

AANGETEKEND

AAN De gemeenteraad van Papendrecht
Postbus 11
3350 AA Papendrecht

info@papendrecht.nl

VAN Erik Dans Advocaat
Gerrit van der Advocaat
Veen

TELEFOON +31 88 253 5323
MOBIEL +31 6 46 61 01 38
E-MAIL edans@akd.nl

POSTADRES Postbus 4302
3006 AH Rotterdam
WEBSITE www.akd.nl

DATUM 18 februari 2025
ONDERWERP Heros/Bodem - zienswijze omgevingsplan Papendrecht,
thema Bodem
ONS KENMERK 1001521

Geachte leden van de raad,

Van 9 januari 2025 tot en met 19 februari 2025 ligt het ontwerpbesluit 'wijziging omgevingsplan Papendrecht, thema bodem' (hierna: "**het Ontwerp**") voor inspraak inzage. Hierbij dient Heros Sluiskil B.V. (hierna: "**Heros**") een zienswijze in op het Ontwerp.

1 INLEIDING

- 1.1 Deze zienswijze heeft betrekking op de toevoeging van **paragraaf 11.1.3** aan het omgevingsplan Papendrecht. De voorgestelde **paragraaf 11.1.3** betreft de activiteit "toepassen van bouwstoffen op of in de landbodem". Artikel 11.19 van die paragraaf verbiedt de toepassing van AVI-bodemmassen, immobilisaten, grondstabilisatie, metaalslakken of bouwstoffen die voor meer dan 20 gewichtsprocenten uit AVI-bodemmassen, immobilisaten, grondstabilisatie of metaalslakken bestaan. Deze zienswijze heeft betrekking op AVI-bodemmassen, immobilisaten voor zover daarin AVI-bodemmassen zijn toegepast, en bouwstoffen die voor meer dan 20 gewichtsprocenten uit AVI-bodemmassen staan. Deze bouwstoffen worden hierna afgekort als "**AVI-bodemmassen**".
- 1.2 Volgens de toelichting is het mogelijk om middels een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor afwijking van het omgevingsplan (hierna: "**Bopa**") af te wijken van dit verbod. Uit de toelichting blijkt niet wanneer een omgevingsvergunning voor een Bopa zal worden verleend.

In Nederland wordt de praktijk uitgevoerd door AKD N.V., statutair gevestigd in Rotterdam (ingeschreven in het handelsregister onder nummer 24366820). Alle diensten en (andere) werkzaamheden worden verricht uit hoofde van een overeenkomst van opdracht met AKD N.V. Op de overeenkomst zijn, onder uitsluiting van enige andere algemene voorwaarden, de algemene voorwaarden van AKD N.V. van toepassing die zijn gedeponeerd ter griffie van de rechtbank te Rotterdam onder nummer 22/2023 en waarin onder meer een beperking van de aansprakelijkheid is opgenomen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitbetaald met inbegrip van het bedrag van het eigen risico. Op verzoek worden de algemene voorwaarden kosteloos toegezonden. Zij kunnen ook worden geraadpleegd op <https://www.akd.eu/>.

- 1.3 Heros is een verwerker van bodemassen afkomstig van afvalverbrandingsinstallaties. Deze bodemassen worden verwerkt tot circulaire bouwstoffen. Deze bouwstoffen worden toegepast in de grond-, weg en waterbouw. Daarnaast produceert Heros uit de bodemassen secundair grondstoffen voor de toepassing in beton en betonproducten. Deze nuttige toepassing als bouwstof is voorgeschreven in landelijk beleid. Er geldt bovendien een verbod op het storten van bodemas.
- 1.4 Als gevolg van het Ontwerp zal de toepassing van AVI-bodemassen binnen de gemeente Papendrecht ernstig worden belemmerd. Deze belemmering is onwenselijk in meerdere opzichten en in strijd met het evenredigheidsbeginsel. Heros verwerkt al vele jaren AVI-bodemassen tot bouwstoffen. Daarbij is veel onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de bouwstoffen en daarmee is steeds gebleken dat een verantwoorde toepassing mogelijk is. Er is geen aanleiding voor een verbod. Dat zal hieronder worden toegelicht.

