



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit bodemkwaliteit in verband met de versnelling van de totstandkomingsprocedure voor het vaststellen van gebiedsspecifiek beleid voor PFAS

Nader Rapport

12 december 2019

IENW/BSK-2019/261666

Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken,
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Aan de Koning

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 5 december 2019, nr. 2019002569, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 december 2019, nr. W17/19.0393/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een opmerking bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden. De opmerking van de Afdeling ziet op het feit dat volgens de toelichting de verwachting is dat het ontwerpbesluit zo spoedig na de vaststelling in werking zal treden. De Afdeling wijst erop dat op de inwerkingtreding van het besluit artikel 92, tweede lid, van de Wet bodembescherming van toepassing is. Dat artikel schrijft voor dat het besluit niet eerder in werking treedt dan vier weken na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het is geplaatst.

In dit specifieke geval zal vanwege de grote maatschappelijke gevolgen die de PFAS-problematiek met zich brengt worden afgeweken van artikel 92, tweede lid, van de Wet bodembescherming. Via een inwerkingtredingsbesluit zal worden bepaald dat het ontwerpbesluit in werking treedt met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het inwerkingtredingsbesluit is geplaatst. Dat is in dit geval mogelijk omdat artikel 92, tweede lid, zich richt op de relatie tussen regering en de Kamers en tot doel heeft de informatievoorziening richting de Kamers te garanderen met betrekking tot de vaststelling van een algemene maatregel van bestuur waarbij de Kamers in het kader van artikel 92, eerste lid, van de Wet bodembescherming bij de totstandkoming zijn betrokken (de 'voorhang'). Aangezien deze bepaling, in tegenstelling tot bijvoorbeeld artikel 92, derde lid, niet beoogt de Kamers de mogelijkheid te geven inhoudelijk op de vastgestelde algemene maatregel van bestuur te reageren noch rechten toekent aan burgers, rechtvaardigen de genoemde maatschappelijke gevolgen van de PFAS-problematiek de versnelde inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit. Het ontwerpbesluit beoogt een tijdelijke voorziening te bieden waarvan tot 1 januari 2021 gebruik kan worden gemaakt. Het kabinet wil voor het oplossen van de PFAS-problematiek voortgang boeken. Het versnellen van de besluitvormingsprocedure is naar de mening van het kabinet een belangrijk onderdeel van het totale maatregelenpakket omtrent PFAS. Daarom is snelle inwerkingtreding van het besluit van belang. Daardoor kunnen projecten die door PFAS hinder ondervinden worden vlot getrokken, voor zover dat met inachtneming van alle relevante omstandigheden op verantwoorde wijze kan worden gedaan. In de nota van toelichting bij het inwerkingtredingsbesluit zal bovenstaande motivering worden opgenomen.

Ik moge U hierbij het ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister voor Milieu en Wonen,
S. van Veldhoven-van der Meer.*



Advies Raad van State

No. W17.19.0393/IV

's-Gravenhage, 11 december 2019

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 5 december 2019, no.2019002569, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Milieu en Wonen, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit bodemkwaliteit in verband met de versnelling van de totstandkomingsprocedure voor het vaststellen van gebiedsspecifiek beleid voor PFAS, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit maakt het tijdelijk mogelijk om de procedure in het Besluit bodemkwaliteit voor het vaststellen van lokale waarden voor de toepassing van grond en baggerspecie te versnellen, als het gaat om poly- en perfluoralkylstoffen (PFAS).

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de inwerkingtreding van het besluit.

Het besluit zal in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Volgens de toelichting is de verwachting dat dit zo spoedig mogelijk na de vaststelling zal geschieden.

De Afdeling wijst er op dat op de inwerkingtreding van het besluit artikel 92, tweede lid, van de Wet bodembescherming van toepassing is. Dat artikel schrijft voor dat het besluit niet eerder in werking treedt dan vier weken na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het is geplaatst. De Afdeling adviseert om hiermee rekening te houden bij het bepalen van het tijdstip van inwerkingtreding.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een opmerking bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals aangeboden aan de Raad van State: Besluit van ... tot wijziging van het Besluit bodemkwaliteit in verband met de versnelling van de totstandkomingsprocedure voor het vaststellen van gebiedsspecifiek beleid voor PFAS

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Minister voor Milieu en Wonen van 5 december 2019, nr. IenW/BSK-2019/244773, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 12a, tweede lid, van de Wet bodembescherming en artikel 3.11, tweede lid, van de Waterwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ..., nr. ...);

Gezien het nader rapport van de Minister voor Milieu en Wonen van, nr. IenW/BSK-2019/..., Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit bodemkwaliteit wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1a wordt 'de artikelen 6.2, eerste lid, onderdeel b, 6.6 en 6.7 van de Waterwet' vervangen door 'de artikelen 3.11, tweede lid, 6.2, eerste lid, onderdeel b, 6.6 en 6.7 van de Waterwet'.

B

Aan artikel 44 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. In afwijking van het eerste lid kan een besluit als bedoeld in dat lid ook worden genomen door burgemeester en wethouders in plaats van de gemeenteraad, als het betrekking heeft op poly- en perfluoralkylstoffen (PFAS). Indien burgemeester en wethouders voornemens zijn een besluit als bedoeld in het eerste lid te nemen, wordt daarvan een openbare kennisgeving gedaan. Burgemeester en wethouders stellen het besluit niet eerder vast dan een week nadat de kennisgeving is gedaan.

C

Aan artikel 45 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. In afwijking van het eerste lid kan een besluit als bedoeld in dat lid ook worden genomen door het dagelijks bestuur van het waterschap in plaats van het algemeen bestuur van het waterschap, als het betrekking heeft op poly- en perfluoralkylstoffen (PFAS). Indien het dagelijks bestuur van het waterschap voornemens is een besluit als bedoeld in het eerste lid te nemen, wordt daarvan een openbare kennisgeving gedaan. Het dagelijks bestuur van het waterschap stelt het besluit niet eerder vast dan een week nadat de kennisgeving is gedaan.

D

Aan artikel 46 wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. In afwijking van het eerste lid kan een besluit als bedoeld in dat lid ook worden genomen door het dagelijks bestuur van het waterschap in plaats van het algemeen bestuur van het waterschap, als het betrekking heeft op poly- en perfluoralkylstoffen (PFAS). Indien het dagelijks bestuur van het waterschap voornemens is een besluit als bedoeld in het eerste lid te nemen, wordt daarvan een openbare kennisgeving gedaan. Het dagelijks bestuur van het waterschap stelt het besluit niet eerder vast dan een week nadat de kennisgeving is gedaan.

E

Artikel 49 wordt als volgt gewijzigd:



1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.

2. Na het eerste lid wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. Het eerste lid is niet van toepassing op de voorbereiding van een besluit als bedoeld in dat lid, dat betrekking heeft op poly- en perfluoralkylstoffen (PFAS).

F

In de bij het besluit behorende bijlage 1, onder '7. Overige paramaters' wordt in de alfabetische volgorde een rij ingevoegd, luidende:

Poly- en perfluoralkylstoffen (PFAS)

n.v.t.

