplicht het Bal om bepaalde informatie te verstrekken. Artikel 2.22 van het Bal vult artikel 19.1 van de Ow met bepalingen over het ongewoon voorval nader in.

Met de inwerkingtreding van de Ow heeft de gemeente een aantal regels over het onderwerp bodem in het tijdelijk deel van het omgevingsplan gekregen vanuit het Rijk. Deze regels worden aangeduid met de term ‘bruidsschat’. Via deze bruidsschat (artikel 22.44) is een zorgplichtbepaling opgenomen waarvoor in hun gebied een (met het Bal vergelijkbare) zorgplicht geldt voor milieubelastende activiteiten. Deze specifieke zorgplichtbepaling komt grotendeels overeen met de specifieke zorgplichtbepaling in het Bal. De zorgplicht uit het omgevingsplan geldt niet voor milieubelastende activiteiten die zijn aangewezen in hoofdstuk 3 van het Bal (daarvoor geldt immers 2.11 Bal).

Ook waterschappen hebben regels gekregen die zijn geland in het tijdelijk deel van de waterschapsverordening. Deze bruidsschat bevat een specifieke zorgplicht voor milieubelastende activiteiten. Die is vrijwel gelijk aan de specifieke zorgplicht uit artikel 2.11 van het Bal. Zie IPLO: [Bruidsschat voor milieubelastende activiteiten in omgevingsplan](#).

Over de zorgplicht in het kader van de Ow is de afgelopen jaren veel gepubliceerd. Volledigheidshalve verwijzen wij hier naar de volgende sites:

- [Zorgplicht bodemverontreiniging - Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)
- [Wat er verandert voor de zorgplicht bodem](#)
- [Informatieblad: Zorgplicht bodem en ongewoon voorval met bodemverontreiniging tot gevolg onder de Omgevingswet • Bodembeheer van de Toekomst](#)
- [Bouwsteen Zeer zorgwekkende stoffen en Omgevingswet • Bodembeheer van de Toekomst](#)

In 2020 is een handreiking opgesteld voor de zorgplicht bodem (in de Wbb en in de Ow). Deze handreiking is opgenomen in [bijlage III](#). In deze handreiking is het volgende juridische kader voor de zorgplichten onder de Ow opgenomen.

Zorgplichten onder de Omgevingswet

Ow - artikel 1.6

‘Eenieder draagt voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving.’

Ow - artikel 1.7 - Algemene zorgplicht

‘Eenieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving, is verplicht: a: alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen, en b: voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.’

Bal - artikel 2.11 - Specifieke zorgplicht

‘Degene die een milieubelastende activiteit of een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de belangen, bedoeld in artikel 2.2, is verplicht:

- alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen, en b: voor zover deze niet kunnen worden voorkomen, die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.

Voor milieubelastende activiteiten houdt deze plicht in ieder geval in dat:

- alle passende preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging worden getroffen;
- de beste beschikbare technieken worden toegepast;
- geen significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt;
- alle passende maatregelen worden getroffen voor het voorkomen van ongewone voorvallen en de nadelige gevolgen daarvan, bedoeld in artikel 19.1, eerste lid, van de wet; het zoveel mogelijk beperken of ongedaan maken van die gevolgen, het voorkomen dat het ongewoon voorval verergert, voortduurt of zich herhaalt, en het wegnemen van de oorzaak van het voorval;
- voor zover verontreiniging van de bodem ontstaat, herstel van de bodem redelijkerwijs mogelijk blijft.’

Vangnet milieucriminaliteit

Om milieucriminaliteit te kunnen bestraffen is in de Ow in artikel 1.7a een verbodsbepaling opgenomen. Deze verbodsbepaling is bedoeld als vangnet voor activiteiten die niet zijn gereguleerd, maar wel aanzienlijke nadelige gevolgen hebben voor de bodem. ‘Het is verboden een activiteit te verrichten of na te laten als door het verrichten of nalaten van de activiteit aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving ontstaan of dreigen te ontstaan, waaronder het verontreinigen, aantasten, verstoren of beschadigen van de fysieke leefomgeving.’

Ongewoon voorval

Een activiteit die afwijkt van het normale verloop (een storing, een ongeluk, een zwaar ongeval of een ramp) kan bodemverontreiniging of aantasting veroorzaken. Ook in deze situaties geldt dat de veroorzaker de plicht heeft de schade onverwijld te herstellen. Het maakt daarbij niet uit wat de oorzaak is.

Bestuurlijke afwegingsruimte en decentralisatie

De specifieke zorgplicht van artikel 2.11 uit het Bal maakt het mogelijk voor bevoegde overheden om een bestuurlijke afweging te maken, zoals dat onder de Wbb ook het geval was. Het gaat om dezelfde afweging bij het bepalen van het herstel van bodemverontreiniging volgens artikel 13 Wbb, met de toets op redelijkerwijs hebben kunnen vermoeden van de verontreiniging en het redelijkerwijs herstellen. In de Ow is het bevoegd gezag bodem echter meestal de gemeente, waar het onder de Wbb vaak de provincie was. Omdat PFAS-verontreinigingen zich vaak juist ook manifesteren in het grondwater blijft de provincie ook onder de Ow als bevoegd gezag betrokken bij de problematiek.

Onder de Ow is de gemeente voor de meeste milieubelastende activiteiten, zoals aangewezen in hoofdstuk 3 van het Bal, het bevoegd gezag. Het doel van de Ow is dat de gemeente zelf een eigen integraal plan kan ontwikkelen voor het bereiken van doelen in de fysieke leefomgeving. Hiervoor heeft de gemeente de instrumenten van de omgevingsvisie, het omgevingsplan en het omgevingsprogramma. Deze instrumenten moeten wel zorgvuldig en met een evenwichtige belangenafweging zijn opgesteld. De gemeenten hebben hiermee een grote bestuurlijke afwegingsruimte in het kader van de zorg voor de fysieke leefomgeving. Dit is in overeenstemming met de bedoeling van de decentralisatie van de zorg voor de fysieke leefomgeving in de Ow.

Zoals eerder opgemerkt leidt PFAS in de bodem in de meeste situaties tot verhoogde PFAS-concentraties in het grondwater en van daaruit vaak tot een belasting van het oppervlaktewater. Daarmee blijven in beginsel het bevoegd gezag grondwater (de provincie⁵) en het bevoegd gezag oppervlaktewater (waterschap of Rijkswaterstaat) als bevoegd gezag betrokken bij de problematiek.

Beleidsregels opstellen

Onder de Ow heeft de gemeente een aantal bevoegdheden, zoals het maken van een omgevingsplan met regels over de fysieke leefomgeving. In beleidsregels kan de gemeente vastleggen hoe ze van haar bevoegdheden gebruikt maakt, bijvoorbeeld op het gebied van handhaving. Een beleidsregel kan aan iedereen (inwoners, ontwikkelaars, ambtenaren en bestuurders) duidelijk maken op welke manier een gemeente de handhaving wil uitvoeren. De beleidsregel moet wel voldoende algemeen opgesteld zijn, zodat die op elke situatie van toepassing kan zijn. Een voordeel van beleidsregels is dat voor de motivering van een besluit in een specifiek geval (tot op zekere hoogte) verwezen kan worden naar de beleidsregels. Wel is bij ieder individueel besluit nog steeds een individuele afweging van de relevante belangen en feiten nodig.

Verschillende gemeenten en provincies hebben beleidsregels over PFAS-verontreinigingen vastgesteld.

Toevalsvondsten na inwerkingtreding Ow

Indien op of na 1 januari 2024 een nog niet eerder ontdekte bodemverontreiniging met PFAS wordt vastgesteld kan sprake zijn van een toevalsvondst (afdeling 19.2a Ow). Deze regeling geldt in beginsel voor verontreinigingen die vóór 1 januari 1987 zijn veroorzaakt en die nog niet eerder ontdekt waren. De regeling kan ook bij een nieuwe bodemverontreiniging die op of na 1 januari 1987 is veroorzaakt als vangnet fungeren naast de zorgplicht. Voor toevalsvondsten geldt dat het bevoegd gezag aan de eigenaar (of ander zakelijk gerechtigde) de verplichting kan opleggen om tijdelijke beschermingsmaatregelen te treffen als er onaanvaardbare gezondheidsrisico's zijn voor mensen. De eigenaar moet onaanvaardbare humane risico's wegnemen. Als de eigenaar geen maatregelen neemt, moet de gemeente ingrijpen en kan zij de eventuele kosten verhalen op de eigenaar.

⁵ Ook gemeenten hebben taken en bevoegdheden met betrekking tot de grondwaterkwaliteit (en -kwantiteit).

Zie [Taken en bevoegdheden grondwater](#) | [Informatiepunt Leefomgeving](#) en [Handreiking grondwaterkwaliteit](#) | [Informatiepunt Leefomgeving](#).

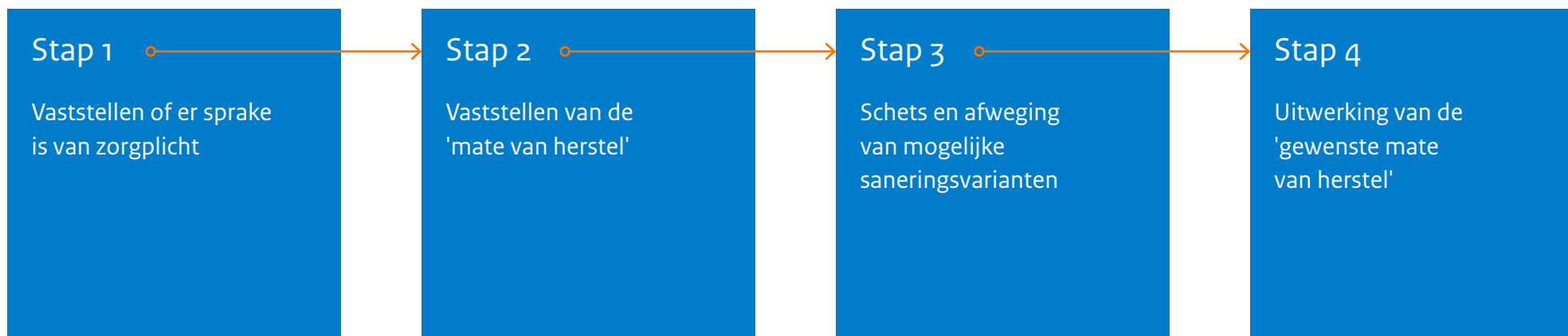
3

Stappenplan

De beschikbare beoordelingsruimte (via de redelijkheidstoets) betekent dat het bevoegd gezag de ruimte heeft om, mits goed gemotiveerd en per situatie/geval specifiek, een afweging te maken van de omstandigheden en hiervoor een passende aanpak/mate van herstel te kiezen. Het is in dit proces van groot belang om de juiste volgorde te hanteren. In de volgende hoofdstukken wordt het proces in 3 chronologische stappen uitgewerkt. De daadwerkelijke uitwerking en selectie van de verschillende (sanerings) varianten (stap 4) is zodanig afhankelijk van locatiespecifieke aspecten dat deze niet in deze handreiking worden uitgewerkt.

