

7 **Het voorzorgsbeginsel in het bodembeschermingsrecht: vaste juridische bodem of ruimte voor lokale aanpak?**

Pauline van Aardenne en Willemijn Polders¹

De bodemkwaliteit staat in Nederland al jaren onder druk, terwijl de bodem nog altijd volop wordt gebruikt, bebouwd en, als gevolg daarvan, verontreinigd. De verantwoordelijkheid voor het beschermen, herstellen en verbeteren van die bodem ligt onder het huidige recht van de Omgevingswet steeds meer bij gemeenten en provincies, die met eigen instrumenten moeten zien aan te sturen op het beschermen, herstellen en verbeteren van de bodem. Maar wat als (wetenschappelijke) zekerheid over de effecten op de bodem op voorhand niet duidelijk is? Kan de overheid dan toch uit voorzorg ingrijpen en een lokale aanpak afdwingen? Deze bijdrage verkent de juridische ruimte ten aanzien van het voorzorgsbeginsel én toepassing in de praktijk binnen het bodembeschermingsrecht.

1 **Inleiding**

De bodemkwaliteit staat in Nederland onder druk.² Zowel vanuit Europa als vanuit Nederland bestaan ruime ambities om de kwaliteit en het (her)gebruik van de bodem te verbeteren. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet (Ow) zijn het echter de gemeenten geworden die in hoofdzaak verantwoordelijk zijn voor deze opgave.³ Met instrumenten als omgevingsvisies, omgevingsplannen en specifiek maatwerk moeten gemeenten de bodemkwaliteit zien te waarborgen en verbeteren, en lokale bodemproblematiek aanpakken. Problematisch in dit licht is dat van veel activiteiten inmiddels bekend is dat ze weliswaar belastend zijn voor de bodem, maar de mogelijke nadelige gevolgen voor de bodem echter nog niet altijd met (wetenschappelijke) zekerheid vaststaan.

In dit licht komt steeds vaker de vraag op of overheden ook uit voorzorg kunnen ingrijpen om verdere verontreiniging en overbelasting te voorkomen. Kan het voorzorgsbeginsel bij deze problematiek – al dan niet impliciet – een rol spelen en, zo ja, hoe dan? En zijn die mogelijkheden onder de Omgevingswet ruimer dan voorheen?

1 Mr. P.H.J. (Pauline) van Aardenne en mr. W.M.A. (Willemijn) Polders zijn werkzaam als advocaat bij Van der Feltz advocaten.

2 Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, *De bodem bereikt?!*, Den Haag: 2020.

3 *Nationale Omgevingsvisie*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag: 2020 (*Stcrt.* 2020, 48104), p. 13; *Nationaal programma Bodem, Ondergrond en Grondwater. Reactienota notitie reikwijdte en detailniveau* (NRD), Witteveen+Bos voor het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 6 november 2025, p. 8-9; Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, *De bodem bereikt?!*, Den Haag: 2020, p. 19; *Ontwerp-Nota Ruimte*, Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Den Haag: september 2025, p. 71.

Waar liggen de grenzen? Deze bijdrage bevat een nadere juridische beschouwing van deze vragen en een verkenning van de manieren waarop het voorzorgsbeginsel in het bodembeschermingsrecht kan doorwerken.⁴

2 Het voorzorgsbeginsel in het stelsel van de Omgevingswet

Per 1 januari 2024 is een groot deel van de in Nederland geldende bodemregelgeving in de Omgevingswet terechtgekomen. Zowel de regels over bodembescherming als (preventie van) bodemverontreiniging zijn hierin opgenomen, evenals specifieke regels voor bepaalde milieubelastende (bodemversturende) activiteiten. Voor het bepalen van de rol die het voorzorgsbeginsel speelt of kan spelen in het bodembeschermingsrecht, is het dus van belang om na te gaan hoe het voorzorgsbeginsel in de Omgevingswet en de daarmee samenhangende regelgeving is geland.

Wij merken in dit verband nog op dat vanwege het omvangrijke overgangsrecht dat voor bodemverontreiniging door de wetgever is vastgesteld, het recht dat gold vóór de Omgevingswet naar verwachting voorlopig nog op veel situaties van toepassing zal zijn. Gezien de preventieve aard van het voorzorgsbeginsel, en het feit dat het overgangsrecht over het algemeen situaties zal betreffen waarin bodemverontreiniging al – al dan niet achteraf – is vastgesteld, lijken deze overgangsrechtelijke situaties voor dit artikel echter minder relevant. De focus in deze bijdrage ligt daarom op het regime van de Omgevingswet.

Voor bodemgerelateerde activiteiten ontbreekt het, net als onder het oude recht, onder de Omgevingswet aan een specifieke codificatie of doorwerking van het voorzorgsbeginsel. Naar onze lezing kunnen echter vanwege het (bewust zo vormgegeven) stelsel van de Omgevingswet toch uit het oogpunt van voorzorg via verschillende routes verplichtingen worden opgelegd. Voordat wij nader op deze routes ingaan, merken wij nog op dat dit een bewust uitgangspunt van de Omgevingswetgever bij het opstellen van de wetgeving lijkt te zijn geweest: hij schrijft in zijn memorie van toelichting dat het voorzorgsbeginsel een van de beginselen is die ten grondslag liggen aan het milieubeleid van de Europese Unie, samen met het daarmee samenhangende beginsel van preventief handelen, het beginsel van bronaanpak en het beginsel dat de vervuiler betaalt. Deze beginselen werken volgens de Omgevingswetgever dan ook door in de beleidsvorming en regelgeving op nationaal niveau en de inrichting van het wettelijk stelsel.⁵

4 Daarbij merken wij op dat wij vanwege de brede reikwijdte van het begrip bodembescherming, en het feit dat veel activiteiten uiteindelijk tevens relevantie voor de bodem kunnen hebben, voor deze bijdrage keuzes in de te bespreken onderwerpen hebben moeten maken. Wij beogen aldus geen volledig beeld van de doorwerking van het voorzorgsbeginsel te geven, maar, zoals gezegd, een nadere beschouwing van het juridisch kader en verkenning van de toepassing in de praktijk.

5 *Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3 (MvT Ow), p. 37.*

Overigens zou de Omgevingswet volgens de wetgever oorspronkelijk alleen *uitdrukking* geven aan het voorzorgsbeginsel; het beginsel zou zelf geen expliciet onderdeel van de regels hoeven uit te maken. Later in het wetgevingsproces is, naar aanleiding van vragen en amendementen vanuit de Kamer,⁶ de rol en doorwerking van het voorzorgsbeginsel toch explicieter in de Omgevingswet geland.

Uiteindelijk is het voorzorgsbeginsel op drie plekken in de Omgevingswet (expliciet) terechtgekomen, namelijk in de artikelen 3.3, 5.32 en 23.6 van de Omgevingswet. Deze drie grondslagen, die respectievelijk zien op (i) de opname van het voorzorgsbeginsel in omgevingsvisies, (ii) de mogelijkheid om in het kader van voorzorg een omgevingsvergunning te weigeren en (iii) de opname van het voorzorgsbeginsel in de nota van toelichting bij de amvb's onder de Omgevingswet, kunnen naar onze inschatting allemaal in meer of mindere mate relevant zijn voor het bodembeschermingsrecht. In deze bijdrage wordt per grondslag nagegaan wat het (verwachte) effect is in het bodembeschermingsrecht.

