

Botsende uitspraken van hoogste rechters in verschillende kolommen

De doorwerking van een ondeugdelijke uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak in het ‘dossier granuliet’

Hans Hofhuis¹

In het zogeheten *granulietdossier* deden de bestuursrechter en de civiele rechter tegenstrijdige uitspraken. Waar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in 2021 oordeelde dat granuliet als ‘grond’ kan worden aangemerkt, kwam het Hof Den Haag tot een oordeel dat daar moeilijk mee te verenigen is. De daardoor ontstane spanning raakt aan fundamentele vragen over rechtseenheid, het gezag van uitspraken van hoogste rechters in verschillende rechtskolommen en de rol van de overheid bij de naleving van dwingend milieurecht.

1. Inleiding

In 2019 en 2020 heeft een Amsterdams bouwbedrijf grote hoeveelheden van een reststof (‘granuliet’) in een natuurplas gestort. De stortingen hebben tot diverse rechtszaken geleid. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) en de civiele rechter hebben hierin uitspraken gedaan die niet goed met elkaar te rijmen zijn. In dit artikel bespreek ik die verschillen en zoek ik naar maatstaven om daarmee om te gaan. Eén daarvan is: wie heeft er gelijk? Mijn conclusie zal zijn dat de uitspraak van de ABRvS ondeugdelijk is en dat daaraan niet het gezag mag toekomen dat deze beslissing nog steeds heeft in het handelen van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). In dit kader bespreek ik ook het – in mijn ogen – niet-rechtsstatelijke karakter van het optreden van IenW in dit dossier. Voor een goed begrip van de tamelijk bewerkelijke kwestie volgt allereerst een vrij uitvoerige beschrijving van de casus.

2. De voorgeschiedenis²

In 2019 is lokaal onrust ontstaan over de storting van grote hoeveelheden van een toen nog onbekende stof in een natuurplas in de gemeente West Maas en Waal. Het bleek te gaan om een door het bedrijf Graniet Import Benelux BV (GIB) geproduceerd materiaal dat in de kern bestaat uit gruis dat bij dit bedrijf in grote hoeveelheden vrijkomt

tijdens het breken van graniet en zandsteen voor de productie van asfalt (ZOAB). Dit gruis wordt in een waterbasin gebonden door bijmenging met polyacrylamide, een chemisch product, en vervolgens samengeperst. Hierdoor ontstaat een ‘steekvast’ materiaal dat op klei lijkt. GIB noemt dit kleiachtige materiaal, in feite dus een reststof, ‘granuliet’ en brengt dit onder verschillende namen op de markt als ware het klei of leem. Voor de hoeveelheden ‘granuliet’ die zij niet elders kan afzetten zoekt GIB oplossingen om zich ervan te ontdoen. Hiertoe behoort het storten van de stof als ‘grond’ in natuurplassen voor verondieping.

Voor deze stortingen moet GIB over een certificaat beschikken. Certificaten worden afgegeven door particuliere certificatiebedrijven die daarvoor een erkenning van de overheid hebben.³ GIB beschikt al sinds 2009 over certificaten voor ‘granuliet’ op basis van de Beoordelingsrichtlijn 9321 voor industriezand en (gebroken) industriegrind. De betekenis van dergelijke certificaten is dat het product mag worden beschouwd als ‘grond’ in de zin van de milieuwetgeving.⁴ Het storten van grond in een natuurplas is toegestaan. Diverse onderdelen van IenW, zoals het directoraat-generaal Bodem en Water en Rijkswaterstaat (RWS), hebben taken bij de uitvoering of naleving van de milieuregels die hier aan de orde zijn. RWS voert het beleid van het directoraat-generaal uit.

Nadat was gebleken dat ‘granuliet’ polyacrylamide bevat hebben regionale RWS-ambtenaren aan GIB laten weten dat ‘granuliet’ geen grond was en dat het door GIB gebruikte certificaat voor ‘grond’ ongeldig was

Tot 2018 was bij IenW niet bekend dat ‘granuliet’ het door de mens gefabriceerde polyacrylamide bevat. Regionale RWS-ambtenaren hebben, nadat dit hun was gebleken, aan GIB laten weten dat het gebruik van haar certificaat voor voorgenomen stortingen van ‘granuliet’ in oppervlaktewateren werd geweigerd. Volgens hen was ‘granuliet’ geen grond en was het door GIB gebruikte certificaat voor ‘grond’ ongeldig. Daarop zijn de stortingen stilgelegd. Binnen IenW strookte deze aanpak met de opvatting, in juni 2019, van een breed samengestelde ambtelijke groep deskundigen met onder meer juridische expertise. Geconfronteerd met het feit dat de stortingen werden geblokkeerd, heeft GIB rond diezelfde tijd oud-minister Zijlstra ingeschakeld.⁵ Hij was toen directeur van een van haar aandeelhouders, VolkerWessels. Als lobbyist heeft Zijlstra meermalen contact gehad met de ambtelijke top van IenW en daarbij in elk geval één keer een gesprek op het ministerie gevoerd. Na deze interventie van Zijlstra heeft de ambtelijke top van het ministerie beslist dat de stort van ‘granuliet’ in oppervlaktewater geoorloofd is. Dit is vastgelegd in een memo van 10 oktober 2019 van de directeur-generaal Bodem en Water, het bevoegd gezag in deze kwestie, aan zijn collega van RWS. Het memo berust op twee pijlers: GIB heeft al sinds 2009 een certificaat waarin ‘granuliet’ is beschouwd als grond en bovendien moet rekening worden gehouden met de ‘breder maatschappelijke gevolgen’ als ‘granuliet’ niet langer als grond zou kunnen gelden. Lees: de asfaltproductie zou stagneren als GIB zich niet meer kon ontdoen van de reststof, waarvoor zij op haar eigen terrein geen ruimte meer had.⁶ Direct na het memo zijn de stortingen hervat.

Het onderzoeksprogramma *Zembla* van BNNVARA heeft aandacht gegeven aan de ontstane onrust, voor het eerst in een uitzending op 6 februari 2020. Op basis van informatie die *Zembla* had vergaard was de strekking van

de uitzending dat ‘granuliet’ geen grond is en dus niet gestort had mogen worden in een natuurplas. De juistheid van deze informatie is later bevestigd door interne documenten van IenW die *Zembla* op grond van de toenmalige Wet openbaarheid van bestuur heeft ontvangen.

