

# Informatieblad zorgplicht bodem en ongewoon voorval met bodemverontreiniging tot gevolg onder de Omgevingswet



Bouwsteen: Aanvullingsspoor  
Datum: 18 juli 2022  
Auteur: Marion Sibeijn en Marcel Cassee

## Partners:

UITVOERINGSPROGRAMMA  
BODEM & ONDERGROND



# Inhoudsopgave

Inleiding .....	3
Zorgplicht en ongewoon voorval in het nieuwe bodembeleid onder de Omgevingswet .....	4
Inpassing artikel 13 Wet bodembescherming in het nieuwe stelsel Omgevingswet .....	5
Specifieke zorgplichten .....	8
Specifieke zorgplicht milieubelastende activiteit artikel 2.11 Bal.....	12
Specifieke zorgplicht milieubelastende activiteit artikel 22.44 omgevingsplan.....	21
Algemene zorgplichten en verbod .....	22
Ongewoon voorval met bodemverontreiniging tot gevolg .....	23
Gedoogplichten in het kader van zorgplicht en ongewoon voorval (bodem).....	28
Onverwachte gebeurtenis of vondst in het stelsel van de Omgevingswet .....	29

## Inleiding

Afhankelijk van de situatie waarin een verontreiniging of aantasting van de bodem ontstaat (of dreigt te ontstaan) gelden er verschillende regels. De Omgevingswet kent namelijk de regeling van het ongewoon voorval, een algemene zorgplicht en een algemeen verbod om een activiteit te verrichten of na te laten als daardoor aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving (dreigen te) ontstaan. De uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet, zoals het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), kent specifieke zorgplichten en het Bal kent tevens de verplichting tot het uitvoeren van een eindonderzoek naar de bodemkwaliteit (met bijbehorende herstelplicht) in geval van beëindiging van potentieel bodembedreigende activiteiten. Ook bevat het Bal preventieve bepalingen om bodemverontreiniging te voorkomen. Het samenstel van regels draagt bij aan een veilige en gezonde leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Dit samenstel van regels wordt in dit informatieblad beschreven.

# Zorgplicht en ongewoon voorval in het nieuwe bodembeleid onder de Omgevingswet

Het nieuwe wettelijke instrumentarium voor bodem berust op drie pijlers:

- 1) **Preventie, het voorkomen van nieuwe verontreiniging of aantasting;**
- 2) Functietoedeling, het meewegen van bodemkwaliteit als onderdeel van een brede afweging van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in relatie tot functies;
- 3) Beheer, het op duurzame en doelmatige wijze beheren van resterende historische bodemverontreinigingen.

Met pijler 1, preventie, worden nieuwe verontreinigingen en aantasting voorkomen door gebruik van de zorgplichten en het stellen van andere algemene regels voor burgers en bedrijven. Het gaat niet alleen om verontreinigingen door chemische stoffen maar ook om aantasting door het aanbrengen van veranderingen in de geologische opbouw (structuur) van de bodem of in de fysisch-mechanische of biologische eigenschappen van de bodem.

De bescherming van de bodem vindt voornamelijk plaats met behulp van **algemene regels in de uitvoeringsregelgeving** (met name het Besluit activiteiten leefomgeving, Bal) gericht op preventie, deels in de vorm van algemene regels en deels in de vorm van **zorgplichten**. Voorkomen moet worden dat er onomkeerbare schade optreedt waardoor het natuurlijk kapitaal van de bodem vermindert. Voor bodembedreigende activiteiten, zoals de opslag van bulkvloeistoffen (benzine, chemicaliën en dergelijke), is ervoor gekozen om deze preventieve regels te stellen op rijksniveau in het Bal (met mogelijkheid van maatwerk). Een vergunningplicht kan aan de orde zijn als het noodzakelijk wordt geacht dat het bevoegd gezag voorafgaand met de activiteit instemt en eventuele voorwaarden stelt in de omgevingsvergunning.

Daarnaast kunnen provincie, gemeente en waterschap, ter uitvoering van hun taken regels stellen over activiteiten. Dit betekent dat ook in het omgevingsplan, de omgevingsverordening en de waterschapsverordening eisen kunnen worden gesteld aan de uitvoering van activiteiten om de bodem (inclusief het grondwater) tegen verontreiniging of aantasting te beschermen.

Zo kan de provincie, ter uitvoering van de kaderrichtlijn water en de grondwaterrichtlijn, in de omgevingsverordening regels stellen over bodembedreigende activiteiten en eventueel via instructieregels een gemeente (of waterschap) verplichten tot het stellen van regels hierover in het omgevingsplan (of de waterschapsverordening).

Onder de Omgevingswet is het **ongewoon voorval** in hoofdstuk 19 uitgewerkt. Dit hoofdstuk heeft de hele fysieke leefomgeving als reikwijdte. De regels over het ongewone voorval zijn opgenomen in hoofdstuk 19 getiteld 'Bevoegdheden in bijzondere omstandigheden'. Ook het ongewoon voorval - waardoor een bodemverontreiniging of aantasting wordt veroorzaakt - wordt tot pijler 1 van het bodembeleid onder de Omgevingswet gerekend.

De zorgplicht uit artikel 13 Wet bodembescherming (en het treffen van herstelmaatregelen in het kader daarvan) en de regeling over het ongewoon voorval met bodemverontreiniging tot

gevolg (in de Wet bodembescherming en de Wet milieubeheer), komen onder de Omgevingswet niet specifiek terug voor bodem of milieu in brede zin, maar worden in de bredere context van de fysieke leefomgeving geplaatst.

# Inpassing artikel 13 Wet bodembescherming in het nieuwe stelsel Omgevingswet

In de volgende paragrafen wordt - in aanvulling op hoofdstuk 2 - nader toegelicht hoe de huidige zorgplicht uit artikel 13 Wet bodembescherming onder de Omgevingswet een plek heeft gekregen.

## De zorgplicht in artikel 13 Wet bodembescherming

Ieder die op of in de bodem handelingen verricht als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 van de Wet bodembescherming en die weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door die handelingen de bodem kan worden verontreinigd of aangetast, is verplicht

- alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd, om die verontreiniging of aantasting te **voorkomen**, dan wel indien die verontreiniging of aantasting zich voordoet,
- de verontreiniging of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te **beperken** en zoveel mogelijk **ongedaan te maken**.

Als de verontreiniging of aantasting het gevolg is van een ongewoon voorval, worden de maatregelen onverwijld genomen.

De zorgplicht verplicht iedereen bij (dreigende) bodemverontreiniging of aantasting tot het nemen van alle maatregelen die redelijkerwijs kunnen worden gevraagd. Dit gaat zowel om het voorkomen als het ongedaan maken van verontreinigingen en aantastingen. Met de komst van de Omgevingswet verandert dit niet, alleen de vorm verandert.

De zorgplicht in artikel 13 Wet bodembescherming is een belangrijk instrument voor het voorkomen en herstellen van nieuwe bodemverontreinigingen en aantastingen. Daarmee geeft het ook invulling en uitvoering aan het principe van «de vervuiler betaalt», mede voortvloeiend uit de EU-richtlijn milieuaansprakelijkheid.

Het gaat hierbij niet alleen om verontreinigingen door chemische stoffen, maar ook om aantasting door het aanbrengen van veranderingen in de (geologische) structuur van de bodem of in de fysisch-mechanische eigenschappen van de bodem.

Artikel 13 van de Wet bodembescherming is van toepassing op een uitgebreide verzameling **handelingen** (benoemd in de artikelen 6 tot en met 11 van die wet) die verontreiniging of aantasting kunnen veroorzaken. De zorgplicht geldt sinds 1 januari 1987. Uitsluitend voor de stof asbest is de zorgplicht op 1 juli 1993 in werking getreden, de datum waarop de verkoop en het bedrijfsmatig gebruik van asbest via het Productenbesluit asbest werd verboden. Dergelijke nieuwe gevallen van bodemverontreiniging met asbest dienen op grond van de zorgplicht (ongeacht het asbestgehalte) voor zover redelijkerwijs mogelijk is, volledig tot de nulwaarde (detectiegrens) verwijderd te worden.

Deze zorgplicht heeft zelfstandige betekenis naast meer specifieke voorschriften met een preventief karakter, bijvoorbeeld bepalingen van het Activiteitenbesluit milieubeheer (binnen Wet milieubeheer-inrichtingen).

Artikel 13 kan zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk worden gehandhaafd.

## Overgangsrecht zorgplicht bodem artikel 13 Wet bodembescherming

In artikel 3.2a van de Aanvullingswet bodem is bepaald dat de artikelen 13, 27 en 95 van de Wet bodembescherming van toepassing blijven op voor het tijdstip van inwerkingtreding van de Aanvullingswet bodem<sup>1</sup> veroorzaakte verontreiniging of aantasting als bedoeld in artikel 13 van de Wet bodembescherming ook indien<sup>2</sup> die na dat tijdstip wordt ontdekt.

Er geldt dus overgangsrecht voor 'nieuwe' verontreinigingen of aantastingen van de bodem die op of na 1 januari 1987 (datum introductie zorgplicht bodem in Wet bodembescherming, voor asbest wordt 1 juli 1993 als datum gehanteerd) maar wel vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn veroorzaakt. Hierop blijft artikel 13 Wbb van toepassing. Dit geldt zowel voor 'nieuwe' verontreinigingen of aantastingen die vóór als voor 'nieuwe' verontreinigingen of aantastingen die pas na inwerkingtreding van de Aanvullingswet bodem (en dus de Omgevingswet) worden ontdekt.<sup>3</sup>

Verder blijft [de Circulaire Toepassing zorgplicht Wbb bij MTBE- en ETBE-verontreinigingen](#) van toepassing onder het overgangsrecht. De Circulaire vervalt onder de Omgevingswet maar wordt in geactualiseerde vorm ter beschikking gesteld als kennisdocument voor nieuwe situaties onder de Omgevingswet.

---

<sup>1</sup> De Aanvullingswet bodem treedt naar verwachting gelijk met de Omgevingswet in werking.

<sup>2</sup> 'ook indien' is een aanvulling via de Aanvullingswet geluid.

