

Nadere uitwerking bodemtoets bij bouwen binnen de Omgevingswet

1 Achtergronden

Aanleiding

In de notities “bodem en bestemmingswijzigingen (Venlo)”, “bodemtoets bij ruimtelijke ontwikkelingen”, “bodemgevoelig gebouw op bodemgevoelige locatie” en “locaties waar OW geen eisen stelt” is ingegaan op de bodemtoets bij ruimtelijke ontwikkelingen.

Hierbij is geconstateerd dat alleen voor het realiseren van een bodemgevoelig gebouw op een bodemgevoelige locatie er vanuit de (bruidsschat van de) Ow bodemkwaliteitseisen gesteld worden. Binnen de bruidsschat geldt dan de interventiewaarde als toelaatbare bodemkwaliteit. De toelaatbare bodemkwaliteit wordt overschreden indien in meer dan 25 m³ grond de concentraties hoger zijn dan de interventiewaarde.

De activiteit “bouwen” speelt binnen de Omgevingswet dus een belangrijke/dominante rol voor de beoordeling van de bodemkwaliteit.

Derhalve wordt in voorliggende notitie nader ingegaan op deze activiteit bouwen.

Scope/afbakening van deze notitie

- Opgemerkt/benadrukt wordt dat de activiteit bouwen gekoppeld kan zijn aan het wijzigen van de functie/het gebruik. Denk bijvoorbeeld aan de binnenstedelijke transformatie van winkel naar wonen of aan het herbestemmen van agrarische bedrijven.
Het al dan niet uitvoeren van een bodemtoets bij functiewijzigingen binnen de Ow wordt in een aparte notitie beschreven. Voorliggende notitie gaat uitsluitend in op de activiteit bouwen.
- Binnen de OW zijn kleinschalige bouwwerken altijd uitgezonderd van vergunningplicht en dus van een bodemtoets (die gekoppeld is aan de vergunning), zie hoofdstuk 4. Voorliggende notitie gaat daarom niet in op deze kleinschalige bouwwerken.
- Een gemeente kan in het omgevingsplan gebieden aanwijzen waar het niet aannemelijk is dat de toelaatbare bodemkwaliteit wordt overschreden en waar dus, in het kader van de activiteit bouwen, geen bodemonderzoek moet worden uitgevoerd. Hier hoeft dan ook geen bodemtoets te worden uitgevoerd (zie hoofdstuk 3). Voorliggende notitie gaat daarom niet in op locaties die zich binnen dergelijk aangewezen gebied bevinden. Hier moet immers geen bodemtoets plaats te vinden.

M.b.t. deze laatste twee punten: Als een conclusie luidt dat er altijd een bodemtoets uitgevoerd moet worden dan heeft die conclusie vanzelfsprekend geen betrekking op de kleinschalige bouwwerken of op bouwwerken in uitgezonderde gebieden.

Onderzoeksvragen

In voorliggende notitie komen aan bod:

- Verschil tussen technisch bouwen en ruimtelijk bouwen.
- Bouwen van een bodemgevoelig gebouw op een bodemgevoelige locatie.
 - Binnenplanse omgevingsplanactiviteit. Vergunningplicht, mogelijk te vervangen door meldingsplicht.
 - Buitenplanse omgevingsplanactiviteit: vergunningplicht.
- Wat met gebouwen die niet aan de eis van een bodemgevoelig gebouw voldoen?

Achtergrondinfo

Bij het opstellen van deze memo is o.a. gebruik gemaakt van info uit de volgende sites:

<https://iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/omgevingsplanactiviteit/dit-houdt-de-omgevingsplanactiviteit-in/>

<https://samendedieptein.nl/wp-content/uploads/2021/04/80-versie-juridisch-frame-Bouwen-op-verontreinigde-bodem-gereed-voor-publicatie.pdf>

2 Verschil tussen technisch bouwen en ruimtelijk bouwen.

Met de Omgevingswet wordt bouwen in een technisch en ruimtelijk deel gescheiden. Dat levert twee activiteiten op: de technische bouwactiviteit en de omgevingsplanactiviteit voor een bouwwerk.

- De technische bouwactiviteit gaat over de toets van een aanvraag aan de regels voor de technische bouwkwaliteit uit het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Bijvoorbeeld de constructieve veiligheid van een bouwwerk.
- De toets van het bouwen van een bouwwerk aan (de eisen uit) het omgevingsplan is binnen de terminologie van de Ow een omgevingsplanactiviteit voor een bouwwerk; het ruimtelijk deel van het bouwen. Voorbeelden zijn de bouwhoogte en het bebouwingspercentage maar ook of op de locatie een bodemgevoelig gebouw mag worden gerealiseerd (functie wonen toegestaan?).