Zembla heeft enkele externe deskundigen aan het woord gelaten, onder wie mr. Gustaaf Biezeveld, oud-milieuofficier van justitie en oud-hoogleraar milieurecht. Hij heeft gezegd dat het door GIB gebruikte certificaat niet geldig is voor deze stof. Volgens hem maakte GIB zich schuldig aan een milieudelict en aan valsheid in geschrift (het gebruikmaken van een niet-passend en in strafrechtelijke zin dus vals certificaat).

Na deze uitzending zijn er diverse ontwikkelingen geweest. De gemeente West Maas en Waal heeft de Minister en de Staatssecretaris van IenW verzocht handhavend op te treden wegens vermoedelijke overtreding van milieuregels door GIB bij de stortingen van het ‘granuliet’. De beide bewindslieden hebben dit verzoek afgewezen, waarna de gemeente aan de ABRvS heeft gevraagd hun afwijzende besluit te vernietigen. GIB heeft zich als belanghebbende partij gevoegd in deze bestuursrechtelijke procedure. GIB heeft zelf civiele procedures aangespannen tegen zowel BNNVARA als Biezeveld (in privé), omdat volgens haar de uitzending van *Zembla* en Biezevelts bijdrage daaraan onrechtmatig zijn jegens haar.⁷ GIB en de bewindslieden van IenW hebben onderzoeken laten uitvoeren naar de mogelijke schadelijkheid van ‘granuliet’ in oppervlaktewater. Daarnaast heeft de toenmalige Staatssecretaris van IenW aan een vroegere secretaris-generaal van het ministerie,⁸ W. Kuijken, gevraagd om onderzoeken – in breder verband – uit te voeren naar de gang van zaken in het dossier ‘granuliet’. Dit omvatte ook de besluitvorming rond de ‘herbevestiging’ van ‘granuliet’ als grond.⁹

Auteur

1. Mr. H.F.M. Hofhuis is oud-rechter. Hij heeft, op de achtergrond en bij wijze van vriendendienst, de in dit artikel genoemde oud-officier van justitie bijgestaan in diens verdediging tegen de civielrechtelijke vordering van de producent van ‘granuliet’.

Noten

2. Veel van de hier vermelde gegevens zijn te vinden in de zeer instructieve conclusie van A-G Hartlief voor HR 10 oktober 2025, ECLI:NL:HR:2025:1525. De conclusie wordt hierna aangeduid als ‘Hartlief’ en is gepubliceerd als ECLI:NL:PHR:2025:912.

3. Het persbericht van de HR bij het arrest

van 10 oktober 2025 vermeldt per vergissing dat het certificaat ‘door de overheid is verstrekt’.

4. Zie art. 1 Besluit bodemkwaliteit (Bbk), dat per 1 januari 2024 is vervangen door het Besluit activiteiten leefomgeving. De definitie van ‘grond’ in art. 1 Bbk luidt als volgt: ‘vast materiaal dat bestaat uit minerale delen met een maximale korrelgrootte van 2 millimeter en organische stof in een verhouding en met een structuur zoals deze in de bodem van nature worden aangetroffen [...]’.

5. Zijlstra maakte tot 13 februari 2018 deel uit van het kabinet-Rutte III, evenals zijn partijgenote Van Nieuwenhuizen, die tot

eind augustus 2021 de Minister van IenW in dat kabinet was.

6. Zie hierover ook Hartlief, nr. 1.27.

7. Het *chilling effect* dat van dergelijke aansprakelijkheidstellingen kan uitgaan op serieuze onderzoeksjournalisten en onafhankelijke deskundigen die zij aan het woord laten, laat ik hier onbesproken. Zie daarover onder meer de Richtlijn (EU) 2024/1069 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 betreffende bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde vorderingen of misbruik van procesrecht (‘strategische rechtszaken tegen publieke participanten’).

8. Toen geheten: Verkeer en Waterstaat.

9. Zie Wim Kuijken, *Kleine korrels, grote discussie*, rapport van 1 september 2020 over granuliet en het Besluit bodemkwaliteit. Dit rapport is een bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 30015, nr. 80. Het rapport is gevolgd door een tweede rapport, *Schuurende korrels, Rapportage over integriteit, rolvastheid en ambtelijk vakmanschap in de casus granuliet* (12 november 2021). Ik duid dit tweede rapport hierna aan als *Kuijken II*. Het is als bijlage gevoegd bij een Kamerbrief van 16 november 2021 van de Minister van IenW voor het Wetgevingsoverleg Water op 22 november 2021 en is te raadplegen via open.overheid.nl.



7 mei 2025. Bij de aanleg van een dam in een nieuw natuurgebied Saskerleidendam in het Alkmaarder- en Uitgeestermeer wordt vijftigduizend kuub granuliet in het meer gestort © Olaf Kraak / ANP foto

De ABRvS heeft op 13 oktober 2021 uitspraak gedaan op het beroep van de gemeente in de zaak tegen de bewindslieden.¹⁰ Zij is hierbij mede afgegaan op het advies van de door haar ingeschakelde deskundige STAB, de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak. De ABRvS heeft geoordeeld dat – kort gezegd – de minister en de staatssecretaris zich niet ten onrechte op het standpunt hebben gesteld dat granuliet ‘grond’ is.¹¹ De bewindslieden mochten ‘granuliet’ dus beschouwen als grond. De Rechtbank Den Haag heeft, in twee civiele vonnissen (van 8 december 2021 en 31 augustus 2022), beslist dat Biezeveld respectievelijk BNNVARA in bepaalde opzichten onrechtmatig hebben gehandeld tegenover GIB door de *Zembla*-uitzending van 6 februari 2020. Elk van hen is hiervan in hoger beroep gekomen bij het Gerechtshof Den Haag. Dit hof heeft in de beide zaken de vonnissen van de recht-

bank vernietigd op grond van zijn oordeel dat voor de verwijten die in de uitzending aan GIB zijn gemaakt, een voldoende feitelijke basis bestaat. De arresten van het hof dateren van 28 mei 2024.¹² GIB heeft tegen deze arresten cassatieberoep ingesteld. A-G Hartlief heeft in beide zaken geconcludeerd tot verwerping van de beroepen. De Hoge Raad heeft de beroepen verworpen met toepassing van artikel 81 lid 1 RO.

