

Bodemgevoelig gebouw op een bodemgevoelige locatie

1 Achtergronden

Aanleiding

Voor het bouwen van een bodemgevoelig gebouw op een bodemgevoelige locatie (verder ook wel omschreven als bouwen) geeft de Omgevingswet in het vergunningenspoor (dwingende) algemene regels voor een bodemtoets en voor het treffen van sanerende maatregelen indien de bodemkwaliteit niet voldoet aan de gestelde eisen. Zie notitie “bodemtoets bij ruimtelijke ontwikkelingen”.

In voorliggende notitie “bodemgevoelig gebouw op bodemgevoelige locatie” wordt nader ingegaan op de vraag of deze algemene regels altijd voldoende invulling geven aan het bereiken van een adequate bodemkwaliteit op het gehele perceel. Tevens wordt ingegaan op de mogelijkheden die de Ow biedt om hierover een specifieke maatwerk-invulling aan te geven.

Onderzoeksvragen

In dat kader gaat voorliggende notitie in op:

- Wat stelt de Omgevingswet t.a.v. het bouwen van een bodemgevoelig gebouw op een bodemgevoelige locatie. Vanuit dit wettelijk kader wordt dan de verdere analyse gemaakt.
- Welke knelpunten kunnen zich voordoen bij de algemene aanpak uit de Ow?
- Welke mogelijkheden biedt de Ow om maatwerk-invulling te geven inzake het bouwen van een bodemgevoelig gebouw op een bodemgevoelige locatie?
- Beleidsmatige toets/aanbeveling.

2 Beschrijving van het wettelijk kader van de Ow

2.1 Definitie bodemgevoelig gebouw

De definitie van een bodemgevoelig gebouw is vastgelegd in het Bkl (Besluit kwaliteit leefomgeving):

Artikel 5.89g (toepassingsbereik)

1. Deze subparagraaf is van toepassing op een bodemgevoelig gebouw, zijnde:

- a: een gebouw of een gedeelte van een gebouw dat de bodem raakt, voor zover aannemelijk is dat personen meer dan twee uur per dag aaneengesloten aanwezig zullen zijn;
- b: een woonschip of woonwagen.

2. Een bijbehorend bouwwerk als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving van ten hoogste 50 m² wordt niet beschouwd als een bodemgevoelig gebouw.

Een bijbehorend bouwwerk is in het Besluit bouwwerken gedefinieerd als:

- *bijbehorend bouwwerk: uitbreiding van een hoofdgebouw of functioneel met een zich op hetzelfde perceel bevindend hoofdgebouw verbonden, daar al dan niet tegen aangebouwd gebouw, of ander bouwwerk, met een dak;*

Vrij vertaald betekent dit: alle nieuwe gebouwen waar mensen structureel kunnen verblijven zijn bodemgevoelige gebouwen. Bijbehorende bouwwerken zijn pas vanaf een oppervlakte van 50 m² aangemerkt als bodemgevoelig.

2.2 Definitie bodemgevoelige locatie

Algemeen

De definitie van een bodemgevoelige locatie is vastgelegd in het Bkl.

Artikel 5.89h (definitie bodemgevoelige locatie)

Als bodemgevoelige locaties worden in ieder geval beschouwd:

- a. de locatie waarop een bodemgevoelig gebouw is toegelaten op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit;*
- b. een onmiddellijk aan een gebouw als bedoeld onder a grenzende aaneengesloten tuin of een daaraan grenzend aaneengesloten terrein; of*
- c. een onmiddellijk aan een op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit toegelaten woonschip of woonwagen grenzende tuin of grenzend terrein.*

Toelichting afbakening bodemgevoelige locatie

In de artikelgewijze toelichting bij het aanvullingsbesluit bodem wordt, voor de afbakening van de bodemgevoelige locatie, gesteld dat hierbij is aangesloten bij de voormalige regels over het tegengaan van bouwen op verontreinigde grond in de Woningwet.

IPLO geeft als antwoord op vraag 22 01 1053, gesteld door Venlo) dat het onderzoek zich moet richten op het omliggende terrein wat een relatie heeft met het gebruik van het bodemgevoelig gebouw.