<sup>3</sup> Het systeem van het strafrecht borgt dat strafrechtelijke handhaving mogelijk is van een (nog niet verjaarde) overtreding als die handeling op dat moment strafbaar was. Hiervoor is geen overgangsrecht nodig.

## De vertaling van de zorgplicht artikel 13 Wbb naar het nieuwe stelsel

Artikel 13 uit de Wet bodembescherming komt op verschillende plaatsen binnen het stelsel van de Omgevingswet terug, zoals in het schema hieronder is weergegeven.

Wijzigingen Wet bodembescherming en Omgevingswet		
Was	Wordt	Betreft
Artikel 13	Artikel 2.11 Besluit activiteiten leefomgeving	Specifieke zorgplicht
	Omgevingsplan	Eventuele specifieke zorgplicht (artikel 22.44 bruidsschat omgevingsplan)
	Hoofdstuk 19 Omgevingswet	Ongewoon voorval
	Artikel 1.6 en 1.7 Omgevingswet	Algemene zorgplichten
	Artikel 1.7a Omgevingswet en artikel 1.3 Omgevingsbesluit	Vangnetbepaling (algemeen verbod) en uitwerking

Zie ook de informatie op [Wat verandert er voor de zorgplicht bodem? - Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](https://www.iplo.nl/informatiepunt-leefomgeving).

- Artikel 13 Wbb 'valt uiteen' in verschillende artikelen onder de Omgevingswet. Hieronder de belangrijkste verschillen tussen artikel 13 Wbb en de regeling van de zorgplicht onder de Omgevingswet.
- Artikel 2.11 Bal: er mag geen **significante** milieuverontreiniging worden veroorzaakt.
- Afdeling 19.1 Omgevingswet regelt dat het bevoegd gezag aanwijzingen kan geven aan de veroorzaker van een ongewoon voorval over preventieve en herstelmaatregelen, en voorziet in de bevoegdheid om die maatregelen als bevoegd gezag zo nodig zelf te treffen (met kostenverhaal).
- Afdeling 19.1 verplicht de veroorzaker **niet van rechtswege** om die maatregelen te treffen, anders dan artikel 13 Wet bodembescherming. Het ongewoon voorval kent bovendien de restrictie tot een activiteit met **significante** gevolgen voor de fysieke leefomgeving.
- Artikel 1.7 Omgevingswet bevat de verplichting voor de initiatiefnemer om **de activiteit eventueel te staken** (naast het redelijkerwijs voorkomen, beperken en zoveel mogelijk ongedaan maken).
- Dit geldt ook voor artikel 22.44 (bruidsschat) omgevingsplan.
- Artikel 1.7a Omgevingswet (verbod) is alleen inzetbaar bij **aanzienlijke** nadelige gevolgen.

In de volgende hoofdstukken wordt nader ingegaan op deze specifieke en algemene zorgplichten, en het ongewoon voorval.

# Specifieke zorgplichten

## Inleiding

Naast algemene zorgplichten (zie hoofdstuk 7) zijn er diverse specifieke zorgplichten onder de Omgevingswet. Deze specifieke zorgplichten zijn behalve bestuursrechtelijk, ook strafrechtelijk handhaafbaar (geregeld via de Wet op de economische delicten).

**Als deze specifieke zorgplichten van toepassing zijn, gelden de algemene zorgplichten in artikelen 1.6 en 1.7 Omgevingswet en het verbod van artikel 1.7a Omgevingswet niet.**

Specifieke zorgplichten geven voor een activiteit het doel aan dat bij de bescherming van de fysieke leefomgeving moet worden bereikt zonder te bepalen met welke middelen dat doel bereikt moet worden en zonder dat doel in kwantificeerbare termen te omschrijven. De specifieke zorgplichten houden daarmee het midden tussen de algemene zorgplicht van de wet en de meer uitgewerkte doelvoorschriften en middelvoorschriften.

De specifieke zorgplicht vormt voor activiteiten het fundament waarop de meer uitgewerkte regels voortbouwen en geldt ook naast een eventuele vergunningplicht. Deze brede toepassing van de specifieke zorgplicht heeft als voordeel dat meer uitgewerkte regels beperkt kunnen blijven tot de hoofdzaken en dat in algemene regels en vergunningen geen voorschriften meer hoeven te worden opgenomen die vanzelfsprekend zijn.

De specifieke zorgplicht is de overkoepelende norm; de voorschriften in algemene regels en in de vergunning zijn een verbijzondering van deze norm. Dit betekent dat de vergunning en de algemene regels niet voor alle mogelijke gevolgen van de milieubelastende activiteiten concrete voorschriften hoeft te bevatten. Als de specifieke zorgplicht voor een bepaald aspect afdoende regulering is, kan daarmee volstaan worden en hoeven geen specifiekere voorschriften gesteld te worden. De specifieke zorgplicht fungeert daarmee als een vangnet.

**Specifieke zorgplichten gelden ook als gedetailleerde specifieke regels gelden. Dat kunnen algemene regels en vergunningvoorschriften zijn.**



De specifieke zorgplicht vervult een rol in de volgende situaties:

- a) de zorgplicht draagt bij aan het beperken van gedetailleerde regels, zonder dat dit afbreuk doet aan de duidelijkheid voor zowel degene die de activiteit verricht als het bevoegd gezag;
- b) de zorgplicht voorziet in bescherming van de leefomgeving bij nieuwe activiteiten of het op een andere manier dan gebruikelijk verrichten van bestaande activiteiten, waarmee bij het opstellen van regels geen rekening kon worden gehouden;
- c) de zorgplicht geeft aan hoe gehandeld moet worden in gevallen waarin vanwege de verschillen in de fysieke leefomgeving een algemene regel niet kwantificeerbaar kan worden gemaakt;
- d) de zorgplicht geeft een maatstaf voor handelen in bijzondere situaties, waarin de bescherming van de leefomgeving tijdelijk een andere of aanvullende inspanning vraagt.

**Een voorbeeld bij de situatie onder a:**

Bij verschillende bodembedreigende activiteiten in het Bal is bepaald dat een bodembeschermende voorziening moet worden toegepast. Deze is er ook op gericht, dat een eventuele lekkage van een bodembedreigende vloeistof niet direct leidt tot verontreiniging van de bodem. Uiteraard is het uit oogpunt van zorg voor het milieu gewenst dat wanneer een lekkage optreedt, de gelekte vloeistof wordt opgeruimd, ook al houdt de bodembeschermende voorziening die vloeistof tegen. Als de bodembeschermende voorziening op een riool is aangesloten wordt daarmee ook voorkomen dat de gelekte vloeistoffen in dat riool kan geraken. Dat de gelekte vloeistoffen moeten worden opgeruimd is een kwestie van «good housekeeping» en valt vanzelfsprekend onder de specifieke zorgplicht. Daarom is dit niet nader uitgeschreven in het Bal. Dat geldt ook voor de plicht om aandacht te hebben voor het onderhoud van de bodembeschermende voorziening. Die moet tijdig worden gerepareerd of vervangen als er scheuren ontstaan, die de werking daarvan ondermijnen.

Als in het Bal overal waar een bodembeschermende voorziening is voorgeschreven expliciet zou worden aangegeven dat bij eventuele lekkage de gelekte vloeistoffen worden opgeruimd zou de indruk kunnen ontstaan, dat als buiten een bodembeschermende voorziening een vloeistof lekt die plicht niet geldt. Ook het regelen dat een bodembeschermende voorziening adequaat moet worden onderhouden zou tot de indruk kunnen leiden, dat adequaat onderhoud bij andere voorzieningen niet nodig is, tenzij ook daar expliciet verplicht. De specifieke zorgplicht draagt in dit voorbeeld bij aan het beperken van gedetailleerde regels.

De specifieke zorgplicht laat in bovengenoemde situaties de verantwoordelijkheid voor het op een voor de leefomgeving aanvaardbare manier verrichten van een activiteit bij de initiatiefnemer, zonder elke handeling die de initiatiefnemer zou kunnen verrichten en elke situatie die in de fysieke leefomgeving op zou kunnen treden in gedetailleerde geboden en verboden proberen te vangen.

Die initiatiefnemer heeft uitdrukkelijk een eigen verantwoordelijkheid om consequenties te verbinden aan zijn zorgplicht. Gebeurt dat niet, dan biedt de specifieke zorgplicht in lijn met het adagium «vertrouw, doch controleer» de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om waar nodig daadkrachtig handhavend op te treden, net als bij andere regels over activiteiten.

Bij het opstellen van regels over activiteiten is het vinden van de juiste balans bij de inzet van verschillende typen regels van groot belang. Dat speelt ook bij een keuze tussen inzet van

specifieke zorgplichten in verhouding tot de meer uitgewerkte regels – de doelvoorschriften, middelvoorschriften en informatieverplichtingen. Voorkomen moet worden dat het werken met specifieke zorgplichten leidt tot vergroting van rechtsonzekerheid, ontwikkeling van pseudoregelgeving, of beleidsregels en jurisprudentie die feitelijk de rol van de ontbrekende meer uitgewerkte regels gaan overnemen. Steeds moet degene die regels stelt dus afwegen, tot hoever opnemen van meer uitgewerkte regels zinvol is en voor welke handelingen een specifieke zorgplicht een meer passend instrument is.

Het voor een deel van de handelingen vertrouwen op de specifieke zorgplicht past bij het uitgangspunt van vertrouwen, dat centraal is gesteld in de stelselherziening van de Omgevingswet. Bij dit vertrouwen borgen de beginselen van behoorlijk bestuur dat het bevoegd gezag op zorgvuldige wijze omgaat met de specifieke zorgplicht, zoals door het verbod op willekeurige uitoefening van de bevoegdheid en het beginsel van gelijke behandeling van gelijke gevallen. Bovendien vereist artikel 2.1 van de wet dat het bevoegd gezag zijn taken en bevoegdheden uitoefent met het oog op de doelen van de wet en dit vereiste geldt ook bij de toepassing en interpretatie van de specifieke zorgplicht. Via de rechtsbescherming kan de initiatiefnemer of een derde belanghebbende zich daarop beroepen.