Op 25 juli 2024 heeft de toenmalige Staatssecretaris van IenW (Openbaar Vervoer en Milieu), C.A. Jansen, in een Kamerbrief een reactie gegeven op de arresten van 28 mei 2024 van het Haagse hof.¹³ Volgens hem blijven de uitspraak van de ABRvS en de geldende wet- en regelgeving leidend voor de conclusie dat ‘granuliet’ als grond kan worden toegepast.

In een brief van 7 november 2025 heeft zijn opvolger, Staatssecretaris Aartsen, aan de Tweede Kamer bericht dat IenW en GIB ‘eind 2023’ (en dus na het memo van 10 oktober 2019 en de aangehaalde ABRvS-uitspraak van oktober 2021 maar vóór de arresten van het Haagse hof, *toevoeging HH*) een vaststellingsovereenkomst hebben gesloten waarbij de Staat een schikkingsbedrag van € 17 miljoen aan GIB heeft betaald bij wijze van schadevergoeding.¹⁴ Dit betreft schade van GIB door de volgens haar onrechtmatige stillegging van de stortingen van ‘granuliet’ in 2018/19.

3. De uitspraak van de ABRvS en het hofarrest
Enkele opmerkingen vooraf. Zoals gezegd, zijn de certificaten afgegeven voor ‘granuliet’. Daarmee lijkt de zaak rond.

Volgens de toenmalige bewindspersoon blijven de uitspraak van de ABRvS en de geldende wet- en regelgeving leidend voor de conclusie dat ‘granuliet’ als grond kan worden toegepast

Maar dat is schijn. Ten eerste heeft dit begrip geen vaste betekenis en ten tweede omschrijven de certificaten de onderzochte stof veelvuldig als 'het door de producent vervaardigde industriezand'. De specificaties op de certificaten maken melding van (onderzoek naar) een zandig, niet een kleiachtig, materiaal. De fijnste fracties van graniët, het graniëtzand, zijn juridisch te kwalificeren als steenslag en zijn daarmee 'bouwstof'. Bouwstof en grond sluiten elkaar uit; bouwstof kan dus geen grond zijn.¹⁵ Reeds daardoor zou het doek moeten zijn gevallen voor het onderzochte materiaal; daarvoor had niet een certificaat als grond afgegeven mogen worden. Dat wordt uiteraard niet anders doordat (in de certificaten is vermeld dat) GIB dit product 'granuliet' noemt. Daar komt bij dat uit niets blijkt dat het certificeringsbedrijf wist dat het onderzochte materiaal polyacrylamide bevatte. Integendeel: alles wijst erop dat het daarmee niet bekend was. Ook deze toevoeging van een dergelijke bodemvreemde stof brengt mee dat 'granuliet' nooit als grond kan gelden. Dit volgt uit de toelichting op artikel 34 lid 2 Bbk. Dit artikel zelf bepaalt dat grond die is vermengd met ten hoogste 20 gewichtsprocenten bodemvreemd materiaal, ook als 'grond' in de zin van het Bbk kan worden verstaan. Uit de nota van toelichting blijkt dat de regelgever hierbij het oog heeft gehad op de omstandigheid dat zich in ontgraven grond vaak bodemvreemd materiaal bevindt, zoals puin, hout of baksteenscherven. Maar daarbij *'gaat [het] nadrukkelijk niet om het bijmengen van bodemvreemd materiaal'*. Deze uitzondering wordt ook wel het 'bijmengverbod' genoemd.

De ABRvS heeft in haar uitspraak van 13 oktober 2021 geen woord gewijd aan deze toelichting op artikel 34 lid 2 Bbk. In reactie op een vraag daarover van BNNVARA na de arresten van het Haagse hof heeft een woordvoerder van de Raad van State schriftelijk meegedeeld dat de gemeente zich niet op de tekst van deze toelichting had beroepen en dat de ABRvS dit gegeven daarom niet in haar beoordeling heeft betrokken.¹⁶ Daargelaten het ongebruikelijke karakter van een dergelijke, aan één belanghebbende derde gegeven, uitleg over een rechterlijke uitspraak meen ik dat deze verklaring geen hout snijdt. Een rechter die een wetsartikel toepast behoort ook de toelichting daarop in zijn oordeel te betrekken, ongeacht of daarop een beroep is gedaan. Anders dan de ABRvS heeft het Hof Den Haag wel betekenis toegekend aan de toelichting op artikel 34 lid 2 Bbk. Het hof heeft vastgesteld dat polyacrylamide een bodemvreemde, chemische stof is die tijdens het produceren van 'granuliet' wordt toegevoegd en daarin aanwezig blijft. Volgens het hof blijkt uit de toepasselijke regels voldoende duidelijk dat voor grond een bijmengverbod geldt. Het hof oordeelt ook dat er *'solide*

Een rechter die een wetsartikel toepast behoort ook de toelichting daarop in zijn oordeel te betrekken, ongeacht of daarop een beroep is gedaan

steun' is voor de stelling van Biezeveld dat 'granuliet' volgens de geldende regels geen grond is en dat het desbetreffende certificaat niet bij 'granuliet' past.¹⁷ De A-G heeft deze oordelen niet als onjuist bestempeld. De Hoge Raad is door de toepassing van artikel 81 lid 1 Wet RO aan deze kwestie niet toegekomen.

4. De verhouding tussen de rechterlijke uitspraken

4.1. Geen hiërarchie¹⁸

Er zijn geen algemene of specifieke regels over de verhouding tussen uitspraken van de hoogste rechters in verschillende kolommen. Bestuursrechters (met inbegrip van belastingrechters), strafrechters en civiele rechters kunnen – bij gelijke feiten – voor eerdere vragen van uitleg of toepassing van rechtsregels komen te staan. Dat is, daargelaten de precieze toetsingskaders, ook hier het geval. Waarbij denkbaar was geweest dat na een eventuele strafvervolgung van GIB ook de strafrechter zich zou hebben moeten buigen over de vraag of 'granuliet' is aan te merken als grond.