2 TEN ONRECHTE VERBOD OP TOEPASSING AVI-BODEMAMAS

- 2.1 Heros stelt zich op het standpunt dat er ten onrechte een verbod op de toepassing van AVI-bodemassen in het Ontwerp is opgenomen. Dat wordt hieronder nader toegelicht.
- 2.2 Besluitvorming van bestuursorganen dient te voldoen aan het evenredigheidsbeginsel. Dit geldt nadrukkelijk ook voor bestemmingsplannen¹ en – sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet – thans ook voor omgevingsplannen. Uit vaste rechtspraak volgt dat de bestuursrechter, als daar aanleiding voor is, toetst of het bestreden besluit geschikt is om het doel te bereiken, of het een noodzakelijke maatregel is of dat met een minder vergaande maatregel kan worden volstaan, en of de maatregel in het concrete geval evenwichtig is.² Heros meent dat niet aan de eis van noodzakelijkheid en evenwichtigheid wordt voldaan.
- 2.2 **Onderbouwing in het Ontwerp is te summier en onvoldoende**
- 2.3 Het verbod op de toepassing wordt als volgt gemotiveerd in de toelichting bij artikel 11.19 van de regels van het Ontwerp:

“Dit artikel voorziet in een verbod op het toepassen van zogenaamde aandachtsbouwstoffen, ook wel thermisch of chemisch bewerkte bouwstoffen (stabilisatie/ immobilisatie, AVI-bodemassen en metaalslakken). Dit zijn de bouwstoffen die op dit moment in opspraak zijn en bij onzorgvuldige toepassing milieuschade veroorzaken. Er is gekozen voor een algemeen verbod, omdat een melding of binnenplanse vergunningplicht alsnog onvoldoende reguleert.”

- 2.4 Er zou dus sprake zijn van bouwstoffen die in opspraak zijn en bij onzorgvuldige toepassing milieuschade veroorzaken. In de “Motivering (omgevingstoets)”³ bij het Ontwerp wordt daaraan toegevoegd dat uit rapportages en publicaties van RIVM en ILT zou blijken dat de wetgeving niet of

¹ ABRS april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1409.

² ABRS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

³

https://www.papendrecht.nl/Inwoners/Overzicht_op_alfabetische_volgorde/Wonen_en_ver_bouwen/Bijlagen_omgevingsplan/Motivering_wijziging_omgevingsplan_thema_bodem_pdf_451_kB.pdf

onvoldoende toereikend zou zijn om aandachtsbouwstoffen veilig voor mens en milieu te kunnen gebruiken. Dat zou een nieuw probleem zijn, ontstaan door ontwikkelingen in deze sector.

- 2.5 Deze onderbouwing is volstrekt onvoldoende, zeker voor een ingrijpend verbod zoals opgenomen in het Ontwerp. Ten onrechte wordt geen enkele uitleg gegeven waaruit de opspraak zou bestaan, noch wordt geduid op welke rapportages en publicaties van RIVM en ILT en welke ontwikkelingen in de sector wordt bedoeld. Niet is onderbouwd waarom een verbod op de toepassing van AVI-bodemassen nodig zou zijn.
- 2.6 Daarbij worden ten onrechte allerlei verschillende bouwstoffen als “aandachtsbouwstoffen” over een kam geschoren. Dat is onjuist, omdat de eigenschappen van bodemassen in vergelijking met bijvoorbeeld staalslakken of grondstabilisatie anders zijn. Een RIVM-rapport over LD-staalslakken kan niet dragend zijn voor een verbod op bodemassen. Voor elke bouwstof afzonderlijk had nader beoordeeld en onderbouwd moeten worden of regelgeving in aanvulling op landelijke regelgeving überhaupt evenredig is en zo ja, welke vorm van regulering dan passend en proportioneel zou zijn. Al die vereiste nuances ontbreken ten onrechte.
- 2.7 Het beschikbare onderzoek noopt niet tot een verbod op de toepassing van specifiek AVI-bodemassen. Of een verbod (of een meer genuanceerde aanvulling op landelijke regelgeving) voor één of meer van de andere bouwstoffen wellicht wel te overwegen valt, is niet aan Heros – als verwerker van bodemassen – om te beoordelen. Als er zich iets heeft voorgedaan bij een toepassing van AVI-bodemassen, betekent dit evenmin dat een algemeen en dus verstrekkend verbod op de toepassing, gerechtvaardigd is. Het ligt dan op de weg van de gemeente om te analyseren waar mogelijk aandachtspunten bij de toepassing, controle en toezicht bestaan, om vervolgens een op die aandachtspunten toegesneden aanpak uit te werken. Als bijvoorbeeld blijkt dat meer controles van de gemeentelijk toezichthouder gewenst zijn, kan daarop worden ingezet. Als een aanvullende eis dat boven de grondwaterstand wordt toegepast, kan die eis als maatwerkregel worden gesteld. Ten onrechte ontbreekt een analyse van de geschetste materie en een onderbouwing van de aanpak die daarvoor nodig en evenredig is.
- 2.8 Verder ontbreekt iedere onderbouwing ten aanzien van de 20% gewichtsprocenten als bovengrens voor het gehalte AVI-bodemassen in bouwstoffen. Hetzelfde geldt voor de “maatregelen ter voorkoming van milieuschade” zoals in de toelichting opgenomen. Onduidelijk is waarom de bouwstof alleen onder een gesloten verharding zou mogen worden toegepast, en waarom de bouwstoffen een oppervlakte van minimaal 1.000 m² zouden moeten beslaan.
- 2.9 Aldus wordt niet voldaan aan het motiveringsbeginsel.