Omdat de technische en beleidsmatige situatie rondom PFAS in het milieu nog volop in ontwikkeling is, is het in het kader van het achteraf beoordelen en verantwoorden van de afwegingen belangrijk dat feiten, argumenten en keuzes per stap worden vastgelegd.

> *Bekijk een overzicht van het stappenplan op de volgende pagina.*



Figuur 3.1 Stappenplan voor het vaststellen van de mate van herstel bij bodemverontreinigingen met PFAS

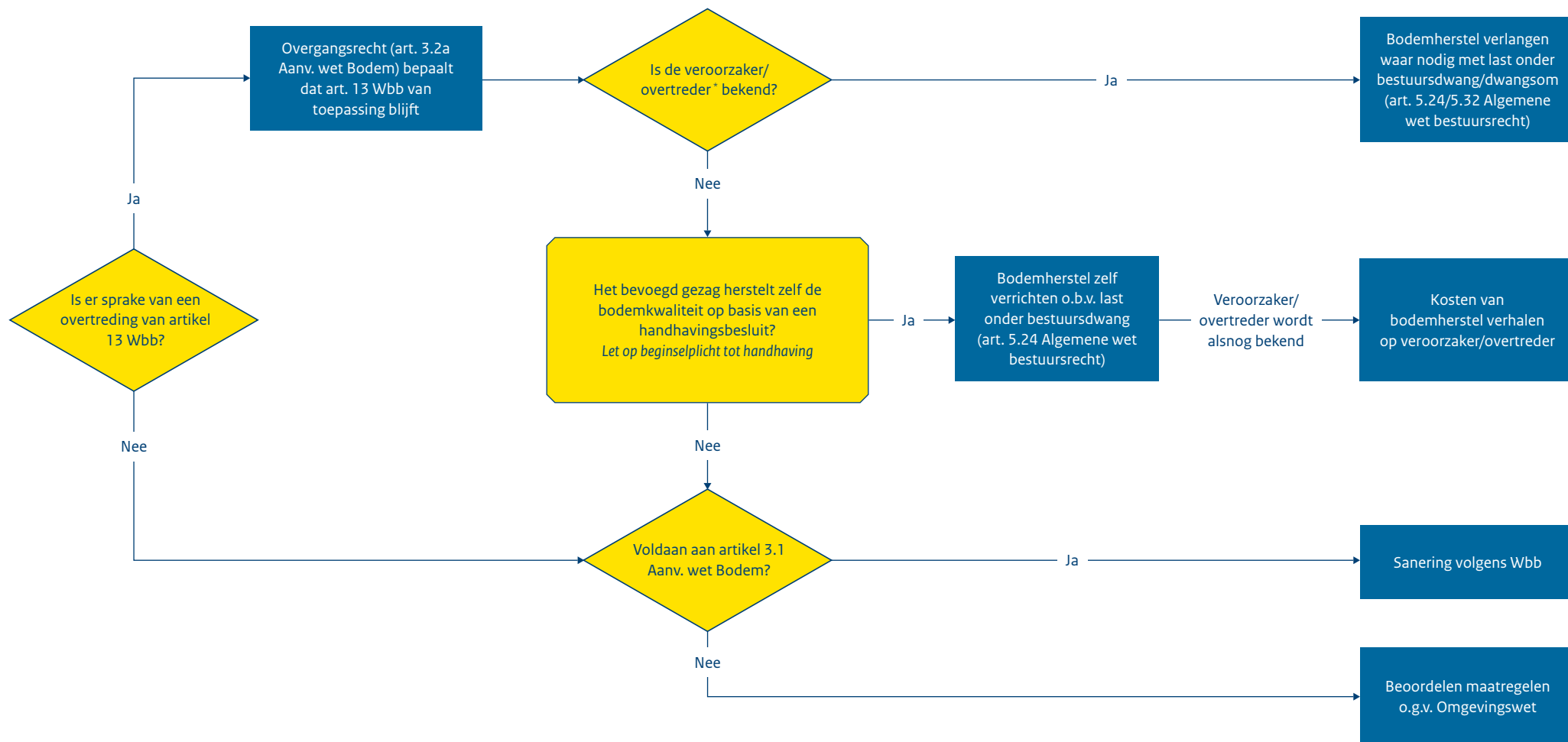
Vrachtverwijdering

In stap 2 wordt de verwijdering van 'vracht' (het aantal grammen PFAS) als element in de beoordeling opgenomen. Daarbij wordt opgemerkt dat er een factor 1000 verschil zit tussen de normen voor grondwater (ng/l) en bodem ($\mu\text{g/kg}$ d.s). Grofweg wordt dan een afweging gemaakt tussen 1 m³ grond dan wel 1000 m³ grondwater saneren. Dit verschil moet zowel in risicoafweging (het minimale herstel) als de kosten-batenafweging (de meest effectieve aanpak) worden meegenomen.

4

Stap 1: Vaststellen of sprake is van zorgplicht

In hoofdstuk 2 is aangegeven welke afweging gemaakt moet worden om vast te stellen of sprake is van een overtreding van de zorgplicht volgens artikel 13 Wbb. In het stroomschema is samengevat welke mogelijkheden het bevoegd gezag heeft bij verontreinigingen of aantastingen die zijn ontstaan in de periode op of na 1 januari 1987 en voor 1 januari 2024. In het stroomschema worden de meest voorkomende situaties weergegeven. Het stroomschema toont in algemene zin welk recht van toepassing is; de Wet bodembescherming (Wbb) of de Omgevingswet (Ow). Per situatie moet beoordeeld worden welk recht van toepassing is in de betreffende situatie. Het schema geeft geen totaaloverzicht van alle situaties die denkbaar zijn. Het is o.a. te gebruiken in geval handhaving nodig is om herstel van de bodemkwaliteit te verlangen. De vragen in het stroomschema worden hieronder nader toegelicht.



Let op Dit stroomschema is een hulpmiddel en hier kunnen geen rechten aan worden ontleend. Het toont in algemene zin welk recht van toepassing is (Ow of Wbb). Per situatie moet beoordeeld worden welk recht van toepassing is in de desbetreffende situatie. Het schema geeft geen totaaloverzicht van alle situaties die denkbaar zijn. Het is o.a. te gebruiken in geval handhaving nodig is om herstel van de bodemkwaliteit te verlangen.

* Op grond van artikel 5:1 lid 2 Awb wordt onder overtreder verstaan: 'degene die de overtreding pleegt of medepleegt'.

Figuur 4.1 Samenvatting van mogelijkheden bij verontreinigingen of aantastingen die zijn ontstaan in de periode op of na 1 januari 1987 tot en met 31 december 2023⁶

⁶ Voor de samenhang van dit schema met het overgangsrecht historische verontreinigingen (ontstaan voor 1 januari 1987) en zorgplicht bodem wordt verwezen naar [bijlage I](#).

Is er sprake van een overtreding van artikel 13 Wbb?

Deze vraag kan met ja of nee beantwoord worden. Het overgangsrecht voor de zorgplicht is alleen relevant als er sprake is van een overtreding van de zorgplicht (artikel 13 Wbb). Artikel 3.2a Aanv. wet bodem bepaalt dat artikel 13 Wbb dan van toepassing blijft op die verontreiniging of aantasting. Voor het beantwoorden van deze vraag is het relevant:

- a wanneer de verontreiniging of aantasting van de bodem ontstaan is (op of na 1 januari 1987 en vóór 1 januari 2024);
- b of de verontreiniging of aantasting is ontstaan door een handeling als bedoeld in artikel 6 t/m 11 Wbb;
- c of iemand de bedoelde handelingen zelf heeft verricht of degene is aan wie die handelingen kunnen worden toegerekend, bijvoorbeeld omdat deze door hem of onder zijn verantwoordelijkheid zijn verricht; en,
- d iemand wist of redelijkerwijs kon vermoeden dat door die handelingen de bodem kon worden verontreinigd of aangetast.

Bovenstaande vier aspecten dienen voor het vaststellen van zorgplicht voor iedere situatie specifiek te worden vastgesteld.

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat de kern van de problematiek in de praktijk ligt in punt d, de manier waarop het bevoegd gezag bodem beoordeelt of een veroorzaker wist of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door die handelingen de bodem kan worden verontreinigd of aangetast. Het bevoegd gezag zal naast het kennisniveau van de veroorzaker op het gebied van PFAS ten tijde van de handeling, ook de mate van zorgvuldig werken en eventuele verplichtingen (m.b.t. het gebruik van PFAS) en de tijdens de handeling geldende vergunningen mee moeten nemen.

Indien alle vier de aspecten met “ja” worden beantwoord is sprake van een overtreding van artikel 13 Wbb. Indien één van die aspecten met nee wordt beantwoord is er geen sprake van een overtreding van artikel 13 Wbb.

Is de veroorzaker/overtreder bekend?

Deze vraag kan met ja of nee worden beantwoord.

- Als de vraag met “ja” wordt beantwoord, kan het bevoegd gezag herstel van de bodem verlangen van de veroorzaker/overtreder. In het geval dat de veroorzaker/overtreder van artikel 13 Wbb niet vrijwillig de bodemkwaliteit herstelt, kan handhaving nodig zijn om dit herstel te verlangen. Dit kan via eventueel via een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom (5:24 en 5:32 Algemene wet bestuursrecht).
- Als de veroorzaker/overtreder niet bekend is op moment X dan kan deze vraag met “nee” worden beantwoord. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de veroorzaker/overtreder van artikel 13 Wbb (tijdelijk) niet gevonden kan worden en daarmee onbekend kan zijn op moment X. Vervolgens moet de vervolgvraag worden gesteld of het bevoegd gezag bestuursdwang toepast of niet. Er geldt hierbij een beginsel-plicht tot handhaving voor het bevoegd gezag. Zie hierna.