3 Voorzorgsbeginsel in het bodembeschermingsrecht

3.1 Voorzorgsbeginsel in omgevingsvisies en omgevingsplannen: 'voorzorgsambities' voor de bodem

Voorzorg? Opmerkingen vooraf over de definiëring

In deze paragraaf gaan wij in op enkele voorbeelden van gemeentelijke en provinciale omgevingsvisies en -plannen waarin lokale overheden het voorzorgsbeginsel lijken te willen toepassen op het lokale bodembeleid. Voordat wij deze voorbeelden bespreken, merken wij hier wel het volgende over op.

Strikt genomen kan de vraag worden gesteld of de door ons te bespreken voorzorgsmaatregelen kunnen worden geschaard onder het Europeesrechtelijke voorzorgsbeginsel, zoals dit door de Europese Commissie en in de literatuur wordt uitgelegd.⁷ Daarbij wordt veelal als uitgangspunt genomen dat het voorzorgsbeginsel (alleen) een rol speelt als er geen (volledige) wetenschappelijke zekerheid bestaat over (negatieve) milieueffecten van activiteiten die (desondanks) plaatsvinden. Bij de door ons te bespreken regels gaat het echter niet zozeer om situaties waarvan (in meer of mindere mate) de effecten wetenschappelijk niet ter discussie staan, maar bestaat de

6 Zie i.h.b. *Kamerstukken II* 2014/15, 33962, nr. 45, p. 150, 151, 158 ((gewijzigd) amendement van het lid Smaling).

7 Communication from the Commission on the precautionary principle, COM(2000) 1 final, 2 februari 2000 (<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0001:FIN:en:PDF>). Zie verder bijv. P.M. Smits, 'Een steeds bredere toepassing van het voorzorgsbeginsel in het omgevingsrecht', *TBR* 2023/42. Zie eerder van deze vereniging T. Arnoldussen e.a. *Bij twijfel (niet) doen? Over de invulling van het voorzorgsbeginsel en het omgaan met onzekerheden*, *VMR* 2009-3 (www.milieurecht.nl/bestanden/vmr-2009-3.pdf).

onzekerheid eruit of deze zich überhaupt zullen voordoen, omdat de omvang van de activiteiten, en concrete effecten dáárvan, niet op voorhand vaststaan.

Ook kan de vraag worden gesteld of de meer passieve instrumenten die lokale overheden tot hun beschikking hebben (zoals toestemmingsvereisten en informatieplichten) wel kwalificeren als voorzorgsmaatregelen zoals het voorzorgsbeginsel vereist; dat lijkt in eerste instantie een meer actief appel op overheden te doen om (zelf) maatregelen te nemen (en hiervoor dus ook bevoegdheden in het leven te roepen en vervolgens in te zetten).

Wij zien echter dat gemeenten (en provincies) in hun omgevingsvisies en -plannen ook bij de onzekere toekomstige bodembedreigende situaties wel degelijk spreken over voorzorg en ter uitwerking van het voorzorgsbeginsel regels stellen. Hoewel dus niet aan de op Europees niveau en in de literatuur geformuleerde criteria wordt voldaan, kunnen wij ons voorstellen dat dergelijke regels daarmee ook te scharen zouden kunnen zijn onder de noemer voorzorg, mede gelet op het feit dat (negatieve) gevolgen voor de bodem (zoals verontreinigingen, dalingen en zettingen) zich naar hun aard vaak pas in een later stadium voordoen of openbaren, maar in de kern al snel ernstig en omvangrijk zijn. De door ons te beschrijven voorbeelden hebben daarmee in essentie hetzelfde oogmerk als de voorzorgsregels die worden gesteld in verband met wetenschappelijke onzekerheid van effecten op de bodem.

Voorzorg omtrent de bodem in omgevingsvisies

Gemeenten en provincies zijn op grond van artikel 3.3 Ow verplicht om in hun omgevingsvisie rekening te houden met (o.m.) het voorzorgsbeginsel. De wetgever heeft echter niet gespecificeerd *hoe* dat zou moeten worden gedaan; dat zou, in de geest van de Omgevingswet, aan gemeenten zelf zijn.⁸ Dat roept de vraag op hoe hier door gemeenten en provincies in de praktijk invulling aan wordt gegeven, specifiek ten aanzien van de bodem.⁹

Een eerste analyse van gepubliceerde (ontwerp-)omgevingsvisies leert ons dat gemeenten in hun omgevingsvisies aan het thema bodem, en de daarmee samenhangende problematiek, wel aandacht besteden, maar dat nog weinig concreet wordt gemaakt hoe met (toekomstige) onzekere situaties en risico's ten aanzien van de bodem zou moeten worden omgegaan. Een expliciete koppeling tussen bodemproblematiek en het voorzorgsbeginsel wordt meestal, voor zover wij hebben kunnen nagaan, niet gemaakt. Als het voorzorgsbeginsel al wordt genoemd, is dat veelal met de algemene overweging dat omgevingsvisies op grond van de Omgevingswet

8 *Kamerstukken II* 2014/15, 33962, nr. 12 (NnavV), p. 76-77.

9 Voor zover ons bekend zijn er geen beleidsdocumenten vastgesteld met (uitvoerings-)richtlijnen over de rol c.q. toepassing van het voorzorgsbeginsel ten aanzien van bodem in omgevingsvisies (bijv. vanuit de wetgever of partijen als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten).

rekening moeten houden met de algemene (Europese) milieubeginselen, waaronder het voorzorgsprincipe.¹⁰

In enkele gevallen lijkt het voorzorgsbeginsel wel op meer impliciete wijze door te klinken in de gemeentelijke omgevingsvisies, namelijk doordat hierin concrete ambities worden genoemd ten aanzien van activiteiten of specifieke situaties waarin de bodem (c.q. ondergrond), al dan niet in de toekomst, schade kan oplopen. Deze ambities kunnen als gezegd naar onze mening in het verlengde worden gezien van het voorzorgsbeginsel.

Zo heeft de gemeente Dordrecht in haar omgevingsvisie ambities ten aanzien van de bodemkwaliteit geformuleerd. In dat kader wordt aangegeven dat de bodemkwaliteit wordt afgestemd op huidig en toekomstig functiegebruik en dat er bij projecten in de ondergrond rekening mee wordt gehouden dat lagen in de bodem intact moeten blijven, zodat grondwaterstromen zo min mogelijk worden verstoord; met name in gebieden waar sprake is van of risico op bodemverontreiniging. Verder is in de visie benadrukt hoe moet worden omgegaan met zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) én *potentieel* zeer zorgwekkende stoffen (pZZS); volgens de gemeente is het onwenselijk dat deze stoffen in het milieu terechtkomen en moeten bedrijven dus maatregelen nemen om de emissie en het gebruik van deze stoffen continu verder terug te dringen en waar mogelijk te voorkomen ('zero-emissie').¹¹

Ook uit de omgevingsvisie van de gemeente Westland blijkt dat rekening wordt gehouden met (toekomstige) effecten op de bodem (al dan niet door toekomstige ontwikkelingen). Specifiek is er aandacht voor het risico op bodemdaling in het gebied; zo worden onttrekkingen van grondwater en gaswinning op het aspect bodemdaling 'beoordeeld' en randvoorwaarden aan nieuwe ontwikkelingen in gebieden die gevoelig zijn voor bodemdaling genoemd.¹²