Bij een evenwichtige toepassing van de specifieke zorgplicht hoort in ieder geval dat voor de initiatiefnemer redelijkerwijs te voorzien moet zijn wat de specifieke zorgplicht in een concreet geval inhoudt. Is dat niet het geval, dan is het stellen van een maatwerkvoorschrift of maatwerkregel de aangewezen weg.

## Direct handhaven of eerst maatwerkvoorschrift?

De specifieke zorgplicht doet een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van een initiatiefnemer. De wetgever verwacht dat de initiatiefnemer zelf snapt wat hij/zij in bepaalde gevallen moet doen of laten.

Vaak is immers direct duidelijk wat onder de specifieke zorgplicht het doel is. Een overtreding is dan direct bestuursrechtelijk en strafrechtelijk handhaafbaar.

Maar soms is niet duidelijk wat precies de bedoeling is. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat er nadelige gevolgen optreden die niet redelijkerwijs waren te voorzien. Het bevoegd gezag kan in zo'n geval een [maatwerkvoorschrift](#)<sup>4</sup> (of vergunningvoorschrift) vaststellen om meer duidelijkheid te scheppen.

De procedure van een maatwerkvoorschrift biedt het bevoegd gezag en degene die de activiteit verricht de ruimte om een constructieve discussie te voeren over de noodzaak van bepaalde maatregelen ter invulling van de specifieke zorgplicht, die niet wordt overschaduwd door de dreiging van een sanctie of kostenverhaal.

Als een vastgesteld maatwerkvoorschrift vervolgens niet wordt nageleefd, kan alsnog handhavend worden opgetreden tegen overtreding daarvan.

---

<sup>4</sup> Het bevoegd gezag neemt het maatwerkvoorschrift meestal op in een apart maatwerkbesluit. Als voor een activiteit een [omgevingsvergunning](#) nodig is, dan is er in veel gevallen een verplichting het maatwerk in een vergunningvoorschrift op te nemen. Het is dan geen maatwerkvoorschrift meer, maar gewoon een vergunningvoorschrift. Met een maatwerkbesluit kan het bevoegd gezag afwijken van algemene regels of daar nadere invulling aan geven. In het geval van de zorgplicht is afwijken niet toegestaan, een nadere invulling wel.

De verduidelijking van wat er van de initiatiefnemer verwacht wordt, hoeft overigens niet altijd de vorm te krijgen van een maatwerkvoorschrift. Ook wanneer het bevoegd gezag degene die de activiteit verricht mondeling of schriftelijk informeert over wat er in een concreet geval onder de specifieke zorgplicht moet worden verstaan, is het voor diegene na ontvangst van die informatie duidelijk wat er verwacht wordt. Als daar geen gevolg aan wordt gegeven, is er sprake van onmiskenbare strijd met de specifieke zorgplicht. De landelijke handhavingsstrategie benoemt deze vorm van informeren/aanspreken bij goedwillende partijen, die onbedoeld niet naleven en die gemotiveerd zijn de niet-naleving snel zelf op te lossen.

## Algemene regels ter invulling van de specifieke zorgplicht

Met een maatwerkregel op een regel in het Bal<sup>5</sup> of met een specifieke regel in het omgevingsplan<sup>6</sup> kan proactief voor een groep gevallen duidelijkheid worden gegeven wat er onder de zorgplicht wordt verstaan i.p.v. met een maatwerk- of vergunningvoorschrift per individueel geval.

Hierdoor kan bij voorbaat en veelal gebiedsgericht duidelijk worden gemaakt welke verplichtingen de specifieke zorgplicht met zich meebrengt. Het proactief stellen van meer specifieke regels bevordert de kenbaarheid van wat de overheid in dergelijke situaties onder de specifieke zorgplicht verstaat en daarmee ook de rechtszekerheid. Het gaat er hierbij om een balans te vinden tussen het streven naar deregulering en de rechtszekerheid. Voorkomen moet worden dat het 'grijze gebied' wordt ingevuld met beleidsregels en handreikingen die als pseudowetgeving gaan functioneren, terwijl het mogelijk is om de onduidelijkheid weg te nemen met direct werkende regels.

De belangrijkste specifieke zorgplichten met relevantie voor bodem(bescherming) zijn de specifieke zorgplichten voor milieubelastende activiteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het omgevingsplan.

Deze worden in de volgende hoofdstukken toegelicht.

---

<sup>5</sup> Hiermee wordt bedoeld een maatwerkregel t.a.v. artikel 2.11 Bal (of een andere regel in het Bal), waarmee de zorgplicht in artikel 2.11 Bal verder wordt geconcretiseerd. Een maatwerkregel kan niet alleen in het omgevingsplan worden opgenomen, maar ook in de omgevingsverordening van de provincie of de waterschapsverordening.

<sup>6</sup> Hiermee wordt bedoeld een specifieke regel in het omgevingsplan, waarmee de zorgplicht artikel 22.44 (bruidsschat) omgevingsplan verder wordt geconcretiseerd. Ook de omgevingsverordening en de waterschapsverordening kunnen (een) specifieke zorgplicht(en) bevatten.

# Specifieke zorgplicht milieubelastende activiteit

## artikel 2.11 Bal

### Inleiding

De uitgewerkte rijksregels voor milieubelastende activiteiten in het Bal zijn gericht op de belangrijkste nadelige gevolgen en de specifieke zorgplicht dekt eventuele andere situaties. Artikel 2.11 Bal houdt in dat handelingen waarvan iedereen zou moeten weten dat ze niet door de beugel kunnen, verboden zijn. In het algemeen zal iemand de specifieke zorgplicht niet overtreden als hij een activiteit op de gebruikelijke manier en met zorg uitvoert.

Artikel 2.11 bestaat uit twee delen. Het eerste deel, bestaande uit het eerste lid, verplicht degene die de activiteit verricht om zorg te dragen voor de milieubelangen (oogmerken) bedoeld in artikel 2.2 Bal. Hoewel de zorgplicht een open norm is en moet blijven, wordt in het tweede deel, bestaande uit artikelleden 2 (milieubelastende activiteit) en 3 (lozingsactiviteit oppervlaktewaterlichaam en zuiveringstechnisch werk), de zorg die in het eerste lid wordt gevraagd nader geconcretiseerd. Dit geeft een handvat aan degene die de activiteit verricht om de vereiste zorg in te vullen. Het is geen uitputtende concretisering.

Het is niet mogelijk om met een maatwerkvoorschrift of maatwerkregel af te wijken van deze specifieke zorgplicht (deze mag niet versoepeld worden). Nadere invulling door middel van maatwerk is wel mogelijk (concretiseren wat onder de zorgplicht wordt verstaan).

Waar de Wet bodembescherming een koppeling legt met handelingen (genoemd in artikelen 6 tot en met 11 Wet bodembescherming), is in het Bal de aangewezen activiteit in H3 van het Bal het aanknopingspunt. De specifieke zorgplicht geldt ook voor activiteiten in de hoofdstukken 4 en 5 die de [richtingaanwijzer](#) bij de milieubelastende activiteit uit hoofdstuk 3 aanwijst.

In het eerste lid van artikel 2.11 Bal is dezelfde trits opgenomen als bij artikel 1.7 Omgevingswet:

Degene die een milieubelastende activiteit<sup>7</sup> verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden<sup>8</sup> dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de belangen, bedoeld in artikel 2.2 Bal, is verplicht

1. Alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen.
2. Voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.
3. Als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van diegene kan worden gevraagd.

---

<sup>7</sup> of een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of op een zuiveringstechnisch werk

<sup>8</sup> Het gaat niet om de persoonlijke kennis van degene die de activiteit verricht. Het gaat om wat verwacht kan worden van de gemiddelde persoon die een activiteit verricht.

De specifieke zorgplicht heeft betrekking op de belangen die in artikel 2.2 zijn bedoeld. Een voorbeeld van een belang in artikel 2.2 is de bodemkwaliteit. De belangen moeten steeds worden ingelesen in de specifieke zorgplicht, zoals het voorbeeld hierna laat zien voor bodemkwaliteit.

Degene die een activiteit verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de bodemkwaliteit, is verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om die gevolgen voor de bodemkwaliteit te voorkomen, die gevolgen voor de bodemkwaliteit zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken voor zover voorkomen niet kan en voor zover dat redelijkerwijs van diegene kan worden gevraagd, die activiteit achterwege te laten als die gevolgen voor de bodemkwaliteit onvoldoende kunnen worden beperkt.

Wat de zorgplicht in ieder geval inhoudt voor een milieubelastende activiteit is uitgewerkt in het tweede lid van artikel 2.11 Bal. Hierin is onder meer aangegeven dat de zorgplicht inhoudt dat degene die verantwoordelijk is voor een activiteit, alle passende preventieve maatregelen treft (artikel 2.11, tweede lid, onder a en b Bal), de Best beschikbare technieken (BBT) gebruikt (onder c) en dat geen significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt (onder d).

Passende preventieve maatregelen zijn maatregelen die in een individueel geval passend zijn. Dit is dan ook het verschil tussen deze maatregelen en BBT waarbij het gaat om maatregelen die economisch en technisch haalbaar zijn in de betrokken industriële context.

De term verontreiniging is in de Europese richtlijn industriële emissies gedefinieerd als de directe of indirecte inbreng door menselijke activiteiten van stoffen, trillingen, warmte of geluid in lucht, water of bodem die de gezondheid van de mens of de milieukwaliteit kan aantasten, schade kan toebrengen aan materiële goederen, dan wel de belevingswaarde van het milieu of ander rechtmatig milieugebruik kan aantasten of in de weg kan staan. Of een milieuverontreiniging significant is hangt af van de omstandigheden van het geval.

