



Zeeuws Platform Bodembeheer



Bouwen en bodemkwaliteit



Bouwen en bodemkwaliteit

Voorwoord

Voor u ligt de handreiking 'Bouwen en bodemkwaliteit'. Reden voor deze handreiking is de inwerkingtreding per 1 oktober 2010 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Stb. 2008, 496). Tevens zijn op deze datum het Besluit omgevingsrecht (Stb. 2010, 143) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Stcrt. 2010, 5162) van kracht geworden.

De wettelijke kaders voor de bodemonderzoekplicht bij bouwen waren tot 1 oktober 2010 opgenomen in de Woningwet en de Bouwverordening. Door de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen zijn verschuivingen in deze wettelijke kaders opgetreden. De consequenties van de veranderde regelgeving worden in deze handreiking nader beschreven

De handreiking maakt onderdeel uit van het Project:
"Bodem in de Wabo en niet-ernstige gevallen".

Initiatief: Zeeuws Platform Bodembeheer.
Besluit Kerngroep d.d.: 11 november 2010.

Deze handreiking is een geactualiseerde versie van de handreiking van oktober 2005 die door de Zeeuwse gemeenten boven de Westerschelde was opgesteld. De reden van die handreiking vormden de wijziging van de Woningwet in 2003 en de nieuwe besluiten bouwwerken en indieningsvereisten. De versie van 2005 was een aan de Zeeuwse situatie aangepaste variant op de handreiking van het Platform Bodembeheer Brabant.

Het Platform adviseert de gemeenten om deze handreiking vast te stellen, waarbij zoveel als mogelijk de inhoud integraal wordt overgenomen en daarbij dit besluit kenbaar te maken aan het Platform en de andere gemeenten.

Een opmerking voor wat betreft de geldigheid van bodemonderzoeksrapporten:
In Zeeuws-vlaanderen wordt een termijn van maximaal 10 jaar gehanteerd, de overige Zeeuwse gemeenten volgen meer de landelijke termijnen van maximaal 2 en 5 jaar.
Zie daarvoor paragraaf 4.3.

Het bevoegde gezag kan -- daar waar dit wettelijk gezien toelaatbaar is -- ten aller tijde afwijken van voorliggend document.

Voor de handreiking is zo veel mogelijk uitgegaan van de wet- en regelgeving zoals die in mei 2011 van kracht waren. Er zijn binnen onafzienbare tijd zowel is de bodem- als de bouwregelgeving wijzigingen te verwachten zijn. Het is verstandig om daarmee rekening te houden bij het gebruik van deze handreiking.