Bij gebreke van regels is er geen hiërarchie tussen de diverse rechterlijke instanties; in deze zaak dus ook niet tussen de ABRvS en de (hoogste) civiele rechter. Elk spreekt recht in zijn 'eigen' kolom. Welke rol speelt de begrijpelijke wens tot rechtseenheid hierbij? Zijn de verschillen in partijconstellaties van belang? Doet het ertoe of de eerdere uitspraak van een hoogste rechter in een andere kolom *juist* is; met andere woorden: is er voor de rechter in de tweede kolom ruimte om van die eerdere uitspraak af te wijken? Op deze vragen ga ik hier nader in.

4.2. De verschillen tussen de partijconstellaties

In deze zaken verschilden de partijconstellaties van elkaar. De bestuursrechtelijke zaak betrof een geschil tussen overheidsorganen, waarin GIB zich als (private) belanghebbende partij heeft gemengd, en de civielrechtelijke zaken waren geschillen tussen private partijen: enerzijds

10. ABRvS 13 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2282.

11. Zie par. 9.4 van de uitspraak, waarop ik in par. 4.4 terugkom.

12. Hof Den Haag 28 mei 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:810, JM 2024, 97, m.nt. W.Th. Douma (beroep van BNNVARA), en ECLI:NL:GHDHA:2024:811 (beroep van Biezeveld). Dit laatste arrest

wordt hierna aangehaald als 'het hofarrest'.

13. Kamerstukken II 2023/24, 30015, nr. 124.

14. Kamerstukken II 2025/26, 30015, nr. 139, p. 4.

15. Aldus ook par. 3.6 van het hofarrest. Dit was overigens geen punt van geschil.

16. Deze reactie is gepubliceerd op bnnvara.nl/zembla/artikelen/uitzendingen-van-

zembla-over-granuliet-niet-onrechtmatig; onderaan deze webpagina staat een link naar het daar te downloaden document 'reacties op arrest'.

17. Zie de paragrafen 6.18 respectievelijk 6.35 van het hofarrest. Opmerking verdient dat het hof slechts moest oordelen over de vraag of voor de door GIB bestreden uitspraken van Biezeveld voldoende feitelijke basis

bestond. Het hof heeft dus niet zelf, bindend, vastgesteld dat 'granuliet' geen grond is.

18. Zie over dit onderwerp ook: O. van Loon, *Binding van rechters aan elkaars uitspraken in bestuursrechtelijk perspectief* (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2014.

GIB en anderzijds Biezeveld respectievelijk BNNVARA. De beide laatstgenoemden waren niet alleen geen partij in de bestuursrechtelijke procedure, maar zij zouden ook niet de mogelijkheid hebben gehad om daarin te interveniëren. Bovendien – en deels in samenhang daarmee – verschilden de beoordelingskaders van de respectieve rechterlijke organen van elkaar. De ABRvS stond in wezen voor de vraag of de bewindslieden *moesten* optreden tegen de stortingen in kwestie, en de civiele rechter oordeelde zoals gezegd over de vraag of Biezeveld, als materiedeskundige, voldoende feitelijke basis had voor zijn uitspraken (en in het verlengde daarvan: of *Zembla* deze uitspraken mocht uitzenden). Het negatieve antwoord van de ABRvS op de eerste vraag en het positieve antwoord van het hof op de tweede vraag zijn in theorie met elkaar te rijmen. Maar het ligt genuanceerder.

4.3. Het belang van rechtseenheid

Eenheid van rechtspraak of uniforme rechtstoepassing¹⁹ is zeer gewenst. Er zijn goede redenen om vanuit dit perspectief aan uitspraken van de rechterlijke instantie die het meest vertrouwd is met een bepaald onderwerp en daarin de meeste deskundigheid heeft, meer gewicht toe te kennen dan aan uitspraken van rechters die ‘bij toeval’ op een voor dat onderwerp relevante rechtsvraag stuiten. Het ligt voor de hand dat deze laatsten in beginsel gezag toekennen aan uitspraken van gespecialiseerde rechters.²⁰ Dit zou betekenen dat het Haagse hof en de Hoge Raad, indien hij daaraan zou zijn toegekomen, het oordeel van de ABRvS over de vraag of ‘granuliet’ grond is, zouden hebben gevolgd. A-G Hartlief ziet als belemmering dat Biezeveld en BNNVARA geen partij waren in de bestuursrechtelijke zaak en dus niet gebonden zijn aan de uitspraak van de ABRvS.²¹ Dit laatste klopt, zeker als zij ook nog andere argumenten aanvoeren dan die welke in de bestuursrechtelijke zaak aan de orde waren. De uitspraak van de ABRvS heeft in hun zaak geen gezag van gewijsde of formele rechtskracht dan wel bindende kracht.²² Toch lijkt het argument mij niet beslissend. Het komt vaker voor dat een partij met een alleszins pleitbaar standpunt stukloopt op een precedent in een uitspraak in een zaak tussen andere partijen. Als de HR in een procedure tussen A en B een bepaalde uitleg heeft gegeven aan een rechtsregel, zullen C en D, in een andere zaak, dat rechtsoordeel als uitgangspunt moeten aanvaarden. De HR kan omgaan en iedereen kan hem daartoe aanzetten, maar het gebeurt hoogst zelden.

Geen van beide autoriteiten heeft in volle omvang geoordeeld over de vraag of ‘granuliet’ grond is

Zoals gezegd, waren in dit geval de toetsingskaders van de bestuursrechter en de civiele rechter ongelijk. Geen van beide autoriteiten heeft in volle omvang geoordeeld over de vraag of ‘granuliet’ grond is.²³ A fortiori ston-

den zij dus niet voor dezelfde (rechts)vraag. Maar als de ABRvS serieuze twijfel had gehad over deze kwalificatie van ‘granuliet’, zou zij hoogstwaarschijnlijk tot een ander oordeel zijn gekomen. De uitleg van dwingende milieurechtelijke regels is geen kwestie van (ministerieel) beleid. Anderzijds heeft het hof zonder voorbehoud geoordeeld dat er ‘*solide steun*’ is voor de in Biezevelts uitlatingen besloten liggende stelling dat ‘granuliet’ volgens de geldende regels geen grond is en dat het door GIB gebruikte certificaat ‘*niet past bij granuliet*’.²⁴ Daarbij is het van belang dat het hof voor een deskundige als Biezeveld – terecht – de lat hoog legt. Van hem, als oud-hoogleraar milieurecht en als vroegere milieuofficier van justitie, die eerder werkzaam was op het toenmalige Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mag worden verwacht dat hij voldoende zorgvuldig en met kennis van zaken uitspraken doet op dit gebied. De kijkers van *Zembla* zullen volgens het hof daar ook van uitgaan.²⁵ De benadering van de ABRvS en die van het hof zijn in de kern niet verenigbaar.