ARTIKEL II

1. Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

2. De artikelen 44, derde lid, 45, derde lid, 46, vierde lid, en 49, tweede lid, van het Besluit bodemkwaliteit vervallen met ingang van 1 januari 2021.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister voor Milieu en Wonen,

NOTA VAN TOELICHTING

1. Doel van dit besluit

Dit besluit betreft een wijziging van het Besluit bodemkwaliteit waarmee een versnelling wordt beoogd van 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 perfluoralkylstoffen (hierna: PFAS). Hierdoor moeten problemen die zich voordoen bij het toepassen van PFAS-houdende grond en baggerspecie, sneller kunnen worden opgelost.

Tevens worden PFAS opgenomen in bijlage 1 bij het Besluit bodemkwaliteit als stoffen waarvoor in de Regeling bodemkwaliteit het meten verplicht kan worden gesteld teneinde de kwaliteit van grond of baggerspecie dan wel de bodem waar grond of baggerspecie wordt toegepast vast te stellen. Dit is wenselijk om te kunnen bepalen of PFAS voldoet aan eventueel in de Regeling bodemkwaliteit vast te stellen kwaliteitseisen.

2. Algemene informatie over PFAS

PFAS zijn chemische stoffen die van nature niet in het milieu voorkomen. Deze stofgroep bestaat uit ruim 6.000 stoffen. Hiertoe behoren onder meer de stoffen perfluorooctaan- en perfluorooctaan-sulfonaat (PFOS) en HFPO-DA (GenX). PFAS zijn stoffen die door mensen zijn gemaakt vanwege hun specifieke eigenschappen, zoals brandwerendheid en vuil- en waterafstotendheid. Zij worden al decennialang gebruikt in industriële en andere processen en in vele producten, zoals verf, blusschuim, pannen, kleding en cosmetica.

Kenmerkend voor deze stoffen is dat ze persistent, mobiel en nauwelijks biologisch afbreekbaar zijn. Van sommige PFAS is al aangetoond dat ze toxisch zijn. De stoffen PFOS en PFOA behoren tot de zogenaamde Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS). Een aantal andere stoffen uit de PFAS-groep, zoals GenX, staan op de lijst van potentiële ZZS (PZZS).

Door het wijdverbreide gebruik en door emissies en incidenten worden PFAS inmiddels in Nederland, en breder in Europa, niet alleen bij puntbronnen, maar ook als diffuse verontreiniging in bodem, grondwater en oppervlaktewater aangetroffen.

Het overheidsbeleid is erop gericht om deze stoffen zo veel mogelijk uit de leefomgeving te weren. De aanwezigheid van ZZS dient zowel aan de 'voorkant' (preventie) als aan de 'achterkant' (beheer) te worden aangepakt. Aan de 'voorkant' betekent: voorkomen dat er ZZS in het milieu terechtkomen. Aan de 'achterkant' betekent: voorkomen en beperken van risico's als gevolg van de aanwezigheid van ZZS in het milieu en van verdere verspreiding van ZZS.

3. Korte schets van de PFAS-problematiek en de aanpak tot nu toe

Gebleken is dat in grote delen van het land de bodem diffuus verontreinigd is met verschillende PFAS, waarbij de aandacht zich momenteel met name richt op de stoffen PFOS, PFOA en GenX. Deze stoffen worden op grote schaal toegepast in producten, omdat zij in bepaalde opzichten zeer gunstige eigenschappen bezitten. Helaas hebben zij vanuit gezondheids- en milieuoogpunt echter ook zeer ongewenste eigenschappen, reden waarom ongecontroleerde verspreiding van deze stoffen in de omgeving moet worden tegengegaan.

Bij grondverzet in het kader van de uitvoering van werken en bij baggerwerkzaamheden ontstaan problemen bij de afzet van vrijkomende grond en baggerspecie waarin PFAS voorkomen. Deze verontreinigde grond en baggerspecie zijn niet (overal) toepasbaar. Voor PFAS zijn momenteel in het kader van het Besluit bodemkwaliteit, waarin het toepassen van grond en baggerspecie is geregeld, geen toepassingsnormen vastgesteld. Vooruitlopend op het opnemen van toepassingsnormen in dat besluit is een Tijdelijk handelingskader vastgesteld.¹ Hierin zijn voor het toepassen van PFAS-houdende grond en baggerspecie bij wijze van interpretatie van de zorgplicht enkele voorlopige toepassingswaarden opgenomen. Deze waarden geven een interpretatie van de verplichtingen die bij het toepassen van PFAS-houdende grond en baggerspecie voortvloeien uit de zorgplichten die op grond van de Wet bodembescherming² en de Waterwet³ in acht moeten worden genomen.

4. Mogelijkheden voor gebiedsspecifiek beleid

Het Tijdelijke handelingskader bevat voor PFAS een interpretatie van de zorgplicht die voor het hele land geldt, zoals ook de in het kader van het Besluit bodemkwaliteit gestelde toepassingsnormen een

¹ Het geactualiseerde Tijdelijk handelingskader PFAS is aan de voorzitter van de Tweede Kamer aangeboden bij brief van de Minister voor Milieu en Wonen van 1 december 2019 (Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 20).

² Artikel 13 van de Wet bodembescherming.

³ Artikel 6.8 van de Waterwet en artikel 7 van het Besluit bodemkwaliteit.

landelijke gelding hebben. Het Besluit bodemkwaliteit⁴ bevat tevens de mogelijkheid om gebiedsspecifiek beleid vast te stellen, teneinde specifieke problemen te kunnen oplossen die zich op lokaal of regionaal niveau bij het toepassen van grond of baggerspecie voordoen en die bij grondverzet of baggerwerkzaamheden tot stagnatie aanleiding kunnen geven. Bevoegd gezag hiervoor is de gemeente (voor zover het de landbodem betreft) dan wel de waterbeheerder (voor rijkswateren de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, voor andere wateren het waterschap). Via gebiedsspecifiek beleid kunnen problemen op verschillende manieren worden aangepakt.

4.1 Gebiedsspecifieke normering

De aanpak van gebiedsspecifieke problemen bij het toepassen van grond en baggerspecie kan worden gericht op het verruimen van de toepassingsmogelijkheden binnen een aangewezen bodembeheergebied. Dit kan door het vaststellen van gebiedsspecifieke toepassingsnormen, zogenaamde lokale maximale waarden. Hierdoor kan worden toegestaan dat binnen een aangewezen bodembeheergebied uit datzelfde gebied afkomstige grond en baggerspecie worden toegepast die hogere gehalten van een verontreinigende stof bevatten dan volgens de landelijke toepassingsnormen of, in het geval van PFAS, de interpretatie van de zorgplicht toepasbaar is.

Het uitgangspunt van het Besluit bodemkwaliteit is dat het toepassen van grond en baggerspecie niet mag leiden tot verslechtering van de bestaande kwaliteit van de bodem, met inbegrip van het grondwater.