2.3 Onevenwichtige gevolgen van het verbod

- 2.10 Een verbod op de toepassing van AVI-bodemassen zal leiden tot een afname van de afzet van bodemas. Zelfs als omgevingsvergunningen voor een Bopa voor deze toepassing kunnen worden verleend, zal dat een afname van de afzet niet kunnen voorkomen. Immers, de bodemassen die door Heros worden geproduceerd worden afgenomen door aannemers. Deze aannemers moeten veelal opdrachten binnenhalen via aanbestedingen. Als ten tijde van de inschrijving voor een aanbesteding onzeker is of een omgevingsvergunning kan worden verkregen voor de toepassing van AVI-bodemassen, zal een aannemer in zijn aanbieding kiezen voor de toepassing van andere

bouwstoffen. Immers indien een omgevingsvergunning niet wordt verleend, heeft dat grote gevolgen voor prijs en planning van het project. Dat risico zal een aannemer willen vermijden.

- 2.11 Aannemers zullen bij voorbaat afzien van de toepassing van bouwstoffen waarvoor een Bopa vereist is waarbij onzeker is of en onder welke voorwaarden die kan worden behaald. Het verkrijgen van een omgevingsvergunning is onhaalbaar, gezien de eisen die daardoor in de toelichting worden gesteld. Feitelijk heeft het verbod dus tot gevolg dat geen AVI-bodemassen meer in Papendrecht zullen kunnen worden toegepast, in strijd met landelijk beleid.
- 2.12 Het gevolg van een verbod zal zijn dat juist minder secundaire bouwstoffen worden gebruikt, terwijl rijksbeleid juist is gericht op een toename van het gebruik van secundaire bouwstoffen in het kader van de doelstelling om in 2050 volledig circulair te zijn. De invoering van vergunningplichten is een onwenselijke ontwikkeling gezien de circulaire doelstellingen. Dat vindt niet alleen Heros, maar dat vindt ook de Minister van Infrastructuur en Waterstaat getuige zijn Kamerbrief van 1 juli 2024:⁴

"Het is bekend dat medeoverheden een vergunningplicht invoeren voor de toepassing van secundaire bouwstoffen waaronder voor bodemas. Met de Omgevingswet hebben bevoegd gezagen zelf de mogelijkheid om aanvullende eisen te stellen. De vergunningplicht leidt mogelijk tot een verdere afname van de afzet van bodemas. Dit is gezien de circulaire doelstellingen een onwenselijke ontwikkeling."