Voorzorg omtrent de bodem in omgevingsplannen

De omgevingsvisie werkt door in het omgevingsplan dat gemeenten in werking hebben. Uit de parlementaire geschiedenis van de Omgevingswet blijkt dat deze werking ook specifiek op het voorzorgsbeginsel ziet; daarmee zou het voorzorgsbeginsel volgens de wetgever van toepassing zijn op het beleid dat richting geeft aan de keuzes in het omgevingsplan. Hoe dat vervolgens concreet wordt ingekleed, bepaalt de

10 Zie bijv. p. 132 van de Omgevingsvisie gemeente Dordrecht 'Dordtse Omgevingsvisie 2.0. Eiland met kwaliteit' (*Gemeenteblad* 2025, 516720), te raadplegen via <https://raad.dordrecht.nl/Documenten/Bijlage-1-Ontwerp-Dordtse-Omgevingsvisie-2-0-Eiland-met-kwaliteit-v0-3-1.pdf>, en Bijlage 1 van de Omgevingsvisie gemeente Westerwolde (*Gemeenteblad* 2025, 576148), te raadplegen via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2025-576148.html>.

11 Omgevingsvisie Dordrecht, p. 49.

12 Omgevingsvisie gemeente Westland 'Visie op Westland' (*Gemeenteblad* 2025, 542788), par. 8.5.4.3, 'Blik op de toekomst', te raadplegen via <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR749646/1>.

gemeente(raad) zelf, maar daarbij zou aan verschillende instrumenten kunnen worden gedacht, zoals vergunningplichten, maatwerkregels of bij de weging of sprake is van een evenwichtige toedeling van functies.¹³ Als specifiek voorbeeld noemt de wetgever nog:

‘[h]et bevoegd gezag kan met het oog op het voorzorgbeginsel bijvoorbeeld besluiten om een bepaalde afstand te eisen tussen woningen en bedrijfsmatige activiteiten waarvan de gevolgen voor de fysieke leefomgeving nog onzeker zijn.’¹⁴

Gemeenten hebben dus bij het wijzigen van het omgevingsplan veel ruimte om zelf te bepalen hoe de invulling en uitwerking van het voorzorgsbeginsel er, gelet op de (mogelijke) lokale milieueffecten, in concrete regels (over bodembescherming) uit zouden moeten zien. Onze zoektocht door de omgevingsplannen van gemeenten/regio’s die in hun omgevingsvisie bodem als thema van aandacht aanstippen, laat echter zien dat gemeenten veelal nog niet van deze mogelijkheid (of: verplichte keuze) gebruik hebben gemaakt – hetgeen gezien het feit dat de Omgevingswet pas twee jaar oud is – onzes inziens ook niet verrassend is. In veel gevallen zijn op dit moment door gemeenten nog geen specifieke lokale regels ten aanzien van bodemactiviteiten in het omgevingsplan opgenomen en als dat al zo is, is voorzorg hierin niet duidelijk terug te zien.¹⁵

Voorzorg omtrent de bodem in Papendrecht: een blauwprint voor lokale mogelijkheden?

Een in het oog springend voorbeeld van een gemeente die in haar omgevingsplan wél gestalte lijkt te willen geven aan het voorzorgsbeginsel in het kader van bodembescherming, is de gemeente Papendrecht.¹⁶ Omdat hiermee waardevolle inzichten worden gegeven in de manier waarop voorzorg door een gemeente wordt uitgelegd ten aanzien de bescherming van de bodem, staan wij wat langer stil bij de omgevingsvisie van deze gemeente en het (mede) daarop geënte omgevingsplan.

De omgevingsvisie van Papendrecht bepaalt dat activiteiten (zowel bestaande als nieuwe) met mogelijke milieurisico’s zo veel mogelijk afzonderlijk van de woongebieden en publieke plekken moeten plaatsvinden. Hiermee zou worden gehandeld vanuit de gedachte ‘beter voorkomen dan genezen’, waarmee een ‘gezonde balans tussen economische belangen en de gezondheid en veiligheid van onze inwoners’ zou kunnen worden nagestreefd.¹⁷

13 Nota van toelichting Besluit kwaliteit leefomgeving, *Stb.* 2018, 2092, p. 249-250.

14 *Kamerstukken II* 2016/17, 33962, nr. 190, p.13.

15 Hierbij zij nog opgemerkt dat, bij het ontbreken van eigen regels, de regels uit de bruidsschat (de oude Rijksregels) gelden (nu deze van rechtswege onderdeel uitmaken van het lokale omgevingsplan). Ook in de bruidsschatregels kan onzes inziens geen voorzorg worden gelezen (net als onder het oude stelsel).

16 Indachtig de eerdergenoemde beleidsambities die gemeenten op dit gebied hebben.

17 Omgevingsvisie gemeente Papendrecht (*Gemeentebled* 2025, 248107), hoofdstuk 3, te raadplegen via <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR740226/1>.

Verder worden in de omgevingsvisie een aantal concrete punten ('prioriteiten') genoemd ten aanzien van bodemecologie en bodemkwaliteit, waarin ook het voorzorgsprincipe doorklinkt. Zo moet voor het versterken van de bodemecologie 'de bodemstructuur zoveel mogelijk intact worden gelaten' en 'onnodig graven' of het verplaatsen van grond worden voorkomen. Daarnaast mag de bodemkwaliteit geen ontoelaatbare risico's voor inwoners opleveren: voor bestaande activiteiten bijvoorbeeld door het veranderen van het gebruik van een plek en bij nieuwe (ruimtelijke) ontwikkelingen door aandacht voor verbetering van de bodemkwaliteit, onder meer door het meegeven van voorschriften voor materiaalgebruik.¹⁸

Deze 'voorzorgambities' zijn op verschillende manieren uitgewerkt in de regels van het omgevingsplan. Papendrecht heeft er met dit doel voor gekozen om haar omgevingsplan te wijzigen door in afdeling 11.1 uit naam van voorzorg specifieke regels over bodemactiviteiten op te nemen. Het gaat om verschillende maatwerkregels – in afwijking van het Bal, waarover later in deze bijdrage meer – voor bodemactiviteiten, zowel in de vorm van extra vergunningplichten en -voorwaarden als aanvullende informatieplichten. Zo gelden, in aanvulling op het Bal, maatwerkregels voor het toepassen van grond, waarbij 'toepassers' (diepgaander) onderzoek moeten verrichten en informatie moeten verstrekken over het gebruikte materiaal en de risico's van de toepassing hiervan voor de bodem. Ook wordt een vergunningplicht geïntroduceerd voor de toepassing van thermisch gereinigde grond, waarbij ook de ligging en de omvang van de toepassing en de verwachte zetting hiervan voor de komende honderd jaar in de beoordeling van de aanvraag worden meegenomen.

Opvallend is verder nog dat ook de specifieke zorgplicht hierbij een rol krijgt en dat de uitleg/uitwerking daarvan bij de vergunningaanvrager wordt gelegd: bij de aanvraag moeten de 'kritische aspecten' van de bouwstof worden beschreven en hoe de zorgplicht uit artikel 2.11 Bal wordt ingevuld voor specifieke effecten op bodem en water, inclusief de voorzieningen en maatregelen die worden getroffen om 'significante' beïnvloeding te voorkomen.