Best beschikbare technieken zijn maatregelen waarvan de praktische bruikbaarheid is aangetoond, die economisch en technisch haalbaar zijn en in de betrokken industriële context kunnen worden toegepast. Voor de complexere bedrijven is BBT uitgewerkt in Europese BBT-referentiedocumenten. De artikelen in het Bal strekken er bovendien al toe dat de BBT worden toegepast (de BBT zijn erin 'verwerkt'). Het naleven van de uitgewerkte regels in dit besluit zal in het algemeen voldoende zijn om aan dit onderdeel van de specifieke zorgplicht te voldoen. Een extra verplichting kan aan de orde zijn in een specifieke, bijzondere bedrijfssituatie. Bijvoorbeeld, als nieuwe processen worden gebruikt waarvoor nog geen regels zijn gesteld. In dat geval vertaalt een initiatiefnemer het vereiste BBT toe te passen naar de eigen bedrijfssituatie. De initiatiefnemer is daar het beste toe in staat, omdat hij precies weet wat er speelt.

Voor een bodemverontreiniging die onder de zorgplicht valt is het volledig verwijderen van de (nieuwe) bodemverontreiniging met toepassing van het BBT-document voor bodem, zoals opgenomen in bijlage XVIII bij het Besluit kwaliteit leefomgeving het uitgangspunt. De toepasbaarheid van deze technieken zijn mede afhankelijk van de locatiespecifieke omstandigheden, zoals de situatie van de ondergrond, de eigenschappen van een verontreiniging, de inrichting van het terrein en de onder- en bovengrondse functies in de omgeving.

Voor de milieubelastende activiteit saneren van de bodem in het Bal geldt dat de standaardaanpakken voor saneren gebaseerd zijn op best beschikbare technieken. Echter deze aanpakken zijn erop gericht om de bodem geschikt te maken voor toekomstig gebruik

en hebben niet (altijd) tot doel om een bodemverontreiniging ongedaan te maken (wat wel het uitgangspunt is bij zorgplicht en ongewoon voorval). Via een maatwerkvoorschrift is een andere saneringsaanpak eventueel mogelijk. Een overzicht van (bewezen) saneringstechnieken is opgenomen op de landelijke website [www.bodemrichtlijn.nl](http://www.bodemrichtlijn.nl)

Voor bodemverontreiniging geldt verder dat voor zover verontreiniging van de bodem ontstaat herstel van de bodem redelijkerwijs mogelijk blijft (artikel 2.11, tweede lid, onder i Bal). Hiermee is hetzelfde bedoeld als met 'verwaarloosbaar bodemrisico' in de [Nederlandse Richtlijn Bodembescherming \(NRB\) 2012](#).

Dat betekent bijvoorbeeld 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 die bebouwing noodzakelijk wordt, zal de bodemverontreiniging alsnog eerst zoveel mogelijk ongedaan moeten worden gemaakt.

Voor bepaalde activiteiten geldt paragraaf 5.2.1, de module eindonderzoek bodem. De verplichtingen die volgen uit de module eindonderzoek bodem en de verplichting, die volgt uit artikel 2.11 Bal, bestaan naast elkaar. In de module is opgenomen dat na beëindiging van de activiteit bij constatering van een bodemverontreiniging de kwaliteit van de bodem moet worden hersteld<sup>9</sup>, terwijl in artikel 2.11 Bal sprake is van het behouden van de mogelijkheid tot herstel al tijdens het verrichten van de activiteit. Los hiervan moet verontreiniging van de bodem natuurlijk primair worden voorkomen door passende preventieve maatregelen en het toepassen van de beste beschikbare technieken (artikel 2.11 Bal, tweede lid, onder a en c).

Onder deze zorgplicht valt ook het handelen of nalaten dat vanzelfsprekend is als je de activiteit verricht, ook wel aangeduid met good housekeeping. Good housekeeping-maatregelen zijn bijvoorbeeld<sup>10</sup>:

- Het opruimen van gelekte en gemorste vloeistoffen;
- Het voorradig hebben van voldoende absorptiemiddelen;
- Het tijdig legen van lekbakken;
- Het niet doorboren of op een andere manier aantasten van een vloeistofdichte bodemvoorziening bij een onderzoek;
- Het goed aanleggen, inspecteren of onderhouden van voorzieningen;
- Het tot de oppervlakte van een dompelbad en het daarbij behorende uitlekgebied uitstrekken van een bodembeschermende voorziening;
- Het schoonmaken van het terrein van een mijnbouwinstallatie;
- Het onderhouden, repareren en schoonmaken van filters, apparaten of installaties zodat de goede werking ervan is gegarandeerd;
- Het repareren van lekken in een bodembeschermende voorziening;
- Het bestand zijn van een tank of bassin tegen de stoffen die deze bevat;
- Het up-to-date houden van werkinstructies en beheersplannen.

---

<sup>9</sup> Voor de herstelwaarden en andere informatie over het eindonderzoek bodem, zie [Eindonderzoek bodem \(eindsituatieonderzoek\) - Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)

<sup>10</sup> De opsomming is niet uitputtend.

## Nadere invulling begrippen 'redelijkerwijs' en 'zoveel mogelijk' bij bodemverontreiniging

Verontreiniging van de bodem met verontreinigende stoffen moet zoveel mogelijk worden voorkomen en het herstel van de bodem moet redelijkerwijs mogelijk blijven.

De begrippen 'redelijkerwijs' en 'zoveel mogelijk' in artikel 2.11 Bal zijn open normen en bepalen globaal wat een veroorzaker moet doen in het kader van (herstel)maatregelen bij het voldoen aan de zorgplicht. Door bedrijfsleven en overheden is gezamenlijk een [afwegingskader \(pdf, 952 kB\)](#) opgesteld dat aan deze open normen nadere invulling kan geven.

Uitgangspunt is en blijft dat invulling wordt gegeven aan het principe «de vervuiler betaalt». Snel handelen kan vaak de schade in sterke mate beperken: een kraan afsluiten of dichtdraaien, een verontreiniging uit de bodem scheppen zijn eenvoudige handelingen die erger kunnen voorkomen. Als sprake is van een situatie waarbij door een activiteit nadelige gevolgen voor de leefomgeving zijn ontstaan moet de degene die de activiteit verricht zo snel mogelijk te zorgen dat de oorzaak van de verontreiniging gestopt wordt en maatregelen te nemen om extra nadelige gevolgen voor de bodem te voorkomen en, indien mogelijk, zo veel mogelijk verontreiniging te verwijderen.

Uitgangspunt van de zorgplicht is het volledig verwijderen van de (nieuwe) bodemverontreiniging met toepassing van het BBT-document voor bodem, zoals opgenomen in bijlage XVIII bij het Besluit kwaliteit leefomgeving. De toepasbaarheid van deze technieken zijn mede afhankelijk van de locatiespecifieke omstandigheden, zoals de situatie van de ondergrond, de eigenschappen van een verontreiniging, de inrichting van het terrein en de onder- en bovengrondse functies in de omgeving. Als bijvoorbeeld een verontreiniging niet toegankelijk is zonder sloopwerkzaamheden of langdurige buitengebruikstelling van een activiteit en daardoor niet gelijk wordt verwijderd, zal dit de technische mogelijkheden sterk beperken en is het beter een geschikt moment hiervoor af te spreken.

Bij de beantwoording van de vraag wat redelijkerwijs van de veroorzaker mag worden gevraagd in verband met het nemen van maatregelen, kan gekeken worden naar de volgende factoren:

- het tijdstip van het ontstaan van de verontreiniging;
- de kosten voor het (nagenoeg) volledig verwijderen van de verontreiniging in verhouding tot de milieuwinst;
- de mate van verantwoordelijkheid;
- de ligging en de mogelijkheid van uitstel tot een natuurlijk moment.

Zo is het mogelijk dat de terreineigenaar kan aantonen dat hij niet de veroorzaker van de verontreiniging is en dat hij alles wat binnen zijn mogelijkheden lag heeft gedaan om de oorzaken te voorkomen. Als de verontreiniging bijvoorbeeld in een grondwaterbeschermingsgebied ligt kan de redelijkheid verlangen dat er snel begonnen wordt met de uitvoering van de zorgplicht. Ook kan relevant zijn of de veroorzaker een particulier is of iemand die handelt in de uitoefening van beroep of bedrijf, want van wie professioneel omgaat met bodembedreigende stoffen mag redelijkerwijs meer kennis worden verwacht dan van een particulier.

Uitstel tot een natuurlijk moment kan in uitzonderingsgevallen aan de orde zijn als de gemeente een ontwikkeling heeft gepland in het gebied waar de verontreiniging zich bevindt of als een bedrijf een maatregel kan passen in de ontwikkelingen of processen van bedrijfsvoering; bijvoorbeeld een voornemen van bedrijfsbeëindiging of van vervanging van

een bedrijfsgebouw. Voorwaarde is dat een uitstel op dergelijke gronden het (milieu)rendement van de te nemen maatregelen niet noemenswaardig beperkt en er een aantal zekerheden worden ingebouwd. Zo kan een plan van aanpak worden gevraagd voor de aanpak, inclusief de eventuele tijdelijke maatregelen en/of monitoring en er kunnen financiële afspraken worden vastgelegd, die zekerheid bieden dat de beoogde herstelwerkzaamheden in de toekomst (kunnen) worden verricht.

## **Kernactiviteit en functioneel ondersteunende activiteiten**

Een bedrijfstakoverstijgende activiteit in afdeling 3.2 Bal bestaat alleen uit een kernactiviteit (bijvoorbeeld toepassen van grond, of het saneren van de bodem). Echter bij veel bedrijfstakken (bijvoorbeeld een groundbank) vormt de kernactiviteit samen met de activiteiten die de kernactiviteit functioneel ondersteunen de aangewezen milieubelastende activiteit. Ook voor de functioneel ondersteunende activiteiten geldt de specifieke zorgplicht in artikel 2.11 Bal.

## **Uitvoeren van activiteit die niet is genoemd in richtingaanwijzer valt onder specifieke zorgplicht**

Omwille van het vergroten van inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van de regels is gekozen om initiatiefnemers met een richtingaanwijzer te loodsen naar de regels die daadwerkelijk relevant zijn. Elke paragraaf in hoofdstuk 3 Bal waarbij naast de vergunningplicht en de specifieke zorgplicht ook andere algemene regels van toepassing zijn bevat deze richtingaanwijzer. De richtingaanwijzer is opgenomen na de artikelen die de milieubelastende activiteiten en de vergunningplichtige gevallen aanwijzen.

