



Rosanne Bassie

Pels Rijcken

23

De nieuwe handreiking Zorgplicht onder artikel 13 Wbb bij bodemverontreiniging met PFAS nader bezien

Inleiding

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat publiceerde begin dit jaar de handreiking *Zorgplicht onder artikel 13 Wet bodembescherming bij bodemverontreiniging met PFAS* (hierna: de Handreiking).¹ Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden en de Wet bodembescherming vervallen. Het overgangsrecht bepaalt echter dat op verontreinigingen die voor 1 januari 2024 (en op of na 1 januari 1987) zijn ontstaan, artikel 13 van de Wet bodembescherming² (hierna: Wbb) van toepassing blijft.³ Dit geldt ook wanneer de verontreiniging pas na 1 januari 2024 wordt ontdekt. De meeste PFAS-verontreinigingen in Nederland zijn in de periode van 1 januari 1987 tot 1 januari 2024 ontstaan. Artikel 13 Wbb houdt een zorgplicht in. In de Handreiking worden handvatten gegeven voor de invulling van de zorgplicht bij PFAS-verontreinigingen. In deze rubriek zal ik ingaan op de inhoud van de Handreiking en de betekenis hiervan voor de vastgoedpraktijk duiden. Eerst zal ik ingaan op de zorgplicht van artikel 13 Wbb.

De zorgplicht van artikel 13 Wbb en PFAS

Artikel 13 Wbb houdt een zorgplicht in. Over deze zorgplicht is al regelmatig geschreven in deze

rubriek. De tekst van de zorgplicht luidt als volgt (mijn onderstreping):

‘Teder 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.’

PFAS-verontreinigingen zijn doorgaans ontstaan door handelingen als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 Wbb. Deze handelingen zijn bijvoorbeeld het op of in de bodem brengen van stoffen, toevoegen van stoffen aan de bodem en het uitvoeren of gebruik maken van werken op of in de bodem.

PFAS is een verzamelnaam voor ruim zesduizend kunstmatige en chemische stoffen die zijn (en worden) gebruikt voor onder meer cosmetica, textiel, antiaanbakpannen en blusschuim. Deze stoffen zijn zeer resistent, maar daardoor ook moeilijk afbreekbaar. Door het veelvuldige gebruik van de stoffen en het feit dat ze moeilijk afbreekbaar zijn, zijn deze stoffen onder meer in de bodem terechtgekomen. De concentratie PFAS in de bodem kan lokaal hoog oplopen. Ook kunnen PFAS zich snel en diffuus verspreiden. Het is niet mogelijk om een jaartal vast te stellen vanaf wanneer iedereen kennis had over de schadelijkheid van PFAS voor het milieu. Vanuit de uitvoeringspraktijk ontstonden vragen over wanneer en hoe de zorgplicht specifiek voor PFAS-verontreinigingen moest worden toegepast. Het was bijvoorbeeld onduidelijk in hoeverre een PFAS-verontreiniging als overtreding van de zorgplicht

kon worden beschouwd. Ook waren de mogelijkheden om PFAS op een financieel- en milieutechnisch verantwoorde manier uit de bodem te verwijderen nog beperkt. Tot slot vroeg men zich af of het bevoegd gezag ook de aangewezen partij was om regie te nemen.

De Handreiking

Deze vragen zijn volgens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat belangrijk, omdat we aan het begin staan van de inventarisatie van aandachtslocaties (locaties met hoge PFAS-concentraties) waar mogelijk maatregelen moeten worden genomen.⁴ Eventuele onduidelijkheden mogen niet voor vertraging zorgen in dat proces. De Handreiking is daarom een verduidelijking van bestaande wet- en regelgeving en omvat verder geen aanvullend of nieuw beleid. Het doel van de Handreiking is om te zorgen voor uniformiteit.

De Handreiking gaat in op de zorgplicht van artikel 13 Wbb en geeft invulling aan de hiervoor onderstreepte begrippen ‘redelijkerwijs’ (met betrekking tot de maatregelen die moeten worden genomen) en ‘zoveel mogelijk’ (met betrekking tot het ongedaan maken van de gevolgen van een verontreiniging). Ook geeft de Handreiking invulling aan het begrip ‘natuurlijk moment’. Daarmee wordt bedoeld op het moment waarop een bodemverontreiniging het best kan worden aangepakt, zoals wanneer bouwwerkzaamheden zullen worden uitgevoerd.

De Handreiking introduceert het volgende stappenplan:

1. Vaststellen of er sprake is van zorgplicht;
2. Vaststellen van de ‘mate van herstel’;
3. Schets en afweging van mogelijke saneringsvarianten;
4. Uitwerking van de ‘gewenste mate van herstel’.

Stap 1: de Handreiking bevat een stroomschema op basis waarvan kan worden bepaald of sprake is van een overtreding van de zorgplicht van artikel 13 Wbb (p. 16).

Stap 2: wanneer sprake is van een overtreding van de zorgplicht, is het uitgangspunt dat volledig herstel plaatsvindt van de situatie zoals deze bestond voorafgaand aan de geconstateerde bodemverontreiniging. De begrippen ‘redelijkerwijs’ en ‘zoveel mogelijk’ bepalen wat van een veroorzaker/overtreder kan worden verlangd. Bij herstel moet worden uitgegaan van de best beschikbare technieken en moet worden betrokken of herstel buitengewone kosten of inspanningen vereist. Ook mag worden betrokken of langdurige buitengebruikstelling noodzakelijk is voor volledige verwijdering of herstel, of het op de weg van de terreineigenaar of een derde had gelegen om de milieuschade te beperken en of er kwetsbare objecten in de omgeving aanwezig zijn (p. 21). Dit is relevant bij het invullen van de begrippen ‘redelijkerwijs’ en ‘zoveel mogelijk’.