4.4. Kanttekeningen bij de diverse uitspraken

Bij de uitspraak van de ABRvS plaats ik de volgende opmerkingen.

- De ABRvS verwijst naar het deskundigenbericht van STAB. Dit is opgesteld door niet-juristen. Het is aan de ABRvS om, zo nodig ambtshalve, de bevindingen van de deskundigen, op hun vakgebied, juridisch te duiden. STAB kan de ABRvS voorlichten over bijvoorbeeld de samenstelling, de eigenschappen en de mogelijke gevaren van ‘granuliet’, maar het oordeel over de juridische kwalificatie daarvan komt bij uitstek aan de rechter toe. In de uitspraak lopen de advisering door de externe deskundige en – tegen de achtergrond daarvan – de rechterlijke duiding van de wettelijke bepalingen nogal door elkaar. Een voorbeeld: de ABRvS (‘de Afdeling’) overweegt

‘dat granuliet volgens het deskundigenbericht een vast materiaal is met een korrelgrootte van [...]. Verder bestaat granuliet uit organische stof in een verhouding en met een structuur zoals die van nature in de bodem wordt aangetroffen. In het deskundigenbericht wordt geconcludeerd dat het granuliet daarmee voldoet aan de definitie van grond in artikel 1, gelezen in samenhang met artikel 34, tweede lid van het Besluit [het Bbk, toevoeging HH]. De Afdeling ziet, mede op basis van het deskundigenbericht, in wat de gemeente hierover heeft gesteld geen aanleiding voor het oordeel dat de minister en de staatssecretaris zich ten onrechte op het standpunt hebben gesteld dat granuliet ‘grond’ is als bedoeld in het Besluit.’²⁶

- Deze conclusie van de ABRvS bevat het (begrijpelijke) voorbehoud dat zij zich baseert op datgene wat de gemeente heeft gesteld. De gemeente had zich niet expliciet beroepen op de *toelichting* bij artikel 34 lid 2 Bbk, met het daarin opgenomen bijmengverbod.²⁷ Dit ontsloeg de ABRvS, als rechterlijke instantie die een bindende uitspraak moest doen over de uitleg van

artikel 34 lid 2 Bbk, echter niet van de verplichting ambtshalve ook de toelichting op deze bepaling in haar oordeel te betrekken. Ook STAB heeft geen aandacht gegeven aan dit onderdeel van de nota van toelichting, maar dat valt voor een niet-juridische deskundige nog te begrijpen.

- De vaststelling dat 'granuliet' *'uit organische stof [bestaat] in een verhouding en met een structuur zoals die van nature in de bodem wordt aangetroffen'* lijkt mij al op het eerste gezicht onaannemelijk en contra-intuïtief. Het ligt bepaald niet voor de hand dat materiaal dat geheel afkomstig is van primair gesteente, mede bestaat uit organische stof. Kennelijk is de ABRvS bij deze vaststelling afgegaan op het STAB-advies. Maar ook dit advies bevat geen kenbare of begrijpelijke motivering voor de aanwezigheid van organische stof in 'granuliet'. STAB heeft geen eigen analyses uitgevoerd. Uitingen van GIB op haar eigen website bevestigen dat 'granuliet' géén organische stof bevat, laat staan in een verhouding en met een structuur zoals die 'van nature' in de bodem voorkomt.²⁸ De structuur van de fijnste fracties van granietzand of industriezand manifesteert zich, zoals gezegd, als gruis, terwijl 'granuliet' mede door de toevoeging van polyacrylamide en de samenpersing kleiachtig ('steekvast') is. In overeenstemming hiermee duidt GIB het ook wel aan als *Noordse leem*, een van de door haar gebruikte merknamen voor dit materiaal.
- De conclusie van de ABRvS is in strijd met een eerdere uitspraak van ditzelfde college. In 2014 heeft de ABRvS geoordeeld dat uit de nota van toelichting bij het Bbk blijkt dat in de definitie van 'grond' *'bepalend is dat het materiaal oorspronkelijk uit de bodem afkomstig is'*.²⁹

Dit stellige oordeel van het hof lijkt mij juist. Daaruit volgt, ondanks de vermelde nuances, de onjuistheid van de uitspraak van de ABRvS

19. Het daaraan verwante, voor de lagere rechters gebruikte begrip in art. 23 lid 3 RO.

20. O. van Loon, a.w., spreekt op p. 119 over 'de meest gerede rechter'.

21. Hartlief, nr. 3.67.

22. Zie daarover ook O. van Loon, a.w., onder meer p. 83.

23. De Staatssecretaris van IenW heeft dit miskend in zijn in noot 13 genoemde Kamerbrief. Hij schreef dat de ABRvS in haar uitspraak van 13 oktober 2021 heeft geoordeeld 'dat het toepassen van granuliet als grond in overeenstemming is met het Besluit bodemkwaliteit'. Dit is strikt geno-

men te kort door de bocht, want de hierop betrekking hebbende passages van de uitspraak bevatten twee voorbehouden en een dubbele ontkenning.

24. Hofarrest, par. 6.35.

25. Hofarrest, par. 6.11.

26. Zie par. 9.4 van de hier aangehaalde uitspraak.

27. En als dit wel zou zijn gebeurd, zou de ABRvS daarop hebben moeten responderen.

28. Zie onder meer bontrup.com, onder 'beton' en 'keramiek'. bontrup.com/?s=keramiek (geraadpleegd op 14 augustus 2023).

Het begrip 'van nature' heeft betrekking op materiaal dat 'zonder menselijk toedoen' in de bodem kan voorkomen.³⁰

- De ABRvS besteedt geen aandacht aan het eerder vermelde gegeven dat granietzand blijkens zijn herkomst en samenstelling 'bouwstof' is en reeds daardoor geen 'grond' kan zijn. Voor zover ik kan zien, was daarop in deze zaak overigens geen beroep gedaan.

