



gemeente **Roermond**

## Memo

Aan	Werkgroep 1.4 bodembeleid
Van	René Ottenheim
Datum	28 december 2021
Betreft	Evaluatie meersporenbeleid, notitie E1

---

### **Inleiding**

In relatief grote delen van Limburg is de bodem verontreinigd. Meestal betreft het slechts een lichte tot matige verontreiniging maar in een aantal gebieden is sprake van een ernstige verontreiniging. De oorzaken van deze verontreiniging zijn divers: langdurige opeenstapeling van menselijke activiteiten, beïnvloeding van de bodemkwaliteit na overstroming van beken en rivieren, toepassing van bodemvreemde materialen (bijvoorbeeld zinkassen of restproducten van de mijnbouwindustrie) en/of ook atmosferische depositie van diverse industriële activiteiten. Omdat er vaak geen duidelijke bron is aan te wijzen en omdat deze verontreiniging zich veelal over grote gebieden uitstrekt, spreken we in bodemtermen van een grootschalige diffuse verontreiniging.

### ***...leidt tot stagnatie***

Door deze omvangrijke diffuse bodemverontreiniging werden halverwege de jaren 90 van de vorige eeuw ruimtelijke ontwikkelingen vertraagd of zelfs belemmerd. Het was niet eens de bodemkwaliteit die tot vertraging leidde maar onduidelijkheden/inconsequenties in de regelgeving ten aanzien van die (vaak lichte) verontreinigingen. Er bestond een noodzaak tot beleid hieromtrent.

### ***Actief Bodembeheer Limburg ontwikkeld om hiervoor oplossing te bieden***

Om een oplossing te vinden voor de problematiek die voortvloeide uit de diffuse verontreiniging in stedelijke gebieden heeft een aantal gemeenten het initiatief genomen om, samen met de provincie Limburg, in 1996-1997 een gebiedsgerichte aanpak van de diffuse verontreiniging te ontwikkelen. Dit heeft geresulteerd in het provinciale beleid Actief Bodembeheer Limburg (ABL), dat in februari 1998 is vastgesteld.

De basis van ABL is dat de diffuse verontreiniging niet verwijderd hoeft te worden, maar dat binnen ieder diffuus verontreinigd gebied oplossingen gezocht kunnen worden om binnen dat gebied op een efficiënte en eenduidige manier met de diffuse verontreiniging om te gaan om zo onnodige stagnatie bij initiatieven te voorkomen.

### **1998-heden**

Het beleid voorzag bij het ontstaan in 1998 in een duidelijke behoefte en is ook nu anno 2021 nog steeds vigerend. Het beleid is in de loop der jaren der jaren meerdere malen aangepast maar de volgende grondopvatting is echter altijd leidend gebleven:

*Onze opvatting over de kwaliteit bodem die we geschikt vinden voor een bepaald gebruik wordt niet anders doordat er een ander wettelijk regime geldt.*

*Het maakt immers niet uit of we de vereiste bodemkwaliteit voor een woning met tuin bereiken via:*

- een sanering (omdat er verontreiniging aanwezig is tot boven de Interventiewaarde)*
- via het aanvoeren van grond (omdat het terrein te laag ligt)*
- via een bestemmingsplanherziening (omdat het tot nu toe een bestemming agrarische doeleinden of bedrijfsdoeleinden had)*
- of bij het verlenen van een bouwvergunning.*

Doordat het beleid harmonisatie betracht van deze 4 sporen spreken we ook wel van meersporenbeleid of 4-sporenbeleid.

### **Omgevingswet en vervolg**

Met de invoering van de Omgevingswet is het omgevingsrecht herzien en is onder andere gekozen voor het subsidiariteitsbeginsel (decentraal, tenzij). Dit betekent dat de taken en de bevoegdheden voor de algemene zorg voor de fysieke leefomgeving worden uitgevoerd door gemeenten.

Ten aanzien van de bodem is met de Omgevingswet een stelselherziening doorgevoerd die:

- een gebiedsaanpak mogelijk maakt;
- de regels met betrekking tot activiteiten bundelt in één document/instrument, het Omgevingsplan;
- gemeenten meer bestuurlijke afwegingsruimte biedt;
- de besluitvorming over ruimtelijke ontwikkelingen verbetert en versnelt onder meer door het verminderen van het aantal bodemonderzoeken en het zoveel mogelijk inzetten van algemene regels in plaats van beschikkingen.

Door deze stelselherziening zal het huidig gevoerde meersporenbeleid geanalyseerd dienen te worden. Immers, de gedeelten in de huidige gemeentelijke nota's bodembeheer die gaan over bouwen en bestemmen zullen vervallen (de bodemkwaliteitskaart en het specifiek beleid blijft wel bestaan). Ook zal het meersporenbeleid uit het ABL bij de ingangsdatum van de Ow vervallen.