Het bevoegd gezag herstelt zelf de bodemkwaliteit op basis van een handhavingsbesluit?

Deze vraag is relevant als de veroorzaker/overtreder (tijdelijk) niet gevonden kan worden.

Het handhavingsbesluit is dan gericht tot een onbekende veroorzaker en bepaalt dat de bodemkwaliteit moet worden hersteld op basis van artikel 13 Wbb. Het bevoegd gezag legt in het besluit vast welke maatregelen moeten worden getroffen om de verontreiniging of aantasting en de directe gevolgen daarvan zoveel mogelijk te beperken en ongedaan te maken. Omdat de veroorzaker op dat moment niet bekend is, kan het bevoegd gezag zelf uitvoering geven aan het handhavingsbesluit door het treffen van de (herstel)maatregelen die in dat besluit zijn opgenomen.

De eigenaar van het terrein zal moeten toestaan dat het bodemherstel wordt verricht op grond van de artikelen 5:21 en 5:27 Algemene wet bestuursrecht (Awb). De eigenaar, die niet tevens de veroorzaker als bedoeld in artikel 13 Wbb is, is niet verantwoordelijk voor het bodemherstel. Op die eigenaar kunnen ook de kosten van het bodemherstel niet worden verhaald (eventueel zou dat wel kunnen op grond van ongerechtvaardigde verrijking als aan de daarvoor geldende voorwaarden is voldaan). Als de veroorzaker op een later moment alsnog bekend wordt, kan het bevoegd gezag de kosten op die veroorzaker verhalen op grond van artikel 5:25 Awb.

Als het bevoegd gezag de bodemkwaliteit niet herstelt op basis van een handhavingsbesluit, dan is de vervolgvraag of er is voldaan aan artikel 3.1 Aanv. wet bodem.

Voldaan aan artikel 3.1 Aanvullingswet bodem?

Als het bevoegd gezag artikel 13 Wbb niet kan handhaven, dan is het relevant om te weten of er is voldaan aan artikel 3.1 Aanv. wet bodem. Immers, in die situatie is het overgangsrecht op grond van artikel 3.1 Aanv. wet bodem mogelijk van belang. Dit overgangsrecht is alleen relevant als er voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Ow aan specifieke voorwaarden is voldaan (indienen saneringsplan, beschikking ernst en spoed, BUS-melding). Als aan die specifieke voorwaarden is voldaan, dan is op grond van artikel 3.1 Aanv. wet bodem het oude recht van toepassing en zal de sanering plaatsvinden op basis van de saneringsparagraaf van de Wbb.

Als er niet aan de voorwaarden van artikel 3.1 Aanv. wet bodem wordt voldaan, dan zijn de regels van de Ow van toepassing op het onderzoeken en aanpakken van de verontreiniging. De gemeente is dan het bevoegd gezag (zie ook <https://iplo.nl/thema/bodem/nieuws-bodem/2023/redeneerlijn-overgangsrecht-saneringen/>)

5

Stap 2: Vaststellen van de 'mate van herstel'

Indien in stap 1 is vastgesteld dat sprake is van een overtreding van de zorgplicht dan moet het bevoegd gezag vaststellen welke mate van herstel is vereist. In de praktijk blijkt het lastig om invulling te geven aan wat 'redelijkerwijs te nemen maatregelen' zijn en 'het zoveel mogelijk' beperken en 'ongedaan maken'. Aan de hand van de stap 2 en 3 kunnen partijen (bedrijven, terreineigenaren, bevoegd gezag) in een specifieke situatie invulling geven aan de begrippen 'redelijkerwijs', 'zoveel mogelijk' en het 'natuurlijk moment'. Opgemerkt wordt dat deze stappen in de praktijk vaak 'iteratief' worden doorlopen. In stap 2 worden de technische en beleidsmatige haalbaarheid van herstel vastgesteld, in stap 3 worden de manieren om het gewenste herstel te realiseren uitgewerkt en wordt de daadwerkelijke keuze gemaakt. Opgemerkt wordt dat deze stappen zich uitsluitend richten op de curatieve aspecten van bodemverontreiniging⁷ of aantasting.

⁷ Door de mens aan- of ingebrachte stoffen die leiden of kunnen leiden onwenselijke gevolgen voor de kwaliteit van de bodem. Het gaat in dit kader dus niet over civieltechnische verstoringen of aantastingen als gevolg van bv de aanleg van een weg of het slaan van een heipaal.

Uitgangspunten zorgplicht

- Het doel van herstelmaatregelen in het kader van de zorgplicht is het terugbrengen van de situatie voorafgaand aan het ontstaan van de nadelige gevolgen. Indien er geen nulsituatie onderzoek beschikbaar is moet een gezamenlijk vast te stellen ‘logische’ situatie worden gerealiseerd.
- Herstelmaatregelen in het kader van de zorgplicht zijn niet primair gericht op het mogelijk maken van functies, maar in beginsel op het herstel van de situatie voordat de verontreiniging werd veroorzaakt.
- Indien onmiddellijk en volledig herstel niet mogelijk, niet duurzaam is of een negatief milieurendement heeft, moet de veroorzaker in overleg met het bevoegd gezag invulling geven aan de mate waarin de verontreiniging of aantasting en de directe gevolgen daarvan moeten worden beperkt en zoveel mogelijk ongedaan moeten worden gemaakt.

Inspanningsverplichting

Het uitgangspunt van de zorgplicht bodem is het volledig herstel van de situatie (zoals bestond voorafgaand aan de geconstateerde bodemverontreiniging). Als de voor het (nagenoeg) volledig herstel noodzakelijke inspanningen als gevolg van locatiespecifieke omstandigheden niet in verhouding staan tot de behaalde milieuwinst kan het bevoegd gezag een (rest)verontreiniging in de bodem toestaan.

De zorgplicht bodem mag in dit opzicht niet als ‘sanctie’ worden gebruikt; daarvoor is ander wettelijk instrumentarium bedoeld (namelijk o.a. strafrechtelijke vervolging). Bij het vaststellen van herstelactiviteiten staat het wegnemen van de risico's en daarna het milieurendement / duurzaamheid centraal. (zie ook [bijlage III](#), de Handreiking ‘redelijkerwijs’ en ‘het natuurlijk moment’ bij de zorgplicht bodem).

Mogelijke (technische) ontwikkelingen in de toekomst zijn geen reden om acties in het kader van de zorgplicht uit te stellen. Het omgekeerde geldt ook: indien conform afspraak aan de zorgplicht is voldaan kunnen voortschrijdende technische ontwikkelingen niet leiden tot nieuwe verplichtingen.

‘Redelijkerwijs’, ‘zoveel mogelijk’ en ‘het natuurlijk moment’

De begrippen ‘redelijkerwijs’ en ‘zoveel mogelijk’ bepalen wat van een veroorzaker/overtreder kan worden verlangd in het kader van (herstel) maatregelen bij het voldoen aan de zorgplicht bodem. Het uitgangspunt van de zorgplicht is in beginsel volledig herstel. In de Memorie van Toelichting van de Aanvullingswet bodem en in de Nota van Toelichting van het Aanvullingsbesluit bodem is echter ook opgenomen dat nadere invulling wordt gegeven aan in hoeverre er ruimte is om de aanpak van bodemverontreinigingen en of aantastingen in te passen binnen de ontwikkelingen en processen op de locatie. In sommige gevallen laat de ernst van de situatie geen ruimte om te wachten, omdat er sprake kan zijn van risico's die vragen om direct ingrijpen. De invulling van de begrippen ‘redelijkerwijs’ ‘zoveel mogelijk’ en ‘het natuurlijk moment’ is lokaal maatwerk.

Technische aspecten

Het uitgangspunt bij het streven naar volledig herstel van de situatie is dat uitgegaan wordt van de best beschikbare technieken.⁸ De [Richtlijn herstel en beheer bodemkwaliteit](#) geeft een overzicht van beschikbare technieken. In deze richtlijn wordt echter niet specifiek ingegaan op het saneren of zuiveren van PFAS uit grond of (grond)water.

De best beschikbare (combinatie van) technieken in een specifieke situatie wordt in het algemeen bepaald door verschillende factoren:

- De eigenschappen van de bodem (bodemtype, gelaagdheid, doorlatendheid, grondwatersamenstelling, geohydrologie);
- de eigenschappen van de verontreiniging (vast/vloeistof, oplosbaarheid / vluchtigheid, afbreekbaarheid, giftigheid);
- het verwijderingsprincipe (graven, extractie (via lucht / water), afbraak (biologisch/ chemisch);
- de inrichting van het terrein, de bedrijfsactiviteiten en de onder- en bovengrondse functies in de omgeving.

In het specifieke geval van PFAS wordt daar nadrukkelijk ook het milieurendement bij meegenomen. Gezien de zeer beperkte mogelijkheden om PFAS daadwerkelijk af te breken komen sanering en zuivering vaak neer op het (over grote afstanden) verplaatsen naar en/of opslaan in een ander milieu-compartiment. De daadwerkelijke afbraak vergt zeer veel energie en, gezien de beperkte mogelijkheden in Nederland, transport. Om deze reden zal er bij de aanpak van PFAS-verontreinigingen niet alleen naar 'exceptionele kosten' maar ook naar het milieurendement en het effect van een maatregel op de gezondheid en de vitaliteit van de bodem worden gekeken.