Het hof heeft, binnen het voor hem geldende toetsingskader, het bijmengverbod als doorslaggevend beoordeeld. In de woorden van het hof:

*'Vaststaat immers dat polyacrylamide een bodemvreemde, chemische stof is die tijdens het produceren van granuliet wordt toegevoegd en in het granuliet aanwezig blijft, en uit de toelichting bij het Bbk en uit de Rbk³¹ blijkt voldoende duidelijk dat voor grond een bijmengverbod geldt, wat tot gevolg heeft dat granuliet geen grond kan zijn.'*³²

Dit stellige oordeel van het hof lijkt mij juist. Daaruit volgt, ondanks de vermelde nuances, de onjuistheid van de uitspraak van de ABRvS. Het memo van 10 oktober 2019 van de directeur-generaal Water en Bodem aan zijn RWS-collega – een stuk dat de ABRvS niet heeft genoemd – doet hieraan niets af. De twee in dit memo genoemde redenen voor de daarin opgelegde departementale koers zijn immers ondeugdelijk. Het argument dat 'granuliet' al vanaf 2008 is beschouwd als grond oogt op het eerste gezicht misschien overtuigend, maar vindt geen steun in de feiten. Bij de certificatie is klaarblijkelijk geen 'granuliet' beoordeeld, maar granietzand, een fijne fractie van steenslag. Dit is toen tot industriezand (zijnde grond) gerekend, en daarmee is ruimte geboden voor certificering van granietzand op basis van de toegepaste beoordelingsrichtlijn.³³ Bovendien verliest het argument zijn betekenis nu alle gegevens erop wijzen dat bij de certificeringen in 2009 en in 2015³⁴ geen rekening is gehouden met de bijmenging met de bodemvreemde stof polyacrylamide. Ook eventuele maatschappelijke gevolgen zoals stagnatie van de asfaltproductie mogen geen reden geven om dwingende milieuregels te negeren. Als dit anders zou zijn, zou een groot deel van de milieuwetgeving geen effect kunnen sorteren.³⁵

29. ECLI:NL:RVS:2014:1379, par. 8.3. Deze zaak betrof baggerspecie, maar de ABRvS acht de voorbeelden uit de nota van toelichting, die betrekking hebben op grond, ook illustratief voor baggerspecie.

30. Zie de notitie *Naar een uniforme definitie van 'grond' in de bodem- en afvalstof-fenregelgeving* (mei 2004) van het toenmalige Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Deze notitie heeft blijkens de nota van toelichting op het Bbk (p. 68) mede ten grondslag gelegen aan de overgang van het vroegere Besluit bodemkwaliteit (1996-2008) naar het Bbk (2008-2024).

31. De toenmalige Regeling bodemkwaliteit, een uitvoeringsregeling van onder meer het Bbk.

32. Hofarrest, par. 6.18.

33. Zie hierover ook Hartlief, nr. 3.27.

34. Zie voor het certificaat van 2015: zoek.officieelbekendmakingen.nl/blg-927289.pdf.

35. Het hof heeft overwogen dat bij de beslissing van het bevoegd gezag in het memo van 10 oktober 2019 'vooral niet-inhoudelijke gronden' hebben meege-speeld. Zie par. 6.27 van het hofarrest.

In het debat is ook het gegeven aan de orde gekomen dat het Bbk (of de daarop gevolgde regeling, het Besluit activiteiten leefomgeving) en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen het bijmengen van het flocculant³⁶ polyacrylamide niet expliciet uitsluiten doordat deze stof niet is genoemd in de bijlagen van het Bbk en de Rbk en dus 'ongenormeerd' is. Dit gegeven lijkt mij niet relevant en in elk geval niet doorslaggevend. Het zou merkwaardig (en gevaarlijk) zijn om bijmenging van allerlei denkbare maar niet expliciet genoemde stoffen als geoorloofd aan te merken. Dit zou bijvoorbeeld in strijd zijn met de algemene zorgplicht van (onder veel meer) artikel 7 Bbk oud.

4.5. De mogelijke noodzakelijkheid van de bijmenging

Bij de beoordeling van de juistheid van de rechterlijke uitspraken betrek ik nog een ander aspect: de vraag of de bijmenging *noodzakelijk* is. A-G Hartlief besteedt in zijn conclusie vóór het arrest van 10 oktober 2025 ook hieraan aandacht. De mogelijke noodzaak heeft in de procedures bij de ABRvS en het Haagse hof geen rol gespeeld. Bij mijn weten is dit aspect voor het eerst naar voren gebracht in de in noot 13 genoemde Kamerbrief van Staatssecretaris Jansen na de hofarresten.³⁷ Daarmee is deze brief van belang voor toekomstige gevallen. De staatssecretaris schrijft dat de achtergrond van de regeling van artikel 34 Bbk

'het beleidsmatige uitgangspunt [is] dat een partij grond die wordt afgegraven of bewerkt in de praktijk nooit voor de volle 100% schoon kan zijn, terwijl dat voor de toepassing ervan niet milieubezwaarlijk hoeft te zijn'.

Dit is op zichzelf plausibel en verklaart het toegelaten percentage van 20% 'bodemvreemd materiaal'. Maar in de brief staat verder:

'Hieruit volgt echter geenszins dat het verboden is om een flocculant te gebruiken. Het gebruik van flocculant betreft namelijk het niet onnodig achteraf bijmengen van afvalmateriaal (dat is inderdaad niet toegestaan), maar is functioneel nodig om de kleinste fracties in het productieproces te scheiden van water. Met andere woorden: het gebruik van flocculant is juist nodig om het product granuliet geschikt te maken om als grond te kunnen worden toegepast. Dit is ook in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtsspraak bevestigd, mede op basis van een onafhankelijk deskundigenbericht van de Stichting Advisering Bestuursrechtsspraak [...].'³⁸

Deze verwijzing naar de uitspraak van de ABRvS is onjuist. De ABRvS heeft niets gezegd over het al dan niet 'nodig' zijn van polyacrylamide bij de productie van 'granuliet'. Zij heeft, op basis van het deskundigenbericht van STAB, slechts overwogen dat het gebruik van dit flocculant *'als doel [heeft] om kleine minerale deeltjes aan elkaar te hechten om deze versneld te kunnen scheiden van water'*.³⁹ De staatssecretaris haalt doel⁴⁰ en noodzaak door elkaar, en verzwijgt het woord 'versnellen'. Ook zonder de bijmenging treedt (de beoogde) bezinking op, zij het langzamer. Werkelijk 'nodig' is de bijmenging alleen al daarom dus niet. Bovendien kan een eventuele noodzaak niet tot