Over de omgevingsplanactiviteit voor bouwen (ruimtelijk deel van het bouwen) stelt de gemeente in het omgevingsplan regels vast. Om een vacuüm te voorkomen, zijn regels opgenomen in de bruidsschat, die van rechtswege in het tijdelijk deel van het omgevingsplan komen. Daarnaast gaan de bestemmingsplannen over in het tijdelijk deel van het Omgevingsplan. Onderdeel daarvan zijn ook de regels voor het bouwen van een bodemgevoelig gebouw op bodemgevoelige locaties; hiervoor geldt binnen het tijdelijk deel van het omgevingsplan de interventiewaarde ($> 25 \text{ m}^3$) als toelaatbare bodemkwaliteit.

3 Geen bodemtoets nodig in aangewezen gebieden

Op grond van artikelen 5.89l, derde lid en 5.89ka, tweede lid, aanhef en onder a, van het Besluit kwaliteit leefomgeving kan een gemeente in het omgevingsplan gebieden aanwijzen waarin een overschrijding van de waarde toelaatbare kwaliteit bodem redelijkerwijs is uit te sluiten en waar een verplicht voorafgaand bodemonderzoek dus niet nodig is.

Omdat in deze gebieden (op grond van genoemde artikelen) geen bodemonderzoek (als bedoeld in paragraaf 5.2.2. van het Bal) te worden verstrekt bij de melding / vergunningaanvraag kan bij het realiseren van bouwwerken dan ook nooit een bodemtoets te worden uitgevoerd.

Bij de verdere onderdelen van deze notitie wordt daarom altijd verondersteld dat het gaat om het realiseren van een gebouw buiten een aangewezen gebied.

Zie bijvoorbeeld p.4 van <https://samendediepte.nl/wp-content/uploads/2021/12/Informatieblad-Voorafgaand-bodemonderzoek-definitief.pdf> of p. 48 van <https://samendediepte.nl/wp-content/uploads/2021/04/80-versie-juridisch-frame-Bouwen-op-verontreinigde-bodem-gereed-voor-publicatie.pdf> en p. 11 van https://www.samendediepte.nl/wp-content/uploads/2021/12/SK-Bodem_module-l1-introductie-en-leeswijzer.pdf).

4 Bodemgevoelig gebouw

4.1 Binnenplanse omgevingsplanactiviteit bodemgevoelig gebouw: Vergunningplicht -> Meldingsplicht

Wat is binnenplanse omgevingsplanactiviteit voor het bouwen van een bodemgevoelig gebouw?

Een binnenplanse omgevingsplanactiviteit is een activiteit die voldoet aan de regels van het omgevingsplan én waar een vergunning voor nodig is. Voorbeeld is het bouwen van een kantoor op een bedrijventerrein. Dit is vergelijkbaar met het realiseren van een bouwwerk dat past binnen het bestemmingsplan.

De gemeente bepaalt (in het omgevingsplan) de activiteiten waarvoor vergunning nodig is en kan hierin eigen keuzes maken. Ook kan de gemeente in het definitieve omgevingsplan per gebied en per gebruiksfunctie een waarde voor de toelaatbare kwaliteit van de bodem vaststellen.

Vooruitlopend op het omgevingsplan zijn er met de bruidsschat al regels voor opgenomen in het tijdelijk deel van het omgevingsplan.

Kleinschalige bouwwerken zijn altijd vergunningvrij

Voor de activiteit “bouwen” is in artikel 2.15f van het Besluit bouwwerken leefomgeving voor een aantal relatief kleinschalige bouwwerken vastgelegd dat deze vergunningvrij zijn. De gemeente kan deze niet wijzigen; er kan geen vergunningplicht aan gekoppeld worden. Betreffende activiteiten hebben betrekking op onderhoud, dakkapel, dakraam, daklicht, collectoren, kozijnen, zonwering, afscheiding tussen balkon, tuinmeubilair, speeltoestellen, antenne etc. Dit zijn sowieso geen bodemgevoelige bouwwerken...

Alle beschouwingen verder in deze notitie hebben daarom ook geen betrekking op deze kleinschalige bouwwerken, die zijn vergunningvrij en er kan niets aan gewijzigd worden.

Hoe is het geregeld in het tijdelijk deel van het omgevingsplan?

Binnen het tijdelijk deel van het Omgevingsplan (bruidsschat) geldt dat voor het bouwen van een bodemgevoelig gebouw op een bodemgevoelige locatie altijd een vergunning nodig is.

In het kader van deze vergunningprocedure wordt (zie 8.0 a en b van Bkl) altijd getoetst aan de regels uit hoofdstuk 5 van het Bkl.

Voor bodem houdt dat er voldaan moet worden aan paragraaf 5.2.2 (voorafgaand onderzoek) van het Besluit activiteiten leefomgeving hetgeen inhoudt dat er inzicht moet zijn in de bodemkwaliteit (minimaal historisch onderzoek) en dat bij overschrijding van de toelaatbare bodemkwaliteit (=interventiewaarde binnen de bruidsschat) sanerende maatregelen getroffen moeten worden.