Procesmatige aspecten

Bij het beantwoorden van de vraag wat redelijkerwijs van de veroorzaker kan worden geveerd met betrekking tot 'zoveel mogelijk herstellen van de oorspronkelijke situatie' wordt vastgesteld of als gevolg van de specifieke omstandigheden exceptionele kosten/ inspanningen moeten worden gemaakt/ verricht bij een verdergaande verwijdering van de verontreiniging. Naast de hiervoor genoemde technische elementen worden hier ook meer procesmatige aspecten meegenomen:

- Het overgangsrecht⁹ van de Aanv. wet bodem handhaaft de datum van 1 januari 1987 als grens tussen 'historische' en 'nieuwe' verontreinigingen. Toch ligt het, alleen al op technische gronden, voor de hand om bij het streven naar herstel van de oorspronkelijke situatie onderscheid te maken tussen een nieuw ontstane verontreinigingssituatie (na inwerkingtreding Ow), en een verontreiniging die is ontstaan tussen deze datum en de inwerkingtreding van de Ow.¹⁰
- De mate waarin sloopwerkzaamheden of langdurige buitengebruikstelling noodzakelijk zijn voor (volledige) verwijdering / volledig herstel.
- Als de veroorzaker van een verontreiniging niet kan worden achterhaald moet bepaald worden in hoeverre het op de weg van de terreineigenaar of een derde had gelegen om de milieuschade te beperken bij ontdekking, bijvoorbeeld door de bevoegde autoriteiten in te schakelen of het verrichten van een eenvoudige (en veilig uit te voeren) handeling om verspreiding van verontreiniging te voorkomen.
- Bij de beoordeling van wat met betrekking tot verwijdering kan worden geëist moet in ieder geval rekening worden gehouden met de aanwezigheid van kwetsbare objecten zoals aangewezen in de omgevingsverordening van de provincie.¹¹

⁸ Zie artikel 2.11 lid 2 onder c en <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/bodem/bodembescherming-algemene-rijksregels-bal/>

⁹ Voor nieuwe verontreinigingen en of aantastingen van de bodem geldt het eerbiedigend overgangsrecht voor artikel 27, 28, 30, 37, 43, 55 en 75. Indien sprake is van artikel 13 (de verontreiniging is veroorzaakt door een handeling als genoemd in artikel 6 t/m 11 van de Wbb én dat de veroorzaker had kunnen weten dat de handeling een bodemverontreiniging veroorzaakt) geldt het overgangsrecht indien gekozen wordt voor bestuurlijke handhaving ([artikel 3.2 aanvullingswet bodem](#)).

¹⁰ Vaak geldt: hoe ouder de verontreiniging, des te lastiger volledig herstel.

¹¹ Onder de Wbb noemden we dit kwetsbare objecten zoals bedoeld in de Circulaire bodemsanering 2013. De Circulaire bodemsanering is met de inwerkingtreding van de Omgevingswet komen te vervallen, maar geldt nog wel voor gevallen van ernstige verontreiniging die onder het overgangsrecht van de Aanvullingswet bodem vallen.

6

Stap 3: Schets en afweging van mogelijke saneringsvarianten

In deze stap wordt aangegeven hoe het ontwerp, de planning en de kosten van varianten kunnen worden uitgewerkt. De daadwerkelijke uitwerking en selectie van de verschillende (sanerings)varianten waarmee de in stap 2 vastgestelde doelen kunnen worden bereikt (stap 4) is zodanig afhankelijk van locatiespecifieke aspecten dat deze niet in een handreiking voor algemeen gebruik kunnen worden uitgewerkt.

Daarbij wordt opgemerkt dat de aanpak van een verontreiniging als gevolg van het gedrag van PFAS en de ontstaansgeschiedenis een grote technische en beleidsmatige uitdaging vormt. Het ontwerp- en afwegingsproces van de varianten als zodanig verschilt echter niet wezenlijk van die bij andere, meer reguliere verontreinigingen.

Uitwerking gewenste mate van herstel

Saneringsvarianten kunnen variëren van het zo veel mogelijk beperken van humane risico's en het tegengaan van verspreiding van de verontreiniging naar kwetsbare objecten, tot het maximaal verwijderen van de verontreiniging. Het gaat er bij het ontwerpen en kiezen van de saneringsvariant om wat redelijkerwijze aan herstelplicht kan worden gevraagd. Daarvoor zijn de volgende criteria opgesteld.

Volledige verwijdering als referentie

Volledig herstel dient als referentie. Een 'volledig herstel'-variant moet altijd worden uitgewerkt en worden meegenomen in de afweging.

Gedeeltelijk herstel

Het verplaatsen van verontreinigingen (naar andere milieucompartmenten) dient bij alle varianten in beeld te worden gebracht en vanuit het milieurendement in de multicriteria-analyse te worden beoordeeld. De overall effectiviteit van een aanpak wordt bepaald met een Life Cycle Analyse (LCA).

Minimale variant

Het wegnemen van humane risico's (op grond van de vigerende risicogrenswaarden) en het tegengaan van verspreiding van de verontreiniging naar kwetsbare objecten is een randvoorwaarde en geldt als de absolute minimum mate van herstel.

Niets doen

Een saneringsaanpak waarbij 'niets doen' als meest duurzame aanpak wordt gemotiveerd mag niet worden meegenomen in de afweging. Reden hiervoor is dat deze aanpak niet in overeenstemming is met de beginselen van de zorgplicht en de mate van herstel van de bodem.

Saneringsvarianten kunnen verschillende technieken en acties combineren om verschillende doelen te realiseren. Varianten die zich richten op het zo veel mogelijk verwijderen van vracht moeten worden afgewogen met varianten die verspreiding voorkomen of juist iets daartussen in. Een aanpak is niet per definitie beter of slechter. Het gaat erom dat het bevoegd gezag in een specifieke situatie op een transparante en navolgbare wijze een goede afweging kan maken in het kader van wat redelijkerwijze aan herstelplicht kan worden gevraagd.

Afweging saneringsvarianten en -aanpak met multicriteria-analyse

De varianten worden op hoofdlijnen uitgewerkt en afgewogen aan de hand van een multicriteria-analyse. Hierbij worden de verschillende mogelijkheden onderling afgewogen en wordt de voorkeursvariant geselecteerd. In stap 4 worden de technische en financiële aspecten van de aanpak gedetailleerd op het niveau van het saneringsplan en moet een realistische planning worden vastgesteld, inclusief toetsmomenten en eventuele terugvalscenario's.

Werkwijze

De afweging en vervolgens selectie van de gewenste aanpak is ontleend aan de werkwijze die in de saneringsoperatie veelvuldig is toegepast bij (beleids)visies en saneringsonderzoeken.¹² In de multicriteria-analyse worden allereerst criteria (te weten: technische, milieuhygiënische, financiële en maatschappelijke criteria) en deelaspecten (te weten: uitvoerbaarheid, duurzaamheid, etc.) geselecteerd. De kenmerkende elementen van de saneringsvarianten die voldoen aan de gestelde eisen worden in een matrix geplaatst en vervolgens 'gescoord' op de gestelde wensen. Daarbij worden de daar waar gewenst verschillende 'gewichten' aan de deelaspecten en criteria toegekend. Daarna worden de saneringsvarianten onderling op de deelaspecten vergeleken en beoordeeld. Het scoren en eventueel differentiëren van het 'gewicht' dat aan de verschillende criteria wordt toegekend, dient transparant en op basis van aantoonbaar up-to-date informatie gemotiveerd te worden. De variant die na sommatie van de resultaten de hoogste score heeft scoort volgens deze methode het best en wordt als voorkeursvariant aangewezen.

Toekennen van gewichten

De sommatie van de gewichten moet gelijk zijn aan 100. Vervolgens worden de gewichten verdeeld over de diverse criteria en vervolgens per criterium verdeeld over de deelaspecten. Afhankelijk van de beleidskeuzes in de specifieke situatie zullen de 'gewichten' die worden toegekend aan de verschillende criteria per situatie kunnen verschillen.

De verschillende aspecten worden ten opzichte van elkaar beoordeeld (1 = slechter dan gemiddeld, 3 = neutraal, 5 is beter dan gemiddeld).

In de toelichting wordt per aspect aangegeven waarop de beoordeling gebaseerd is. Daarbij moet het bevoegd gezag er rekening mee houden dat de wijze van beoordelen feitelijk een beleidsmatige keuze is en in een gebied logischerwijs vergelijkbaar wordt verondersteld. De weegfactoren kunnen uiteraard per locatie/ situatie verschillen.

¹² In de Circulaire bodemsanering per 1 juli 2013 wordt voor de afweging baten en lasten verwezen naar [ROSA \(Robuust saneren, 2004\)](#) en [Doorstart A5 \(2001\)](#), de belangrijkste beleidsactualisaties op saneringsgebied binnen de Wbb.

Criterium	Eenheid	Weegfactor (1-3)	Volledige verwijdering	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Voorkomen humane risico's
Impact ingreep							
Vrachtverwijdering	kg						
Vrachtverwijdering	€/kg						
Eindgehalte	µg/kg						
Eindconcentratie	ng/l						
Milieurendement							
Restverontreiniging							
Beheersbaarheid							
Gebruik primaire grondstoffen							
Techniek/ uitvoering							
Gebruiksbeperkingen							
Uitvoerbaarheid							
Faalkans							
Milieurisico/ schade							
Veiligheid/ hinder							
Natuurlijk moment/ werk-met-werk							
Tijdsduur aanleg	Mnd.						
Looptijd	Jr.						
Kosten							
Kosten direct	€						
Beheerskosten (gekapitaliseerd over xx jr.)							
Risicoreductie							
Humane risico's							
Ecologische risico's							
Verspreidingsrisico's grondwater							
Verspreidingsrisico's oppervlaktewater inclusief natuurlijke lozing op oppervlaktewater (NLO ¹³)							
Maatschappelijk aspecten							
Nader in te vullen							

Figuur 6.2 Criteria die bij de beoordeling van de varianten meegenomen kunnen worden

¹³ <https://iplo.nl/@239948/natuurlijke-lozing-verontreinigd-grondwater/>

De optimale variant is die variant die met de beste prijs-kwaliteitverhouding voldoet aan de meeste van de in stap 2 geformuleerde wensen. De keuze wordt dus nadrukkelijk bepaald door de milieutechnische wens tot een bepaalde mate van herstel, en niet door de financiële mogelijkheden van de veroorzaker of de overheid.

De voorkeursvariant wordt vervolgens uitgewerkt tot het niveau van een plan van aanpak binnen stap 4. Het plan van aanpak omvat:

- een nadere beschrijving van de saneringswijze;
- een beschrijving van de beoogde effecten;
- (als verontreiniging in de bodem aanwezig blijft) een beschrijving van gebruiksbeperkingen en nazorg;
- een begroting van de kosten van de sanering;
- (als de verontreinigde grond wordt afgegraven of grondwater wordt onttrokken) de bestemming van die grond/dat grondwater;
- het tijdstip waarop de sanering naar verwachting wordt uitgevoerd; en,
- (als de saneringsmaatregelen langer dan 3 jaar duren) ijkmomenten en een terugvalscenario.