Ten slotte springt ook de specifieke aandacht van Papendrecht voor de (mogelijke) gezondheidsrisico's door aanwezigheid van PFAS in (o.m.) de bodem in het oog; hieraan wordt zowel in de omgevingsvisie als het omgevingsplan een afzonderlijke paragraaf gewijd. Als aanleiding wordt in de omgevingsvisie de ligging van Papendrecht nabij de chemische fabriek van Chemours genoemd, waardoor 'deze bedreiging' bij haar en haar buurgemeenten groter zou zijn dan in de rest van Nederland.¹⁹ Papendrecht is ook echter in die specifieke regio – hoewel we in Dordrecht al wel een aanzet zien – de eerste gemeente die in zowel haar omgevingsvisie als haar omgevingsplan het voorzorgsbeginsel zo uitgebreid ten aanzien van PFAS toepast.²⁰ Opvallend is de reflectie op haar eigen rol bij de aanpak van PFAS-verontreiniging:

18 Omgevingsvisie gemeente Papendrecht, par. 4.1.1.

19 Omgevingsvisie gemeente Papendrecht, par. 4.1.3.

20 Ook in Dordrecht zien wij in de omgevingsvisie en het -plan een aanzet voor nadere (voorzorgs)regels over bodem, maar die zijn naar onze lezing niet van hetzelfde detail

‘Voor maatregelen zijn wij grotendeels afhankelijk van hogere overheden: (...) voor de huidige uitstoot door Chemours zijn we kritisch bij vergunningverlening waarbij de provincie bevoegd gezag is; (...) bij het bepalen van gemeentelijk beleid waarbij PFAS een rol speelt, staat de gezondheid van de inwoners altijd centraal.’²¹

In het omgevingsplan van Papendrecht zijn ter uitvoering van deze ambities regels opgenomen, die soms aanvullend op het Bal zijn en daar soms van afwijken. Zo worden regels over graven in de bodem ook van toepassing op de stof PFOA verklaard en wordt hiervoor een eigen interventiewaarde vastgesteld (art. 11.30 en 11.33).²² Voor (bepaalde) toepassingen worden van het Bal afwijkende (al dan niet soepelere) kwaliteitseisen voor PFOA gesteld (art. 11.16) om zo, in lijn met Europees en nationaal beleid voor duurzaam bodembeheer, hergebruik in een PFOA-rijke bodem mogelijk te maken;²³ de (lokale) normen zouden een balans zijn tussen bescherming van de bodemkwaliteit voor mens en milieu én ruimte voor maatschappelijke ontwikkelingen, waarbij gezondheidsrisico’s zouden zijn uitgesloten.²⁴

De voorzorgsambities uit omgevingsvisies in andere regels?

Zoals hiervoor al genoemd, zijn gelet op artikel 3.3 Ow in principe ook provincies verplicht om in hun omgevingsvisie rekening te houden met het voorzorgsbeginsel. Op basis van een eerste indruk van de provinciale omgevingsvisies ontwaren wij niet overal even veel aandacht voor bodemactiviteiten en eventuele voorzorgsmaatregelen of -ambities die in dat kader worden geuit. Enkele in het oog springende voorbeelden waarin ambities tegen de achtergrond van voorzorg zijn geformuleerd, zijn de (ontwerp-)omgevingsvisies uit Utrecht en Overijssel:

- De provincie Utrecht stelt in haar (ontwerp-)omgevingsvisie de ambitie om in 2050 (o.m.) de bodemkwaliteit sterk te hebben verbeterd ten opzichte van 2025, onder meer door het gebruik van (niet-genormeerde) schadelijke stoffen als medicijnresten, microplastics en PFAS te beknotten, zodat zij een duurzaam bodem-

en (vergaande) strekking als de gemeente Papendrecht heeft vastgesteld.

21 Omgevingsvisie gemeente Papendrecht, par. 4.1.3.

22 Hiermee wordt aangesloten bij de systematiek die op wettelijk niveau is gekozen voor (verontreinigende) stoffen in de bodem waarboven mogelijke risico’s bestaan voor mens, plant of dier; daarvoor zijn interventiewaarden bodemkwaliteit opgenomen in bijlage IIA van het Besluit activiteiten leefomgeving. Voor stoffen die niet in Bijlage IIA zijn opgenomen (zogenoemde ‘niet-genormeerde stoffen’) kan op lokaal niveau in het omgevingsplan een waarde worden opgenomen, hetgeen Papendrecht dus hier ten aanzien van PFOA – een niet-genormeerde stof – heeft gedaan.

23 Zoals o.m. geformuleerd in de eerdergenoemde Nationale Omgevingsvisie en, recenter, de (ontwerp-)Nota Ruimte. Dit beleid is dan weer (mede) gebaseerd op de Europese Bodemstrategie uit 2021 en de (toentertijd in ontwerp aanhangige) recent vastgestelde EU-richtlijn bodemmonitoring (Richtlijn 2025/2360). Naast de genoemde focus op hergebruik van de bodem, wordt overigens ook het voorzorgsbeginsel expliciet genoemd als beginsel om bij locatiespecifieke beoordelingen en saneringen rekening mee te houden (zie art. 16 en overwegingen 67 en 69).

24 ‘2e wijziging Omgevingsverordening Provincie Utrecht’, *Provinciaal blad* 2025, 21377.

systeem niet in de weg staan. Verder heeft de provincie de ambitie om het gebruik van schadelijke gewasbeschermingsmiddelen, die leiden tot verontreiniging van (o.m.) de bodem, maximaal terug te dringen. Daarbij wordt voorgesorteerd op een verbod in de Omgevingsverordening op het omschakelen naar sierteelt, waar relatief veel chemische gewasbeschermingsmiddelen voor zouden worden gebruikt.²⁵

- De provincie Overijssel noemt in haar (ontwerp-)visie ambities voor (in algemene zin) minder bodemafdekking, minder vergraving (intact houden profiel) en het voorkomen en verminderen van verontreiniging (door het beperken van emissies naar de bodem om gevoelige functies te beschermen). Ook zouden bij ruimtelijke ontwikkelingen de (on)mogelijkheden en effecten op en van de bodem en ondergrond integraal moeten worden meegenomen (3D-benadering).²⁶

Ook deze voorzorgsambities kunnen (of: moeten) op grond van artikel 3.3 Ow worden vertaald naar regels in de provinciale omgevingsverordening. Wat de grenzen van deze vertaalslag (of: van de te formuleren ambities) zijn, wordt uit de wet en parlementaire geschiedenis niet duidelijk. De wetgever heeft zich niet specifiek uitgelaten over hoe (maatwerk)regels over voorzorg (al dan niet in het kader van bodem) eruit zouden kunnen zien; zij lijkt uit te gaan van een gelijklopende werking van artikel 3.3 Ow voor provincies en gemeenten. Gezien de verschillende taakstellingen, werkgebieden en bevoegdheden die gemeenten en provincies – specifiek wat betreft de bodem – hebben, zal dat naar onze inschatting in de praktijk echter qua invulling wel degelijk anders kunnen uitvallen. Zo gaat de provincie niet over de evenwichtige toedeling van functies aan locaties en zijn bepaalde bodemonderwerpen in eerste instantie aan gemeenten om te reguleren. Waar de grenzen liggen, zal de praktijk – en rechtspraak hierover – dus moeten uitwijzen.