Dit uitgangspunt wordt in het Besluit bodemkwaliteit locatiespecifiek toegepast. Met 'locatie' wordt bedoeld de locatie van de voorgenomen toepassing van de grond of baggerspecie. Daarom moet vóór de toepassing de bestaande kwaliteit van de bodem op de toepassingslocatie, onderscheidenlijk de kwaliteit van de toe te passen grond of baggerspecie, worden bepaald. Door vergelijking van de uitkomsten van beide bepalingen kan worden vastgesteld of de voorgenomen toepassing zal leiden tot verslechtering van de bestaande bodemkwaliteit op de toepassingslocatie.

Van het uitgangspunt dat de verslechteringstoets locatiespecifiek moet worden toegepast, kan worden afgeweken als zich op gebiedsniveau bij grondverzet en baggerwerkzaamheden een impasse voordoet. Gebiedsspecifiek beleid kan daarvoor een gebiedsspecifieke oplossing bieden. Dit heeft tevens als voordeel dat grond of baggerspecie op zo kort mogelijke afstand van de plaats van ontgraving wordt toegepast, hetgeen in beginsel de voorkeur verdient boven verplaatsing en toepassing op afstand. Bij gebiedsspecifiek beleid moet een bodembeheergebied worden aangewezen, waarbinnen het beleid op *standstill* is gericht. Binnen het bodembeheergebied mag grond en baggerspecie worden toegepast die sterker verontreinigd is dan op grond van de landelijke normstelling voor toepassing in aanmerking komt, mits de grond of baggerspecie wel aan de lokale maximale waarden voldoet. Die sterker verontreinigde grond en baggerspecie moet bovendien uit het bodembeheergebied zelf afkomstig zijn. In dat geval wordt ingecalculeerd dat door het toepassen van de sterker verontreinigde grond en baggerspecie op locatieniveau binnen het bodembeheergebied een verslechtering van de bestaande bodemkwaliteit kan optreden. Op gebiedsniveau treedt echter geen verslechtering op, omdat binnen het bodembeheergebied alleen sterker verontreinigde grond en baggerspecie mag worden verplaatst die uit het bodembeheergebied zelf afkomstig is. Dit is bepaald in artikel 52, tweede en derde lid, van het Besluit bodemkwaliteit. Daarnaast mag binnen het bodembeheergebied PFAS-houdende grond en baggerspecie worden toegepast die van buiten het gebied afkomstig is, als wordt voldaan aan de landelijke toepassingswaarden die in het kader van de zorgplicht worden gehanteerd en die in het Tijdelijk handelingskader zijn weergegeven.

Gebiedsspecifiek beleid kan overigens ook inhouden dat juist strengere lokale maximale waarden worden vastgesteld dan de in de Regeling bodemkwaliteit vastgestelde nationaal gehanteerde toepassingswaarden om de bodem in 'schone gebieden' schoon te houden. Alleen voor de achtergrondwaarde, die als maximale waarde voor landbouw/natuur wordt gehanteerd, geldt dat die niet overschreden mag worden. Het ligt niet voor de hand om lagere normen vast te stellen dan de bepalingsgrens die voor een aantal toepassingen in het Tijdelijk handelingskader is aangegeven. De waarden die in het Tijdelijk handelingskader worden gehanteerd, geven ook voldoende bescherming in gebieden die bestemd zijn voor de drinkwaterwinning.

4.2 Versnelling van de besluitvorming over gebiedsspecifiek beleid

Om lokale en regionale problemen bij het toepassen van PFAS-houdende grond en baggerspecie te helpen oplossen, is het wenselijk dat het instrumentarium waarmee gebiedsspecifiek beleid kan worden gevoerd, zo snel mogelijk kan worden ingezet.

In het Besluit bodemkwaliteit worden eisen gesteld aan de totstandkoming van gebiedsspecifiek beleid. Deels zijn dit inhoudelijke eisen ten aanzien van de onderbouwing van het beleid, deels procedurele eisen ten aanzien van de vaststelling van het beleid. Voor dit laatste moet thans verplicht de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (uniforme openbare voorberei-

⁴ Afdeling 2, paragraaf 1, van het Besluit bodemkwaliteit.

dingsprocedure) worden gevolgd. Op grond van artikel 51 van het Besluit bodemkwaliteit geldt dit ook voor besluiten tot wijziging van eerdere besluiten inzake gebiedsspecifiek beleid.

4.2.1 Totstandkomingsprocedure

Met het onderhavige besluit is beoogd om de totstandkomingsprocedure voor het vaststellen van gebiedsspecifiek beleid te versnellen. In de eerste plaats is op de besluitvorming niet langer in alle gevallen de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Op grond van artikel 3:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan het bestuursorgaan er zo nodig nog steeds voor kiezen om deze procedure te volgen, maar de wettelijke verplichting om dat altijd te doen is geschrapt. Dit betekent dat in plaats van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure met de mogelijkheid van zienswijzen op het ontwerpbesluit vooraf het besluit tot de vaststelling van gebiedsspecifiek beleid kan worden voorbereid door middel van de reguliere procedure van zorgvuldige voorbereiding, belangenafweging en motivering die in de Algemene wet bestuursrecht is opgenomen. Dit leidt niet tot aantasting van rechtsbescherming, maar heeft alleen tot gevolg dat in plaats van de mogelijkheid van het indienen van zienswijzen vooraf tegen het ontwerpbesluit bij het bestuursorgaan belanghebbenden achteraf bezwaar kunnen maken bij dat bestuursorgaan tegen het genomen besluit. De fase van bezwaar moet in de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht uitdrukkelijk worden gezien als verlengde besluitvorming, waarbij op basis van de ingediende bezwaren een volledige heroverweging van het genomen besluit centraal staat (artikel 7:11 van de Algemene wet bestuursrecht). In beide aldus gelijkwaardige procedures van het nemen van een ontwerpbesluit met zienswijzen vooraf of het nemen van een besluit met mogelijkheid van bezwaar achteraf hebben belanghebbenden vervolgens de mogelijkheid om beroep in te stellen bij de bestuursrechter. Belanghebbenden kunnen zo nodig hangende bezwaar en beroep bij wege van voorlopige voorziening tevens om schorsing van het besluit vragen. Het bieden van de mogelijkheid om in plaats van de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht de reguliere procedure van voorbereiding van het besluit met de mogelijkheid van bezwaar te volgen, kan tot versnelling leiden in de vaststelling van gebiedsspecifiek beleid. Dit heeft ermee te maken dat het bestuursorgaan volgens de reguliere procedure een besluit kan nemen dat na bekendmaking direct in werking kan treden en dat een eventueel daartegen ingediend bezwaarschrift de werking van dat besluit niet schorst (zie artikel 6:16 van de Algemene wet bestuursrecht). Met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure dient daarentegen voordat het besluit wordt genomen eerst een ontwerpbesluit ter inzage te worden gelegd voor de duur van zes weken (artikel 3:16, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht). Indien geen zienswijzen worden ingediend, dient het besluit vervolgens uiterlijk binnen vier weken na het verstrijken van de zienswijzentermijn genomen te worden (artikel 3:18, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht). Voor het geval dat wel zienswijzen zijn ingediend tegen het ontwerpbesluit stelt de Algemene wet bestuursrecht geen termijn waarbinnen het bestuursorgaan het definitieve besluit dient te nemen. Artikel 3:18 van de Algemene wet bestuursrecht kent alleen beslistermijnen voor besluiten die op aanvraag worden genomen, maar niet voor besluiten die ambtshalve worden genomen, zoals de besluiten waarop dit besluit ziet. Voor het nemen van een besluit op bezwaar is in de Algemene wet bestuursrecht echter wel een strikte beslistermijn opgenomen van in beginsel zes weken. Die termijn mag eenmalig worden verlengd met ten hoogste zes weken (artikel 7:10 van de Algemene wet bestuursrecht).