Het plan van aanpak moet voor het bevoegd gezag een beoordeling op technische en financiële haalbaarheid mogelijk maken.

7

Gebruikte informatie

- 1 Handelingskader voor hergebruik van PFAS-houdende grond en baggerspecie (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/12/29/bijlage-2-handelingskader-voor-hergebruik-van-pfas-houdende-grond-en-baggerspecie>).
- 2 ECLI:NL:RVS:2020:1167, uitspraak afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 29 april 2020.
- 3 ECLI:NL:RVS:2022:2944, uitspraak afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 19-10-2022.
- 4 Staatscourant nr. 246, 18 december 2008: Toepassing zorgplicht Wbb bij MTBE- en ETBE-verontreinigingen.
- 5 <https://www.umweltbundesamt.de/en/publikationen/remediation-management-for-local-wide-spread-pfas>.
- 6 Handreiking Toepassing zorgplicht Wbb bij MTBE en ETBE-verontreinigingen definitieve versie, maart 2010, bron: RWS-Bodem+.
- 7 Beleidskader PFAS onderdeel van het regionaal waterprogramma, provincie Overijssel, 27 november 2023.
- 8 Beleidsregel PFAS Noord-Holland 2022, provincie Noord-Holland.
- 9 Beleidsregel PFAS Helmond 2023, gemeente Helmond.

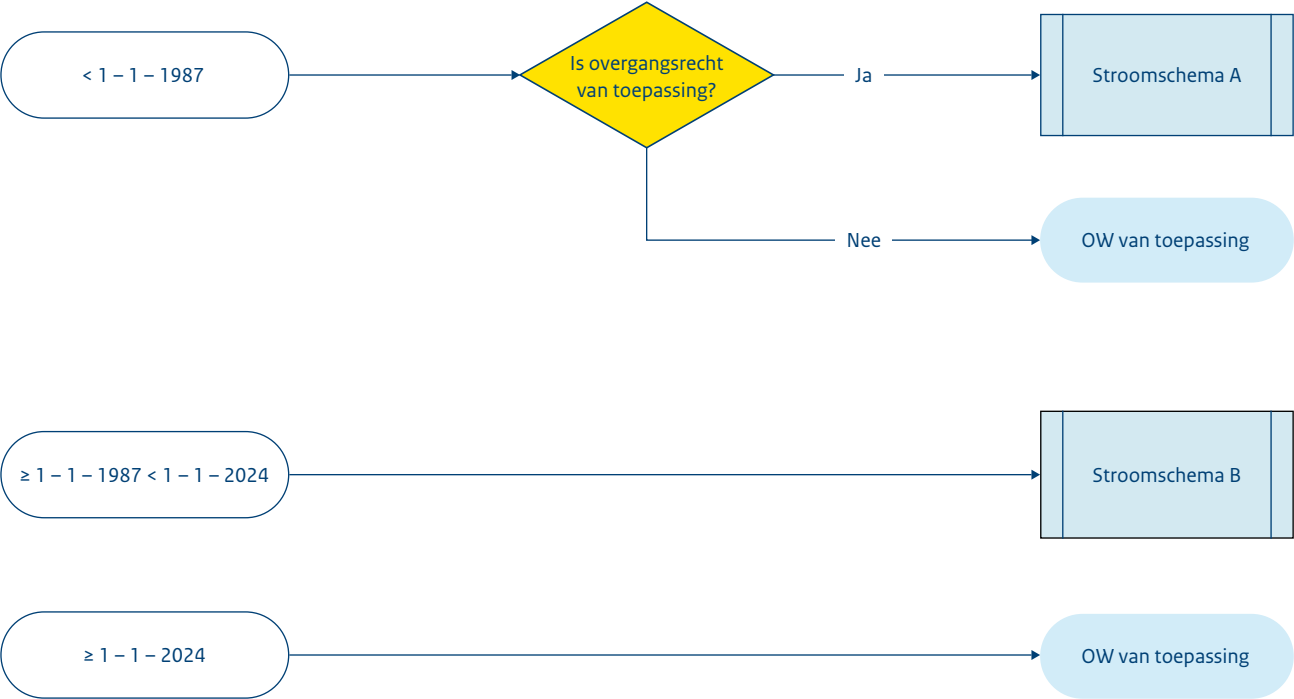
8

Bijlagen

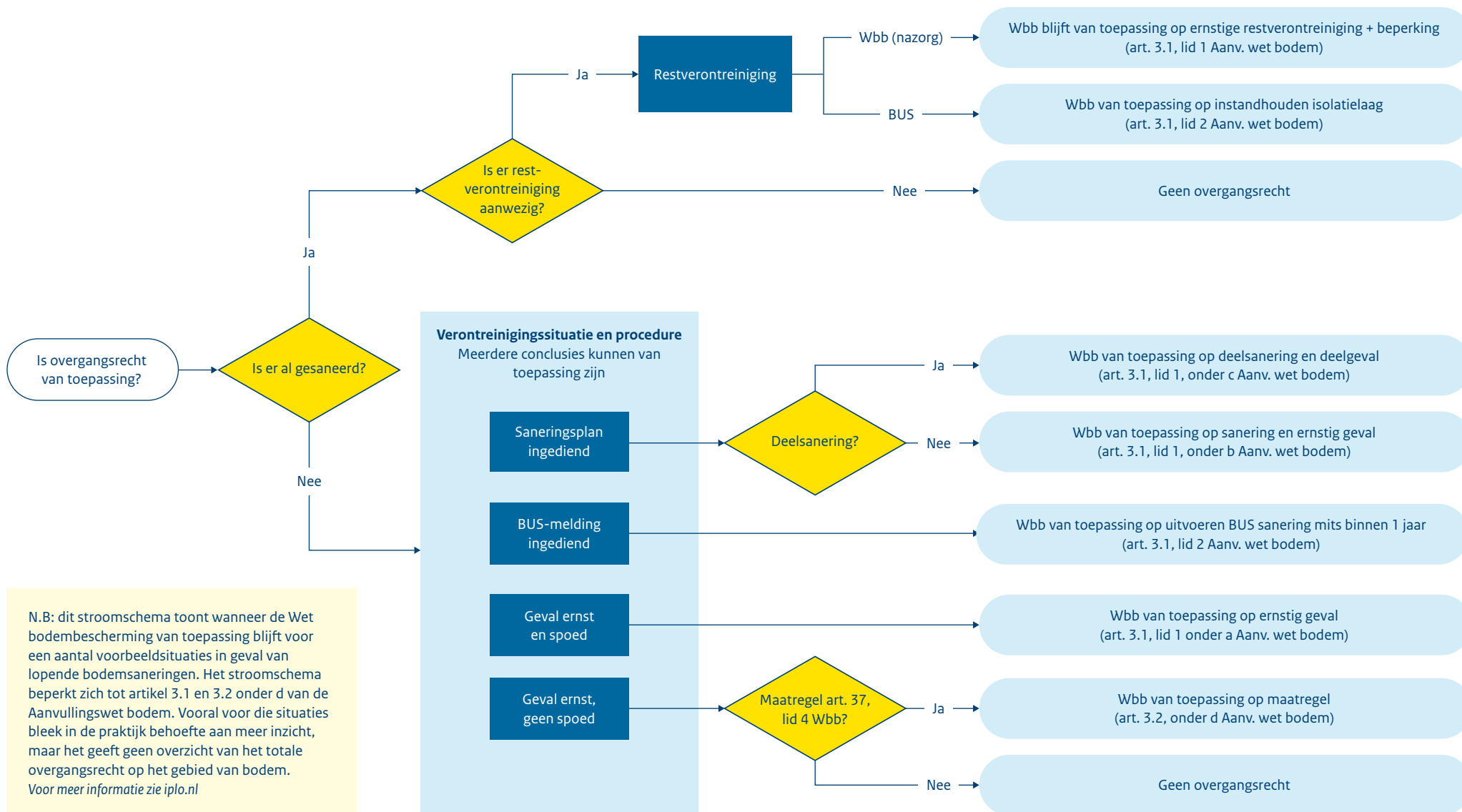
Bijlage I

Schema's met het overgangsrecht historische verontreinigingen
(ontstaan voor 1 januari 1987) en zorgplicht bodem (periode vanaf
1 januari 1987 tot 1 januari 2024)

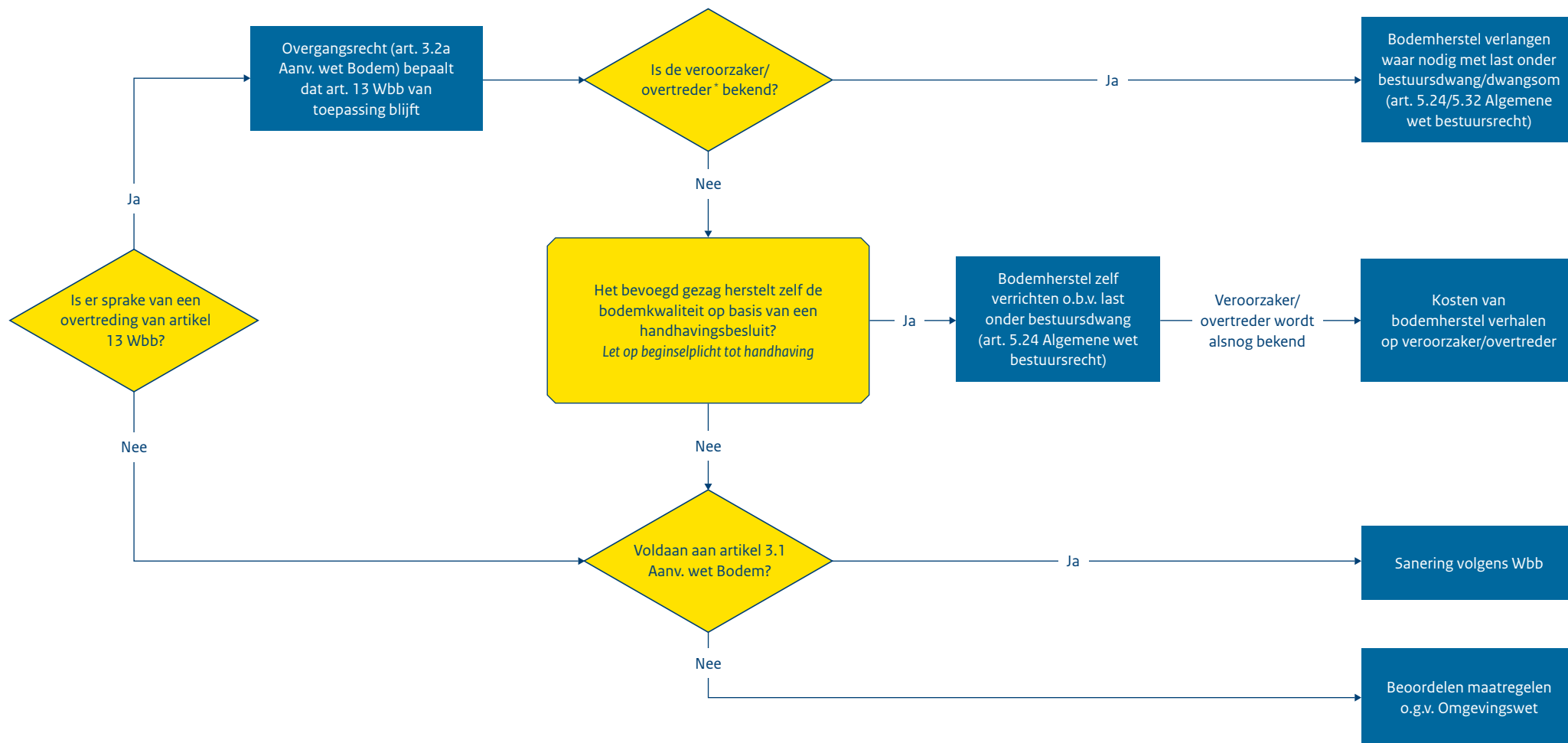
Wanneer is de verontreiniging veroorzaakt?



