

Postbus 30106
3001 DC Rotterdam

WTC Beursplein 37
3011 AA Rotterdam

T +31 (0)10 7410650
F +31 (0)10 3100223

vanardenne-crinceleroy.nl

van Ardenne & Crince le Roy
ADVOCATEN

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag

Rotterdam, 22 november 2019

Inzake: Internetconsultatie "Wijzigingsbesluit voor gebiedsspecifiek beleid PFAS"

Geachte heer, mevrouw,

Op 15 november jl. is het (concept)besluit *"tot wijziging van het Besluit bodemkwaliteit in verband met de versnelling van de totstandkomingprocedure voor het vaststellen van gebiedsspecifiek beleid voor PFAS"* ter consultatie voorgelegd. Het (concept)besluit komt er – in het kort – op neer dat de voorbereidingsprocedure die moet worden gevolgd voor het nemen van besluiten tot vaststelling van een gebiedsspecifiek toetsingskader voor het toepassen van grond of baggerspecie die is verontreinigd met poly- en perfluoroalkylstoffen ("PFAS") wordt versneld.

Hoewel een versnelling van de procedure wellicht wenselijk is gelet op de stagnatie van projecten in de grond- weg- en waterbouw, hebben wij wel een aarzeling bij het (concept)besluit. Deze aarzeling ziet op de ondermijning van de verplichting om als bestuursorgaan zorgvuldig te handelen. Dit kan als volgt worden toegelicht.

Thans geldend kader

De mogelijkheid om een bodembeheergebied vast te stellen met daarin gebiedspecifieke toepassingsnormen, is reeds in afdeling 2 van het Besluit bodemkwaliteit ("Bbk") opgenomen.

Achtergrond van deze regeling is dat de kwaliteit van de bodem voor enkele stoffen boven de maximale waarden van de bodemfunctieklasse industrie (landbodem) of de interventiewaarden (waterbodem) liggen. De lokale maximale waarden kunnen onder voorwaarden daarboven worden vastgesteld, zodat functioneel verplaatsen binnen het beheersgebied mogelijk is.

Om een beheergebied met daarin gebiedspecifieke toepassingsnormen te kunnen vaststellen, dient de uniforme openbare voorbereidingsprocedure ("uov") van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht ("Awb") gevolgd te worden. Belanghebbenden hebben hierdoor vooraf inspraak op het (ontwerp)besluit. Het vaststellen van de lokale maximale waarden gebeurt op grond van artikel 44 en 45 van het Bbk door de gemeenteraad, Rijkswaterstaat of het algemeen bestuur van het waterschap.

Nieuw kader

Op grond van het (concept)besluit kunnen gemeenten ervoor kiezen om – overigens louter ten aanzien van PFAS – in plaats van de uov, de reguliere voorbereidingsprocedure in de zin van de afdelingen 4.1.2 en 4.1.3 van de Awb te volgen voor het vaststellen van een bodembeheergebied. Concreet houdt dit in dat de inspraakfase wordt vervangen door bezwaar achteraf. Daarnaast mag het bodembeheergebied vastgesteld worden door het college of het dagelijks bestuur van het waterschap in plaats van de gemeenteraad of het algemeen bestuur van het waterschap.

Dit nieuwe kader dat volgt uit het (concept)besluit leidt tot ondermijning van de zorgvuldigheid die een bestuursorgaan op grond van artikel 3:2 van de Awb dient te betrachten. Dit wordt als volgt toegelicht.

Zorgvuldige voorbereiding.

Het algemene toetsingskader gaat bij gebiedsspecifieke toetsing uit van de verantwoordelijkheid van zowel het bevoegd gezag, als de toepasser voor een verantwoorde toepassing van grond en baggerspecie binnen het aangewezen gebied. Uit de nota van toelichting volgt dat toepassing van grond en baggerspecie op of in de bodem of in oppervlaktewater verantwoord is als deze toepassing past binnen het beleid dat het bevoegd gezag heeft ontwikkeld voor de bodem in zijn gebied. In dit beleid zijn de ruimtelijke situatie en de voorgestane ruimtelijke ontwikkelingen afgestemd op de ambities voor de kwaliteit van de bodem. Het vaststellen van de waarden dient in overleg met de andere betrokken bevoegd gezagen te gebeuren op basis van een beoordeling van risico's waarbij rekening gehouden wordt met kwetsbare gebieden.¹

Gelet op de vele belangen, aspecten en actoren die meespelen, is de uov mijns inziens de aangewezen procedure voor de vaststelling van een bodembeheergebied. De uov heeft immers als functie de bevordering en waarborging van een zorgvuldige besluitvorming, de coördinatie met het beleid van andere overheden, de rechts- en belangenbescherming van de burger en de legitimatie van de uitkomst.²

Daarnaast is het ook geheel onduidelijk waarom de bevoegdheid voor het vaststellen van een bodembeheerplan overgeheveld wordt aan het college. Voor zover dit snelle besluitvorming moet bevorderen, wordt opgemerkt dat de gemeenteraad ook regelmatig bij elkaar komt. Gelet op het feit dat de wetgever, mede vanwege de democratische legitimering³, deze bevoegdheid bij de gemeenteraad heeft neergelegd, dient deze daar ook te blijven nu een goede reden voor de overheveling ontbreekt en bovendien een helder beoordelingskader ontbreekt. De gemeenteraad is immers bij besluitvorming over ruimtelijke ontwikkelingen van enige omvang – veelal – bevoegd. Zo heeft de gemeenteraad via directe besluitvorming grip op de kwaliteit van de leefomgeving.