- 2.13 Het effect van het verbod is juist dat het belang van het milieu wordt geschaad, doordat de circulaire doelstellingen niet kunnen worden gehaald. Dat geldt voor de landelijke doelstellingen, maar ook voor de gemeentelijke circulaire doelstellingen. Gemeentelijke projecten zullen voorts duurder worden omdat primaire bouwstoffen in de regel duurder zijn dan secundaire bouwstoffen.
- 2.14 Tegelijk wordt ook het bedrijfsbelang van Heros onevenredig geschaad. De verwerking van bodemassen is het belangrijkste onderdeel van haar bedrijf. Als bodemassen in Nederland niet langer kunnen worden toegepast als bouwstoffen, bedreigt dat de continuïteit van Heros.
- 2.15 Als sprake is geweest van een enkel incident met de toepassing van AVI-bodemas, dan is dat nog geen reden om de toepassing geheel te verbieden. Dat kan wellicht reden zijn voor specifieke maatregelen zoals extra toezicht, of een concrete aanvullende voorwaarde in het omgevingsplan ter voorkoming van herhaling. Met een verbod is het middel erger dan de kwaal.
- 2.16 Voor deze nadelige gevolgen is geen rechtvaardiging, omdat het belang van mens en milieu niet noopt tot de instelling van een verbod. Dat zal Heros hieronder toelichten.

2.4 Noodzaak voor een verbod ontbreekt

- 2.17 Er is geen noodzaak voor het instellen van een generiek verbod op het toepassen van AVI-bodemas en bouwstoffen die bestaan uit AVI-bodemas. Volgens het Ontwerp is het doel van dit verbod duurzaam bodembeheer, waarbij gestreefd wordt naar een balans tussen de bescherming van de bodemkwaliteit voor mens en milieu én ruimte voor maatschappelijke ontwikkelingen.⁵ Het is echter

⁴ Kamerstukken II, 2023-2024, 30 872, nr. 300.

⁵ Artikel 11.1 van de regels en de toelichting daarbij.

geenszins nodig om ter bescherming van de kwaliteit van de bodem de toepassing van AVI-bodemas te verbieden.

- 2.18 Het Ontwerp staat haaks op landelijk beleid. Al in 2012 zijn de Rijksoverheid en de Nederlandse afvalenergiecentrales de Green Deal Verduurzaming nuttige toepassing AEC-bodemas overeengekomen. Deze Green Deal streeft juist naar de duurzame nuttige toepassing van AVI-bodemas als bouwstof. Daartoe zijn de AVI-bodemassen in de loop der jaren opgewerkt om te voldoen aan de kwaliteitseisen voor bouwstoffen uit bouwstoffenregelgeving. Deze kwaliteitseisen zijn thans opgenomen in de Regeling bodemkwaliteit 2022.
- 2.19 Ingevolge het landelijk afvalstoffenbeleid is de minimumstandaard voor verwerking het opwerken van AVI-bodemas conform de Green Deal ten behoeve van het gebruik als bouwstof. Dat is beschreven in sectorplan 20 van het LAP3. In januari 2025 is het Ontwerp Circulair Materialenplan ("CMP") voor inspraak ter inzage gelegd. Het CMP is de opvolger van het LAP3 en zal later dit jaar al in werking treden. Ook in het CMP is toepassing van AVI-bodemas als bouwstof dat voldoet aan de kwaliteitseisen uit de Regeling bodemkwaliteit 2022, als minimumstandaard voorgeschreven (Afvalplan Assen AVI's).
- 2.20 Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is een specifieke regeling opgenomen voor de toepassing van AVI-bodemassen en immobilisaten als bouwstoffen. De wetgever heeft nadrukkelijk niet gekozen voor een verbod en/of een vergunningplicht voor de toepassing van deze bouwstoffen, omdat met de specifieke regeling het belang van mens en milieu voldoende beschermd is. Het toepassen van bouwstoffen is aangewezen als een milieubelastende activiteit. In par. 4.123 van het Besluit activiteiten leefomgeving ("Bal") zijn de regels opgenomen waaraan deze milieubelastende activiteit moet voldoen, waaronder in het bijzonder een verwijzing naar de kwaliteitseisen zoals bedoeld in artikel 25d, eerste lid, van het Besluit bodemkwaliteit.⁶ Deze kwaliteitseisen gelden ook voor AVI-bodemassen. Daarnaast geldt voor AVI-bodemassen en immobilisaten een informatieverplichting. Ten minste vier weken voorafgaand aan de activiteit, moet bepaalde informatie worden verstrekt aan het bevoegde gezag.⁷
- 2.21 Volgens de toelichting bieden de in het Bal gestelde kwaliteitseisen een voldoende generiek beschermingsniveau.⁸

"De kwaliteitseisen voor bouwstoffen in het Besluit activiteiten leefomgeving zijn gesteld met het oog op de bescherming van het milieu. Deze kwaliteitseisen bieden een voldoende generiek beschermingsniveau. Daardoor is de verwachting dat maatwerk alleen aan de orde zal zijn in specifieke situaties waar bijzondere bescherming nodig is. Tot op heden is gebleken dat van de mogelijkheid tot aanscherping van deze kwaliteitseisen in de provinciale milieuverordening voor grondwaterbeschermingsgebieden en waterwingebieden geen gebruik is gemaakt."