Figuur II.1 Stroomschema overgangsrecht historische verontreinigingen en zorgplicht bodem



Figuur II.2 Stroomschema A met overgangsrecht bij verontreinigingen of aantastingen die zijn ontstaan voor 1 januari 1987



Let op Dit stroomschema is een hulpmiddel en hier kunnen geen rechten aan worden ontleend. Het toont in algemene zin welk recht van toepassing is (Ow of Wbb). Per situatie moet beoordeeld worden welk recht van toepassing is in de desbetreffende situatie. Het schema geeft geen totaaloverzicht van alle situaties die denkbaar zijn. Het is o.a. te gebruiken in geval handhaving nodig is om herstel van de bodemkwaliteit te verlangen.

* Op grond van artikel 5:1 lid 2 Awb wordt onder overtreder verstaan: 'degene die de overtreding pleegt of medepleegt'.

Figuur II.3 Samenvatting van mogelijkheden bij verontreinigingen of aantastingen die zijn ontstaan in de periode op of na 1 januari 1987 tot en met 31 december 2023¹

Artikel 13 Wet bodembescherming

‘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.’

Artikel 13 Wbb bevat zogenoemde ‘beoordelingsruimte’. Dit betekent dat het bevoegde gezag moet beoordelen of en in welke mate de feiten per situatie voldoen aan de criteria uit de Wbb.

Bij de toets of de zorgplicht artikel 13 Wbb van toepassing is, wordt gekeken of sprake is van *handeling(en) die de bodem hebben verontreinigd of aangetast*. Dit gaat om handelingen die beschreven zijn in artikel 6 tot en met 11 van de Wbb. Vervolgens vindt de toets plaats op het begrip ‘redelijkerwijs’. In artikel 13 is sprake van een dubbele zorgplicht, doordat het begrip ‘redelijkerwijs’ twee keer in het artikel is opgenomen. Dit geeft aan dat per geval een individuele weging van de feiten nodig is. Het geeft ook aan dat er onderscheid kan zijn tussen de invulling van de eerste ‘redelijkerwijs’ en de tweede ‘redelijkerwijs’. Het is bijvoorbeeld voorstelbaar dat het een veroorzaker niet wordt verweten dat de verontreiniging niet is *voorkomen*, maar wél wordt verweten dat niet of nauwelijks actie is ondernomen om de verontreiniging te *beperken* nadat die verontreiniging eenmaal was ontdekt. Uit jurisprudentie blijkt dat onder meer de professionaliteit en deskundigheid van de veroorzaker een rol kunnen spelen in de beoordeling.

Voorts is artikel 13 Wbb zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk handhaafbaar. In art 95 Wbb is vastgelegd dat zowel gemeente, als provincie als het Rijk (i.c. ILT) bevoegd zijn tot handhaving van artikel 13 Wbb. Van belang is ook dat een bevoegdheid tot handhaving tevens een beginselplicht tot handhaving inhoudt, indien een burger een handhavingsverzoek doet en de overtreding wordt geconstateerd.

Geen generieke afwijking van het jaartal 1987

In de Wbb is onderscheid gemaakt tussen *historische* gevallen van bodemverontreinigingen (veroorzaakt vóór 1 januari 1987) en *nieuwe* gevallen van bodemverontreinigingen (veroorzaakt op of na 1 januari 1987). Op 1 januari 1987 is de Wbb in werking getreden.¹⁴ Saneringen van *historische* verontreiniging worden uitgevoerd volgens de saneringsparagrafen¹⁵ uit de Wbb. Aanpak van *nieuwe* gevallen van bodemverontreiniging worden in beginsel uitgevoerd volgens de regels van artikel 13 (en 27) Wbb.

Het bevoegd gezag mag invulling geven aan de redelijkheidstoets en daarin factoren noemen die bij het invullen van het begrip redelijkerwijs een rol kunnen spelen. Dit is nader toegelicht in de ‘Handreiking invulling redelijkerwijs en het natuurlijk moment bij de zorgplicht bodem’, zie [bijlage III](#). Deze factoren kan het bevoegd gezag vaststellen per situatie of vaststellen in een beleidsregel (zie hierna). Het bevoegd gezag moet echter per individuele verontreinigingssituatie gemotiveerd aangeven of het redelijkerwijze vermoeden van verontreiniging of aantasting van de bodem aanwezig moest of had kunnen zijn (of juist niet). Ieder afzonderlijk besluit hierover vereist dus een eigen specifieke afweging en moet goed worden gemotiveerd. Er zijn onvoldoende (juridische) aanknopingspunten om voor allerlei verschillende PFAS-verontreinigingen in een beleidsregel categorisch af te wijken van het jaartal 1987.

Voor de motivering van een besluit mag een bestuursorgaan zoals gezegd tot op zekere hoogte ‘leunen’ op een vooraf bekendgemaakte beleidslijn in een gepubliceerde beleidsregel, maar zoals hierboven is aangegeven ontslaat dat het bestuursorgaan nooit van een individuele afweging. De uitkomst van die afweging (en invulling die aan het begrip redelijkerwijs wordt gegeven) is vervolgens afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval en vraagt maatwerk per verontreinigingssituatie.

¹⁴ Zie ook Afdeling bestuursrechtspraak raad van state 18 juni 2003, jurisprudentie bestuursrecht 2003, 215.

¹⁵ De artikelen 28 (melding) e.v. uit de Wbb

Bijlage III Handreiking ‘redelijkerwijs’ en ‘het natuurlijk moment’ bij de zorgplicht bodem

d.d. 12 juni 2020

Achtergrond en doel

De zorgplicht (zie hieronder het kader) geldt voor nieuwe bodemverontreinigingen en of aantastingen die op of na inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn ontstaan. In de praktijk blijkt het soms lastig om invulling te geven aan wat ‘redelijk’ is en wat ‘zoveel mogelijk’ is. Daarom is in het kader van het Convenant Bodem en Bedrijfsleven 2015¹⁶ door decentrale overheden en bedrijfsleven gezamenlijk het voorliggende advies opgesteld in de vorm van een handreiking voor die situatie waarin bodemverontreiniging is ontstaan bij het uitoefenen van een milieubelastende activiteit in het kader van het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal). Dit om invulling te geven aan de in de zorgplicht opgenomen begrippen ‘redelijkerwijs te nemen maatregelen’ en ‘het zoveel mogelijk’ beperken en ongedaan maken in die situaties waarin onverhoopt toch bodemverontreiniging is ontstaan. Zodat bedrijven en de overheid de (herstel)maatregelen, uitvoering en het (natuurlijk) moment zo goed mogelijk op elkaar en met elkaar kunnen afstemmen.

Vertegenwoordigers van de decentrale overheden en het bedrijfsleven hebben samengewerkt¹⁷ in een ambtelijke werkgroep om een handvat te geven voor de invulling van die afweging. De werkgroep benoemt een aantal factoren die een rol kunnen spelen in deze afweging. Deze handreiking helpt partijen om in een specifieke situatie de juiste bouwstenen voor een integrale afweging te kiezen en te waarderen.

De begrippen ‘redelijkerwijs’ en ‘zo veel mogelijk’ bepalen wat van een veroorzaker wordt geëist in het kader van (herstel)maatregelen bij het voldoen aan de zorgplicht bodem. Het uitgangspunt van de zorgplicht is terstond en volledig herstel. In de memorie van toelichting van de Aanvullingswet bodem en in de nota van toelichting van het Aanvullingsbesluit bodem is echter ook opgenomen dat nadere invulling wordt gegeven aan in hoeverre er ruimte is voor het bedrijfsleven om de aanpak van bodemverontreinigingen en of aantastingen in te passen binnen de ontwikkelingen en processen van een bedrijf.

De invulling van de begrippen ‘redelijkerwijs’ en ‘zo veel mogelijk’ is lokaal maatwerk. In het kader van de uitwerking van artikel 3.1 sub b en c van het Convenant Bodem en Bedrijfsleven 2015 is door bedrijfsleven en overheden gezamenlijk een algemeen handreiking opgesteld waarmee deze invulling wordt ondersteund. Deze handreiking valt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet binnen de reikwijdte van artikel 2:11 van het Bal.¹⁸ Omdat in het Bal niet expliciet wordt geregeld binnen welke termijn de veroorzaker maatregelen moet nemen wordt ook invulling gegeven worden aan ‘een geschikt moment’ m.b.t. de start van de maatregelen.