Deze memo gaat vervolgens in op de ontwikkeling van het meersporenbeleid vanaf 1998 en geeft een doorkijk naar de Omgevingswet, om te bezien of deze gedachte gehandhaafd kan/moet worden onder de Omgevingswet.

### Analyse Meersporenbeleid

Het beleid heeft zich in belangrijke mate toegespitst op wonen met tuin. In onderstaande tabellen is dat ook het uitgangspunt. Er zijn in meer dan 20 jaar tijd dermate veel veranderingen geweest en dermate uitlopende situaties (wel/geen bodemkwaliteitskaart/diffuse verontreiniging/etc) dat onderstaand in hoofdlijnen is weergegeven. En voor de duidelijkheid richt dit overzicht zich ook uitsluitend op dynamische situaties; het meersporenbeleid richt zich immers niet op statische situaties.

**In onderstaande tabellen zijn de toetsings- en terugsaneerwaarden opgenomen bij een functie Wonen met tuin in de bebouwde kom van een “gemiddelde” Limburgse gemeente. Hierbij is aangenomen dat er in 2000 nog geen bodemkwaliteitskaart was. Niet elk vakje kan zwart/wit met een ja of nee ingevuld worden maar dat beïnvloedt niet de grote lijn om de doorontwikkeling van het meersporenbeleid in kaart te krijgen.**

#### **2000**

<b>Aanleiding</b>	<b>Toetsing</b>	<b>Terugsaneerwaarde</b>	<b>Evaluatie beleid</b>
Bestemming	BGW1 (sinds 2004 incl doelmatigheidstoets)	BGW1	In 1998 is gestart met ABL. In 2000 kwam het document “Van trechter naar zeef” als basis voor het meersporenbeleid. Getoetst werd aan 2,0 mg/kg d.s. voor PAK (lokaal zelfs 1,0). Het beleid bleek te streng. In 2001 is gekozen om gebruik te maken van de oude regionale referentiewaarden. Voor PAK ging bijvoorbeeld 3,5 mg/kg d.s. gelden en zink/cadmium sloot beter aan bij gehalten zoals die voorkwamen in Limburg. In 2004 werd de doelmatigheidstoets geïntroduceerd waarbij lichte overschrijdingen minder vaak gesaneerd hoefden te worden. Uitgangspunt was dat de normen voor toetsing, actie-/terugsaneerwaarde en grondverzet zoveel mogelijk bij elkaar aansloten.
Bouw	Humaan risico hoewel BGW1 ook gebruikt werd	BGW1	
Saneren	Geval	BGW1	
Grondverzet	Streefwaarde	N.v.t.	

#### **2006**

<b>Aanleiding</b>	<b>Toetsing</b>	<b>Terugsaneerwaarde</b>	<b>Evaluatie beleid</b>
Bestemming	Cagr/BGW1 inclusief doelmatigheidstoets	Cagr (of BGW1)	In 2006 is het meersporenbeleid geactualiseerd. De bodemkwaliteitskaarten kregen een meer prominente rol. De Cagr is de waarde volgend uit de BKK of anders de BGW1. Dit beleid is in grote lijnen in stand gebleven tot 2008 en geactualiseerd in 2009. Uitgangspunt was nog immer dat de normen voor toetsing, actie-/terugsaneerwaarde en grondverzet zoveel mogelijk bij elkaar aansloten.
Bouw	Humaan risico	Cagr (of BGW1)	
Saneren	Geval/ARN	Cagr (of BGW1)	

Grondverzet	Cagr	N.v.t.	
-------------	------	--------	--

## 2009

Aanleiding	Toetsing	Terugsaneerwaarde	Evaluatie beleid
Bestemming	Ernstig geval	Bodemfunctieklasse	Door invoering Bbk, BUS en aanpassing van de Circulaire bodemsanering diende het meersporenbeleid aangepast te worden. Beleidsvrijheid bij grondverzet en BUS is namelijk erg beperkt en saneren van lichte verontreinigingen was niet meer gerechtvaardigd. Het originele uitgangspunt om gelijke normen bij de 4 sporen te hanteren, bleek niet meer mogelijk. Het meersporenbeleid is waar mogelijk in stand gehouden en gecontinueerd. Beleidsvrijheid zit met name bij het onderdeel bestemmingswijziging. Verder gebruiken we landelijk beleid. De originele doelstelling van het meersporenbeleid is beperkt overeind gebleven.
Bouw	Humaan risico/ernstig geval *	Bodemfunctieklasse	
Saneren/graven	Ernstig geval	N.v.t.	
Grondverzet	Aw/Wonen	N.v.t.	

- Vanuit de Woningwet is bepaald dat getoetst dient te worden op humane risico's en dit is formeel juridisch bindend. Vanuit het meersporenbeleid is bepaald dat in dit spoor (ook) getoetst dient te worden aan een geval van ernstige bodemverontreiniging (Bodembeleidskader Provincie Limburg).