⁶ Artikel 4.1264, eerste lid, van het Bal.

⁷ Artikel 4.1258, eerste lid, van het Bal.

⁸ Stb. 2021, 98, pag. 203.

- 2.22 De invoering van een informatieverplichting voor AVI-bodemassen en immobilisaten wordt als adequaat instrument gezien om toe te kunnen zien op de kwaliteit van de AVI-bodemassen en de locatie van toepassing.⁹
- 2.23 De wetgever op rijksniveau zag ten tijde van de recente invoering van de Omgevingswet derhalve geen noodzaak voor een verbod op de toepassing van AVI-bodemassen. De minister ziet die noodzaak nog steeds niet, getuige de kamerbrief zoals hierboven aangehaald (randnummer 2.12).
- 2.24 Heros ziet niet welke specifieke situatie binnen de gemeente Papendrecht aan de orde zou zijn die een verbod alsnog nodig maakt. In ieder geval maakt (de toelichting bij) het Ontwerp geen enkele melding van een specifieke situatie die noopt tot het voorgenomen verbod. De enkele verwijzing naar bovendien niet nader genoemde rapporten en publicaties van RVIM en ILT, volstaat daartoe niet. In ieder geval kunnen enkele incidenten niet een algeheel verbod rechtvaardigen.
- 2.25 AVI-bodemassen kunnen verantwoord worden toegepast. Zo brengt Heros sinds 2012 AEC-granulaat op de markt, onder de merknaam Granova® Granumix. AEC-granulaat in beton is volgens BRL 2507 KOMO gecertificeerd. Heros heeft nimmer enige klacht of kritiek op haar granulaat ontvangen. Dat kan ook niet, want AEC-granulaat scoort vaak beter dan regulier betongranulaat. Waar de score niet beter is, zijn nog steeds alle onderzochte elementen zonder uitzondering in orde. Al met al is er in de loop van diverse jaren geen enkele andere secundaire grondstof voor beton zo uitvoerig onderzocht als AEC-granulaat. Er kwam nooit uit, dat het materiaal niet zou deugen. Het is daarom onbegrijpelijk wanneer bouwstoffen waarin AVI-bodemassen is gebruikt, geweerd zou worden.
- 2.26 De noodzaak om de toepassing van AVI-bodemassen te verbieden, is kortom niet aangetoond. Voor zover er zorgen zijn omtrent de kwaliteit van de bouwstoffen die worden toegepast, voorziet het Bal erin dat tijdig informatie wordt aangeleverd, zodat de toezichthouder kan vaststellen of inderdaad bouwstoffen worden toegepast binnen de kaders van de wet. De gemeente heeft hier een toezichthoudende taak die binnen het huidige kader adequaat kan worden uitgevoerd. De invoering van een vergunningplicht voegt daar niets aan toe.

Minder vergaande alternatieven

- 2.27 Het bestaande juridische kader volstaat derhalve. Voor zover uw raad niettemin aanvullende waarborgen wenst te formuleren omtrent de verantwoorde toepassing van AVI-bodemassen, dan zijn daarvoor minder ingrijpende alternatieven voor handen. Ten onrechte is gekozen voor het meest vergaande middel.
- 2.28 Nogmaals, het ligt op de weg van de gemeente om te analyseren waar mogelijk aandachtspunten bij de toepassing, controle en toezicht bestaan, om vervolgens een op die aandachtspunten toegesneden aanpak uit te werken. Met een intensivering van het toezicht kan de gemeente erop toezien dat toepassingen van AVI-bodemassen voldoen aan de wettelijke eisen, ter voorkoming van een onverhoopt incident.
- 2.29 Heros wees hierboven reeds op de brief van 1 juli 2024 waarin de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de invoering van de vergunningplicht als een ongewenste ontwikkeling aanmerkt. De