Tot besluit wordt ter voorkoming van misverstanden opgemerkt dat de Algemene wet bestuursrecht aan de kwaliteit in de zin van een zorgvuldige voorbereiding en motivering dezelfde eisen stelt aan alle besluiten, ongeacht of die volgens de uniforme openbare voorbereidingsprocedure dan wel de reguliere procedure zijn voorbereid. De omstandigheid dat besluiten inzake gebiedsspecifiek beleid na inwerkingtreding van het onderhavige besluit desgewenst sneller kunnen worden genomen, betekent dus niet dat dit ten koste mag gaan van de kwaliteit van de besluiten of dat de rechter de besluiten anders zou toetsen. Alleen de procedure van besluitvorming is verschillend.

4.2.2 Bevoegd gezag

Om verdere procedurele versnelling van de besluitvorming mogelijk te maken is in de tweede plaats in artikel I, onderdeel B, van dit besluit bepaald dat besluiten inzake gebiedsspecifiek beleid voor PFAS op grond van artikel 44, eerste lid, van het Besluit bodemkwaliteit ook door burgemeester en wethouders in plaats van de gemeenteraad mogen worden vastgesteld en in artikel I, onderdelen C en D, van dit besluit dat besluiten op grond van artikel 45 dan wel artikel 46 van het Besluit bodemkwaliteit mogen worden vastgesteld door het dagelijks bestuur in plaats van het algemeen bestuur van het waterschap. Dit geldt voor alle aspecten van gebiedsspecifiek beleid, dus het aanwijzen van een bodembeheergebied, het vaststellen van een lokale maximale waarden en het opstellen van een bodemkwaliteitskaart, echter alleen voor zover het om PFAS gaat. Of van de geboden mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, is de keuze van de gemeente, onderscheidenlijk het waterschap. Het is dus niet verplicht om van deze mogelijkheid gebruik te maken.

Naar aanleiding van vragen over de bevoegdheidsverdeling door leden van de Eerste Kamer zijn de laatste twee zinnen toegevoegd aan de nieuwe leden van de artikelen 44, 45 en 46. Enkele leden van de Eerste Kamer sprake de vrees uit voor rechtsonzekerheid, met name omtrent de vorm van het hierboven genoemde overleg. Daarom is het voorstel gedaan om de bevoegdheidsverlening aan burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur van het waterschap verder in te kaderen. Om te waarborgen dat de gemeenteraad of het algemeen bestuur van het waterschap altijd de kans heeft om zich uit te spreken over een besluit inzake gebiedsspecifiek beleid, is gekozen voor gecontroleerde bevoegdheidsverlening aan burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur van het waterschap. Als burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur van het waterschap een besluit inzake gebiedsspecifiek beleid willen nemen, dienen ze eerst een openbare kennisgeving te doen dat ze van die bevoegdheid gebruik willen maken. Burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur van het waterschap kunnen pas op zijn vroegst een week daarna het besluit daadwerkelijk vaststellen. Zo wordt de gemeenteraad of het algemeen bestuur van het waterschap actief in kennis gesteld van het voornemen van burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur van het waterschap om een dergelijk besluit te nemen. Naar aanleiding daarvan kan de gemeenteraad of het algemeen bestuur van het waterschap vragen om inzicht te krijgen in het ontwerpbesluit en kunnen daarover opmerkingen worden gemaakt. De gemeenteraad of het algemeen bestuur van het waterschap kan dan verzoeken om aanpassingen te doen of aangeven dat hij of het zelf het besluit wil nemen. De kennisgeving wordt openbaar bekendgemaakt, zodat ook naar buiten toe duidelijk is wie de bevoegdheid tot het vaststellen van besluiten inzake gebiedsspecifiek beleid zal gaan uitoefenen.

Uitoefening van de bevoegdheid door burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur van het waterschap kan meebrengen dat deze bestuursorganen een eerder besluit van de gemeenteraad, onderscheidenlijk het algemeen bestuur van het waterschap, kunnen wijzigen. In artikel 51 van het Besluit bodemkwaliteit worden op besluiten tot wijziging van besluiten inzake gebiedsspecifiek beleid namelijk de artikelen 47 tot en met 50 van overeenkomstige toepassing verklaard, dus ook de mogelijkheid dat burgemeester en wethouders, onderscheidenlijk het dagelijks bestuur van het waterschap, het (wijzigings)besluit vaststellen. Hieruit volgt ook dat de reguliere voorbereidingsprocedure voor besluiten over gebiedsspecifiek beleid die op PFAS betrekking hebben, eveneens van toepassing is op wijzigingsbesluiten met betrekking tot PFAS. Door de van overeenkomstige toepassing verklaring is het niet nodig hiervoor ook artikel 51 te wijzigen.

Voorts wordt nog opgemerkt dat artikel 3.11, tweede lid, van de Waterwet de wettelijke grondslag biedt om in een algemene maatregel van bestuur regels te stellen omtrent de uitoefening van bevoegdheden door andere overheden, zoals het nemen van besluiten inzake gebiedsspecifiek beleid. Deze bepaling was nog niet genoemd in artikel 1a van het Besluit bodemkwaliteit, de zogenaamde omhangbepaling die destijds is opgenomen om aan te geven op welke bepalingen van de Waterwet het Besluit bodemkwaliteit na de intrekking van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, die voor het besluit eerder de wettelijke grondslag bood, is gebaseerd. Daarom voegt het onderhavige besluit artikel 3.11, tweede lid, van de Waterwet toe aan de opsomming in artikel 1a van het Besluit bodemkwaliteit (artikel I, onderdeel A). Dit is niet alleen van belang met het oog op de PFAS-problematiek, maar ook voor andere bepalingen van het Besluit bodemkwaliteit met betrekking tot gebiedsspecifiek beleid dat door de waterbeheerders, met name de waterschappen, kan worden gevoerd. Ook deze besluiten zijn op artikel 3.11, tweede lid, van de Waterwet gebaseerd. Anders dan de andere bepalingen is dit niet een tijdelijke bepaling. Daarom is deze wijziging in artikel II, tweede lid, van dit besluit niet genoemd.