Als richtlijn bij het afbakenen van de bodemgevoelige locatie kan als volgt gewerkt worden: voor de afbakening van de bodemgevoelige locatie moet gekeken worden naar dat gedeelte van het perceel waar blootstelling aan de verontreiniging zich daadwerkelijk kan voordoen bij het gangbare gebruik van de locatie. Enkele voorbeelden zijn:

- Een aanbouw bij een woning: het contact kan plaatsvinden met de gehele tuin, dus die moet betrokken worden in de beoordeling. De bestrating onder de oprit hoeft echter niet te worden beschouwd, daarvan kan redelijkerwijs van worden uitgesloten dat er contactmogelijkheden zijn met de onderliggende bodem.
- Een aanbouw bij een kantoorpand: ter plaatse van de parkeerplaats kan geen blootstelling plaatsvinden dus dat hoeft niet in de beoordeling te worden betrokken.
- Splitsen van een groot perceel (landhuis) zodat een tweede woning gebouwd kan worden: het gehele perceel waar de nieuwe woning op gerealiseerd wordt moet beschouwd worden, natuurlijk behoudens eventuele verhardingen die aanwezig zijn en blijven.

2.3 Relevant voor de beleidsmatige vraag wat kunnen we regelen?

Uit de definities van § 5.1.4.5.1 van het Bkl blijkt dat een aantal aspecten relevant is voor de beleidsmatige vraag wat we kunnen regelen:

- Belangrijk in de definitie van bodemgevoelige locatie is de term “in ieder geval”. Deze toevoeging heeft een aantal implicaties:
 - De lokale bevoegde gezagen kunnen de begrenzing van bodemgevoelige locatie niet versmallen; een tuin bij een woning is (net zoals een groenstrook bij een kantoor) altijd onderdeel van de bodemgevoelige locatie.
 - De definitie kan wél breder getrokken worden. Een lokaal bevoegd gezag kan er voor kiezen om de afbakening van de bodemgevoelige locatie ruimer te definiëren dan het Bkl. Denk bijvoorbeeld aan een kinderspeelplaats, moestuin of regenwaterbuffer.
- De definitie van bodemgevoelig gebouw kan niet aangepast worden.

2.4 Welke eisen stelt de Ow m.b.t. het bouwen van een bodemgevoelig gebouw op een bodemgevoelige locatie?

Algemeen

De eisen die het Bkl in § 5.1.4.5.1 stelt t.a.v. het bouwen van een bodemgevoelig gebouw op een bodemgevoelige locatie (afgekort tot bouwen) zijn navolgend samengevat:

- In het omgevingsplan moet de toelaatbare bodemkwaliteit voor het bouwen worden vastgelegd (5.89 i). Binnen de bruidsschat (tijdelijk omgevingsplan) is deze waarde de interventiewaarde bodemkwaliteit (deze wordt dan in meer dan 25 m³ overschreden).
- Een hogere of lagere waarde kan worden vastgesteld in een omgevingsplan (5.89j.2). Deze waarde kan echter niet hoger zijn dan het MTR_{humaa}n.
- Bij overschrijding van de toelaatbare bodemkwaliteit moeten sanerende of beschermende maatregelen worden getroffen (5.89k). Een vergunning wordt dan pas verleend indien het aannemelijk is dat de sanerende maatregelen worden getroffen (5.89ka). Het gebouw kan pas in gebruik genomen worden nadat sanerende maatregel zijn getroffen (5.89m).
- In het kader van een vergunningaanvraag (of een melding indien gemeente dat zo in het omgevingsplan heeft vastgelegd, zie notitie nadere uitwerking bodemtoets bij bouwen) wordt informatie over de bodemkwaliteit aangereikt conform § 5.2.2 van het Bal tenzij het gaat om een locatie die is aangewezen in een omgevingsplan waar een overschrijding van de toelaatbare bodemkwaliteit (als bedoeld in 5.89i) redelijkerwijs is uit te sluiten.
 - Lokale overheden kunnen dus gebieden aanwijzen waar geen onderzoek nodig is t.b.v. het bouwen. Indien dit niet gebeurt moet altijd een onderzoek cf. § 5.2.2 van het BAL gedaan worden (historisch onderzoek, eventueel gevolgd door analytisch onderzoek).

Relevant voor de beleidsmatige vraag wat kunnen we regelen?

Uit de eisen van § 5.1.4.5.1 van het Bkl blijkt dat een aantal aspecten relevant is voor de beleidsmatige vraag wat we kunnen regelen:

- Een hogere of lagere waarde dan de interventiewaarde bodemkwaliteit kan als toelaatbare bodemkwaliteit worden vastgesteld in een omgevingsplan. Het MTR geldt hierbij echter als een bovengrens.
- Lokale overheden kunnen in een omgevingsplan gebieden aanwijzen waar een overschrijding van de toelaatbare bodemkwaliteit redelijkerwijs is uit te sluiten en waar daarom geen onderzoek nodig is t.b.v. het bouwen.

3 Welke knelpunten kunnen zich voordoen bij de algemene aanpak uit de Ow?

3.1 Toelaatbare bodemkwaliteit in sterk diffuus verontreinigde gebieden

In delen van Maastricht en Eijsden (ook elders?) is de bodem van oudsher sterk diffuus verontreinigd. Het hanteren van de interventiewaarde als toelaatbare bodemkwaliteit kan daar leiden tot een ongewenste stagnatie.