¹ Nota van toelichting, Staatsblad 2007, 469, § 4.6.1.

² Tekst & Commentaar Awb, p. 113-114.

³ Nota van toelichting, Staatsblad 2007, 469 § 4.6.2.

Dat de te betrachten zorgvuldigheid in het geding komt, is temeer onwenselijk nu het gaat om PFAS. De gevolgen van blootstelling aan PFAS voor mens en milieu zijn immers nog (deels) onbekend. Deze ondermijning van de verplichting om als bestuursorgaan zorgvuldig te handelen, lijkt ook in strijd te zijn met het tijdelijk handelingskader voor hergebruik van PFAS-houdende grond en baggerspecie.

Tijdelijk handelingskader

Het tijdelijk handelingskader met werkwijzen en voorlopige normen voor het toepassen van PFAS-houdende grond en bagger, biedt meer duidelijkheid over welke toepassingen mogelijk zijn bij grondverzet en baggerwerkzaamheden.⁴ Uitgangspunt hierbij is dat zoveel mogelijk verspreiding van grond en bagger uit gebieden met hogere concentraties naar gebieden met lagere concentraties wordt voorkomen (stand-still).

Onduidelijk is hoe een standstill gegarandeerd kan worden bij een bodembeheergebied dat via een reguliere voorbereidingsprocedure tot stand is gekomen. Immers, bezwaar schorst de werking van een besluit niet op. Mocht dus blijken dat het besluit tot vaststelling van een bodembeheergebied onjuist genomen is, kan de vaststelling daarvan al wel gevolgen hebben voor de bodemkwaliteit. Dit zal leiden tot velerlei juridische procedures. Overigens is bij de uov ook meer vrijheid voor een heroverweging dan bij het heroverwegen op grond van bezwaar. In dat geval is er immers al sprake van een definitief besluit en de daarbij behorende gerechtvaardigde verwachtingen van de begunstigde belanghebbende.⁵

Met betrekking tot de aanwijzing van bodembeheergebied is in het tijdelijk handelingskader opgenomen dat de nodige afwegingen worden gemaakt die vraag en aanbod van grond en baggerspecie binnen het gebied op elkaar afstemmen en zo grondverzet weer op gang brengen. Bij het vaststellen van een bodembeheergebied dient derhalve gemotiveerd te worden hoe de lokale waarden zijn gerelateerd aan de kwaliteit van de bodem, de maatschappelijke noodzaak van die waarden en een beschrijving van de gevolgen van de uitvoering van het besluit voor de kwaliteit van de bodem in een bodembeheergebied. Het is echter nog geheel onduidelijk hoe hier invulling aan gegeven dient te worden. Temeer nu de inspraakfase, waarin juist (het missen van) de maatschappelijke noodzaak naar voren kan worden gebracht, mist bij de reguliere voorbereidingsprocedure.

Tot slot blijkt uit de toelichting bij het (ontwerp)besluit dat ter ondersteuning van gebiedsspecifiek beleid een team van experts is aangesteld dat helpt bij het maximaal benutten van de ruimte voor het toepassen van PFAS die het bestaande kader biedt. Dit lijkt puur doelmatig te zijn, want we weten immers nog niet wat de gevolgen van PFAS zijn voor mens en milieu.

⁴ *Kamerstukken II*, 2018- 2019, 28089 nr. 146.

⁵ L.M. Koenraad, *De uniforme openbare voorbereidingsprocedure*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 13.

Conclusie

Uw ministerie probeert met het (ontwerp)besluit stagnatie van projecten in de grond- weg- en waterbouw op te lossen, maar lijkt hiermee in zeven sloten tegelijkertijd te lopen. Er is nog geen volledige beoordeling van de gevolgen van PFAS, waardoor – meer specifiek bij het toelaten van hogere waarden dan de bepalingsgrens – de nodige zorgvuldigheid betracht dient te worden. Gelet op de vele betrokken partijen, belangen en andere aspecten, zoals de maatschappelijke noodzaak, dient een besluit tot vaststelling van een bodembeheergebied zorgvuldig tot stand te komen met een gedegen motivering. Een reguliere voorbereidingsprocedure lijkt hier niet toereikend voor te zijn en is dan ook een punt van aandacht en zorg.

Vandaag is het de PFAS-problematiek die speelt. Het valt echter niet uit te sluiten dat in de (nabije) toekomst een nieuwe (zeer zorgwekkende) stoffengroep voor gelijksoortige problematiek gaat zorgen. Door nu in het kader van één incident deze weg te bewandelen, wordt getornd aan de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever. Daarmee verandert incidentenpolitiek in paniekvoetbal.

Met vriendelijke groet,
van Ardenne & Crince le Roy Advocaten N.V.



O.E. de Vries
Juridisch adviseur