4.3 Kaarten

Eén van de vereisten voor gebiedsspecifiek beleid is dat een of meer kaarten moeten worden opgesteld waarop de begrenzing van het bodembeheergebied, de kwaliteit van de bodem (in zoverre ook aangeduid als bodemkwaliteitskaart) en de bodemfuncties zijn aangegeven (het laatste alleen voor zover het de landbodem betreft).

Wat betreft de *bodemfunctiekaart* wordt opgemerkt dat dergelijke kaarten in alle gemeenten al bestaan. Het vaststellen van dergelijke kaarten is namelijk ingevolge het Besluit bodemkwaliteit verplicht met het oog op de differentiatie voor grond en baggerspecie van de toepassingsnormen die in het kader van dat besluit zijn gesteld. De toepasselijke normen zijn namelijk gerelateerd aan de bodemfunctie die aan een gebied is toegekend. Er wordt onderscheid gemaakt te tussen de functies wonen, industrie en achtergrondniveau (landbouw/natuur).

Daarnaast zijn in veel gemeenten ook *bodemkwaliteitskaarten* vastgesteld. Een bodemkwaliteitskaart heeft een dubbele functie.

Bodemkwaliteitskaarten zijn allereerst een verplicht onderdeel van gebiedsspecifiek beleid. Zij bieden het fundament om een gebiedsspecifiek beleid te kunnen vaststellen, waarvoor uiteraard een goede kennis van de bodemkwaliteit in het aangewezen bodembeheergebied nodig is. Tevens kunnen zij als

grondslag dienen voor de afgifte van milieuhygiënische verklaringen waarin de kwaliteit van de bodem, grond of baggerspecie is vermeld. De verklaringen dienen als bewijs dat grond of baggerspecie aan de voor toepassing geldende kwaliteitseisen voldoet (artikel 4.3.5, vierde lid, van de Regeling bodemkwaliteit). Hierdoor worden onderzoekslasten en administratieve lasten beperkt. Verklaringen die door de toepasser van grond of baggerspecie op grond van een (generieke) bodemkwaliteitskaart worden afgegeven, moeten dezelfde mate van betrouwbaarheid hebben als (individuele) milieuhygiënische verklaringen die door erkende laboratoria per partij worden afgegeven. Bodemkwaliteitskaarten die alleen deze functie beogen te vervullen, kunnen door gemeenten vrijwillig zelfstandig, dus los van eventueel gebiedsspecifiek beleid, worden vastgesteld om het grondverzet en baggerwerkzaamheden te faciliteren. Voor de vaststelling is het volgen van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure niet voorgeschreven.

In de Regeling bodemkwaliteit zijn protocollen aangewezen waarin is aangegeven hoe een bodemkwaliteitskaart moet worden opgesteld.

Ook is in artikel 47, onderdeel d, van het Besluit bodemkwaliteit bepaald dat het besluit tot vaststelling van gebiedsspecifiek beleid een motivering bevat hoe de lokale maximale 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 het bodembeheergebied.

Op grond van artikel 4.3.5, derde lid, van de Regeling bodemkwaliteit worden de geografische bronbestanden van een bodemkwaliteitskaart uiterlijk twee maanden na de vaststelling ervan toegezonden aan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Aldus wordt de Minister van Infrastructuur en Waterstaat in staat gesteld om zicht te krijgen op eventuele inconsistenties en onnodig uiteenlopend beleid.

4.4 Begrenzing bodembeheergebieden

Het bodembeheergebied is niet aan de grenzen van de gemeente of het beheergebied van de waterbeheerder gebonden. Een gemeente of waterbeheerder kan een groter gebied aanwijzen, waaruit sterker (tot de lokale maximale waarde) verontreinigde grond of baggerspecie afkomstig mag zijn. Het gaat hierbij om grond en bagger die niet voldoet aan de landelijke toepassingswaarden, maar wel aan de lokale maximale waarde. Voor de aanwijzing van het grotere gebied gelden uiteraard dezelfde inhoudelijke vereisten. De grond of baggerspecie uit het bodembeheergebied mag alleen worden toegepast in de gemeente of in het beheergebied van de waterbeheerder die het bodembeheergebied heeft aangewezen. Daarbuiten mag grond of baggerspecie alleen binnen het bodembeheergebied worden toegepast als de gemeente of waterbeheerder die erover gaat, dat in het gebiedsspecifiek beleid eveneens heeft toegestaan. Een gemeente of waterbeheerder heeft namelijk niet de bevoegdheid om beleid vast te stellen voor het toepassen van grond en baggerspecie buiten de grenzen van de eigen gemeente of het eigen beheergebied, maar mag wel toestaan dat daarbinnen grond of baggerspecie van daarbuiten wordt toegepast. Het is wenselijk dat in geval van 'grensoverschrijdend' gebiedsspecifiek beleid een goede bestuurlijke afstemming tussen de betrokken bestuursorganen plaatsvindt. Dat geldt binnen de gemeente overigens ook voor de afstemming met de waterbeheerder(s) van binnen de gemeentegrenzen gelegen oppervlaktewaterlichamen.

5. Ondersteuning voor gebiedsspecifiek beleid

Het is van belang dat gemeenten en waterbeheerders die daarom vragen, zo veel mogelijk worden ondersteund bij de voorbereiding van gebiedsspecifiek beleid voor PFAS. Het kabinet heeft hiertoe een team van experts van verschillende adviesbureaus ingehuurd. Dit expertteam helpt – als een soort vliegende brigade – gemeenten en waterschappen bij het maximaal en veilig benutten van de ruimte voor het toepassen van PFAS die het bestaande kader biedt. Het expertteam is inzetbaar bij knelpunten door het hele land. Dit expertteam zal gemeenten ook ondersteunen bij het versneld actualiseren van de bodemkwaliteitskaarten. Daarnaast is er bij een Rijkswaterstaat (Bodem+) een helpdesk en website waar gemeenten en waterschappen terecht kunnen met vragen over het Besluit bodemkwaliteit in het algemeen en het Tijdelijk handelingskader in het bijzonder.

6. Opneming van PFAS in bijlage 1 bij het Besluit bodemkwaliteit

In bijlage 1 bij het Besluit bodemkwaliteit worden de stoffen of stofgroepen opgesomd, waarvoor in de Regeling bodemkwaliteit op grond van artikel 41 van het Besluit bodemkwaliteit een verplichting kan worden opgenomen om de aanwezigheid daarvan in grond of baggerspecie dan wel de bodem waar grond of baggerspecie wordt toegepast, te meten, bijvoorbeeld als één van de stoffen in het standaardpakket van te meten stoffen. Het voorkomen van PFAS in de bodem in Nederland was ten tijde van de opstelling van bijlage 1 nog niet als potentieel probleem onderkend. Stoffen van de PFAS-groep zijn daarom in die bijlage nog niet genoemd.