Wij wijzen in dit verband op de – verstrekkende – regel die de provincie Utrecht wenst op te nemen in haar provinciale omgevingsverordening over het verbieden van de omschakeling naar sierteelt. In de toelichting wordt het voorzorgsbeginsel hier expliciet genoemd.²⁷ Zie verder ook de (meer impliciete) regels over meldings- en onderzoeksplichten ten aanzien van de effecten van boringen in de grond en het vereisen dat nieuwe woningbouw of industriële activiteiten geen (extra) bodemdaling met zich mee mogen brengen.²⁸ Ook deze regels lijken tegen de achtergrond van voorzorg te zijn opgenomen, waarbij overigens volgens ons wel de vraag rijst hoe deze regels zich verhouden tot de bevoegdheden van gemeenten in het kader van bodem en voorzorg.

25 www.provincie-utrecht.nl/onderwerpen/omgevingsvisie-en-omgevingsverordening/wijziging-omgevingsvisie-en-verordening.

26 Ontwerp omgevingsvisie Overijssel, p. 70 en 100.

27 Art. 8.1 van de ontwerp-omgevingsverordening, zoals gepubliceerd in *Provinciaal blad* 2025, 21377.

28 Artikel 9.14 lid 1 onder d van de ontwerp-omgevingsverordening, zoals gepubliceerd in *Provinciaal blad* 2025, 21377.

Tussenconclusie

Hoewel het in de praktijk nog ontbreekt aan richtlijnen of ruime voorbeelden van doorwerking van het voorzorgsbeginsel wat betreft het onderwerp bodembescherming in omgevingsvisies en met name de daarop deels geënte omgevingsplannen, laten de besproken omgevingsvisies en -plannen mooi zien hoe gemeenten (en provincies) op dit moment omgaan met voorzorgsambities. Hoewel de vraag kan worden gesteld of de gereguleerde situaties alleen strikt genomen onder het voorzorgsbeginsel kunnen worden geschaard, wordt wel duidelijk dat de beschreven omgevingsvisies en -plannen die ambitie wel degelijk lijken te hebben. Daarbij worden ter bescherming van de bodem, in aanvulling of afwijking van het Bal, verschillende instrumenten ingezet, zoals vergunningplichten, onderzoeksplichten en nadere inhoudelijke voorwaarden en normen.

Het is naar onze inschatting een kwestie van tijd voordat meer gemeenten en provincies, met name in regio's waar specifieke bodemproblematiek speelt, dergelijke regels in hun omgevingsplannen en -verordeningen (naar aanleiding van in de omgevingsvisies geformuleerde ambities) zullen opnemen.

3.2 Weigering vergunning op grond van voorzorgsbeginsel ter preventie bodemverontreiniging?

De tweede plek waar het voorzorgsbeginsel in de Omgevingswet terecht is gekomen, is artikel 5.32 Ow. Hierin is bepaald dat het bevoegd gezag een omgevingsvergunning kan weigeren als naar zijn oordeel sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor het verlenen van de vergunning zou leiden tot (mogelijk) ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid. Ook dit instrument heeft de Kamer bewust bij amendement opgenomen in de Omgevingswet, waarmee zou worden '[gehandeld] op grond van het voorzorgsbeginsel'.²⁹ In de wet wordt niet met zo veel woorden gedefinieerd onder wat voor (bijzondere) omstandigheden hiervan sprake kan zijn, maar uit de toelichting bij het amendement wordt duidelijk dat hierbij met name moet worden gedacht aan milieubelastende of bouwactiviteiten met mogelijke gevolgen voor de volksgezondheid. Als voorbeelden worden Q-koorts en vogelgriep genoemd.³⁰

Voor het bodembeschermingsrecht lijkt deze bevoegdheid, die ziet op vergunningaanvragen, niet direct relevant; dergelijke activiteiten worden immers veelal al op Rijksniveau gereguleerd (o.m. in het Bal en Bbl). Voor zover het milieubelastende activiteiten betreft, geldt bovendien de specifieke zorgplicht, die ook de bescherming van de gezondheid omvat. In zoverre is het de vraag of artikel 5.32 Ow een rol zal spelen in het bodembeschermingsrecht.

Gelet op de wettekst en toelichting van de wetgever sluiten wij echter niet dat uit dat in bepaalde gevallen – namelijk indien (1) een vergunning wordt aangevraagd voor

29 *Kamerstukken II* 2014/15, 33962, nr. 151.

30 *Kamerstukken II* 2014/15, 33962, nr. 151, p. 2.

bepaalde activiteiten die (2) in potentie (ernstig) bodembedreigend zouden kunnen zijn, (3) sprake is van een bijzondere situatie die (4) daarnaast mogelijk ernstig schadelijk is voor de (volks)gezondheid – deze bevoegdheid toch in beeld zou kunnen komen – zij het dat deze bevoegdheid volgens de regering wel terughoudend zou moeten toegepast en dat het bij ‘meer structurele beleidsopgaven’ met toepassing van het voorzorgsbeginsel de ‘gezondheidsbedreigende belasting’ zou moeten worden teruggedrongen via omgevingsvisies en omgevingsplannen.³¹ Wij kennen overigens geen (gepubliceerde) gevallen waarin deze bevoegdheid in het kader van (het voorkomen van) bodemrisico’s is toegepast; de rechtspraak zal dus moeten uitwijzen of deze bevoegdheid inderdaad in het kader van bodem(gezondheids)risico’s kan worden ingezet.

3.3 Voorzorgsbeginsel als onderdeel van het Bal

Overwegingen (amvb-)wetgever

Het voorzorgsbeginsel is ten slotte geland in artikel 23.6 Ow, waarin wordt bepaald dat bij een algemene maatregel van bestuur waarop artikel 23.5 Ow van toepassing is (de voorhangprocedure), in de Nota van Toelichting moet worden gemotiveerd op welke wijze rekening is gehouden met het voorzorgsbeginsel (en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt).³²

De (amvb-)wetgever heeft aan deze verplichting voldaan door in de Nota van Toelichting van het Bal, het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) bijna gelijklopende passages op te nemen.³³ Omdat wij voor het onderwerp bodem het Bal relevanter achten dan het Bbl en het Bkl, richten wij in deze bijdrage de aandacht op het Bal.

In de nota van toelichting bij het Bal wordt inderdaad ingegaan op het voorzorgsbeginsel. Opvallend is dat in dat kader allereerst wordt verwezen naar de omgevingsvisies, waaraan bevoegde gezagen in principe gebonden zijn. Zoals hiervoor uitgebreid toegelicht, is het de bedoeling dat de ambities ten aanzien van het voorzorgsbeginsel die in de omgevingsvisie zijn opgenomen, uiteindelijk ook een plek krijgen in het omgevingsplan. De (amvb-)wetgever merkt echter op dat omgevingsvisies, anders dan omgevingsplannen, niet direct doorwerken in de uitvoering van het Bal (en bevoegde gezagen daar dus niet aan gebonden zijn als zij bijvoorbeeld een maatwerkbeschikking ter afwijking van het Bal nemen). Als het gaat om de bevoegdheden op grond van het Bal, zijn bevoegde gezagen volgens de wetgever alleen over de band van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur gebonden aan de door hen opgestelde omgevingsvisies (waaronder daarin opgenomen uitgangspunten over het voorzorgsbeginsel). Oftewel: bij het stellen van een maatwerkvoorschrift vormen de ambities ten aanzien van het voorzorgsbeginsel, die een bevoegd gezag

31 *Kamerstukken I* 2015/16, 33962, nr. E, p. 3-4.