Degene die de aangewezen milieubelastende activiteit verricht, moet daarbij voldoen aan de regels in de paragrafen van hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5 die zijn genoemd in deze richtingaanwijzer. De richtingaanwijzer bevat een verwijzing naar activiteiten in hoofdstuk 4 of modules in hoofdstuk 5 die relevant zijn voor de initiatiefnemer. Mocht een initiatiefnemer een activiteit verrichten die niet wordt genoemd in de richtingaanwijzer, dan geldt hiervoor ook de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 Bal.

## **Vorzorgbeginsel bij niet-genormeerde stoffen**

Voor de initiatiefnemer, die een activiteit verricht waarbij niet-genormeerde stoffen betrokken zijn, geldt ook de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Het voorzorgbeginsel heeft bij het uitvoeren van deze zorgplicht specifieke betekenis. Ook voor een niet-genormeerde stof betekent dat een belasting met deze stof voorkomen dient te worden.

Voor van nature of in de directe omgeving al voorkomende stoffen kan een achtergrondconcentratie (voor een gebied) worden vastgesteld, die ook als herstelwaarde gebruikt kan worden. Als een stof niet van nature of reeds in een gebied aanwezig is kan de bepalingsgrens van het laboratorium gebruikt worden.

Daarnaast wordt door het ministerie van I&W gewerkt aan een methodiek voor de omgang met (potentieel) zeer zorgwekkende stoffen die nog niet genormeerd zijn (opkomende stoffen). Uitgangspunt blijft dat de aanwezige ZZS-en geen onaanvaardbare risico's voor mens en milieu mogen opleveren. Zie ook de [bouwsteen ZZS van het programma Bodembeheer van de Toekomst](#).



## Voorbeelden specifieke zorgplicht artikel 2.11 Bal

De specifieke zorgplicht van artikel 2.11 van het Besluit activiteiten leefomgeving is van toepassing op alle milieubelastende activiteiten (en de lozingsactiviteiten die daarbij worden verricht) van het Bal, dus ook op de activiteiten graven, saneren, opslaan en toepassen van grond of baggerspecie, en toepassen bouwstoffen. Hieronder een paar voorbeelden wat dit in de praktijk kan betekenen.

### Graven in de bodem

Bij graven in bodem met een kwaliteit boven de interventiewaarde is opslag op de locatie van ontgraving tot maximaal acht weken toegestaan. Vanwege de korte opslagperiode, waarbij meestal de uitkomende grond een vergelijkbare kwaliteit heeft als de onderliggende bodem, is het nemen van bodembeschermende maatregelen als het aanbrengen van een folie in principe niet nodig. Dit kan anders zijn als de uitgegraven grond een slechtere kwaliteit heeft, bijvoorbeeld bij de ontgraving van een spot met minerale olie verontreinigde grond.

In dat geval kan van de initiatiefnemer op basis van de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 van het Besluit activiteiten leefomgeving verwacht worden dat maatregelen worden genomen ter bescherming van de onderliggende bodem, zoals het aanbrengen van een folie. Een ander voorbeeld is dat als sprake is van droge condities het noodzakelijk is dat voorkomen moet worden dat verwaaiing of verstuiwing van het opgeslagen materiaal kan plaatsvinden. Dit kan gerealiseerd worden door het vochtig houden van de grond, het afdekken van het depot of door het opslaan van grond in dichte containers.

### Graven bij spoedreparaties vitale ondergrondse infrastructuur

Op het uitvoeren van spoedreparaties van vitale ondergrondse infrastructuur zijn bepaalde artikelen over graven niet van toepassing. Tegelijkertijd is uiteraard wel de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 van het Besluit activiteiten leefomgeving van toepassing.

Van de initiatiefnemer wordt verwacht dat hij zich inspant om zelf te beoordelen of zijn handelen nadelige gevolgen heeft en hoe hij de gevolgen redelijkerwijs kan voorkomen of beperken. Als bijvoorbeeld bekend is – of visueel eenvoudig is vast te stellen – dat er verschil is in de kwaliteit van de grond, worden de verschillende lagen voorzichtigheidshalve gescheiden gehouden.

### Opslaan van grond

Bij het opslaan van grond is het van belang dat stuiven voorkomen wordt. Omdat grond niet bijzonder stuijgevoelig is, kan dit eenvoudig door bijvoorbeeld de grond te bevochtigen. Dit is niet in concrete voorschriften uitgewerkt, maar volgt uit de zorgplicht van artikel 2.11 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

Als in een bijzonder geval stuiven een probleem blijft, kan het bevoegd gezag met een maatwerkregel of maatwerkvoorschrift de zorgplicht nader invullen. Het bevoegd gezag kan hiervoor de standaardvoorschriften uit paragraaf 4.103 opslaan goederen als uitgangspunt nemen.

## Toepassen van bouwstoffen

Degene die bouwstoffen waarop de milieuverklaring bodemkwaliteit betrekking heeft toepast, zal in het algemeen afgaan op de bij de bouwstoffen behorende milieuverklaring. In geval van twijfel moet hij, op grond van de specifieke zorgplicht, zelf nagaan of de bouwstoffen aan de (kwaliteits)eisen voldoen.

Twijfel kan ontstaan bij organoleptische waarneming van verontreinigingen (zoals stank of olievlekken), bij bouwstoffen die in het verleden werden toegepast en waarvan bekend is dat ze vrijwel nooit aan de eisen voldeden en door beschikbare informatie over het vorige gebruik van de bouwstoffen. Onder degene die de bouwstoffen toepast wordt niet alleen verstaan degene die de bouwstoffen daadwerkelijk heeft aangebracht (de aannemer) maar ook de eigenaar van de functionele toepassing waarin de bouwstoffen zijn aangebracht. Het begrip toepassen omvat namelijk zowel het aanbrengen als het aangebracht houden.<sup>11</sup>

Een bouwstof kan bepaalde eigenschappen hebben zoals een hoge pH-waarde. Dit kan schadelijke gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld voor vissen en andere dieren in een nabijgelegen sloot vanwege optredend zuurstofgebrek. Het voorkomen van deze schade is onderdeel van de specifieke zorgplicht.

## Toepassen van grond of baggerspecie

Bijvoorbeeld in thermisch gereinigde grond kan chloride of sulfaat verhoogd voorkomen. Dit kan leiden tot schadelijke effecten voor grondwater en oppervlaktewater. Deze moeten op grond van de zorgplicht voorkomen worden.

Het is niet toegestaan bij maatwerk een soepeler kwaliteitseis voor sterk verontreinigde grond, baggerspecie of (vermengde) mijnsteen op te nemen waarbij de verontreiniging afkomstig is van een puntbron. Het is niet wenselijk dat dit bodemmateriaal elders in het beheergebied wordt toegepast omdat verontreinigingen van puntbronnen in tegenstelling tot diffuse verontreinigingen goed zijn te localiseren en zo nodig moeten worden aangepakt in plaats van verder verspreid.

Alleen voor grond, baggerspecie of (vermengde) mijnsteen afkomstig van een locatie waar sprake is van een diffuse verontreiniging kan een afwijkende (soepelere) kwaliteitseis worden opgenomen en kan het materiaal elders in het beheergebied worden toegepast. Dit vloeit logischerwijs voort uit de zorgplicht.

---

<sup>11</sup> Als de eigenaar van het werk kosten moet maken die voortvloeien uit het leveren en/of aanbrengen van bouwstoffen die niet voldoen aan de gestelde eisen, kunnen deze kosten eventueel langs civielrechtelijke weg op de leverancier van de bouwstoffen worden verhaald. Deze leverancier heeft dan immers bouwstoffen geleverd die ondanks de bijbehorende milieuverklaring niet aan de daarvoor geldende kwaliteitseisen voldoen.

## Andere preventieve bepalingen in het Bal

Voor milieubelastende activiteiten waarbij bodemverontreiniging kan ontstaan, zijn in het Bal voorzieningen (en maatregelen) beschreven. Deze voorzieningen (en maatregelen) moeten de bodem beschermen tegen stoffen die de kwaliteit van de bodem kunnen bedreigen. Het Bal beschrijft per activiteit de minimale voorzieningen (en maatregelen) ter bescherming van de bodem. Hiervoor heeft de [Nederlandse Richtlijn Bodembescherming \(NRB\) 2012](#) als uitgangspunt gediend. De maatregelen zelf zijn vaak niet uitgeschreven. Een uitzondering geldt voor de wettelijk voorgeschreven inspecties, die nog wel onder de maatregelen zijn uitgeschreven.

Als beschermingsniveau blijft het uitgangspunt van de NRB van een verwaarloosbaar bodemrisico overeind, maar is dit in de specifieke zorgplicht omschreven als «de verontreiniging van de bodem met verontreinigende stoffen wordt zoveel mogelijk voorkomen, waarbij herstel van de bodem redelijkerwijs mogelijk blijft».

Het Activiteitenbesluit milieubeheer verwijst naar de NRB voor de maatregelen en voorzieningen die moesten worden getroffen bij bodembedreigende activiteiten. De NRB heeft zo de status van (pseudo-)regelgeving. De regering vindt dat onwenselijk en heeft daarom gekozen om deze maatregelen uit te schrijven in het Bal. Verwijzingen naar de NRB komen in het Bal niet terug, maar de NRB is wel gebruikt voor het onderbouwen van keuzes.

Bij de inbouw van de NRB zijn verplichte certificering van voorzieningen en keuringen tot het noodzakelijke beperkt ter verlichting van de administratieve lastendruk.

Voor het beschermen van de kwaliteit van de bodem zijn vooral **preventieve maatregelen** van belang, die zijn gericht op controle en onderhoud van voorzieningen zoals installatieonderdelen, vloeren, verhardingen en/of opvangbakken, en ook toezicht op het juist verrichten van de activiteit en gericht ingrijpen in geval van incidenten. Deze (good housekeeping) maatregelen worden niet expliciet voorgeschreven, maar zijn een onderdeel van de specifieke zorgplicht. Een uitzondering geldt voor de wettelijk voorgeschreven inspecties, die nog wel onder de maatregelen worden uitgeschreven.