Opneming van PFAS in bijlage 1 is van belang voor het geval voor PFAS maximale waarden in de Regeling bodemkwaliteit zouden worden opgenomen. Tot nu toe ontbreken deze omdat de wetenschappelijke informatie hiervoor nog ontoereikend is. Op grond van de beschikbare wetenschappelijke informatie worden in het kader van de zorgplicht voor sommige toepassingen voorlopige waarden gehanteerd die zijn weergegeven in het Tijdelijk handelingskader. Op dit moment kan voor PFAS echter nog niet het volledige pakket van maximale waarden en achtergrondwaarden worden vastgesteld die in de Regeling bodemkwaliteit voor genormeerde stoffen zijn opgenomen. Er is in het Besluit bodemkwaliteit momenteel al wel een grondslag om in de Regeling bodemkwaliteit maximale waarden en achtergrondwaarden te kunnen stellen, namelijk artikel 38, vierde lid (indeling van toe te passen grond en baggerspecie in kwaliteitsklassen), in samenhang met artikel 57, eerste lid (indeling van de bodem in kwaliteitsklassen volgens maximale waarden), en artikel 39 (achtergrondwaarden). Deze waarden zijn opgenomen in bijlage B bij de Regeling bodemkwaliteit, maar op dit moment dus nog niet voor PFAS. Het is dus niet nodig om in het onderhavige besluit ook te voorzien in een wettelijke grondslag om in bijlage B ook PFAS te normeren.

7. Lasten

Voor bedrijven en burgers vloeien uit dit besluit geen lasten (administratieve lasten of lasten in verband met de naleving) voort. De bedoeling van het besluit is om de procedure voor vaststelling van gebiedsspecifiek beleid te versnellen, zodat eerder rekening kan worden gehouden met gebiedsspecifieke omstandigheden. Deze specifieke omstandigheden kunnen aanleiding zijn om een bodembeheergebied aan te wijzen waar voor PFAS gebiedsspecifiek beleid wordt gevoerd. Dit kan ertoe leiden dat voor PFAS afwijkende lokale maximale waarden worden vastgesteld.

Voor gemeenten en waterbeheerders leidt dit besluit evenmin tot extra lasten. Het gaat om de toepassing van bestaande instrumenten die voor PFAS nu al kunnen worden ingezet als daartoe aanleiding bestaat. Omdat de PFAS-problematiek zich vrij plotseling heeft gemanifesteerd kan er momenteel aanleiding bestaan tot verhoogde beleidsinspanningen voor de vaststelling van gebiedsspecifiek beleid, met name doordat zich in de praktijk knelpunten voordoen bij ontgraven en toepassen van PFAS-houdende grond en baggerspecie. Aan de voorbereiding en vaststelling van dergelijk beleid worden voor PFAS geen andere eisen gesteld dan voor andere stoffen. Het hangt van de beoordeling door gemeenten en waterbeheerders af of zij het wenselijk vinden om gebiedsspecifiek beleid te voeren.

ATR (Adviescollege toetsing regeldruk) heeft op 14 november 2019 een reactie op het ontwerpbesluit uitgebracht. ATR geeft een aantal aandachtspunten in overweging.

Onder meer merkt ATR op dat de nota van toelichting een aantal relevante aspecten ten aanzien van de PFAS-problematiek buiten beschouwing laat, die van belang zijn om te komen tot integraal beleid in de aanpak van de PFAS-problematiek en die ook bepalend zijn voor de werkbaarheid en effecten van de voorgenomen maatregelen. Hierbij wordt gedacht aan preventieve maatregelen om te voorkomen dat PFAS in de leefomgeving terechtkomen, maatregelen om knelpunten in de uitvoeringsketen aan te pakken en de voorgenomen definitieve verankering van het handelingskader voor PFAS in 2020 (en, zoals ATR elders in zijn advies opmerkt, de daartoe te volgen procedure). In reactie hierop wordt opgemerkt dat deze nota van toelichting alleen bedoeld is om toe te lichten wat er in het besluit wordt geregeld en niet om in algemene zin een integrale uiteenzetting van het PFAS-beleid te geven. Nog afgezien van dit bij alle regelgeving gehanteerde uitgangspunt, zou een dergelijke uiteenzetting van het beleid in dit geval weinig meerwaarde hebben, omdat het beleid onder invloed van de elkaar snel opvolgende ontwikkelingen aan wijziging onderhevig is en de uiteenzetting op deze plaats bijgevolg door haar tijdgebonden karakter weinig meerwaarde zou hebben. Beleid en relevante ontwikkelingen kunnen beter in andere documenten worden weergegeven, zoals een geactualiseerd handelingskader voor de integrale weergave van het gevoerde beleid. Het parlement wordt daarover geregeld geïnformeerd.⁵

De effecten van de aan de orde zijnde maatregelen hangen wat betreft het gebiedsspecifieke beleid af van de verdere besluitvorming door gemeenten en waterbeheerders, waarbij vooral van belang is of zij aanleiding zien om in hun beheergebied gebiedsspecifiek beleid te voeren. Daarnaast zijn de snelheid van de besluitvorming en de inhoud van de besluiten bepalend voor de optredende effecten. De te verwachten effecten daarvan moeten in het kader van het gebiedsspecifieke beleid worden aangegeven.

ATR constateert verder dat ten aanzien van PFAS sprake is van frequente wijzigingen van beleid en

⁵ Onder andere met de brief van de Minister voor Milieu en Wonen van 13 november 2019 aan de voorzitters van de Tweede Kamer, onderscheidenlijk Eerste Kamer (Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 3; Kamerstukken I 2019/20, 35 334, nr. B).

regelgeving die (ervaren) regeldruk en onduidelijkheid voor de uitvoeringspraktijk en de samenleving kunnen meebrengen. Deze gevolgen moeten zoveel mogelijk worden voorkomen. In de effectenanalyse moeten telkens ook de cumulatieve effecten van de achtereenvolgende wijzigingen worden betrokken.

In reactie hierop wordt opgemerkt dat het wenselijk is om de mogelijkheden voor afzet van PFAS-houdende grond en baggerspecie zo snel mogelijk te verruimen wanneer er uit het lopend onderzoek nieuwe wetenschappelijke inzichten naar voren komen die dat rechtvaardigen. Met dit wetenschappelijk onderzoek is enige tijd gemoeid. De maatschappelijke problematiek laat in dit geval niet toe dat zonder verdere maatregelen wordt gewacht totdat alle resultaten van het onderzoek beschikbaar zijn gekomen. Zowel aan de aanbodkant als aan de vraagkant van grond en baggerspecie bestaat er behoefte om de toepassingsmogelijkheden van PFAS-houdende grond en baggerspecie te verruimen zodra dat op verantwoorde wijze kan gebeuren. Met een effectenanalyse is veel tijd gemoeid hetgeen tot uitstel van verruimingsmogelijkheden zou leiden. De met een beheerste verruiming gemoeide belangen moeten in dit geval zwaarder wegen dan het belang van een zich in één keer volledig uitkristalliseren van beleid en regelgeving.