Een eventuele noodzaak kan niet tot gevolg hebben dat een materiaal dat door het bijmengverbod niet mag worden toegepast, niettemin toelaatbaar is

gevolg hebben dat een materiaal dat door het bijmengverbod niet mag worden toegepast, niettemin toelaatbaar is. De regelgeving biedt daarvoor geen ruimte; artikel 34 Bbk en de toelichting daarop zeggen immers niets over de eventuele noodzaak van bijmenging met bodemvreemde stoffen.⁴¹ GIB kan zich trouwens op allerlei andere manieren ontdoen van haar restmateriaal, de kleine fracties steenslag.⁴² Zij kiest ervoor om het te mengen met het bodemvreemde flocculant. Ook dit ondergraaft de 'noodzaak'.⁴³ De aangehaalde passages in de Kamerbrief van de staatssecretaris bevatten overigens een cirkelredenering waar hij vermeldt dat het gebruik van het flocculant *'juist nodig'* is om het product *'geschikt te maken om als grond te kunnen worden toegepast'*. De kernvraag is immers of het granietzand door de toevoeging van deze bodemvreemde stof überhaupt als grond kan gelden.

Mijn conclusie is dat de door de staatssecretaris bedoelde 'noodzakelijkheid' geen steun geeft voor de opvatting dat 'granuliet' grond is.

4.6. Tussenconclusie

Aan de uitspraak van de hoogste gespecialiseerde rechterlijke instantie kan in beginsel ook zonder formele rechtskracht of bindende kracht inhoudelijk gezag toekomen, ook voor andere partijen en voor rechters in een andere kolom. Rechtseenheid is een belangrijk gezichtspunt. Afwijkende partijconstellaties zijn relevant, maar ondergraven het gezag van het oordeel van de rechter-specialist niet per se. Maar dit gezag komt niet toe aan een gemankeerde uitspraak, zoals hier naar mijn mening aan de orde is. Het belang van rechtseenheid vergt dat ook niet. Ter vergelijking: van rechters mag in beginsel worden verwacht dat zij beslissen in overeenstemming met 'rechtersregelingen' die door hun vakgenoten zijn opgesteld, maar rechtens verplicht zijn zij daartoe niet en al helemaal niet als zo'n regeling op een misvatting berust.

4.7. Was de discrepantie te voorkomen, en is de eenheid te herstellen?

De vraag rijst of de – naar haar aard ongelukkige – discrepantie tussen de uitspraken van de ABRvS en het hof te voorkomen was geweest. Ik heb geen antwoord op deze vraag. Het viel niet te voorzien dat rechters in verschillende kolommen zich over bijna eendere vragen zouden moeten uitspreken. Het feitelijke, informele, gezag dat aan de uitspraak van de gespecialiseerde rechter toekomt, zou een oplossing hebben kunnen bieden. Maar zoals ik zonet schreef: een gemankeerde uitspraak mist dat gezag.

Terecht is het hof daaraan in deze zaak dan ook voorbijgegaan.⁴⁴

Daarmee komt een andere vraag op: is er nog iets aan te doen? Daarvoor zie ik in elk geval twee mogelijkheden. De eerste is dat de verantwoordelijke bewindspersoon, al dan niet op verzoek van derden, van standpunt verandert. IenW kan van zijn eerdere opvattingen terugkomen. De tweede mogelijkheid is dat belanghebbenden (opnieuw of voor het eerst) aan IenW een handhavingsverzoek doen. Als dat weer wordt afgewezen, ligt de weg naar een nieuwe beoordeling van de ABRvS in beginsel open.

5. De gevolgen van de uitspraak van de ABRvS

De in mijn ogen onjuiste uitspraak van de ABRvS werkt tot op de dag van vandaag door. Het ministerie en GIB stellen zich, mede verwijzend naar die uitspraak, nog steeds op het standpunt dat 'granuliet' is te kwalificeren als grond.⁴⁵ Dit materiaal wordt ook als zodanig toegepast voor stortingen van dit materiaal door GIB in of bij oppervlaktewateren.⁴⁶

Dit is in meer dan één opzicht ongelukkig. Op deze manier blijft het bedrijf handelen in strijd met de milieuwetgeving en laat het ministerie dit gebeuren. Bij dit laatste verdient de voorgeschiedenis enige nadere aandacht. De ambtelijke top heeft zijn oor geleend aan Zijlstra als lobbyist. Kort na diens interventies is, met het memo van 10 oktober 2019, 'van bovenaf', met een bestuurlijk machtswoord, aan alle uitvoeringsambtenaren een maatregel opgelegd die volledig in het straatje van GIB paste en niet op een inhoudelijke rechtmatigheidstoets was gebaseerd. Diverse bewindslieden hebben de Tweede Kamer hierover onjuist ingelicht. Zo hebben de toenmalige Ministers voor Milieu en Wonen en van IenW aan de Tweede Kamer meegedeeld dat 'granuliet' hetzelfde is als granietzand.⁴⁷ Dat is niet waar; deze stoffen verschillen in samenstelling (mét dan wel zonder het polyacrylamide), in structuur (korrelig dan wel 'steekvast') en in hun eigenschappen. IenW blijft zich baseren op de certificaten, maar daarvan wordt een verkeerd gebruik gemaakt. De bewindslieden zijn dusdoende meegegaan in het onjuiste *frame* van GIB, die het woord 'granuliet' gebruikt voor het materiaal granietzand vóór en na bewerkingen. Zoals gezegd, moeten we aannemen dat slechts granietzand is onderzocht en gecertificeerd. Dit materiaal is beschreven als industriezand, wat niet hetzelfde is. GIB heeft op deze zandige stof het door haarzelf bedachte etiket 'granuliet'

geplakt. Als gevolg daarvan is deze aanduiding ook op de certificaten vermeld. Maar haar product 'granuliet' is het resultaat van een *bewerking* van granietzand, met onder meer toevoeging van een bodemvreemde stof en het samenpersen van de massa, en daardoor niet te vereenzelvigen met granietzand.