32 Specifiek tot stand gekomen bij amendement, *Kamerstukken II* 2014/15, 33962, nr. 158.

33 Zie de (gelijklopende) nota’s van toelichting bij het Bal, Bkl en Bbl (*Stb.* 2018, 293, *Stb.* 2018, 292 resp. *Stb.* 2018, 291).

daarover heeft opgenomen in zijn omgevingsvisie, dus geen direct toetsingskader. Deze overweging van de (amvb-)wetgever lijkt ons overigens correct, nu bij het vaststellen van een maatwerkvoorschrift kort gezegd aan de beoordelingsregels voor een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit van het Bkl moet worden voldaan en de omgevingsvisie geen deel uitmaakt van dit toetsingskader.^{34, 35}

Voorzorgsbeginsel ter concretisering van de specifieke zorgplicht

Het voorzorgsbeginsel kan volgens de (amvb-)wetgever *wel* een directe rol spelen bij het stellen van maatwerk op grond van het Bal ter concretisering van de specifieke zorgplicht (art. 2.11 Bal).³⁶

Specifiek wat betreft het onderwerp bodembescherming wijzen wij erop dat de specifieke zorgplicht, naast de algemener geformuleerde verplichtingen om alle passende preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging te treffen (sub a) en geen significante milieuverontreiniging te veroorzaken (sub d), bepaalt dat ‘voor zover verontreiniging van de bodem ontstaat: herstel van de bodem redelijkerwijs mogelijk blijft’ (sub i).

Met deze laatste specifieke verplichting wordt blijkens de parlementaire geschiedenis bijvoorbeeld bedoeld dat op locaties met een bekende bodemverontreiniging die is ontstaan in of na 1987 geen permanente bebouwing mag worden gebouwd die het onmogelijk maakt om een bodemverontreiniging op te ruimen. Als de bebouwing noodzakelijk wordt, zal de bodemverontreiniging alsnog eerst zo veel mogelijk ongedaan moeten worden gemaakt.³⁷

Specifiek wat betreft het voorzorgsbeginsel merkt de (amvb-)wetgever het volgende op. Bij het voldoen aan de specifieke zorgplicht kan het voorzorgsbeginsel volgens de wetgever ‘soms’ van betekenis zijn, namelijk als in een concreet geval *gerede twijfel* bestaat over de kans dat bepaalde nadelige gevolgen kunnen optreden. Specifieke zorgplichten laten veel ruimte voor eigen initiatief om op juiste en passende wijze een bepaalde zorg voor de leefomgeving te betrachten. Initiatiefnemers hebben uitdrukkelijk een eigen verantwoordelijkheid om consequenties te verbinden aan potentiële nadelige gevolgen van hun activiteit. De (amvb-)wetgever vervolgt echter:

‘Maar soms kan in een concreet geval sprake zijn van *gerede twijfel* over de kans dat bepaalde nadelige gevolgen kunnen optreden. Wanneer het bevoegd gezag dit risico niet wil laten bestaan, kan via een maatwerkvoorschrift of maatwerkregel

34 Art. 2.13 lid 5 Bal.

35 Opvallend is in dat kader overigens dat onder de Wabo bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor milieu wel degelijk rekening moest worden gehouden met het milieubeleidsplan. Hoewel de Omgevingswetgever geen wijziging van het beoordelingskader heeft beoogd, lijkt dit – uitgaande van de tekst van de wet – dus wel degelijk een verandering ten opzichte van het hiervoor geldende regime.

36 *Stb.* 2018, 293, p. 690.

37 *Stb.* 2021 98, p. 143-145.

evident worden gemaakt wat de zorgplicht van de initiatiefnemer dan inhoudt, mede uit een oogpunt van voorzorg.³⁸

Het is de vraag wat de wetgever hier precies mee bedoelt en in hoeverre deze bedoeling en de feitelijke uitwerking daarvan wat betreft het onderwerp bodem feitelijk nieuw is ten opzichte van het vóór de Omgevingswet geldende regime. Wij gaan hierna op deze vragen in.

Maatwerkregels in afwijking van het Bal

De mogelijkheid om, in afwijking van het Bal, maatwerkregels te stellen hebben wij hiervoor al besproken: deze komen terecht in omgevingsplannen en kunnen daarmee mede worden gebruikt om voorzorgsambities ten aanzien van het onderwerp bodembescherming uit de omgevingsvisie vorm te geven. Het hiervoor beschreven omgevingsplan van Papendrecht illustreert mooi hoe dit soort regels er in de praktijk kunnen uitzien en op welke wijze zij het Bal kunnen aanvullen of daarvan kunnen afwijken. Ook op Rijksniveau bestaat echter in het kader van bodemrisico's een bevoegdheid om in afwijking van het Bal maatwerkregels in het kader van bodemrisico's te stellen. De grondslag hiervoor is artikel 23.6a Ow, dat bepaalt dat als een voorziening onmiddellijk is geboden, met het oog op de bescherming van de bodem in afwijking van (o.m.) het Bal bij ministeriële regeling regels door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat kunnen worden gesteld over milieubelastende activiteiten.³⁹ Een dergelijke maatwerkregeling vervalt in principe na twaalf maanden en is dus alleen bedoeld voor situaties waar onmiddellijke actie nodig is.

Hoewel deze bevoegdheid voor zover ons bekend niet vaak wordt toegepast, is recent is door de minister van deze mogelijkheid gebruikgemaakt met de 'Tijdelijke regeling verbod en vergunningplicht toepassing LD- en ELO-staalslak'.⁴⁰ Door deze Tijdelijke regeling is het, in afwijking van artikel 4.123 Bal, verboden om LD- en ELO-staalslakken op of in de landbodem toe te passen in een bepaalde laagdikte en op locaties waar inname, inhalatie of oog-, mond- of huidcontact niet is uitgesloten. Voor andere toepassingen is een vergunningplicht geïntroduceerd. Deze Tijdelijke regeling is volgens de minister nodig ter bescherming van de bodem, de gezondheid van de mens en het milieu. Aanleiding voor de Tijdelijke regeling is de opvatting van de minister dat in de praktijk onvoldoende rekening wordt gehouden met de risico's die ontstaan voor de bodem, de gezondheid en het milieu, omdat onvoldoende rekening wordt gehouden met bepaalde eigenschappen van het materiaal. Daardoor wordt volgens de minister onvoldoende gegarandeerd dat op juiste wijze invulling wordt gegeven aan de zorgplicht en andere van toepassing zijnde normen. Hoewel er ook mogelijkheden tot maatwerk bestaan voor gemeenten, acht de minister het

38 *Stb.* 2018 293, p. 690.

39 Deze mogelijkheid is overigens niet nieuw. Art. 23.6a Ow vervangt art. 20 Wbb, waarin een soortgelijke mogelijkheid was opgenomen.