ATR vraagt om concretisering van een passage in de nota van toelichting over de wenselijkheid dat opdrachtgevers zich niet onnodig terughoudend opstellen bij het accepteren van PFAS-houdende grond en baggerspecie die voldoet aan de toepassingsnormen. Deze passage heeft bij nader inzien geen betrekking op de inhoud van dit besluit en is daarom in lijn met wat in het voorgaande al is aangegeven, geschrapt. Dat neemt niet weg dat het punt onverminderd relevant is. Overheden voeren aan de ene kant veel projecten uit waarbij grond en baggerspecie vrijkomt, aan de andere kant hebben zij als opdrachtgever ook veel projecten waarvoor grond en baggerspecie nodig is. Gebiedsspecifiek beleid kan het kader bieden om vraag en aanbod op lokaal of regionaal niveau op elkaar af te stemmen.

ATR vraagt zich af of geen overgangsrecht nodig is voor lopende en in voorbereiding zijnde procedures als de regeling waarin dit besluit voorziet, wordt opgenomen in het stelsel van de Omgevingswet. Dit besluit voorziet alleen in de mogelijkheid van versnelling van de procedure voor besluiten over gebiedsgericht beleid voor PFAS. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet komt deze mogelijkheid te vervallen, omdat in het kader van die wet niet in voortzetting van de versnellingsmogelijkheid is voorzien. Gebiedsspecifiek beleid dat volgens de versnelde procedure tot stand is gekomen, heeft dezelfde status als gebiedsspecifiek beleid dat via de normale procedure is vastgesteld. Dit beleid blijft van kracht totdat het wordt gewijzigd of ingetrokken. In het kader van de Omgevingswet is voorzien in overgangsrecht voor gebiedsspecifiek beleid dat op grond van de Wet bodembescherming (voor de landbodem), onderscheidenlijk Waterwet (voor oppervlaktewaterlichamen) is vastgesteld.⁶ Er is geen overgangsrecht wenselijk voor beleid dat als interpretatie van de zorgplicht is vormgegeven in het Tijdelijk handelingskader. Veranderingen in de interpretatie van de zorgplicht lopen mee met de ontwikkeling van de wetenschappelijke inzichten. De zorgplicht weerspiegelt de actuele inzichten in de risico's van handelen met mogelijke gevolgen voor het milieu en moet bij toepassing dienovereenkomstig worden geïnterpreteerd.

8. Totstandkomingsprocedure van dit besluit

Gelet op de maatschappelijke gevolgen, in het bijzonder de gevolgen voor de bouwsector, die zijn ontstaan door de plotselinge bewustwording dat PFAS al veel wijder in de bodem verspreid is geraakt dan tot dusver werd verondersteld, is bij de totstandkoming van dit besluit afgeweken van enkele standaardprocedures en -termijnen die bij de voorbereiding van algemene maatregelen van bestuur in acht worden genomen.

8.1 Openbare consultatie

In afwijking van artikel 92, eerste lid, van de Wet bodembescherming is het ontwerpbesluit niet voorgepubliceerd in de Staatscourant om een ieder gelegenheid te bieden tot het maken van opmerkingen. Wel is het ontwerpbesluit van 15 tot 22 november 2019 via www.internetconsultatie.nl openbaar gemaakt en om het publiek in de gelegenheid te stellen daarop te reageren. Hierover is in de Staatscourant een kennisgeving gepubliceerd en zijn de VNG en de UvW op de hoogte gesteld.⁷ Reden van deze aanpak is dat maatschappelijke urgentie van de aanpak van de impasse die als gevolg van de PFAS-problematiek bij grondverzet en baggerwerkzaamheden is ontstaan, om de snelst mogelijke oplossing hiervoor vraagt. Bovendien voorziet dit besluit alleen in een tijdelijke oplossing

⁶ Artikel 3.5 van de Aanvullingswet bodem Omgevingswet, zoals gewijzigd via de nota van wijziging inzake het wetsvoorstel tot Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen (Aanvullingswet geluid Omgevingswet) (Kamerstukken II 2018/19, 35 054, nr. 7, onderdeel G).

⁷ Strct. 2019, nr. 63745

tot 1 januari 2021 (de inwerkingtreding van de Omgevingswet en daaronder hangende uitvoeringsbesluiten). Wil de oplossing die het besluit beoogt te bieden, vooruitlopend daarop nog enige zin hebben, dan is spoed geboden.

De internetconsultatie heeft dertien inhoudelijke reacties opgeleverd. In een aantal reacties wordt de zorg uitgesproken dat overhaaste beslissingen in het PFAS-beleid leiden tot onzorgvuldigheid en besluiten waarbij het belang van het milieu niet in acht wordt genomen. Ook wordt gevraagd om een breder pakket aan maatregelen. In reactie hierop wordt opgemerkt dat het voorzorgsbeginsel uitgangspunt van het PFAS-beleid is en dat de belangen van het milieu dus nadrukkelijk worden meegewogen. Daarnaast is nog van belang om te herhalen dat dit ontwerpbesluit zelf niet voorziet in een wijziging in de normstelling voor PFAS. Dit besluit is onderdeel van een pakket aan maatregelen dat genomen gaat worden in het PFAS-dossier.⁸ Wel is gedurende consultatie onderdeel F aan artikel I van het besluit onderhavige toegevoegd. Hiermee wordt PFAS aan bijlage 1 bij het Besluit bodemkwaliteit toegevoegd. In bijlage 1 worden de stoffen of stofgroepen opgesomd, waarvoor in de Regeling bodemkwaliteit op grond van artikel 41 van het Besluit bodemkwaliteit een verplichting kan worden opgenomen om de aanwezigheid daarvan in grond of baggerspecie dan wel de bodem waar grond of baggerspecie wordt toegepast, te meten, bijvoorbeeld als één van de stoffen in het standaardpakket van te meten stoffen. Opneming van PFAS in bijlage 1 is van belang voor het geval voor PFAS maximale waarden in de Regeling bodemkwaliteit zouden worden opgenomen.

Het ontwerpbesluit maakt het mogelijk dat gemeenten en waterbeheerders gebiedsspecifieke instrumenten sneller kunnen vaststellen. Zoals in paragraaf 4.2 van deze toelichting al is opgemerkt, stelt de Algemene wet bestuursrecht aan de kwaliteit in de zin van een zorgvuldige voorbereiding, belangenafweging en motivering dezelfde eisen aan alle besluiten, ongeacht of die volgens de uniforme openbare voorbereidingsprocedure of volgens de reguliere procedure zijn voorbereid. De omstandigheid dat besluiten inzake gebiedsspecifiek beleid na inwerkingtreding van het onderhavige besluit desgewenst sneller kunnen worden genomen, betekent dus niet dat dit ten koste zal gaan van de kwaliteit van de besluiten of dat de rechter de besluiten anders zal toetsen. Alleen de procedurele vormgeving van de besluitvorming is verschillend.