De in mijn ogen onjuiste uitspraak van de ABRvS werkt tot op de dag van vandaag door. Het bedrijf blijft handelen in strijd met de milieuwetgeving en het ministerie laat dit gebeuren

Deze verkeerde informatie aan de Kamer is ernstig. Het rapport van de Staatscommissie rechtsstaat onderstreept het belang van rechtsstatelijk leiderschap en van een goed rechtsstatelijk kompas binnen alle onderdelen van de overheid.⁴⁸ Dat is ook een van de kernelementen van de rechtsstaat: overheidshandelen mag niet in strijd met het recht zijn. En dat is precies wat hier wel is gebeurd.

Een enkel woord ook over de rapporten van Kuijken.⁴⁹ Hij heeft, als niet-jurist, zelf geen antwoord gegeven op de vraag of 'granuliet' grond is. Dat was zijn opdracht ook niet. Hij heeft vraagtekens geplaatst bij de werking van het systeem van zelfregulering waarvan de bodemwetgeving uitgaat. Volgens hem is de interventie van Zijlstra 'effectief' geweest in 'het agenderen van de problematiek van GIB en het bespoedigen van een besluit op (hoger) beleidsniveau'.⁵⁰ Hij laat in het midden of deze interventie heeft geleid tot dat besluit. In mijn ogen doet Kuijken hiermee een te groot beroep op het voorstellingsvermogen van de lezer van zijn rapporten. Het causale verband is op zijn minst hoogst aannemelijk, vooral ook door het ontbreken van een geldige rechtsgrond voor het besluit. Kuijken noemt het 'natuurlijk wel pikant' dat RWS bij de totstandkoming van zijn interne oordeelsvorming een beroep heeft gedaan op een

36. Een flocculant of polymeer is een vlok-middel of bindmiddel, dat ervoor zorgt dat 'vrije' vaste stoffen in water worden samen-geklonterd.

37. Ook Hartlief, nrs. 3.34 e.v., bespreekt dit aspect, en wel na de vermelding van de brief van de staatssecretaris.

38. Zie de in voetnoot 13 aangehaalde Kamerbrief van Staatssecretaris Jansen.

39. ABRvS 13 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2282, par. 9.4.

40. Het Hof Den Haag heeft in par. 6.17 van zijn arrest in de zaak van BNNVARA

(ECLI:NL:GHDHA:2024:810) ook overwo-gen dat niet valt in te zien waarom de reden waarom een stof wordt toegevoegd (en vervolgens wel aanwezig blijft in het materiaal) verschil zou moeten maken in het kader van het bijmengverbod (cursive-ring van mij, HH).

41. Hartlief, nr. 3.34, wijst op de toelichting op artikel 4.1271 van het huidige Besluit activiteiten leefomgeving. Volgens hem had de staatssecretaris daarop het oog. Ik lees dit niet in diens Kamerbrief (zie noot 13) en ik lees ook in de door Hartlief genoemde

toelichting niets over het geoorloofd zijn van bijmenging met bodemvreemd materi-aal als dit 'nodig' is.

42. Een voor de hand liggende toepassing van 'granuliet' is het op de markt brengen als 'bouwstof'. Ook andere geoorloofde toepassingen van 'granuliet' zijn mogelijk, mits maar niet als 'grond'.

43. Zie ook Hartlief, nr. 3.35.

44. Hofarrest, in het bijzonder par. 6.21.

45. Zie voor het standpunt van Staatssecre-taris Jansen diens in voetnoot 13 aange-haalde Kamerbrief.

46. Zie Noord-Hollands Dagblad van 3 mei 2025 en berichten op de website van het Hoogheemraadschap Hollands Noorder-kwartier. De regionale autoriteiten beroe-pen zich op de certificaten voor 'granuliet'.

47. Zie Aanhangsel Handelingen II 2019/20, 30015, nr. 63 (antwoord op vraag 3).

48. Staatscommissie Rechtsstaat, *De gebro-ken belofte van de rechtsstaat*, Den Haag, 2024, p. V.

49. Zie voetnoot 9.

50. Kuijken II, p. 15.

Wrang dat de Staat onverplicht aan het bedrijf een schadevergoeding van € 17 miljoen heeft uitbetaald voor ambtelijk ingrijpen dat in de kern juist was

externe partij (GIB) die op dat moment in ‘een inhoudelijk dispuut’ met het ministerie was verwikkeld.⁵¹ Deze kwalificatie (*pikant*) lijkt mij in een rapport over integer overheidshandelen een *understatement*.

Ook de eerdergenoemde schikking tussen GIB en de Staat (Ministerie van IenW) laat een wrange smaak na. Alles wijst erop dat de RWS-ambtenaren destijds op inhoudelijk juiste gronden hebben geïntervenieerd. Zij zijn op grond van bestuurlijke, niet-inhoudelijke, gronden *overruled*. Hun – aan de Staat toe te rekenen – handelen kan bezwaarlijk als onrechtmatig worden gekwalificeerd. Het is moeilijk te aanvaarden dat de Staat niettemin de schade die het bedrijf daardoor heeft geleden, voor een bedrag van € 17 miljoen heeft vergoed. Lezing van de certificaten had ook aan IenW duidelijk moeten maken dat die niet waren afgestemd op materiaal (*granuliet*) waarin een bodemvreemde stof was bijgemengd.

6. Conclusie

De uitspraak van de ABRvS uit 2021 werkt tot op heden door. De latere uitspraken van het Haagse hof, die na de

verwerping van de cassatieberoepen definitief zijn geworden, zijn daarmee in de kern niet te verenigen. In dit artikel heb ik betoogd dat de uitspraak van de ABRvS ondeugdelijk is. Alleen al daardoor kan aan deze uitspraak geen gezag toekomen voor andere rechters, zoals de civiele rechter. Het ‘dossier granuliet’ kent meer bijzonderheden. De wijze waarop het Ministerie van IenW tot op het hoogste ambtelijke niveau zijn oren heeft laten hangen naar de belangen van GIB is in strijd met rechtsstatelijke waarden. Het ministerie heeft daardoor bevorderd – en in elk geval niet verhinderd – dat dit bedrijf nog steeds gebruikmaakt van niet-passende, misleidende, certificaten op basis waarvan ‘granuliet’ in natuurplassen wordt gestort. Het is wrang dat de Staat onverplicht aan het bedrijf een schadevergoeding van € 17 miljoen heeft uitbetaald voor ambtelijk ingrijpen dat in de kern juist was omdat het geen betekenis toekende aan certificaten waarvoor geen deugdelijke basis bestaat. •

⁵¹. *Kuijken II*, p. 13.