Omdat binnen de Ow naar de gehele bodemgevoelige locatie (en niet alleen naar het bouwblok) gekeken moet worden zal het aantal “te saneren situaties” in deze gebieden naar verwachting toenemen ten opzichte van de huidige werkwijze. Momenteel moet bij het realiseren van een bouwwerk waarbij geen wijziging van een bestemmingsplan nodig is immers alleen naar het bouwblok gekeken worden en niet naar de tuin.

Het Bkl biedt de mogelijkheid om, voor de toelaatbare bodemkwaliteit, hogere waarden dan de interventiewaarde vast te stellen in een Omgevingsplan. Deze waarde kan per gebied en per gebruiksfunctie verschillen.

3.2 Toelaatbare bodemkwaliteit lager dan de interventiewaarde

Een aantal gemeenten hanteren als beleidsuitgangspunt dat op een locatie waar de functie wonen gerealiseerd wordt ook de bodemkwaliteit wonen gerealiseerd moet worden.

Het Bkl biedt ruimte om een toelaatbare bodemkwaliteit lager dan de interventiewaarde vast te leggen in een omgevingsplan.

Dat betekent dat deze wens in het omgevingsplan geoperationaliseerd kan worden bij de activiteit bouwen van een bodemgevoelig gebouw op een bodemgevoelige locatie.

3.3 Toelaatbare bodemkwaliteit in relatie tot de kritische functies zoals tuinen waar kinderen spelen (looddiscussie) en woningen met moestuinen

Algemeen

Binnen de Ow kan bij bouwen van een bodemgevoelig gebouw op een bodemgevoelige locatie een toelaatbare bodemkwaliteit worden vastgesteld die recht doet aan de specifieke gebruikseisen voor specifieke functies.

Zo kunnen voor de stof lood specifieke eisen worden vastgelegd voor het bouwen van een woning waar (redelijkerwijs) kinderen spelen. Voor een fabriekshal hoeven deze specifieke eisen dan niet te gelden.

Met deze aanpak kan dat recht gedaan worden aan het advies van de GGD; de advieswaarden voor lood zijn ruim beneden de interventiewaarde bepaald.

Hetzelfde geldt voor locaties waar redelijkerwijs een moestuin gerealiseerd kan worden (hiervoor is een relatief grote oppervlakte nodig en die is er vaak niet).

Kanttekeningen

Een gemeente kan bij het bepalen van de waarde toelaatbare kwaliteit van de bodem (die per gebied of per gebruiksfunctie mag verschillen) de GGD-advieswaarden betrekken. Daarbij dient er wel rekening te worden gehouden dat de GGD-advieswaarden feitelijke ALARA gerelateerde waarden betreffen. Dat is een andere invalshoek als de interventiewaarde bodemkwaliteit (die door de bruidsschat als “standaard” toelaatbare kwaliteit wordt gehanteerd) of het MTR-humaan (wat de wettelijke bovengrens is).

Als een gemeente de GGD-advieswaarden wil hanteren bij gevoelige functies zal ze dit goed moeten motiveren en aangeven waarom voor lood de bodem vanuit een ander “perspectief” benaderd dan voor andere stoffen.

Daarnaast kan het vaststellen van lagere waarden worden beoordeeld als een ambitie van de gemeente. Omdat bij iedere overschrijding van de toelaatbare bodemkwaliteit sprake is van een saneringsnoodzaak zal dergelijke lage toelaatbare bodemkwaliteit ook tot meer saneringen leiden. Omdat deze lage waarde een gemeentelijk ambitieniveau invult zal dit ook inhouden dat de gemeente voor die sanering vaak (financieel) zelf aan de lat zal staan.

Tenslotte moet bij het stellen van een lagere toelaatbare bodemkwaliteit ook benadrukt worden dat deze alleen geldt voor nieuwe situaties. Voor bestaande situaties gelden deze eisen immers niet (tenzij de gemeente een programma opstart om alle woningen met tuin te beoordelen, iets wat hoogst onwaarschijnlijk is).

Dat maakt dat de feitelijke winst van een dergelijke strenge eis bij wonen met tuin en woningen met een moestuin zeer beperkt zal zijn.

Dit betekent dus dat een gemeente niet lichtzinnig moet omgaan met het stellen van strenge eisen voor woningen met tuin en moestuin.