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	5
1.1	ACHTERGROND	5
1.2	LEESWIJZER	5
2	WETTELIJK KADER	6
2.1	INLEIDING.....	6
2.2	WABO EN BODEMONDERZOEK	6
2.3	BOUWVERORDENING.....	6
2.4	WET BODEMBESCHERMING	7
3	BODEMONDERZOEK: WANNEER WEL EN WANNEER NIET?	8
3.1	INLEIDING.....	8
3.2	BODEMONDERZOEKPLICHT BIJ AANVRAAG OMGEVINGSVERGUNNING VOOR BOUWACTIVITEIT	8
3.2.1	<i>Vergunningplichtige bouwwerken</i>	8
3.2.2	<i>Onderzoeksplicht vanuit Wet bodembescherming</i>	9
3.2.3	<i>Slopen bestaand bouwwerk voorafgaand aan nieuwbouw</i>	9
3.3	UITZONDERING: GEEN BODEMONDERZOEKPLICHT, GEEN BODEMTOETS.....	10
3.4	AFWIJKING: GEEN BODEMONDERZOEKPLICHT, WEL BODEMTOETS	11
4	EISEN BODEMONDERZOEK BIJ OMGEVINGSVERGUNNING VOOR BOUWACTIVITEIT	12
4.1	INLEIDING.....	12
4.2	ONDERZOEKSPROTOCOLLEN EN RICHTLIJNEN	12
4.3	GELDIGHEIDSDUUR VAN BODEMONDERZOEK	12
4.4	OMVANG VAN DE ONDERZOEKSLOCATIE	13
4.5	KWALITEITSBORGING	14
5	DE BODEMTOETS	15
5.1	INLEIDING.....	15
5.2	INTERPRETATIE VAN DE ONDERZOEKSRISICO'S.....	15
5.3	RELATIE ERNSTIGE BODEMVERONTREINIGING.....	16
5.4	RELATIE DIFFUSE BODEMVERONTREINIGING	17
6	INFORMATIE EN COMMUNICATIE	18
6.1	INLEIDING.....	18
6.2	INTERNE COMMUNICATIE	18
6.3	EXTERNE COMMUNICATIE.....	18
6.4	PROCEDURE AANVRAAG OMGEVINGSVERGUNNING VOOR BOUWACTIVITEIT.....	18
7	OVERIGE ONDERWERPEN	20
7.1	HANDHAVING EN CONTROLE	20
7.2	GEZONDHEIDSASPECTEN	20
7.3	ASBEST.....	21
7.4	GRONDVERZET EN –AFVOER	21
8	KNELPUNTEN	23
8.1	INLEIDING.....	23
8.2	REDELIJK VERMOEDEN VAN ERNSTIGE BODEMVERONTREINIGING.....	23
8.3	VERVALLEN VAN DE AANHOUDINGSPLICHT	23
8.4	UITGESTELDE AANLEVERING VERKENNEND BODEMONDERZOEK.....	24
8.5	NIET-ERNSTIG GEVAL VAN BODEMVERONTREINIGING.....	25
	REFERENTIES	26
	BIJLAGE 1: BESLISSHEMA VERBOD TOT BOUWEN OP VERONTREINIGDE BODEM	27
	BIJLAGE 2: PROCEDURESHEMA AANVRAAG OMGEVINGSVERGUNNING	28
	BIJLAGE 3: VERBLIJFSDUUR VAN MENSEN IN VEEHOUDERIJEN & OVERIGE AGRARISCHE BEDRIJVEN	29

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Het bevoegd gezag beoordeelt in het geval van bouwwerken waarvoor een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk is vereist en waarin voortdurend of nagenoeg voortdurend mensen zullen verblijven, of de bodemkwaliteit geschikt is voor het beoogde gebruik. Deze beoordeling noemt men de bodemtoets omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen. Een bodemtoets bestaat uit een intern ambtelijk advies op basis van een beoordeling van de resultaten van een bodemonderzoek, uitgevoerd op de toekomstige bouwlocatie. Gezien de hoofdregel uit artikel 2.4 van de Wabo zijn burgemeester en wethouders van de gemeente waar het project in hoofdzaak wordt uitgevoerd, meestal het bevoegd gezag. Ook kan het bevoegd gezag in bepaalde gevallen, die nader zijn aangewezen in hoofdstuk 3 van het Besluit omgevingsrecht (Bor), berusten bij gedeputeerde staten of een minister.

Het primaire doel van de bodemtoets is te voorkomen dat gebouwd wordt op verontreinigde bodem. Er bestaan twee redenen om bouwen op verontreinigde bodem tegen te gaan. De verontreiniging in de bodem kan nadelige gevolgen hebben voor de (gezondheid van de) gebruikers van het bouwwerk. Ook kan de aanwezigheid van bouwwerken toekomstige saneringen van verontreinigde bodems bemoeilijken.

1.2 Leeswijzer

In tabel 1 wordt een overzicht gegeven van de onderwerpen die in deze handreiking aan bod komen inclusief bijbehorende trefwoorden.