Bij bepaalde milieubelastende activiteiten zijn **bodembeschermende voorzieningen** nodig om de bodem te beschermen tegen stoffen die de kwaliteit van de bodem kunnen bedreigen. Afhankelijk van de aard van de bedreiging bestaan deze onder andere uit aaneengesloten en vloeistofdichte voorzieningen, lekbakken en tanks met bepaalde kwaliteitseisen.

Het risico op verontreiniging van de bodem bij een activiteit is afhankelijk van de gebruikte stoffen en de wijze waarop de activiteit wordt uitgevoerd. Bij stoffen is de gebruikte hoeveelheid van belang en bij de activiteit is het van belang of het een open of een gesloten proces betreft.

De voorgeschreven voorzieningen beperken zich zoveel mogelijk tot de onderdelen van de activiteit waar het risico op verontreiniging van de bodem optreedt en niet voor de gehele activiteit. Dat zijn vooral de plaatsen waar handelingen met de bodembedreigende stoffen plaatsvinden, zoals locaties waar stoffen worden overgeslagen, vul- en tappunten van tanks, procesactiviteiten en opslag van goederen die kunnen uitloggen of lekken.

Ten behoeve van vergunningverlening is er het [BBT-document «Bodembescherming: Combinaties van voorzieningen en maatregelen»](#). Dit BBT-document voor bodembescherming bevat alleen de BBT-maatregelen uit de NRB. Die zijn ingedeeld in de categorieën van bodembedreigende activiteiten, zoals ook in de huidige NRB. Met de daarbij behorende tabellen van combinaties van voorzieningen en maatregelen.

Het BBT- document bevat de stand der techniek, maar is niet limitatief. Het is van toepassing op niet-inerte stoffen die in potentie bodembedreigend zijn.

In bijlage 1 bij het BBT-document is een niet-uitputtende lijst met good housekeeping-maatregelen opgenomen.

De NRB is niet langer een bindende richtlijn en daarom heeft de overheid besloten om de NRB als BBT-document te laten vervallen. De overige informatie uit de NRB is aangepast naar de systematiek van de Omgevingswet en beschikbaar gesteld via de website [www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl](http://www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl).

Bij beëindiging van een bodembedreigende activiteit wordt bodemonderzoek vereist om te toetsen of bodemverontreiniging heeft plaats gevonden. Als dat het geval is geldt een opruimplicht.

Er is een beleidsmatige voorkeur voor brongerichte maatregelen en voorzieningen ter bescherming van de bodem. Hierbij kan gedacht worden aan procedures om het risico op verontreiniging van de bodem te voorkomen, zoals het vervangen van bodembedreigende stoffen door stoffen met minder risico, vermindering van voorraden, en het bundelen van bodem bedreigende activiteiten. Deze worden aangevuld met effectgerichte maatregelen en voorzieningen die tot doel hebben indringing en verspreiding van bodembedreigende stoffen te voorkomen, bijvoorbeeld een vloeistofdichte bodemvoorziening bij een autotankstation en lekbakken onder vul- en tappunten.

## **Specifieke zorgplicht milieubelastende activiteit artikel 22.44 omgevingsplan**

Het (tijdelijk deel van het) omgevingsplan bevat (via de bruidsschat) in artikel 22.44 een zorgplicht voor milieubelastende activiteiten. Deze zorgplicht kan bijvoorbeeld relevant zijn bij de milieubelastende activiteit 'Kleinschalig graven boven de interventiewaarde bodemkwaliteit', geregeld in paragraaf 22.3.7.2 (bruidsschat) omgevingsplan en bij andere milieubelastende activiteiten (bijvoorbeeld bepaalde bedrijven) die in het omgevingsplan aangewezen zijn.

De zorgplicht voor de milieubelastende activiteit in artikel 22.44 (bruidsschat) omgevingsplan kent dezelfde opbouw als artikel 2.11 van het Bal. Met daarbij een verwijzing naar de opgesomde belangen (oogmerken) in artikel 22.42 (bruidsschat) omgevingsplan.

## Algemene zorgplichten en verbod

De algemene zorgplichten in artikelen 1.6 en 1.7 en het verbod in artikel 1.7a van de Omgevingswet gelden voor de diverse onderdelen van de fysieke leefomgeving waaronder bodem, inclusief grondwater. Zij zijn bedoeld als vangnet.

**De algemene zorgplichten en het verbod in artikel 1.7a Omgevingswet gelden niet als er een specifieke zorgplicht geldt of als er gedetailleerde specifieke regels gelden.**

De algemene zorgplicht in artikel 1.6 Omgevingswet houdt in dat eenieder, dus overheden, bedrijven én burgers verantwoordelijk zijn voor een veilige en gezonde [fysieke leefomgeving](#). Artikel 1.6 Omgevingswet heeft vooral een symbolische waarde, en is gericht op bewustwording van de eigen verantwoordelijkheid van eenieder.

Artikel 1.7 Omgevingswet geeft aan wat de algemene zorgplicht inhoudt bij het verrichten van een activiteit met nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Naast maatregelen nemen om nadelige gevolgen te voorkomen, en als ze toch ontstaan, deze gevolgen zoveel mogelijk ongedaan maken, kan de zorgplicht ook inhouden dat een activiteit achterwege moet worden gelaten. Artikel 1.7 Omgevingswet is bestuursrechtelijk handhaafbaar.

Artikel 1.7a Omgevingswet bepaalt dat het verboden is om een activiteit te verrichten of na te laten als daardoor *aanzienlijke* nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving (dreigen te) ontstaan. Dit verbod is behalve bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk handhaafbaar.

Als de ecologische en fysische kwaliteiten van de bodem in het geding zijn, kunnen deze aspecten voor bodem onder de algemene zorgplicht vallen (voor zover er geen andere, specifieke regels gelden). Met ecologische kwaliteiten wordt het aanwezige bodemleven (en de ontvankelijkheid/mogelijkheden van de bodem op ecologisch vlak) bedoeld. De temperatuur van het grondwater is een voorbeeld van een fysische eigenschap.

## Ongewoon voorval met bodemverontreiniging tot gevolg

Voor inwerkingtreding van de Omgevingswet is het ongewoon voorval onder meer geregeld in hoofdstuk 17 Wet milieubeheer. Hieronder valt ook een ongewoon voorval waardoor bodemverontreiniging ontstaat. In de Wet bodembescherming zijn regels opgenomen over maatregelen bij een ongewoon voorval ten gevolge waarvan bodemverontreiniging ontstaat (artikelen 30 tot en met 34 Wet bodembescherming).

De verwachting is dat veel gevallen van verontreiniging die zich buiten een bedrijf voordoen en die onder de Wbb doorgaans met de zorgplicht bodem artikel 13 Wbb worden aangepakt, onder de Omgevingswet onder de regels over het ongewoon voorval vallen.

Binnen bedrijven kan ook sprake zijn van een ongewoon voorval, of kan de specifieke zorgplicht artikel 2.11 Bal (indien sprake is van een milieubelastende activiteit aangewezen in het Bal) of de specifieke zorgplicht van het omgevingsplan (indien sprake is van een milieubelastende activiteit aangewezen in het omgevingsplan) worden ingezet. Tussen de specifieke zorgplichten en het ongewoon voorval is ook een relatie, die hieronder verder wordt toegelicht.

### Wat is een ongewoon voorval?

Een ongewoon voorval is kort gezegd een actuele gebeurtenis die noopt tot snel ingrijpen, zonder eerst de verschillende fasen te doorlopen, die normaal aan het tegengaan van verontreinigingen voorafgaan. Door op korte termijn maatregelen te nemen, kan immers worden voorkomen dat de dreigende verontreiniging daadwerkelijk plaatsvindt of dat de al optredende verontreiniging ernstiger vormen aanneemt. Een ongewoon voorval dat verontreiniging of aantasting van de bodem tot gevolg heeft, valt onder de Omgevingswet onder het begrip ongewoon voorval. Een voorbeeld is een door een ongeluk gekantelde tankwagen die zijn lading, bestaande uit brandstof, verliest en waarbij de brandstof in de bodem loopt.

Er is sprake van een ongewoon voorval wanneer aan de volgende drie voorwaarden is voldaan:

1. Bij een activiteit gebeurt iets dat afwijkt van het normale verloop (bijvoorbeeld storing, ongeluk, calamiteit, zwaar ongeval, ramp<sup>12</sup>, menselijke fout, blikseminslag, vandalisme).
2. De gebeurtenis heeft (mogelijk) nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Bodem, inclusief grondwater, is onderdeel van de fysieke leefomgeving. Er is al sprake van een ongewoon voorval als de schade er nog niet is, maar wel dreigt te ontstaan. Mogelijke gevolgen kunnen door de brede reikwijdte van het ongewoon voorval van alles zijn, bijvoorbeeld milieuschade, hinder, risico's voor de omgeving.
3. De gevolgen van de gebeurtenis zijn significant.

---

<sup>12</sup> Ook ernstige gevallen, zoals een zwaar ongeval, ramp of crisis, vallen onder het begrip 'ongewoon voorval'. Voor ongewone voorvallen bij [Seveso-inrichtingen](#) gelden strengere regels. Bij rampen en crises geeft de Wet veiligheidsregio's brede bevoegdheden aan de overheid. De regeling voor ongewone voorvallen van de Omgevingswet geldt dan ook, maar voegt weinig toe.

De begripsomschrijving van ongewone voorvallen in de Omgevingswet is anders dan de omschrijving die onder de Wet milieubeheer op grond van jurisprudentie werd gehanteerd. Onder de Wet milieubeheer werd elke afwijkende gebeurtenis die nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben als ongewoon voorval gezien. De definitie in de Omgevingswet beperkt ongewone voorvallen tot afwijkende gebeurtenissen die significante nadelige gevolgen voor de leefomgeving kunnen hebben. In navolging daarvan verplicht de (aanvullende) regeling over het ongewoon voorval in het Bal er niet toe om het bevoegd gezag te informeren over gebeurtenissen die afwijken van het normale verloop van een activiteit maar die geen significante nadelige gevolgen voor de leefomgeving hebben.