40 *Stcr.* 2025, 25176. De regeling is overigens ook gebaseerd op art. 9.2.2.6 Wet milieubeheer.

noodzakelijk om *uit voorzorg* en gelet op het beginsel van preventief handelen, onmiddellijk een voorziening te treffen.⁴¹

Interessant is dat artikel 23.6a Ow zelf niet aangeeft dat het voorzorgsbeginsel een rol kan spelen bij het treffen van tijdelijk maatwerk bij ministeriële regeling. De Tijdelijke regeling, en de toelichting daarop, laten dus echter wel duidelijk zien dat het voorzorgsbeginsel in de praktijk op deze wijze als grondslag kan worden gebruikt.

Maatwerkvoorschriften in afwijking van het Bal

Voor maatwerkvoorschriften werkt het systeem naar hun aard anders. Deze voorschriften worden, zoals bekend, gesteld om in een concreet geval af te wijken van de regels van het Bal en gelden alleen voor diegene die de desbetreffende activiteit uitvoert (en zijn daarmee vergelijkbaar met vergunningvoorschriften). Volgens de wetgever – zoals uitgewerkt in de nota van toelichting – kan het voorzorgsbeginsel dus aanleiding geven tot het stellen van dergelijke maatwerkvoorschriften ter concretisering van de specifieke zorgplicht (art. 2.11 Bal).

De mogelijkheid om op grond van het voorzorgsbeginsel een maatwerkvoorschrift te stellen, lijkt – uitgaande van de tekst van de nota van toelichting – niet te zijn bedoeld om af te wijken van de specifieke bodembeschermende bepalingen die in hoofdstuk 4 Bal zijn opgenomen. Nu maatwerk onder de Omgevingswet echter uitgangspunt is – maatwerk mag, tenzij is bepaald dat het niet mag –, is het naar onze mening denkbaar dat het voorzorgsbeginsel in een concreet geval óók ten grondslag zal kunnen worden gelegd aan een maatwerkvoorschrift waarbij strengere bodembeschermende maatregelen worden opgelegd dan opgenomen in hoofdstuk 4 Bal.

Verhouding tot het oude regime

Om wat betreft het onderwerp bodem te kunnen doorgronden in hoeverre de in de nota van toelichting beschreven mogelijkheid van concretisering van de specifieke zorgplicht ter uitvoering van het voorzorgsbeginsel nieuw is ten opzichte van het oude regime, is het van belang om kort stil te staan bij het oude bodembeschermingsregime.

Voordat de Omgevingswet in werking trad, waren voor de verplichting om bodemverontreiniging te voorkomen meerdere regels relevant. Allereerst bevatte het Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm), naast een algemeen geformuleerde zorgplicht (art. 2.1 Abm), de verplichting om een verwaarloosbaar bodemrisico te bewerkstelligen (afd. 2.4 Abm), waarbij moest worden voldaan aan eisen die daarover waren opgenomen in de Activiteitenregeling en de Nederlandse Richtlijn Bodembescherming. De term verwaarloosbaar bodemrisico komt niet langer in de wet voor. Het

41 Op dit moment wordt het ‘Verzamelbesluit Omgevingswet IENW bodem en water 2026’ voorbereid. Deze amvb zal onder meer een regeling (een informatieverplichting, art. 4.1258 Bal) bevatten voor de toepassing van staalslakken, waarmee het de Tijdelijke regeling zal vervangen. Het Verzamelbesluit ligt op dit moment ter consultatie voor bij de Afdeling Advisering van de Raad van State.

systeem is (voor milieubelastende activiteiten die zijn aangewezen in het Bal) vervangen door de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 Bal in samenhang met concrete bodembeschermende regels die per milieubelastende activiteit het minimale bodembeschermingsniveau geven (deze zijn bij de regels voor de desbetreffende activiteiten in hoofdstuk 4 Bal opgenomen).⁴²

Naast de verplichting om een verwaarloosbaar bodemrisico te realiseren, speelde de zorgplicht van artikel 13 Wet bodembescherming (Wbb) een belangrijke rol. Artikel 13 Wbb had een zelfstandige rol naast de meer specifieke voorschriften die in het Activiteitenbesluit waren opgenomen. Sowieso zagen de laatstbedoelde voorschriften alleen op de drijver van een inrichting,⁴³ terwijl artikel 13 Wbb zich richtte tot iedere persoon die de in dat artikel bedoelde handelingen verrichtte.⁴⁴

Artikel 13 Wbb kende twee functionaliteiten. Allereerst bevatte het een verbod om te verontreinigen of aan te tasten (de preventieve dimensie van het artikel) en daarnaast bevatte het de verplichting voor de veroorzaker van verontreiniging of aantasting om maatregelen te nemen om die verontreiniging of aantasting ongedaan te maken (de repressieve dimensie). Voor de onderhavige vraag is met name de preventieve dimensie interessant. De vraag is immers hoe ver die preventieve verplichting dan precies reikte en in hoeverre het voorzorgsbeginsel daarin wellicht ook al een rol speelde, met name nu artikel 13 Wbb een van de voorgangers is van de specifieke zorgplicht.

Het voorzorgsbeginsel lag niet nadrukkelijk ten grondslag aan het systeem onder het oude recht. Er wordt ook niet met zo veel woorden op ingegaan in de parlementaire geschiedenis bij het Abm of de Wbb; hieruit bleek dat met name andere beginselen aan het bodembeschermingsbeleid ten grondslag lagen, zoals het standstillbeginsel en het uitgangspunt van brongerichte aanpak.⁴⁵ Hoewel uit de parlementaire geschiedenis bij de Wbb dus niet blijkt dat het voorzorgsbeginsel daaraan ten grondslag lag, is uit verschillende (betrekkelijk recente) overheidspublicaties overigens wel op te maken dat het voorzorgsbeginsel geacht werd en wordt deel uit te maken van het grotere bodembeschermingsregime, waar ook artikel 13 Wbb deel van uitmaakt(e).⁴⁶

De doorwerking van het voorzorgsbeginsel in het preventieve deel van artikel 13 Wbb heeft echter wat meer vorm gekregen in de jurisprudentie van de Afdeling

42 Op basis van art. 4.7 Ow kan toestemming worden gevraagd om een gelijkwaardige maatregel te treffen waarbij in principe kan worden aangesloten bij het document BB-cvm. In het Bal worden ook gevallen genoemd waarvoor bij de wens om een gelijkwaardige maatregel te treffen alleen een meldplicht geldt.

43 Art. 1.1 Wet milieubeheer.

44 Dat wil zeggen de handelingen genoemd in art. 6-12 Wbb.

45 *Stb.* 2007, 415, par. 7.7.

46 Zie o.m. 'Handreiking Zorgplicht artikel 13 Wet bodembescherming bij bodemverontreiniging met PFAS', Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, februari 2025, p. 1 en 'Evaluatie van de totstandkoming van het tijdelijk handelingskader PFAS', Algemene Bestuursdienst, 3 november 2020, p. 2020.

bestuursrechtspraak van de Raad van State over de toepassing van rubbergranulaat als ‘infill middel’ op de kunstgrasvelden van een voetbalvereniging in Tilburg.⁴⁷ In deze uitspraak kwam de vraag aan de orde hoe ver de preventieve werking van artikel 13 Wbb precies strekte. De discussie betrof de vraag of artikel 13 Wbb ertoe verplichtte überhaupt geen gebruik te maken van de korrels, nu zich daarin bodembedreigende stoffen bevonden. De Afdeling oordeelde dat aan de in artikel 13 Wbb opgenomen preventieve zorgplicht wordt voldaan, indien ten tijde van de aanleg aan de op dat moment geldende zorgplichtdocumenten ten aanzien van dat gebruik wordt voldaan. Daarmee wordt gehandeld conform de stand der techniek en daarmee aan de preventieve zorgplicht. Interessant is dus dat de preventieve zorgplicht niet zo ver werd geacht te gaan dat activiteiten die de bodem potentieel bedreigden hoe dan ook niet mochten worden uitgevoerd. Als aan de ‘stand der techniek’ werd voldaan, werd ook aan de preventieve zorgplicht voldaan.