Deze handreiking richt zich uitsluitend op de curatieve aspecten van bodemverontreiniging¹⁹ of aantasting en geeft de betrokken partijen (bedrijven, terreineigenaren, bevoegd gezag) een handvat bij de invulling van de begrippen ‘redelijkerwijs’, ‘zoveel mogelijk’ en het ‘natuurlijk moment’ (de handreiking heeft geen betrekking op andere aspecten van de bodemzorgplicht). De voorliggende tekst vormt de basis voor de beschrijving van deze aspecten in de Nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit bodem maar is daarin niet integraal overgenomen.

¹⁶ Staatscourant 2015, 14097.

¹⁷ Het Rijk had een faciliterende rol.

¹⁸ Voorheen was de zorgplicht in artikel 13 van de Wet bodembescherming opgenomen.

¹⁹ Door de mens aan- of ingebrachte stoffen die leiden of kunnen leiden onwenselijke gevolgen voor de kwaliteit van de bodem. Het gaat in dit kader dus niet over civieltechnische verstoringen of aantastingen als gevolg van bv het aanleg van een weg of het slaan van een heipaal.

Inleiding

Duurzaamheid

De maatschappelijke doelen van de Omgevingswet zijn gericht op het in onderlinge samenhang bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Ter vervulling van deze doelen dient ook de ondergrond doelmatig beheerd, gebruikt en ontwikkeld te worden.

De Omgevingswet sluit aan bij de definitie van duurzame ontwikkeling zoals die door de Brundtland commissie is gedefinieerd: "ontwikkeling die aansluit op de behoeften van het heden zonder het vermogen van toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen".

Zorgplicht

De zorgplicht is hét instrument voor het voorkomen en herstellen van nieuwe bodemverontreinigingen en of aantastingen. De zorgplicht verplicht enerzijds tot het nemen van preventieve maatregelen. En de zorgplicht borgt anderzijds dat een veroorzaker alle maatregelen neemt die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd om de verontreiniging of aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken (curatieve maatregelen).

Bestuurlijke afwegingsruimte en decentralisatie

Evenals onder de Wet bodembescherming geeft een aantal elementen van de bepaling van de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 uit het Besluit activiteiten leefomgeving ruimte voor bestuurlijke afweging. De afweging, die voorheen onder artikel 13 van de Wet bodembescherming plaatsvond in de zogenaamde 'dubbele redelijkheidstoets' bij het voorkomen en opruimen van bodemverontreiniging, valt in het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht onder de verantwoordelijkheid van de decentrale overheden.

Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte, het decentraliseren van de zorg voor de fysieke leefomgeving zoals bedoeld in de Omgevingswet betekent bovendien dat elke gemeente op voorwaarde van "zorgvuldig handelen" en "een evenwichtige belangenafweging" een eigen, integraal lange termijnperspectief kan ontwikkelen op het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving. Dit kan door middel van een omgevingsvisie, plan of programma.

Zorgplicht bodem

In artikel 13 van de voormalige Wet bodembescherming (hierna: Wbb) is de specifieke zorgplicht bodem beschreven, die strafrechtelijk en bestuursrechtelijk handhaafbaar is. In het stelsel van de Omgevingswet is de zorgplicht²⁰ op een aantal plaatsen geregeld, zie hiervoor onderstaande tekst.

Artikel 13 Wbb (specifieke zorgplicht). “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”.

Artikel 1.6 Omgevingswet (zorgplicht voor een ieder). “Een ieder draagt voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving.”

Artikel 1.7 Omgevingswet (algemene zorgplicht): “Een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving, is verplicht: a: alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen, en b: voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.”

Artikel 2.11 BAL (specifieke zorgplicht): Verontreinigingen en of aantastingen die ontstaan bij een in het Bal genoemde activiteit. “Degene die een milieubelastende activiteit of een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de belangen, bedoeld in artikel 2.2, is verplicht: a: alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen, en b: voor zover deze niet kunnen worden voorkomen, die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.

2. Voor milieubelastende activiteiten houdt deze plicht in ieder geval in dat:

- a. alle passende preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging worden getroffen;
- c. de beste beschikbare technieken worden toegepast;
- d. geen significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt;
- e. alle passende maatregelen worden getroffen voor het voorkomen van ongewone voorvallen en de nadelige gevolgen daarvan, bedoeld in artikel 19.1, eerste lid, van de wet;
- i. voor zover verontreiniging van de bodem ontstaat, herstel van de bodem redelijkerwijs mogelijk blijft.”

Gemeenten kunnen in het omgevingsplan activiteiten en een zorgplichtbepaling opnemen waarvoor in hun gebied een (met het BAL vergelijkbare) zorgplicht geldt.

Artikel 1.7a Ow (vangnet milieucriminaliteit): Om milieucriminaliteit te kunnen bestraffen is in de Omgevingswet een verbodsbepaling opgenomen. Deze verbodsbepaling is bedoeld als vangnet voor activiteiten die niet zijn gereguleerd, maar wel aanzienlijke nadelige gevolgen hebben voor de bodem. “Het is verboden een activiteit te verrichten of na te laten als door het verrichten of nalaten van de activiteit aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving ontstaan of dreigen te ontstaan, waaronder het verontreinigen, aantasten, verstoren of beschadigen van de fysieke leefomgeving”.

Toevalsvondst: Voor ‘toevalsvondsten’ t.a.v. reeds aanwezige verontreinigingen in de bodem geldt dat er bij gezondheidsrisico’s voor mensen tijdelijke beschermingsmaatregelen moeten worden genomen. Als er geen veroorzaker is aan te wijzen kan het instrument van de toevalsvondst ook voor zorgplichtgevallen (ontstaan na 1986) worden ingezet.

²⁰ Op 'nieuwe' verontreinigingen en of aantastingen van de bodem die voor inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn veroorzaakt, is overgangsrecht van toepassing. Dat wil zeggen dat artikel 13 Wbb op die verontreinigingen of aantastingen (die op of na 1 januari 1987 zijn veroorzaakt) van toepassing blijft. Handhaving van voor inwerkingtreding veroorzaakte 'nieuwe' verontreinigingen of aantastingen valt dus onder het oude recht, zie <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/bodem/zorgplicht/>.

Handreiking en uitgangspunten

Verontreinigingen en of aantastingen van de bodem die onder de Omgevingswet zijn veroorzaakt moeten in het kader van de zorgplicht aangepakt worden. Veroorzakers van bodemverontreiniging en of aantasting zijn verplicht alle maatregelen te nemen om de ontstane nadelige gevolgen te herstellen, voor zover dat redelijkerwijs van hen kan worden gevraagd en voor zover dat redelijkerwijs haalbaar is:

- Het doel van herstelmaatregelen in het kader van de zorgplicht is het terugbrengen van de situatie voorafgaand aan het ontstaan van de nadelige gevolgen. Indien er geen nulsituatie onderzoek²¹ beschikbaar is moet een gezamenlijk vast te stellen ‘logische’ situatie worden gerealiseerd.
- Indien onmiddellijk en volledig herstel niet mogelijk of niet duurzaam is moet de veroorzaker in overleg met het bevoegd gezag invulling geven aan de begrippen ‘redelijkerwijs’, “voor zover mogelijk” en “op een geschikt moment”.
- Herstelmaatregelen in het kader van de zorgplicht zijn niet primair gericht op het mogelijk maken van functies maar op het herstel van de situatie voordat de verontreiniging werd veroorzaakt.

Inspanningsverplichting

Duurzaamheid

Het uitgangspunt van de zorgplicht bodem is het volledig herstel van de situatie (zoals bestond vóór afgaand aan de geconstateerde bodemverontreiniging). Als de voor het (nagenoeg) volledig herstel noodzakelijke inspanningen als gevolg van locatiespecifieke omstandigheden niet in verhouding staan tot de behaalde milieuwinst kan het bevoegd gezag een (rest)verontreiniging in de bodem toestaan. De zorgplicht bodem mag in dit opzicht niet als ‘sanctie’ worden gebruikt, daarvoor is ander wettelijk instrumentarium bedoeld (namelijk o.a. strafrechtelijke vervolging). Bij het vaststellen van activiteiten moet milieurendement / duurzaamheid centraal staan. Mogelijke (technische) ontwikkelingen in de toekomst zijn geen reden om

acties in het kader van de zorgplicht uit te stellen. Het omgekeerde geldt ook: indien conform afspraak aan de zorgplicht is voldaan kunnen voortschrijdende technische ontwikkelingen niet leiden tot nieuwe verplichtingen.

Bouwstenen handreiking

Zoveel mogelijk

Het uitgangspunt bij het streven naar volledig herstel van de situatie is dat uitgegaan wordt van de best beschikbare technieken.²² De Richtlijn herstel en beheer bodemkwaliteit () geeft een overzicht van beschikbare technieken. Het is uiteraard denkbaar dat kan worden gemotiveerd dat een situatie het best kan worden aangepakt met een nog niet in deze richtlijn beschreven (combinatie van) technieken.

De best beschikbare (combinatie van) technieken in een specifieke situatie wordt bepaald door verschillende factoren:

- De eigenschappen van de bodem (bodemtype, gelaagdheid, doorlatendheid, grondwater samenstelling, geohydrologie);
- De eigenschappen van de verontreiniging (vast/vloeistof, oplosbaarheid / vluchtigheid, afbreekbaarheid, giftigheid;
- het verwijderingsprincipe (graven, extractie (via lucht / water), afbraak (biologisch / chemisch);
- De inrichting van het terrein, de bedrijfsactiviteiten en de onder- en bovengrondse functies in de omgeving.

De keuze voor een aanpak wordt niet alleen bepaald door technische factoren. Als bij een braakliggend terrein gekozen wordt voor ontgraven zal dezelfde verontreiniging met in-situ technieken worden aangepakt als graven niet mogelijk is zonder sloopwerkzaamheden of langdurige buitengebruikstelling. Bij het vaststellen van eventuele ‘exceptionele kosten’ moet naar het milieurendement van een zorgplicht maatregel gekeken worden. Ook als de kosten acceptabel zijn is het verwijderen van een verontreiniging door ontgraven van een natuurgebied waarschijnlijk niet duurzaam.

²¹ Let op in het Bal is het nulsituatie onderzoek niet meer verplicht gesteld, maar kan dit wel vrijwillig worden uitgevoerd. Het eindonderzoek (artikel 5.3 Bal) is verplicht, mits voorgeschreven in het kader van de betreffende milieubelastende activiteit.