⁹ Stb. 2021, 98, pag. 210.

minister wijst in die brief ook op alternatieven waarmee de zorgen van de gemeenten die een vergunningplicht overwegen, kunnen worden ondervangen.¹⁰ De minister wijst in de eerste plaats op het CMP en de herijking bodemregelgeving binnen welke context naar de landelijke kaders voor secundaire bouwstoffen wordt gekeken. Het ontwerp CMP ligt thans voor inspraak ter inzage en zal in de loop van dit jaar in werking treden. Heros meent dat de gemeente Papendrecht deze herijking van de rijksregels ten onrechte doorkruist met de invoering van een verbod.

- 2.30 In de tweede plaats wijst de minister erop dat een ketenaanpak van secundaire bouwstoffen wordt opgezet met als doel om reststromen op een zo hoogwaardig en verantwoord mogelijke manier te verwerken en toe te passen. Ook daarmee kunnen zorgen worden ondervangen.
- 2.31 De minister wijst tot slot op het gesprek dat hij zal aangaan met gemeenten om te zien wat zij nodig hebben voor een verantwoorde toepassing van secundaire bouwstoffen in het algemeen. Het is Heros niet bekend of dit gesprek inmiddels heeft plaatsgevonden. Zo niet, dan meent Heros dat dit gesprek eerst dient plaats te vinden voordat kan worden beoordeeld of nadere regels op gemeentelijk niveau voor één of meer stoffen opportuun zijn. En als die nadere regels dan toch opportuun worden bevonden, dan hoeft dat niet met een verbod maar kan dat ook worden vormgegeven door het stellen van nadere eisen in het Omgevingsplan, naar evenredigheid toegespitst op de betreffende stoffen.
- 2.32 Volgens de toelichting bij artikel 11.19 van de regels bij het Ontwerp is het mogelijk om met een Bopa af te wijken van het verbod op toepassing van AVI-bodemassen. Daarbij moet rekening gehouden worden met een viertal maatregelen ter voorkoming van milieuschade. Daarnaast moet in de aanvraag de nodige informatie worden gegeven. De vier gestelde genoemde maatregelen ter voorkoming van milieuschade zijn:
- (a) de bouwstof wordt boven de grondwaterstand toegepast;
 - (b) de bouwstof ligt onder gesloten verharding;
 - (c) het werk dient binnen 1 jaar na toepassing te zijn afgerond; en
 - (d) de bouwstoffen worden minimaal toegepast over een oppervlakte van minimaal 1.000 m².
- 2.33 De noodzaak voor deze maatregelen wordt niet in het Ontwerp onderbouwd. In ieder geval de voorwaarde dat de bouwstof onder gesloten verharding moet worden toegepast, is niet aanvaardbaar. De AVI-bodemas die voldoet aan de kwaliteitscriteria in de Regeling bodemkwaliteit mag vrij worden toegepast. Een deel van die toepassing ligt niet onder een gesloten verharding, maar vormt bijvoorbeeld zelf de verharding ten onrechte wordt dat onmogelijk gemaakt. AVI-bodemassen worden voorts toegepast in waterpasserende systemen, hetgeen zich niet verdraagt met een verplichting van een gesloten verharding. Er is geen begin van onderbouwing waarom die bewezen toepassing in Papendrecht wordt uitgesloten.
- 2.34 De maatregel dat de bouwstof boven de grondwaterstand moet worden toegepast, is onduidelijk omdat het begrip grondwaterstand niet is gedefinieerd. De grens van 1.000 m² is verder volstrekt willekeurig.

¹⁰ Kamerstukken II, 2023-2024, 30 872, nr. 300.