Nieuw ten opzichte van het oude systeem is uiteraard dat de wet en de daarop gebaseerde parlementaire geschiedenis van het Bal nu wél met zo veel woorden verwijst naar het voorzorgsbeginsel: als het bevoegd gezag in een concreet geval vreest voor nadelige gevolgen van een activiteit voor de bodem (en er kennelijk geen vertrouwen in heeft dat degene die de activiteit zelf uitvoert deze gevolgen voldoende zal beperken), kan een maatwerkvoorschrift worden opgelegd waarin concreet wordt aangegeven wat moet worden gedaan om de gevreesde nadelige gevolgen voor de bodem te voorkomen. Het voorzorgsbeginsel is daarvoor dan mede de grondslag, althans dit stelt de parlementaire geschiedenis.⁴⁸ Dit was anders onder het oude regime. Hoewel artikel 13 Wbb ook een preventieve dimensie had, konden op grond daarvan geen maatregelen verplicht worden opgelegd om in specifieke gevallen verontreiniging van de bodem te voorkomen.⁴⁹ Maatwerk op grond van afdeling 2.4 Abm kon wel, maar de afgebakende situaties in die afdeling hebben geen betrekking op de situatie dat een bevoegd gezag vanuit voorzorg bepaalde specifieke maatregelen ter bescherming van de bodem wil opleggen. Ten slotte konden in het oude systeem ook maatwerkvoorschriften worden gesteld ten aanzien van de zorgplicht van artikel 2.1 Abm, maar die mogelijkheid werd wel beperkt tot gevallen die niet al uitputtend in het Abm waren geregeld (art. 2.1 lid 4 Abm). Nu afdeling 2.4 Abm een regeling met betrekking tot het verwaarloosbaar bodemrisico bevatte, zien wij niet direct hoe op grond van artikel 2.1 lid 4 Abm toch in het kader van voorzorg nadere bodembeschermende maatregelen hadden kunnen worden opgelegd.

47 ABRvS 19 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2944.

48 *Stb.* 2018 293, p. 690.

49 Art. 27 lid 2 Wbb maakte het overigens wel mogelijk voor het bevoegd gezag om aanwijzingen te geven met betrekking tot bepaalde te nemen maatregelen, indien sprake was van een verontreiniging of aantasting van de bodem. Deze zagen echter niet op de situatie dat daar nog geen sprake van was, maar het bevoegd gezag de maatregelen uit voorzorg zou willen opleggen om de verontreiniging te voorkomen.

Tussenconclusie

Al met al lijkt het systeem van de Omgevingswet vanuit de brede toepassing van de specifieke zorgplicht, de ruime mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften en de specifieke overwegingen over het voorzorgsbeginsel in de nota van toelichting bij het Bal, een verandering teweeg te hebben gebracht in het bodembeschermingsrecht. Nu kan, anders dan voorheen, via het instrument van maatwerk concreet uitvoering worden gegeven aan het voorzorgsbeginsel. Deze mogelijkheid bestond naar onze lezing van het oude regime voorheen niet en betreft dus een uitbreiding van de mogelijkheden om op basis van het voorzorgsbeginsel actie te ondernemen. Hoe deze toepassing eruit kan zien, en waar de grenzen daarvan precies liggen, zal echter nog moeten blijken, nu voorbeelden en rechtspraak op dit moment nog schaars zijn. Nu de (amvb-)wetgever de mogelijkheden van toepassing van het voorzorgsbeginsel vooral lijkt te zien ter concretisering van de specifieke zorgplicht, kunnen wij ons voorstellen dat het opleggen van belastend maatwerk op grond waarvan specifieke maatregelen moeten worden getroffen ter bescherming van de bodem, wel zorgvuldig zal moeten worden onderbouwd. Het risico bestaat anders dat een dergelijk maatwerkvoorschrift de rechterlijke toets niet zal kunnen doorstaan.

4 Conclusie

Hoewel het voorzorgsbeginsel nadrukkelijk(er) een plek heeft gekregen in het stelsel van de Omgevingswet, wordt in de wetgeving geen koppeling gemaakt tussen het voorzorgsbeginsel en het bodembeschermingsrecht. Dat is naar ons oordeel opvallend, omdat verontreiniging van de bodem (en het grondwater) naar haar aard langdurige en wijdverspreide negatieve effecten kan hebben en daarmee bij uitstek een aspect van de leefomgeving betreft waar het voorzorgsbeginsel een waardevolle rol kan spelen.

Hoewel een nadrukkelijke koppeling aldus ontbreekt, maakt het regime van de Omgevingswet het echter wel degelijk mogelijk dat bij geveesde, maar nog onzekere, niet-genormeerde risico's over mogelijke (bodem)verontreinigende activiteiten, het voorzorgsbeginsel wordt gebruikt om die risico's tegen te gaan. De instrumenten hiervoor zijn door de wetgever met name neergelegd bij decentrale overheden, die via hun omgevingsvisies en omgevingsplannen (maatwerk)regels kunnen stellen ter uitvoering van specifieke voorzorgsambities. In de praktijk is te zien dat gemeenten en provincies op het gebied van bodembescherming onder de noemer van voorzorgsambities formuleren en specifieke regels opnemen om toekomstige verontreiniging van de bodem te voorkomen. Hoewel strikt genomen de vraag kan worden gesteld of deze toepassingen in alle gevallen ook echt kunnen worden geschaard onder het Europese voorzorgsbeginsel, blijkt dat de ambities wel degelijk hetzelfde doel hebben.

Ook kunnen decentrale overheden, vanuit hun rol als bevoegd gezag aangaande lokale milieuverontreiniging, maatwerkvoorschriften stellen die de specifieke zorgplicht

nader concretiseren met behulp van het voorzorgsbeginsel en in dat kader specifieke bodembeschermende maatregelen opleggen.

Naar onze inschatting gaat het regime van de Omgevingswet hiermee verder dan wat mogelijk was onder het stelsel dat gold voorafgaand aan de inwerkingtreding van die wet, hoewel ook onder dat regime al een bepaalde ruimte leek te bestaan voor het toepassen van voorzorg. Hoewel de wetgeving nog betrekkelijk nieuw is, en wij de toepassing van meerdere van de in deze bijdrage genoemde instrumenten nog niet in de praktijk en rechtspraak hebben zien langskomen, biedt het door de Omgevingswet ingevoerde stelsel naar onze voorlopige inschatting nuttige instrumenten en handvatten om, met name op lokaal niveau, maatregelen en acties af te dwingen ter bescherming van de bodem. Het is aan gemeenten en provincies om deze lokale ruimte vervolgens te benutten. Alleen de praktijk zal leren welke impact het voorzorgsbeginsel in het bodembeschermingsrecht daarmee daadwerkelijk heeft.