Tabel 1 Indeling en trefwoorden handreiking Bouwen en bodemkwaliteit

hoofdstuk	onderwerp	trefwoorden
1	Inleiding	
2	Wettelijk kader	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Besluit omgevingsrecht, Ministeriële regeling omgevingsrecht, Bouwverordening, Wet bodembescherming
3	Bodemonderzoek: wanneer wel en wanneer niet?	situaties waarvoor is een bodemtoets verplicht, de aard van de activiteit, de aard van de bodem, de aard van de bodemtoets, de aard van de bodemtoets, de aard van de bodemtoets
4	Eisen bodemonderzoek bij een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen	onderzoeksprotocollen, geldigheidsduur, omvang onderzoekslocatie, kwaliteitsborging
5	Bodemtoets	interpretatie resultaten, ernstige verontreiniging, diffuse verontreiniging
6	Informatie en communicatie	één-loketfunctie, interne en externe communicatie, procedure aanvraag omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen
7	Overige onderwerpen	handhaving en controle, asbest, gezondheidsaspecten, grondverzet en -afvoer
8	Knelpunten	redelijk vermoeden van ernstige bodemverontreiniging, vervallen van de aanhoudingsplicht, uitgestelde aanlevering verkennend bodemonderzoek, niet-ernstig geval van bodemverontreiniging

2 Wettelijk kader

2.1 Inleiding

De wet- en regelgeving die van toepassing is bij bouwen en bodemkwaliteit bestaat uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), het Besluit omgevingsrecht (Bor), de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor), de Modelbouwverordening (Mbv) en de Wet bodembescherming (Wbb).

2.2 Wabo en bodemonderzoek

Per 1 oktober 2010 is de Wabo in werking getreden en is het hoofdstuk uit de Woningwet dat betrekking heeft op bouwvergunningen komen te vervallen. Dit betekent dat met ingang van 1 oktober 2010 geen bouwvergunningen meer kunnen worden aangevraagd. Voor een groot aantal bouwvergunningplichtige bouwwerken is sinds de inwerkingtreding van de Wabo een omgevingsvergunning voor het bouwen vereist. Evenals onder de Woningwet bestaan er onder de Wabo naast vergunningplichtige ook vergunningvrije bouwwerken. Deze categorie is aanzienlijk uitgebreid. In artikel 2 en 3 van bijlage II bij het Bor is uitgewerkt welke bouwwerken vergunningvrij zijn.

Een andere belangrijke wijziging ten opzichte van de Woningwet is de aanpassing van de beslistermijnen. Ten behoeve van de voorbereiding van de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning maakt de Wabo een onderscheid tussen een reguliere en een uitgebreide voorbereidingsprocedure. In de meeste gevallen zal op de voorbereiding van een omgevingsvergunning de reguliere procedure van toepassing zijn. In het geval van de reguliere procedure dient op een aanvraag om een omgevingsvergunning binnen acht weken na de datum van ontvangst van de aanvraag te worden beslist. Dit is een fatale termijn, wat inhoudt dat bij overschrijding van deze termijn de vergunning van rechtswege is verleend. De uitgebreide voorbereidingsprocedure kent een – niet fatale – beslistermijn van zes maanden. Zowel bij de reguliere als de uitgebreide procedure kan de beslistermijn eenmaal met ten hoogste zes weken worden verlengd.

Voorheen waren voor de aanvraag om bouwvergunning uniforme indieningsvereisten opgenomen in het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning (Biab). Voor de aanvraag om een omgevingsvergunning gelden grotendeels dezelfde indieningsvereisten, welke sinds 1 oktober 2010 zijn vervat in de Mor. In beginsel dient op grond van artikel 2.4 van de Mor een onderzoeksrapport betreffende verontreiniging van de bodem direct bij de aanvraag om een omgevingsvergunning te worden verstrekt. Wel is in het derde lid van artikel 2,7 van de Mor de mogelijkheid opgenomen om in de vergunning te bepalen dat een dergelijk rapport binnen een termijn van drie weken voor de start van de uitvoering van de werkzaamheden wordt overgelegd.

De intentie van de Woningwet (artikel 8, tweede lid, onder c) is dat bouwen op verontreinigde bodem wordt tegengegaan. Dit uitgangspunt blijft ook onder de Wabo onverkort van kracht. Dit betekent dat bij de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit in beginsel een bodemondoelonderzoekrapport moet worden ingediend. De uitzonderingen op deze regel worden verderop in deze handreiking beschreven.