3.4 Bouwen op een voormalige stortplaats

Vanuit het Bkl worden eisen gesteld over de bodemkwaliteit bij de bodemgevoelige locatie. Echter, als de “bodemgevoelige locatie” gepland is op een voormalige stortplaats dan gelden deze eisen niet voor handelingen met of in stortmateriaal. Immers, in het Aanvullingsbesluit bodem zijn uitsluitend activiteiten opgenomen die betrekking hebben op verontreinigde grond (waaronder graven of saneren), er is niets opgenomen met betrekking tot handelingen met of in stortmateriaal.

Om ontwikkelingen m.b.t bouwen op een voormalige stortplaats te faciliteren is het van belang dat ook regels worden gesteld aan grondverzet met bodemvreemd materiaal en dat het hergebruik van materialen wordt gereguleerd.

Dat kan middels maatwerkvoorschriften of maatwerkregels.

Vooruitlopend op het gemeentelijk Omgevingsplan moet gewerkt worden met maatwerkvoorschriften. Dit maatwerkvoorschrift is dan een aanvulling op een vergunning voor de gemelde activiteit die aanleiding is voor het graven in het stortmateriaal (bijvoorbeeld de omgevingsvergunning voor het bouwen of de mba graven in verontreinigde grond).

In het Omgevingsplan kan de gemeente er voor kiezen om maatwerkregels op te nemen voor het graven in een voormalige stortplaats. Omdat het graven in een voormalige stortplaats eerder incidenteel voorkomt en omdat de samenstelling van de stortplaats en daarmee de te stellen eisen sterk van locatie tot locatie zullen verschillen is het de vraag of het wenselijk/mogelijk is om dit allemaal vooraf in regels te vatten. Wellicht is het beter om te werken met maatwerkvoorschriften. Wel kan eventueel een beperkte set maatwerkregels geformuleerd worden (meldingsplicht en onderzoeksplicht bij het graven in een voormalige stortplaats) en die dan als basis te hanteren voor maatwerk.

Overigens kan de gemeente altijd handhaven op activiteiten op een voormalige stortplaats op basis van de zorgplicht

Zie ook (pagina 6 van) het document <https://www.samendediepte.nl/wp-content/uploads/2021/10/Informatieblad-voormalige-stortplaatsen.pdf> .

4 Beleidsmatige toets/aanbeveling

Algemeen

Voor de activiteit bouwen van een bodemgevoelig gebouw op een bodemgevoelige locatie voegt de Ow de bodemtoetsen uit het ruimtelijk spoor (die het gehele perceel beoordeelde) en de bodemtoets uit het bouwspoor (toets vindt plaats bij de feitelijke realisatie, dus bij de vergunning) samen. De huidige twee bodemtoetsen worden dus de facto geïntegreerd in één toets én verschoven naar een latere fase: de vergunningfase i.p.v. de planvormingsfase.

Hiermee vervalt dus in wezen de bodemtoets (die vaak wordt uitgevoerd ruim voorafgaand aan het feitelijk uitvoeren van de bouwactiviteit) in het ruimtelijke spoor zoals we nu kennen.

Lokale uitwerkingen t.b.v. maatwerk zijn mogelijk/nodig

- Binnen het tijdelijk deel van het omgevingsplan (de bruidsschat) geldt de interventiewaarde als toelaatbare kwaliteit voor de bodemgevoelige locatie. Indien gemeenten hier een andere keuze in willen maken (hogere waarde in vieze gebieden of lagere waarde in schone gebieden) dan kan een andere toelaatbare bodemkwaliteit worden vastgelegd in het omgevingsplan.
- Ook voor specifieke gebruiksvormen en stoffen (bijvoorbeeld lood in tuinen) kan in een omgevingsplan een toelaatbare bodemkwaliteit worden toegekend. Dergelijke waarden moeten wel gemotiveerd worden.
- De eis dat bij het bouwen altijd het gehele perceel bekeken moet worden (in plaats van de huidige werkwijze waarbij alleen het bouwblok beoordeeld moet worden) kan leiden tot een extra onderzoeksinspanning die als ongewenst en onnodig kostenverhogend beschouwd kan worden. Indien gewenst kan middels lokaal maatwerk de noodzaak voor dergelijk aanvullende onderzoek vermeden worden. Hiervoor biedt de Ow de volgende instrumenten:
 - Aanwijzen van gebieden waar het uitvoeren van een bodemonderzoek niet nodig is omdat het overschrijden van de toelaatbare kwaliteit van de bodem (interventiewaarde) daar redelijkerwijs niet wordt overschreden. Hiermee kunnen de administratieve lasten worden verminderd.
- Bij bouwen op een voormalige stortplaats is het graven in en hergebruik van het stortmateriaal niet geregeld in de Omgevingswet. Om hier toch regels te kunnen stellen kan bijvoorbeeld gewerkt worden met maatwerkvoorschriften of er kan in het Omgevingsplan een kader voor opgenomen worden.