²² Zie artikel 2.11 lid 2 onder c en <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/bodem/bodembescherming-algemene-rijksregels-bal/>

Procesmatige aspecten

Bij het beantwoorden van de vraag wat redelijkerwijs van de veroorzaker kan worden geleverd met betrekking tot 'zoveel mogelijk herstellen van de oorspronkelijke situatie' wordt vastgesteld of als gevolg van de specifieke omstandigheden exceptionele kosten / inspanningen moeten worden gemaakt bij een verdergaande verwijdering van de verontreiniging. Naast de hiervoor genoemde technische elementen worden hier ook meer procesmatige aspecten meegenomen:

- Het overgangsrecht²³ van de Aanvullingswet bodem zorgt voor 'eerbiedigende werking' en handhaaft de datum van 1 januari 1987 als grens tussen 'historische' en 'nieuwe' verontreinigingen. Toch ligt het, alleen al op technische gronden, voor de hand om bij het streven naar herstel van de oorspronkelijke situatie onderscheid te maken tussen een nieuw ontstane verontreinigingssituatie (na inwerkingtreding OW), en een verontreiniging die is ontstaan tussen deze datum en de inwerkingtreding van de Omgevingswet²⁴;
- De mate waarin sloopwerkzaamheden of langdurige buitengebruikstelling noodzakelijk zijn voor (volledige) verwijdering / volledig herstel;
- Als de veroorzaker van een verontreiniging niet kan worden achterhaald moet bepaald worden in hoeverre het op de weg van de terreineigenaar of een derde had gelegen om de milieuschade te beperken bij ontdekking, bijvoorbeeld door de bevoegde autoriteiten in te schakelen of het verrichten van een eenvoudige (en veilig uit te voeren) handeling om verspreiding van verontreiniging te voorkomen. Dit valt onder de algemene zorgplicht in de Omgevingswet die voor eenieder geldt.

- Bij de beoordeling van wat met betrekking tot verwijdering kan worden geëist moet in ieder geval rekening worden gehouden met de aanwezigheid van, bijvoorbeeld de beschermingszones voor drinkwater, aangewezen in de omgevingsverordening van de provincie, aanvullende strategische grondwatervoorraden of natuurgebieden (vgl. de kwetsbare / beschermde objecten²⁵).

Het 'natuurlijk moment'

Uitstel 'tot een natuurlijk moment' (een moment dat past binnen geplande ontwikkelingen en processen in een gebied of binnen een bedrijf) is mogelijk als het uitstel het (milieu)rendement van de te nemen maatregelen niet noemenswaardig beperkt. Een besluit tot uitstel heeft geen invloed op het doel van de zorgplicht, het zo veel mogelijk herstellen van de oorspronkelijke situatie. De eigenschappen van de verontreiniging de vrijgekomen vracht en het moment van ontstaan zijn in dit opzicht medebepalend. Zeker bij 'mobiel puur product' geldt dat hoe sneller gehandeld wordt, hoe makkelijker volledig herstel kan worden gerealiseerd. Bij uitstel dienen de veroorzaker / terreineigenaar en het bevoegd gezag een aantal zekerheden af te spreken.

²³ Nieuwe verontreinigingen en of aantastingen van de bodem die op of na 1 januari 1987 zijn veroorzaakt vallen ook onder het overgangsrecht. Zie <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/bodem/zorgplicht/>.

²⁴ Vaak geldt: hoe ouder de verontreiniging, des te lastiger volledig herstel.

²⁵ Onder de Wet bodembescherming noemden we dit kwetsbare objecten zoals bedoeld in de Circulaire bodemsanering 2013. De Circulaire bodemsanering is met de inwerkingtreding van de Omgevingswet komen te vervallen.

Stappen na constateren verontreiniging

Zodra een verontreiniging wordt geconstateerd worden (door de veroorzaker in overleg met het bevoegd gezag) de volgende stappen doorlopen.

Vaststellen en veiligstellen situatie

Indien sprake is van een situatie waarbij door een activiteit nadelige gevolgen voor de leefomgeving zijn ontstaan dient de terreineigenaar / veroorzaker zo snel mogelijk:

- Stap 1**
- a: te zorgen dat de oorzaak van de verontreiniging gestopt wordt,
 - b: maatregelen te nemen om extra nadelige gevolgen voor de bodem te voorkomen en, indien mogelijk, zo veel mogelijk verontreiniging te verwijderen;
 - c: het bevoegd gezag te informeren, voor zover dat nog niet is gebeurd.²⁶
- Stap 2** De globale (verontreinigings)situatie vast te stellen.

Indien een in het verleden ontstane verontreiniging wordt geconstateerd zijn stap 1 en 2 niet van toepassing. Na constatering dient (indien mogelijk) de oorzaak en het moment van ontstaan te worden bepaald.

- Stap 3** Bevoegd gezag informeren over de verontreinigingssituatie, inclusief een beschrijving van de reeds getroffen en/of geplande maatregelen door middel van het aanleveren van gegevens en bescheiden.
- Stap 4** Detailleren resterende verontreinigingssituatie;

Beheer- of calamiteitenplan

De stappen 1-3 kunnen in een beheerplan of een calamiteitenplan worden vastgelegd. Bedrijven die dit doen kunnen volstaan met het (periodiek) rapporteren van de uitgevoerde acties.

In veel gevallen kan worden ingeschat welke stoffen vrij kunnen komen. In overleg met het bevoegd gezag kan in de plannen geanticipeerd worden op de aanpak van een 'ongewoon voorval' en kunnen ook maatregelen om vervolgschade te beperken worden uitgewerkt (enk aan bv afdammen sloten, afsluiten riool, voorkomen verwaaiing etc.

Handreiking integrale afweging redelijkerwijs (en het "natuurlijk moment")

Zodra er voldoende zicht is op de verontreinigingssituatie worden in de vervolgstappen 5 en 6 de maatregelen om de uitgangssituatie te herstellen uitgewerkt.

- Stap 5** Uitwerking van maatregelen die de oorspronkelijke situatie zo volledig en snel mogelijk herstellen.

In deze stap wordt het integrale milieurendement van volledig (en onverwijd) herstel vastgesteld. Indien wordt geconstateerd en gemotiveerd dat volledig en onverwijd herstel van de bodem technisch niet mogelijk / niet duurzaam is (d.w.z. dat de maatschappelijke kosten voor volledig herstel niet in verhouding staan tot de milieuwinst) wordt in overleg met het bevoegd gezag gestart met stap 6 onderzoeken, selecteren en nader uitwerken van de aanpak met het maximale milieurendement.

- Stap 6** Het selecteren en uitwerken van de aanpak met het maximale milieurendement.

²⁶ De informatieverplichting volgt niet uit de zorgplicht, maar kan volgen uit de wet (bijvoorbeeld als sprake is van een ongewoon voorval), andere regels uit het Bal (bijvoorbeeld bij het starten van een acti-viteit), of decentrale regelgeving.

Het stelsel van de Omgevingswet gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven en lokale overheden. Als blijkt dat een (vrijwel) volledig herstel van de oorspronkelijke situatie niet duurzaam is moeten bedrijven, bevoegd gezag en andere direct belanghebbenden gezamenlijk vaststellen welke benadering in de specifieke situatie het hoogste milieurendement / duurzaamheid kent.

Het is onmogelijk om in een generieke tekst uitputtend vast te stellen welke bouwstenen op welke wijze in een integrale afweging moeten worden meegenomen. Deze handreiking helpt partijen om in een specifieke situatie de juiste bouwstenen voor een integrale afweging te kiezen en te waarderen.

Stap 6 kent twee (samenhangende) onderdelen:

- a het vaststellen van de aanpak met het hoogste milieurendement / meest duurzame aanpak, en,
- b de mogelijkheid en de voorwaarde voor een herstel op een later (natuurlijk) moment.

Vaststellen optimale variant

Middels een plan van aanpak worden verschillende mogelijkheden om de situatie te herstellen op hun milieurendement / duurzaamheidsaspecten afgewogen. De ‘volledige’ variant uit stap 5 dient daarbij als referentie.

- Vaststellen en prioriteren van de eisen en wensen m.b.t. de aanpak bij de betrokken partijen. Daarbij wordt ook een eventuele wens tot herstel op een later tijdstip meegenomen.

- In overleg met alle partijen identificeren en globaal uitwerken van 3 á 4 alternatieven voor herstel.
- Op basis van een integrale afweging selecteren van de optimale variant.
- Detaillering van de gekozen variant.

In de integrale afweging worden in ieder geval de volgende elementen meegenomen:

- De technische haalbaarheid van volledige verwijdering op basis van eigenschappen verontreiniging, bodemopbouw en locatiespecifieke omstandigheden (functies en bebouwing aan maaiveld).
- De (maatschappelijke) kosten voor de beoogde mate van herstel.
- De procesmatige aspecten m.b.t. de verantwoordelijkheden van de veroorzaker of terreineigenaar (mate van preventie, ouderdom verontreiniging in relatie tot eerdere meldingen, etc.).
- Bij het vaststellen van de alternatieve doelstelling (wat is redelijk) wordt ook de potentiële schade (van een verontreiniging aan een wettelijk gedefinieerd bedreigd object) meegewogen.
- Vaststellen van de (maatschappelijke, financiële en milieutechnische) voor- en nadelen van eventueel uitstel van het herstel.
- ‘Redelijkerwijs’ wordt bepaald op basis van milieurendement / duurzaamheid van de herstelmaatregelen. De status van de veroorzaker / terreineigenaar (MKB, multinational) mag daarbij geen rol spelen.

Vaststellen uitstel tot ‘een natuurlijk moment’

Indien in het voorgaande is vastgesteld dat het milieutechnisch verantwoord en kostentechnisch efficiënt is om het herstel uit te stellen worden de voorwaarden voor dit herstel nader uitgewerkt. Daarbij worden in ieder geval de volgende elementen meegenomen:

- De eventuele monitorings- en beheersmaatregelen tot aan het moment van starten van de herstel maatregelen (zoals die beschreven zijn bij het vaststellen van de optimale variant).
- Een ‘handhaafbare’ afspraak met betrekking tot de start van de activiteiten.
- (Financiële) afspraken die het bevoegd gezag de zekerheid bieden dat de beoogde herstelwerkzaamheden in de toekomst daadwerkelijk (kunnen).

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Postbus 20901 | 2500 EX | Den Haag

www.rijksoverheid.nl/lenW

Februari 2025