- 2.35 Indien uw raad deze maatregelen desondanks nodig acht, dan kunnen die net zo goed als maatwerkregel in het omgevingsplan worden opgenomen. Dat is minder verstrekkend dan een verbod, omdat dan geen voorafgaande vergunning vereist is. Tegelijkertijd gelden dezelfde maatregelen en is het belang van mens en milieu daarmee geborgd zoals met het Ontwerp wordt beoogd. Uw raad kan immers eenvoudig als maatwerkregels voorschrijven dat elke toepassing van “aandachtsbouwstoffen” aan de gestelde vier maatregelen moet voldoen.
- 2.36 Uw raad kan eveneens nader in omgevingsplan regelen welke informatie door een initiatiefnemer moet worden aangeleverd in aanvulling op de informatie die reeds ingevolge het Bal moet worden aangeleverd. Ook daarvoor is niet de invoering van een verbod nodig. NB: de meeste informatie zoals opgenomen in de toelichting bij het Ontwerp moet reeds op grond van het Bal worden overgelegd door de initiatiefnemer. Alleen de informatie onder sub j, l tot en met t is aanvullend op het Bal.
- 2.37 Heros is ervan overtuigd dat het goed mogelijk is om een sluitende regeling op te nemen in het omgevingsplan die recht doet aan de (mogelijke) wens van uw raad om het belang van mens en milieu bij de toepassing van AVI-bodemassen, zonder dat een verbod nodig is. Dat ziet zij bevestigd in documenten over de voorbereiding van het Ontwerp. Heros heeft bij de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid een verzoek ingediend op grond van de Wet open overheid. Dat heeft onder meer geresulteerd in de openbaarmaking van bijgaande e-mail waaruit blijkt dat louter voor een verbod is gekozen, omdat dit de regels simpeler maakt (**bijlage 1**). Een verdere uitwerking in regels werd kennelijk niet onmogelijk bevonden:
- “We hebben o.a. voor een verbod gekozen, omdat dit de regels simpeler maakt (1 klein artikel ipv 2,5 pagina aan artikelen).”*
- 2.38 De keuze voor een verbod, omdat dit simpeler zou zijn, is wat Heros betreft onbegrijpelijk. Dit vormt een aanzienlijke belemmering voor de toepassing van secundaire bouwstoffen en de transitie naar volledige circulariteit, terwijl met goed doordachte regels het belang van mens en milieu evengoed gediend kan worden.
- 2.39 Indien een initiatiefnemer vooraf kan inschatten of aan de geldende toetsingscriteria kan worden voldaan, geeft dat rechtszekerheid en zal mogelijk toch voor het gebruik van secundaire bouwstoffen zoals AVI-bodemas worden gekozen in die omstandigheden waar dat ook volgens de gemeente Papendrecht aanvaardbaar wordt gevonden.
- 2.40 Ten aanzien van de informatie die nodig zou zijn volgens de toelichting merkt Heros nog het volgende op. Het is veelal onduidelijk welke concrete informatie overlegd zou moeten worden en wat daarvan dan vervolgens de waarde is bij de verdere beoordeling. Volgens sub m zou bijvoorbeeld informatie over de waarborging van de eisen van het productcertificaat nodig zijn, indien een milieuhygiënische verklaring een productcertificaat is. Heros begrijpt dit niet, omdat dit toch juist met het productcertificaat wordt geborgd.
- 2.41 Volgens sub n moeten de kritische aspecten zoals grondwater en oppervlaktewater in de nabijheid worden beschreven. Onduidelijk is wanneer sprake is van “nabijheid”. Verder is de opsomming ten onrechte niet uitputtend, zodat onduidelijk is wat de gemeente als kritische aspecten beschouwt. Dat is rechtsonzeker.

- 2.42 De "grondwaterstand" is niet gedefinieerd, zodat niet goed kan worden aangegeven wat de toepassingshoogte is ten opzichte van de grondwaterstand.
- 2.43 De eis dat informatie over de zetting voor de komende 100 jaar moet worden gegeven, volgt Heros niet. Dat is in de eerste plaats een overdreven lange periode en vergt een onnodig onderzoeksinspanning. Verder blijkt niet wat de relevantie hiervan is voor de door gemeente te maken afweging.
- 2.44 Heros meent dat het niet nodig is om per toepassing op aanvullende informatie te vragen ten opzichte van de informatie die reeds op grond van het Bal moet worden aangeleverd. De noodzaak is ten onrechte niet beschreven en zal alleen maar tot onnodige onderzoeksverplichtingen en belemmeringen leiden. Als uw raad hier niettemin aan vast wenst te houden, dan kan de verplichting om aanvullende informatie aan te leveren eenvoudig in het omgevingsplan worden opgenomen. Daarvoor is een vergunningplicht niet nodig en daarvan moet ook worden afgezien.
- 2.45 Kortom, de eisen van noodzakelijkheid en rechtszekerheid staan in de weg aan een vergunningplicht voor de toepassing van AVI-bodemas. Voor zover aanvullende lokale eisen nodig zouden zijn, gebiedt de evenredigheid dat hooguit een eenduidige maatwerkregel wordt opgenomen in het omgevingsplan met lokale aanvullende eisen waaronder AVI-bodemas, als alternatief voor een vergunningplicht.