## 2009-2021

Enkele ontwikkelingen/constateringen:

- *BUS-saneringen hebben een enorme vlucht genomen. Volledig afperken en volledig saneren komt steeds minder voor.*
- *Bij niet-dynamische locaties zijn we gewend geraakt aan steeds hogere actiewaarden.*
- *De rol van de provincie ten aanzien van ruimtelijke orderingsprocedures is veranderd.*
- *Sinds 2009 is het meersporenbeleid niet/nauwelijks meer geëvalueerd.*
- *Inmiddels hanteren niet alle gemeenten het meersporenbeleid meer op dezelfde manier ten aanzien van bestemmingsplannen.*

**2022 Bruidsschat Ow**

Aanleiding	Toetsing	Terugsaneerwaarde	Evaluatie beleid
Bestemming/saneren	Bodemgevoelig gebouw op een bodemgevoelige locatie > 25 m <sup>3</sup> l op perceel	Bodemfunctieklasse	De regels uit de bruidsschat zijn redelijk standaard en kennen een 1 toetscriterium voor de verschillende sporen en 1 terugsaneer-/hergebruikswaarde. De gemeenten hebben de bevoegdheid om strengere danwel soepeler eisen te stellen.
Bouw/saneren	Bodemgevoelig gebouw op een bodemgevoelige locatie > 25 m <sup>3</sup> > l op perceel	Bodemfunctieklasse	
Graven > l	Graven > 25 m <sup>3</sup> (ook bij 1 m <sup>3</sup> > l inc 24,5 m <sup>3</sup> < l geldt deze MBA)	N.v.t.	
Grondverzet	Aw/Wonen	N.v.t	

**Overall beschouwing**

Het Actief bodembeheer Limburg inclusief het meersporenbeleid is al meer dan 2 decennia het leidend kader bij de aanpak van en omgang met (diffuse) bodemverontreiniging. Het meersporenbeleid is meermaals aangepast. Doordat landelijk beleid in de loop der jaren steeds meer leidend is geworden, richt het meersporenbeleid zich thans met name op bestemmingswijzigingen en delen van het saneringsbeleid. Te meer omdat binnen het spoor bouwen hiervoor formeel juridisch geen grondslag voor is. De originele samenhang tussen de sporen is hierbij steeds geringer geworden.

Uit de eerste analyse van de bruidsschat van de Ow blijkt dat de gedachte erachter (verrassend) veel lijkt op het gedachtegoed van het Limburgse meersporenbeleid. Het spoor bouwen, bestemming en saneren zijn in feite voor het bouwen van een bodemgevoelig gebouw op een bodemgevoelige locatie samengevoegd. Daarnaast verschilt “saneren” van de bodem met het “graven” in ernstig verontreinigde bodem, zoals dit onder het huidige bodembeleid van toepassing is. Hierbij wordt onderscheid gemaakt waarbij de bodem geschikt moet worden gemaakt voor het (toekomstige) gebruik of het wegnemen van onaanvaardbare risico's (lees saneren) of grondverzet waarbij geen kwaliteitsverbetering voor de bodem wordt beoogd (lees graven). Daarnaast biedt de Omgevingswet de ruimte om strengere dan wel soepelere eisen te stellen, waardoor de diffuse bodemkwaliteit geen knelpunt vormt bij maatschappelijke opgaven.

#### Kanttekening

Omdat de bruidsschat alleen maar toeziet op een bodemgevoelig gebouw op een bodemgevoelige locatie kunnen er situaties ontstaan die ongewenst zijn omdat de mogelijkheid op toetsing hiervoor ontbreekt.

Hierbij kun je denken aan bestemmings/functiewijzigingen naar een gevoeliger/ander gebruik, zonder dat sprake is van een **nieuw te bouwen** bodemgevoelig gebouw op een bodemgevoelige locatie.

Dit zal indien noodzakelijk verder uitgewerkt dienen te worden in het kader van de Omgevingswet.

#### Eindconclusie

Het Actief bodembeheer Limburg inclusief het meersporenbeleid heeft meer dan 2 decennia gezorgd voor harmonisering van het bodembeleid en zorgde ervoor dat initiatieven uit de samenleving soepel én verantwoord doorgang konden vinden. Uit een eerste analyse lijkt de bruidsschat van de Omgevingswet hetzelfde te kunnen doen voor het bouwen van een bodemgevoelig gebouw op een bodemgevoelige locatie. Ook zijn de verschillende sporen op elkaar afgestemd zoals we dat kennen uit het meersporenbeleid én worden er geen vertragingen/belemmeringen verwacht door de aanwezigheid van lichte diffuse verontreiniging in Limburg. Opstellen van een nieuw, geheel meersporenbeleid is niet noodzakelijk. Verdere uitwerking voor bestemmings-/functiewijzigingen naar een gevoeliger gebruik wordt wél aanbevolen.