Stap 3: er wordt onderscheid gemaakt in vier saneringsvarianten: (1) volledige verwijdering, wat het uitgangspunt is; (2) gedeeltelijk herstel; (3) minimale variant en (4) niets doen. Het is de bedoeling dat alle varianten op hoofdlijnen worden uitgewerkt, zodat ze kunnen worden afgewogen aan de hand van een multicriteria-analyse (p. 25). Of de variant op een natuurlijk moment kan worden uitgevoerd, wordt daarbij meegewogen. De optimale variant is de variant die met de beste prijs-kwaliteitverhouding voldoet aan de meeste van de in stap 2 geformuleerde wensen (voor het herstel).

De stappen 2 en 3 samen zouden invulling moeten geven aan de begrippen ‘redelijkerwijs’, ‘zoveel mogelijk’ en ‘natuurlijk moment’. Zoals gezegd, is volledig herstel het uitgangspunt, maar er kan ruimte zijn om de aanpak van verontreinigingen in te passen binnen de ontwikkelingen en processen op de locatie. De uiteindelijke invulling van de begrippen is maatwerk.

Stap 4: dit betreft de uitwerking van de in stap 3 gekozen voorkeursvariant. Deze stap moet leiden tot een plan van aanpak dat door het bevoegd gezag kan worden beoordeeld op technische en financiële haalbaarheid.

Betekenis van de Handreiking voor de vastgoedpraktijk

De Handreiking is bedoeld voor de praktijk. De invulling van de begrippen ‘redelijkerwijs’, ‘zoveel mogelijk’ en ‘natuurlijk moment’ in de Handreiking is wat abstract. Deze begrippen worden niet letterlijk ingevuld of gedefinieerd en evenmin wordt aan de hand van bijvoorbeeld jurisprudentieonderzoek gespecificeerd wat hier onder kan worden verstaan. Dat komt omdat bij de invulling van deze begrippen een afweging moet worden gemaakt. Uit de Handreiking volgt wat bij de invulling van die begrippen kan worden betrokken. De Handreiking is daarmee ook niet meer dan dat. Het toepassen van de Handreiking blijft maatwerk, waarbij allerlei afwegingen moeten worden gemaakt en gemotiveerd. Dat zal met name door het bevoegd gezag gebeuren. Wel geeft de Handreiking betrokkenen inzicht in hetgeen kan worden betrokken in die afweging.

De Handreiking biedt daarmee duidelijkheid aan eigenaren van percelen met een PFAS-verontreiniging. Met de Handreiking kunnen perceeleigenaren beter inschatten of zij aan de lat (kunnen) staan om maatregelen te treffen in geval van een PFAS-verontreiniging. Dat zal doorgaans alleen het geval zijn wanneer zij de overtreder van artikel 13 Wbb zijn, omdat het uitgangspunt is dat de vervuiler betaalt. Wanneer de veroorzaker van een PFAS-verontreiniging niet kan worden achterhaald, moet worden bepaald in hoeverre het op de weg van de perceeleigenaar of een derde had gelegen om de milieuschade bij ontdekking te beperken. Het ontstaan van de PFAS-verontreiniging maakt de perceeleigenaar in beginsel geen overtreder van de zorgplicht van artikel 13 Wbb.

Omdat met de Handreiking geen nieuw of ander beleid is beoogd, verwacht ik voor de vastgoedpraktijk geen grote verschillen in vergelijking met voordat de Handreiking werd gepubliceerd. De zorgplicht verandert inhoudelijk immers niet, alleen is nu meer duidelijk wat kan worden betrokken bij de invulling van enkele centrale begrippen. Of die duidelijkheid leidt tot andere uitkomsten

valt te bezien, maar is gelet op het voorgaande niet aannemelijk. Dat de Handreiking duidelijk maakt wat kan worden betrokken bij de invulling van enkele begrippen is goed om te signaleren, voor het geval de uitleg van die begrippen aan de orde is.

Slot

Hoewel artikel 13 Wbb is vervallen, blijft de zorgplicht naar verwachting nog lange tijd relevant voor verontreinigingen die worden aangetroffen en zijn ontstaan voor 1 januari 2024. Dat geldt in het bijzonder voor PFAS-verontreinigingen. Met de Handreiking is verduidelijkt hoe invulling wordt gegeven aan enkele begrippen uit de zorgplicht in geval van een PFAS-verontreiniging. Voor de praktijk is daarmee inzichtelijker wat het bevoegd gezag kan meewegen bij de invulling van die begrippen.

Eén van de onduidelijkheden uit de praktijk die heeft geleid tot het publiceren van de Handreiking is dat de mogelijkheden om PFAS op een financieel- en milieutechnisch verantwoorde manier uit de bodem te verwijderen nog beperkt zijn. In de Handreiking wordt daar verder niet op ingegaan. In de begeleidende brief bij de Handreiking kondigt de staatssecretaris echter aan dat het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat werkt aan een Kennis- en Innovatieprogramma PFAS, waarmee de sanering van met PFAS vervuilde locaties met behulp van innovatieve technieken kan worden versneld. Wordt vervolgd dus, zeker nu we aan het begin staan van de inventarisatie van aandachtslocaties waar mogelijk maatregelen moeten worden getroffen.

1. Zie rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/03/13/bijlage-2-handreiking-zorgplicht-onder-artikel-13-wbb-bij-bodemverontreiniging-met-pfas.
2. De voorganger van de Omgevingswet waar het de bodem betreft.
3. Art. 3.2a Aanvullingswet bodem Omgevingswet.
4. Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer, d.d. 13 maart 2025. Zie open.overheid.nl/documenten/a1a3087d-1a2b-4c50-af34-a4d9d4f8776b/file.