In een reactie wordt opgemerkt dat het onwenselijk is dat besluitvorming over PFAS wordt gedecentraliseerd. Er is sprake van een misverstand. De mogelijkheid van gebiedsspecifiek beleid is al opgenomen in het Besluit bodemkwaliteit. In het ontwerp worden geen bevoegdheden gedecentraliseerd. Voorts wordt opgemerkt dat de beschrijving van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure en de reguliere voorbereidingsprocedure in de nota van toelichting tot verwarring kan leiden. Mede naar aanleiding hiervan is paragraaf 4.2 van deze toelichting aangepast en verduidelijkt. Het voorstel in een reactie om aan de tekst van het ontwerpbesluit toe te voegen dat de versnelling van de besluitvormingsprocedures 'uitsluitend' van toepassing is ten aanzien van PFAS wordt niet overgenomen, omdat ook zonder de term 'uitsluitend' al blijkt dat dit het geval is. Ook wordt in een reactie gevraagd waarom niet ook op rijksniveau een ander orgaan dan de minister bevoegd wordt gemaakt inzake gebiedsspecifiek beleid binnen de rijkswateren vast te stellen. Dit is niet gedaan omdat de minister al de uitvoerende macht binnen het Rijk is en in die hoedanigheid een vergelijkbare positie inneemt als burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur van het waterschap.

De Vewin vraagt in haar reactie om een bepaling op te nemen ter bescherming van het drinkwater. Deze suggestie is niet overgenomen. In de normstelling zijn de risico's van toepassing van PFAS-houdende grond en baggerspecie voor drinkwater verdisconteerd, zodat er geen aanleiding is voor nadere regelgeving. Voor stoffen die in de Regeling bodembescherming, anders dan PFAS, wel zijn genormeerd, gelden ook geen specifieke bepalingen ter bescherming van drinkwater. Als daartoe aanleiding bestaat kunnen in het kader van gebiedsspecifiek beleid lokale maximale waarden worden gesteld die strenger zijn dan de waarden die ter invulling van de zorgplicht in het Tijdelijk handelingskader zijn aangegeven. Ook kunnen provincies die een specifieke verantwoordelijkheid voor de bescherming van drinkwater hebben, in de provinciale milieuverordening strenger beleid vaststellen. Vanuit de RUD Drenthe is nog de vraag gekomen om een nadere motivering waaruit blijkt dat gemeenten strengere normen kunnen stellen. In reactie daarop wordt aangegeven, evenals in de brief aan de Tweede Kamer van 29 november 2019⁹, dat de aanpak van de PFAS-problematiek vraagt om een gezamenlijke aanpak van overheden waarbij stapsgewijs knelpunten worden opgelost. De landelijke achtergrondwaarden zijn een vangnet voor situaties waarin de bodemkwaliteitskaarten ontbreken. Belangrijke volgende stap is dat gemeenten deze landelijke achtergrondwaarden conform huidig bodembeleid als minimumwaarden hanteren, ook als lokaal lagere waarden zijn gemeten. Bij het vaststellen van de tijdelijke landelijke achtergrondwaarden heeft RIVM uiteraard bekeken of dit voldoende bescherming biedt voor mens en milieu. RIVM geeft aan dat er geen sprake is van risico's voor de gezondheid of overschrijding van effectniveaus voor het ecosysteem. Zo kan binnen verantwoorde normen ruimte worden geboden voor grondverzet. Dit is conform de gebruikelijke procedure

⁸ Zoals aangegeven in de brief van 13 november 2019 aan de Tweede Kamer, 'Maatregelenpakket voor de stikstofproblematiek in de woningbouw- en infrastructuursector en voor de PFAS-problematiek'.

⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 19, p. 3.



op grond van de regeling bodemkwaliteit. RIVM ziet geen reden om hier van af te wijken. Ik heb dit ook met de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen zo besproken.

8.2 Voorhang

Het ontwerp van dit besluit is bij brief van 13 november 2019 voorgehangen bij de Tweede Kamer en de Eerste Kamer.¹⁰

De Tweede Kamer heeft het ontwerpbesluit meegenomen in het plenair debat van 14 november 2019 en het voor kennisgeving aangenomen in de commissievergadering van 19 november 2019.

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving van de Eerste Kamer hebben in twee schriftelijke rondes een aantal vragen gesteld, waarop bij brief van 26 en 29 november is geantwoord.¹¹ De vragen hadden met name betrekking op relatie met de Omgevingswet, de waarborging van de rechtsbescherming van burgers bij de geboden mogelijkheden om de procedure voor vaststelling van besluiten inzake gebiedsspecifiek beleid te versnellen en de bevoegdheidsverlening aan burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur van het waterschap naast de gemeenteraad respectievelijk het algemeen bestuur van het waterschap. In antwoord daarop is aangegeven dat het onderhavige besluit bewust is losgekoppeld van de Omgevingswet, omdat dit een tijdelijke maatregel betreft in relatie tot de PFAS-problematiek. Wat betreft de rechtsbescherming is benadrukt dat de reguliere en de uniforme openbare voorbereidingsprocedures gelijkwaardige procedures zijn en beide in dezelfde mate rechtsbescherming bieden. Daar waar het ging over de bevoegdheidsverdeling binnen de gemeenten of waterbeheerders is aangegeven dat het aan de organen zelf is zorgvuldige en weloverwogen beslissingen te maken. Naar aanleiding van de vragen is deze nota van toelichting op een aantal punten gewijzigd of verduidelijkt.

Op 3 december 2019 heeft een overleg met de vaste commissie plaatsgevonden. Daarin is de toezegging gedaan over de verplichte kennisgeving die burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad moeten doen als de eerste een besluit inzake gebiedsspecifiek beleid willen nemen. Het besluit mag niet eerder worden genomen dan een week na de kennisgeving. De gemeenteraad heeft zodoende een week de tijd om te reageren op het voornemen van burgemeester en wethouders. Zie daarover ook paragraaf 4.2.2 van deze nota van toelichting. De versnelling van de besluitvormingsprocedures is hierdoor nog steeds bereikt. Er hoeft niet altijd een vergadering van de gemeenteraad te worden afgewacht voordat een besluit inzake gebiedsspecifiek beleid kan worden vastgesteld. Als de gemeenteraad in de genoemde week aangeeft geen bezwaren te hebben of als er geen reactie komt van de gemeenteraad, dan kan het besluit na afloop van die week door burgemeester en wethouders worden vastgesteld. Het voorgaande geldt op dezelfde voet voor de waterschappen.

9. Inwerkingtreding en geldingsduur

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. De verwachting is dat dit zo spoedig mogelijk na de vaststelling zal geschieden.

Dit besluit beoogt een tijdelijke voorziening te bieden waarvan tot 1 januari 2021 gebruik kan worden gemaakt. De PFAS-problematiek heeft veel betrokkenen overvallen waardoor nu een snelle slag moet worden gemaakt om, voor zover dat met inachtneming van alle relevante omstandigheden op verantwoorde wijze kan worden gedaan, de benodigde toepassingsruimte te bieden.

De Minister voor Milieu en Wonen,

¹⁰ Brief van de Minister voor Milieu en Wonen van 13 november 2019 aan de voorzitters van de Tweede Kamer, onderscheidenlijk Eerste Kamer (Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 3; Kamerstukken I 2019/20, 35 334, nr. B).

¹¹ Kamerstukken I 2019/2020, 35 334, nr. D en E.