2.5 Geschikt

- 2.46 Tot slot wijst Heros er hier op dat de invoering van een verbod geen geschikte maatregel is, omdat daarmee niet op een coherente wijze uitvoering wordt gegeven aan het Nederlandse bouwstoffenbeleid. Zoals hierboven toegelicht, is het rijksbeleid gericht op het toepassen van secundaire bouwstoffen zoals AVI-bodemassen in het licht van de doelstelling van volledige circulariteit. Het rijksbeleid voorziet juist in toepassingsmogelijkheden, terwijl gemeentelijke regelgeving dat nu zal doorkruisen in Papendrecht. Daarmee dreigt vervolgens een lappendeken van regels voor de toepassing van bouwstoffen, omdat in andere gemeenten geen aanvullende eisen gelden, of gemeenteraden elders weer andere regels voor omgevingsplannen kunnen gaan overwegen en kunnen gaan stellen, met ook mogelijke procedures als gevolg. Dat alles levert tegenstrijdigheden op, is niet coherent en daarmee ook om die reden in strijd met het evenredigheidsbeginsel.

3 CONCLUSIE EN VERZOEK

- 3.1 Het Ontwerp bevat in strijd met het evenredigheidsbeginsel een verbod op de toepassing van AVI-bodemassen. Heros verzoekt u om af te zien van de vaststelling van par. 11.1.3 van het Ontwerp voor wat betreft het verbod op de toepassing van specifiek AVI-bodemassen, waaronder immobilisaten waarin AVI-bodemassen zijn toegepast en bouwstoffen die voor meer dan 20 gewichtsprocenten uit AVI-bodemassen bestaan.
- 3.2 Subsidiair verzoekt Heros uw raad om voor AVI-bodemassen in plaats van een vergunningplicht een eenduidige maatwerkregel op te stellen waarmee het belang van mens en milieu ook op adequate wijze kan worden behartigd.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'E' followed by a horizontal line.

Erik Dans
Gerrit van der Veen
Advocaten
AKD

Bijlage	Omschrijving
1	Openbaar gemaakte e-mail

akd

Productie 1

[REDACTED]

Van: [REDACTED]
Verzonden: maandag 20 november 2023 16:23
Aan: [REDACTED]
CC: [REDACTED]
Onderwerp: voorbeeld voor ODNL en ministerie voor landelijke meld of vergunningplicht staalslakken
Bijlagen: Artikelen en toelichting TGG en staalslakken ed.docx

Beste [REDACTED],

Ben blij te horen dat er verbeteringen aankomen en een meerjarige herijking van het beleid. Hierbij ter inspiratie voor de landelijke denktank de artikelen met toelichting die we hebben gemaakt voor o.a. staalslakken. We hebben o.a. voor een verbod gekozen, omdat dit de regels simpeler maakt (1 klein artikel ipv 2,5 pagina aan artikelen). In de toelichting is te lezen dat we aansturen op aanvraag van een vergunning. Een vergunning geeft het bevoegd gezag meer zeggenschap over waar en hoe ze worden toegepast. Een melding vinden we nog wat te marginaal, omdat onze zeggenschap dan nog steeds minimaal is.

Met vriendelijke groet,

[REDACTED]
*Adviseur Bodem
Unit Juridisch Advies en Ondergrond*

Per 1 januari 2024 treedt de omgevingswet in werking, [bent u er al klaar voor?](#)
Let op: de bodemmeldingen doet u dan via het [omgevingsloket](#). Hiervoor heeft u E-herkenning nodig. Oefen alvast met onze [modules](#).



Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid

Johan de Wittstraat 140, 3311 KJ, Dordrecht
Postbus 550, 3300 AN Dordrecht
www.ozhz.nl

[REDACTED]@ozhz.nl
078 770 [REDACTED]

Is deze mail niet voor u bedoeld? Laat dit aan de afzender weten en verwijder de mail. Aan dit bericht kunt u geen rechten ontleen.