Vergunningplicht voor bodemgevoelig gebouw kan in het definitieve omgevingsplan omgevormd worden naar meldingsplicht

Binnen de voorwaarden uit de instructieregels uit het Bkl is een gemeente vrij om de (ruimtelijke) vergunningplicht uit de bruidsschat aan te passen.

Indien de gemeente vastlegt dat in een aantal situaties geen vergunning nodig is voor het bouwen van een bodemgevoelig gebouw op een bodemgevoelige locatie betekent dit echter niet dat er geen bodemtoets meer moet plaatsvinden!

Als een gemeente ervoor kiest om voor een bodemgevoelig gebouw in bepaalde situaties geen (ruimtelijke) vergunningplicht voor te schrijven, geeft artikel 5.89l van het Bkl aan dat de gemeente in plaats daarvan een meldingsplicht moet opnemen met daarin tevens een onderzoeksplicht en een verplichting om een sanerende of beschermende maatregel te nemen als blijkt dat de waarde voor de toelaatbare bodemkwaliteit uit het omgevingsplan wordt overschreden.

Conclusie

Bij het realiseren van kleinschalige bouwwerken die altijd vergunningvrij zijn en bij het realiseren van een bodemgevoelig gebouw in een “aangewezen gebied waar een overschrijding van de toegelaten bodemkwaliteit niet aannemelijk is (zie H. 3)” hoeft geen bodemtoets plaats te vinden.

Bij alle andere binnenplanse omgevingsplanactiviteiten “bouwen van een bodemgevoelig gebouw op een bodemgevoelige locatie” moet altijd een bodemtoets plaatsvinden. Dat geldt ook als in het definitieve omgevingsplan (voor een aantal situaties) de vergunningplicht vervangen wordt door een meldingsplicht.

4.2 Buitenplanse omgevingsplanactiviteit bodemgevoelig gebouw

Wat is het?

Een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is een activiteit die niet voldoet aan de regels van het omgevingsplan en die niet vergunningvrij voor het bouwen is (2.15.f Bbl). Er zijn twee varianten:

1. Een activiteit waarvoor het omgevingsplan bepaalt dat een vergunning nodig is, maar het volgens de beoordelingsregels niet mogelijk is de vergunning te verlenen.
2. Een activiteit is in strijd met het omgevingsplan.

Voor nadere toelichting wordt verwezen naar: <https://iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/omgevingsplanactiviteit/dit-houdt-de-omgevingsplanactiviteit-in/>

Welke algemene toetscriteria gelden voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit?

Naast de algemene eis dat een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit alleen verleend kan worden met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 8.0a, lid 2, Bkl) geldt op grond van artikelen 8.0b van het Bkl dat voldaan moet worden aan de eisen uit hoofdstuk 5 van het Bkl. Dit hoofdstuk bevat de eisen voor het bouwen van een bodemgevoelig gebouw op een bodemgevoelige locatie. Via deze weg is er dus ook bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten een bodemtoets aan de orde bij het bouwen van een bodemgevoelig gebouw op een bodemgevoelige locatie.

Dit betekent dus in dat de buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor wat betreft de bodemtoets in wezen niet verschilt van de binnenplanse.

Ad. 1 volgens beoordelingsregels is het niet mogelijk om de vergunning te verlenen

Vanuit bodem bekeken heeft deze situatie dan betrekking op een bodemgevoelig gebouw waarbij niet voldaan wordt aan de toelaatbare bodemkwaliteit (=interventiewaarde binnen de bruidsschat) maar waarbij de initiatiefnemer én het bevoegd gezag (de gemeente) gemotiveerd aangeven dat een sanering niet nodig is dan wel dat een andere aanpak dan de standaardaanpak toegelaten is.

Dat doet zich bijvoorbeeld voor bij een geringe overschrijding van de interventiewaarde voor zink in de binnenstad van Maastricht waarvan gevonden kan worden dat saneren niet zinvol is (bijvoorbeeld o.b.v. een doelmatigheidstoets).

Dit kan zich ook voordoen indien omgevingsplan een leeflaag van 1 meter dikte voorschrijft maar de initiatiefnemer kan motiveren dat een leeflaag van 0,5 meter voldoende is.

In dat geval houdt dat in dat de vergunning verleend kan worden mits er een maatwerkvoorschrift wordt gemaakt waarin een slechtere bodemkwaliteit wordt toegelaten en er (dus) geen noodzaak is om de bodem te saneren.

Ten aanzien van de mogelijkheid voor maatwerk wordt opgemerkt dat een bodemkwaliteit slechter dan het MTR behorende bij het gebruik nooit mogelijk gemaakt kan worden.