## Waar is het ongewoon voorval onder de Omgevingswet geregeld?

Onder de Omgevingswet is het ongewoon voorval in afdeling 19.1 uitgewerkt. Dit hoofdstuk heeft een brede reikwijdte (de fysieke leefomgeving). De regels over het ongewone voorval zijn opgenomen in hoofdstuk 19 getiteld 'Bevoegdheden in bijzondere omstandigheden'. Deze regels richten zich tot het bevoegd gezag. Beoogd is namelijk dat de rechtstreeks werkende regels over een ongewoon voorval bij alle andere rechtstreeks werkende verplichtingen voor degene die een activiteit verricht staan.

In lijn hiermee bevat het Bal regels over ongewone voorvallen gericht tot degene die een milieubelastende activiteit verricht waarop het Bal van toepassing is. Voor zover er een ongewoon voorval plaatsvindt bij een milieubelastende activiteit die in het Bal is aangewezen, verplicht het Bal de initiatiefnemer om bepaalde informatie te verstrekken: Artikel 2.21 Bal bevat de verplichting om het college van B&W te informeren. In artikel 2.22 Bal zijn de gegevens opgenomen die moeten worden verstrekt.

Iets vergelijkbaars geldt voor het omgevingsplan: Artikel 22.49 (bruidsschat) omgevingsplan bevat de verplichting om het college van B&W te informeren. In artikel 22.50 (bruidsschat) omgevingsplan zijn de gegevens opgenomen die moeten worden verstrekt.

Een ongewoon voorval kan zich los van een aangewezen milieubelastende activiteit voordoen, maar ook bij het uitvoeren daarvan.

## Verplichtingen uitvoerder activiteit bij ongewoon voorval

De uitvoerder van de activiteit<sup>13</sup> heeft de volgende verplichtingen:

- De uitvoerder van een activiteit denkt van tevoren na wat er mis kan gaan. Als het kan neemt hij maatregelen om dat te voorkomen.
- Als er toch iets misgaat, neemt de uitvoerder direct maatregelen om de gevolgen zo klein mogelijk te houden.
- De uitvoerder geeft het bevoegd gezag meteen door dat er iets mis is gegaan.
- De uitvoerder geeft, zodra dat kan, alle informatie aan het bevoegd gezag die nodig is om de gevolgen voor de leefomgeving in te schatten. Dat is in ieder geval:
  - ✓ de oorzaak en het verloop van de gebeurtenis

---

<sup>13</sup> Dit geldt onder andere voor de milieubelastende activiteit en de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam.



- ✓ de vrijgekomen stoffen en hun eigenschappen
- ✓ genomen of overwogen maatregelen om verdere gevolgen te voorkomen
- Na een ongewoon voorval neemt de uitvoerder als dat kan maatregelen om te voorkomen dat het nog een keer gebeurt.

## Verplichtingen en bevoegdheden bevoegd gezag bij ongewoon voorval

Als de Omgevingswet een bevoegd gezag aanwijst voor een activiteit is dat de instantie die kan ingrijpen als er iets misgaat bij die activiteit. Het kan zijn dat er meer dan één bevoegd gezag is. Zo zijn bijvoorbeeld de gemeente en het waterschap allebei bevoegd als bij een brand verontreiniging van het oppervlaktewater dreigt door het bluswater. In dat geval stemmen ze onderling af wat er moet gebeuren. Als (nog) niet duidelijk is wie het bevoegd gezag is, treedt de gemeente op. Het bevoegd gezag verplicht de veroorzaker tot het treffen van maatregelen die redelijkerwijs van hem kunnen worden verlangd en beoordeelt daarbij welke maatregelen nodig zijn. Daarnaast kan de gemeente aanwijzingen geven. Wanneer nodig kan de gemeente zelf overgaan tot het treffen van maatregelen en vervolgens de kosten verhalen op de veroorzaker.

Zie voor meer details de opsomming hieronder.

Het bevoegd gezag heeft de volgende verplichtingen en bevoegdheden:

- Het bevoegd gezag houdt andere belanghebbende overheden op de hoogte van de gebeurtenissen en de genomen maatregelen (Ow artikel 19.3). Dat zijn in ieder geval:
  - ✓ De gemeente waar het voorval zich voordoet, of de voorzitter van de veiligheidsregio als de gevolgen de gemeente overstijgen;
  - ✓ De Inspectie Leefomgeving en Transport;
  - ✓ De beheerder van de rioolwaterzuivering als het voorval daar gevolgen voor heeft;
  - ✓ De beheerder van een oppervlaktewaterlichaam (Rijkswaterstaat of waterschap) als het voorval daar gevolgen voor heeft;
  - ✓ De beheerder van het grondwater (provincie, waterschap, gemeente) als het voorval daar gevolgen voor heeft.
- Het bevoegd gezag zorgt ervoor dat de uitvoerder van de activiteit direct maatregelen neemt om de gevolgen zo klein mogelijk te houden (Omgevingswet, artikel 19.4). Het bevoegd gezag kan hiervoor een bindende aanwijzing geven, die zelfs de activiteit stil kan leggen. In spoedeisende gevallen kan het bevoegd gezag de aanwijzing direct doen, en achteraf in een schriftelijk besluit vastleggen (Algemene wet bestuursrecht, artikel 5:31).
- Het bevoegd gezag kan zelf maatregelen nemen zolang niet duidelijk is wie het ongewone voorval veroorzaakte (Omgevingswet, artikel 19.5). Het bevoegd gezag zet dit op schrift en stuurt het aan de veroorzaker zodra die bekend is.
- Het bevoegd gezag verhaalt de kosten van maatregelen die hij zelf neemt of laat nemen op de veroorzaker (Omgevingswet, artikel 19.6).
- Het bevoegd gezag zorgt ervoor dat er onderzoek plaatsvindt om het voorval te analyseren en de oorzaak te achterhalen (Omgevingswet, artikel 19.7).

- Het bevoegd gezag stelt zo nodig vergunningvoorschriften of maatwerkvoorschriften aan de activiteit om te voorkomen dat het nog een keer gebeurt (Omgevingswet, artikel 19.7).

Het is mogelijk dat bij een ongewoon voorval een situatie ontstaat waarbij het voor het beperken van gevolgen van dat ongewoon voorval dringend nodig is activiteiten te verrichten waarvoor dit besluit regels bevat, maar waarbij die regels op dat moment niet nageleefd kunnen worden. Daarbij kan het zowel gaan om het verbod om de activiteit zonder melding of vergunning te verrichten als om inhoudelijke regels. Er is voor gekozen om voor deze situaties geen regeling in het besluit op te nemen.

Het is gelet op de onvoorspelbaarheid van ongewone voorvallen niet op voorhand te bepalen, bij welke regels van dit besluit die afwijking gerechtvaardigd kan zijn. Dat hangt sterk af van de omstandigheden in het specifieke geval. Wel zou een regel kunnen worden opgenomen, die in algemene zin het kunnen afwijken van regels in het geval van ongewone voorvallen verwoordt. Voor opname van die regel is niet gekozen. De bevoegde instanties hebben in die gevallen de mogelijkheid om af te zien van handhaving.

## Erkenningsplicht bij ongewoon voorval met bodemverontreiniging tot gevolg

Voor bepaalde werkzaamheden in de bodem geldt een [erkenningsplicht](#) op grond van het Besluit bodemkwaliteit<sup>14</sup>. Gedurende de eerste 24 uur na het ontstaan van het ongewoon voorval is er geen erkenningsplicht voor de maatregelen die onverwijld moeten worden getroffen om erger te voorkomen of om de bodemverontreiniging direct ongedaan te maken. Dit wordt ook wel bereddering genoemd. Na die eerste 24 uur is erkenning voor het uitvoeren van het herstel van de bodem wel verplicht. Zie artikel 18 Besluit bodemkwaliteit in samenhang met categorie 11 van bijlage C van de Regeling bodemkwaliteit 2021.

## Specifieke zorgplichten en het ongewoon voorval

De specifieke zorgplicht voor de milieubelastende activiteit in artikel 2.11 Bal heeft ook betrekking op ongewone voorvallen. De maatregelen waartoe die specifieke zorgplichten verplichten houden dus ook in maatregelen gericht op het voorkomen van ongewone voorvallen en, als een ongewoon voorval zich toch voordoet, maatregelen om de gevolgen daarvan ongedaan te maken.

Naast deze specifieke zorgplichten zijn voor de milieubelastende activiteit meer uitgewerkte voorschriften over ongewone voorvallen opgenomen. Deze bestaan uit drie typen voorschriften:

- a) inhoudelijke voorschriften die gericht zijn op het voorkomen of beperken van gevolgen van ongewone voorvallen, zoals afstanden bij opslag van gevaarlijke

---

<sup>14</sup> Zowel het Besluit bodemkwaliteit als het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen stelt eisen aan zowel de kwaliteit als de integriteit van de uitvoerende organisaties. Bedrijven en overheidsinstanties, de zogenaamde bodemintermediairs, die aangewezen werkzaamheden willen uitvoeren, moeten in het bezit zijn van een certificaat en een erkenning. Opdrachtgevers mogen alleen erkende bodemintermediairs inschakelen.

stoffen en de verplichting tot het hebben van een lekbak bij het opslaan van bepaalde vloeistoffen;

- b) de verplichting om het bevoegd gezag onverwijld te informeren over een ongewoon voorval;
- c) de verplichting om bepaalde gegevens aan het bevoegd gezag te verstrekken over de oorzaak en de nadelige gevolgen van het ongewoon voorval, over de maatregelen die zijn genomen om die nadelige gevolgen te voorkomen of te beperken en over maatregelen om te voorkomen dat een zodanig voorval zich nogmaals kan voordoen.

## Gedoogplichten in het kader van zorgplicht en ongewoon voorval (bodem)

Zonder gedoogplicht is het niet mogelijk om een inbreuk te maken op het eigendoms- of zakelijk recht in de gevallen waarin een grondeigenaar of een andere rechthebbende, zoals een pachter of huurder, geen medewerking wil verlenen. Omdat doorgaans voor de werken van algemeen belang waar de gedoogplichten in dit hoofdstuk op zien het niet nodig is de grond te onteigenen, kan worden volstaan met een beperktere ingreep in het eigendomsrecht, namelijk een gedoogplicht.