Ad. 2 een andere activiteit strijdig met het omgevingsplan

Een voorbeeld hiervan is: het verlenen van een omgevingsvergunning voor de bouw van een woning op een plek waaraan een agrarische functie is toegedeeld. De regels in het omgevingsplan staan wonen niet toe.

Voor deze situatie geldt dat er – via art. 8.0b van het BKL een bodemtoets (onderzoek + toets aan toelaatbare bodemkwaliteit) nodig is indien er sprake is van de bouw van een bodemgevoelig gebouw.

Conclusie

Bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit “bouwen van een bodemgevoelig gebouw op een bodemgevoelige locatie” moet dus altijd een bodemtoets plaatsvinden.

In tegenstelling tot de binnenplanse omgevingsplanactiviteit geldt hier altijd een vergunningplicht. Deze kan niet vervangen worden door een meldingsplicht.

5 Gebouwen die niet voldoen aan de definitie bodemgevoelig

5.1 Algemeen

Vanuit de Omgevingswet is (buiten aangewezen gebieden, zie Hoofdstuk 3) een bodemtoets altijd nodig bij een bodemgevoelig gebouw op een bodemgevoelige locatie.

Voor gebouwen die niet aan de definitie van bodemgevoelig gebouw voldoen is (binnen de bruidsschat, het tijdelijk deel van het omgevingsplan) een bodemtoets niet nodig. Een aantal voorbeelden zijn:

- het realiseren van een aanbouw kleiner dan 50 m².
- Het inpandig verbouwen van een garagebedrijf tot een woning. Omdat hier geen sprake is van een nieuw gebouw wordt dit niet beschouwd als een bodemgevoelig gebouw.
- Het realiseren van een opslaghal waar mensen niet structureel langer dan 2 uur verblijven.

Bij het eerste voorbeeld zal er in de regel sprake zijn van een activiteit die past binnen het omgevingsplan (=bestemmingsplan), bij het tweede en derde voorbeeld is er sprake van een functiewijziging die (wellicht) niet past binnen het omgevingsplan.

Het derde voorbeeld betreft een situatie waarbij er in het huidige beleid vanuit de bouwvergunning ook geen eisen worden gesteld aan de bodemkwaliteit. Daarom wordt hier verder niet op ingegaan. Navolgend worden de eerste twee voorbeeld besproken.

5.2 Realiseren van een gebouw dat niet aan de definitie van bodemgevoelig gebouw voldoet, zonder wijziging van functie (passend binnen omgevingsplan)

Achtergrond/toelichting

Een gemeente kan in het omgevingsplan aanvullende eisen opnemen voor het realiseren van gebouwen. Hierbij geldt wel dat deze mogelijkheid er alleen is voor strengere eisen; zo kan de grens van 50 m² voor een aanbouw niet opgerekt worden naar (bijvoorbeeld) 80 m² maar kan deze wel strenger worden gemaakt naar (pakweg) 25 m².

In het omgevingsplan kan een vergunning- of meldingenstelsel worden opgenomen (vergelijkbaar met dat van het realiseren van een bodemgevoelig gebouw) voor aanbouwen vanaf (pakweg) 25 m².

Kanttekeningen

Het verlagen van de grens van 50 m² houdt een forse verstrenging in van de bodemtoets ten opzichte van de huidige situatie. Immers, door extra eisen te stellen zal de bodem niet alleen in het gebied van de aanbouw < 50 m² beoordeeld moeten worden maar ook van het gedeelte van het perceel daaromheen (de tuin) zal de bodemkwaliteit moeten worden beoordeeld.

Dat is duidelijk strenger dan binnen het huidige kader waar alleen het bouwblok beoordeeld moet worden (want het voornemen past binnen het omgevingsplan (=bestemmingsplan)).

Daarom, vooraleer invulling te geven hieraan moet in beeld gebracht worden wat de gemeente hiermee wil bereiken (is verdere verbetering van de bodem wel nodig indien er toch geen sprake is van onaanvaardbare risico's) en wat de consequenties hiervan zijn voor de burger.

Advies

Geadviseerd wordt om geen aanvullende eisen te stellen m.b.t. de definitie van bodemgevoelig gebouw en dus de grens van 50 m² niet aan te passen.

5.3 Realiseren van een gebouw dat niet aan de definitie van bodemgevoelig gebouw voldoet met wijziging van functie (niet passend binnen omgevingsplan)

Indien een gebouw dat niet voldoet aan de definitie van een bodemgevoelig gebouw alleen kan gerealiseerd worden na wijziging van de functie ligt het voor de hand om de bodemkwaliteit te beoordelen vanuit de aanpassing van de functie. Die loopt namelijk altijd voorop/gelijktijdig aan de activiteit bouwen

Hierop wordt in een separate notitie ingegaan.