Hoofdstuk 10 van de Omgevingswet bevat gedoogplichten die van rechtswege gelden (afdeling 10.2) en gedoogplichten die bij beschikking moeten worden opgelegd (afdeling 10.3).

Voor bodem zijn er vier situaties te onderscheiden waarin het noodzakelijk kan zijn dat er een gedoogplicht van rechtswege geldt of een gedoogplicht bij beschikking wordt opgelegd. Het gaat dan om de volgende situaties:

1. het dulden van grondwaterbeheer (van rechtswege);
2. maatregelen toevalsvondst van verontreiniging op of in de bodem (van rechtswege);
3. nazorg (bij beschikking);
4. **verontreiniging van de bodem – i.v.m. naleving verplichtingen zorgplicht of ongewoon voorval** (bij beschikking).

Aan het opleggen van een gedoogplicht bij beschikking zijn op basis van artikel 10.11 Omgevingswet criteria verbonden. Zo is het onder meer een voorwaarde dat er een redelijke poging is ondernomen om tot overeenstemming te komen en moet de ingreep niet dusdanig zijn dat onteigening in de rede ligt.

Voor een verontreiniging van de bodem die valt onder zorgplicht of ongewoon voorval (zie hierboven onder 4) bevat artikel 10.21a Omgevingswet een bevoegdheid een gedoogplicht op te leggen bij beschikking:

### **Artikel 10.21a (gedoogplicht verontreiniging van de bodem zorgplicht of ongewoon voorval)**

Het college van burgemeester en wethouders kan voor het voorkomen, beperken of ongedaan maken van een verontreiniging of aantasting van de bodem aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor:

- a) het verrichten van onderzoek door de veroorzaker naar de aard en omvang van die verontreiniging of aantasting,
- b) het treffen van maatregelen door de veroorzaker voor het voorkomen, beperken of ongedaan maken van die verontreiniging of aantasting van de bodem en de directe gevolgen daarvan.

Het is denkbaar dat de verontreiniging zich uitstrekt tot een perceel (of het grondwater onder dat perceel) waarvan een derde de rechthebbende is, waardoor de veroorzaker diens medewerking nodig heeft. De rechthebbende heeft er in beginsel zelf ook alle belang bij dat de veroorzaker de verontreiniging opruimt, maar de opruimwerkzaamheden kunnen ook op hun beurt schade veroorzaken. Het kan bijvoorbeeld gaan om schade aan een siertuin, schade aan een verharding op een bedrijfsterrein, of eventueel ook gedeerde omzet van het

naastgelegen bedrijf als de opruimwerkzaamheden een normale bedrijfsvoering belemmeren.

Het is denkbaar dat het niet lukt om tijdig overeenstemming te bereiken over de voorwaarden voor toestemming, waaronder eventuele schadevergoeding voor de opruimwerkzaamheden. In dat geval zou de veroorzaker de noodzakelijke maatregelen niet mogen uitvoeren. Dat is onwenselijk gelet op het belang van de bescherming van het milieu en het grondwater (eventuele drinkwatervoorraden in het grondwater) tegen verontreiniging. Bovendien is het onwenselijk dat een derde het feitelijk onmogelijk kan maken voor een (welwillende) veroorzaker om een wettelijk voorschrift ter bescherming van de leefomgeving na te leven.

Het college van burgemeester en wethouders kan indien nodig een gedoogplicht opleggen aan de rechthebbende van het perceel waar de milieuschade (of onmiddellijke dreiging daarvan) zich voordoet, om daar preventieve en herstelmaatregelen te dulden (onderdeel b).

De gedoogplicht kan ook onderzoek omvatten om de aard en omvang van de verontreiniging of aantasting vast te stellen, om de juiste aanpak te bepalen (onderdeel a).

In artikel 16.33 Omgevingswet worden procedurele eisen gesteld aan de voorbereiding van een gedoogplichtbeschikking. Afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht hoeft niet te worden toegepast in geval van een gedoogplicht artikel 10.21a Omgevingswet (zorgplicht bodemverontreiniging zorgplicht of ongewoon voorval) vanwege spoedeisende omstandigheden. Ook gaat de verplichting om te gedogen in dat geval meteen in na bekendmaking. De maatregelen om verontreiniging te voorkomen of ongedaan te maken, moeten immers in beginsel onverwijld worden genomen om de milieuschade zoveel mogelijk te beperken.

Artikel 16.33 Omgevingswet is hieronder opgenomen.

**Artikel 16.33 Omgevingswet (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht en bekendmaking)**

1. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een gedoogplichtbeschikking.
2. De verplichting tot gedogen gaat niet eerder in dan vier dagen na de dag waarop de gedoogplichtbeschikking is bekendgemaakt.
3. Het eerste lid is niet van toepassing op de voorbereiding van een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in de artikelen 10.16, 10.17, eerste en tweede lid, onder a, en 10.20.
4. **Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op de voorbereiding van een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in de artikelen 10.19 en 10.19a of artikel 10.21a vanwege spoedeisende omstandigheden.**

## Onverwachte gebeurtenis of vondst in het stelsel van de Omgevingswet

Het stelsel van de Omgevingswet voorziet in diverse instrumenten die mogelijkheden bieden om op te treden bij een onverwachte gebeurtenis of vondst in relatie tot de bodem. Deze zijn deels te vinden in de Omgevingswet zelf en deels in de voorgenomen uitvoeringsregelgeving.

Deze regelingen zijn deels gekoppeld aan activiteiten die worden verricht en worden per subkopje hieronder beschreven.

## Zorgplicht in de Omgevingswet

Artikel 1.7 van de Omgevingswet bepaalt dat eenieder die activiteiten verricht die nadelige gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving, verplicht is om deze gevolgen te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken, en eventueel de activiteit te staken. Artikel 1.7 richt zich tot degene die de activiteit verricht.

## Specifieke zorgplicht in uitvoeringsregelgeving

In het Bal is als onderdeel van de algemene rijksregels voor aangewezen milieubelastende activiteiten een specifieke, bestuurs- en strafrechtelijk handhaafbare zorgplicht worden opgenomen. Deze zorgplicht geldt voor degene die de desbetreffende activiteit verricht. Het omgevingsplan bevat via de bruidsschat een vergelijkbare specifieke zorgplicht.

## Ongewoon voorval

Hoofdstuk 19 van de Omgevingswet bevat bepalingen over ongewone voorvallen. Het gaat daarbij om gebeurtenissen die afwijken van het normale verloop van een activiteit, waardoor significante nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving ontstaan of dreigen te ontstaan. Deze regels zijn gericht tot het bevoegd gezag en tot de veroorzaker.

## Toevalsvondst

Anders dan de hiervoor genoemde instrumenten en situaties, is het ook denkbaar dat er verontreiniging wordt ontdekt die niet direct te herleiden is tot een (actuele of recente) activiteit. In aanvulling op bovengenoemde, aan activiteiten gerelateerde regelingen bevat dit wetsvoorstel een regeling voor onverwachte vondsten van een verontreiniging in of op de bodem met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid als gevolg van de blootstelling aan die verontreiniging. Dit wordt een [toevalsvondst bodem](#) genoemd.

Een toevalsvondst betekent in feite dat een al aanwezige maar tot dan toe onbekende verontreiniging wordt ontdekt, waarvan de veroorzaker niet (onmiddellijk) bekend is. Onder sommige omstandigheden is het niet ondenkbaar dat de vondst van onaanvaardbare risico's eruit bestaat dat een verontreiniging van een andere aard blijkt te zijn dan eerder gedacht, of door voortschrijdend inzicht een stof schadelijker blijkt dan aanvankelijk werd gedacht. De ernst van de risico's vereist dan ook snel en slagvaardig handelen om verdere blootstelling zoveel mogelijk te voorkomen.

Afdeling 19.2a van de Omgevingswet biedt voor toevalsvondsten een regeling over het wegnemen van onaanvaardbare risico's voor de gezondheid als gevolg van blootstelling aan een (al dan niet historische) bodemverontreiniging. De maatregelen die dan in opdracht van het bevoegd gezag moeten worden getroffen, beperken zich tot tijdelijke beschermingsmaatregelen ter voorkoming van blootstelling. Denk aan het plaatsen van een hek met waarschuwingsborden rondom een terrein.

**Het gaat bij een toevalsvondst bodem om andere maatregelen dan bij een ongewoon voorval of bij bodemsanering: de regeling van de toevalsvondst vergt niet dat de eigenaar de verontreiniging ongedaan maakt of op andere wijze saneert. Tijdelijke beschermingsmaatregelen volstaan.**

De regeling voor de toevalsvondst spreekt de eigenaar (of erfpachter) aan op diens eigen verantwoordelijkheid, terwijl andere wettelijke instrumenten waarborgen dat de veroorzaker niet buiten schot blijft:

- Als de veroorzaker alsnog bekend wordt, heeft de eigenaar in elk geval altijd de mogelijkheid om via het civiele recht de veroorzaker aan te spreken voor zijn schade (in dit geval de kosten die de eigenaar gemaakt heeft door de desbetreffende beschermingsmaatregelen te treffen en eventueel kosten van latere bodemsanering).
- Daarnaast bestaat een mogelijkheid tot kostenverhaal op de veroorzaker van maatregelen die door de overheid zijn getroffen (zoals bijvoorbeeld in de toepassing van artikel 19.9c, derde lid).
- Er kan ook sprake zijn van (bestuursrechtelijke of strafrechtelijke) handhaving als er aantoonbaar wettelijke voorschriften zijn overtreden, waaronder artikel 1.7 Omgevingswet of de specifieke zorgplicht in het Bal, en de verontreiniging daardoor is ontstaan. Bij bestuursrechtelijke handhaving kan sprake zijn van kostenverhaal.

Zie voor meer informatie over de [toevalsvondst bodem](#) de informatie op het Informatiepunt Leefomgeving hierover.