2.3 Bouwverordening

De gemeenteraad stelt een bouwverordening vast die gebaseerd is op de Woningwet, waarin onder meer voorschriften zijn opgenomen om het bouwen op verontreinigde bodem tegen te gaan. Deze voorschriften hebben betrekking op bouwwerken, waarin voortdurend of nagenoeg voortdurend mensen zullen verblijven.

Meestal volgen gemeenten het gestelde in de Modelbouwverordening, zoals opgesteld door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Gegeven de considerans van de Woningwet kunnen de voorschriften van de bouwverordening over het tegengaan van bouwen op verontreinigde bodem **uitsluitend** betrekking hebben op de uitgangspunten

'veiligheid en gezondheid van mensen'. Schade voor het milieu kan en mag derhalve geen (althans niet het enige) motief zijn voor deze voorschriften.

In de Modelbouwverordening 1992 van de VNG staat een verbodsbepaling voor het bouwen op verontreinigde bodem. Artikel 2.4.1 luidt sinds de dertiende serie wijzigingen van de Modelbouwverordening als volgt::

Op een bodem die zodanig is verontreinigd dat schade of gevaar is te verwachten voor de gezondheid van de gebruikers, mag niet worden gebouwd voorzover dat bouwen betrekking heeft op een bouwwerk:

- a. *waarin voortdurend of nagenoeg voortdurend mensen zullen verblijven;*
- b. *voor het bouwen waarvan een omgevingsvergunning voor het bouwen is vereist; en*
- c. *1. dat de grond raakt, of*
2. waarvan het bestaande, niet-wederrechtelijke gebruik niet wordt gehandhaafd.

Verder zijn in artikel 2.1.5, eerste lid, van de Mbv bepalingen opgenomen over de vereisten aan het bodemonderzoek:

Het onderzoek betreffende de bodemgesteldheid als bedoeld in artikel 8, vierde lid, van de Woningwet, bestaat uit:

- a. *de resultaten van een recent milieuhygiënisch bodemonderzoek verricht volgens NEN 5740, uitgave 2009, in overeenstemming met het onderzoeksprotocol dat volgt uit figuur 1;*
- b. *(vervallen)*
- c. *Indien op basis van het vooronderzoek aanleiding bestaat te veronderstellen dat asbest, daaronder mede begrepen asbestvezels, - deeltjes of -stof, in de bodem aanwezig is, vindt het onderzoek mede plaats op de wijze als voorzien in NEN 5707, uitgave 2003.*

Met ingang van de dertiende serie wijzigingen van de Mbv is onderdeel b vervallen. Hierin was opgenomen dat het onderzoek betreffende de bodemgesteldheid mede bestaat uit: *de resultaten van het nader onderzoek, verricht volgens het Protocol Nader Onderzoek deel 1 (SDU, uitgave 1994) of de Richtlijn Nader Onderzoek deel 1 (SDU, uitgave 1995), in het geval dat de resultaten van het verkennend onderzoek uitwijzen dat sprake is van bodemverontreiniging en voor de beoordeling van de ernst van deze verontreiniging een nader onderzoek, als bedoeld in het Protocol Nader Onderzoek deel 1 (SDU, uitgave 1994) of de Richtlijn Nader Onderzoek deel 1 (SDU, uitgave 1995), onontkoombaar is.*

Dit betekent dat in de procedure voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit de mogelijkheid om een nader bodemonderzoek op te leggen, vervalt. Over de reden hiervan wordt in de toelichting op de Mbv niets vermeld.

2.4 Wet bodembescherming

Zowel de Woningwet als de Wet bodembescherming stellen regels ten aanzien van de bodemkwaliteit. Een aantal belangrijke verschillen zijn o.a.:

- de Woningwet richt zich op de bodemkwaliteit in relatie tot het geplande gebruik, de Wet bodembescherming richt zich daarentegen voornamelijk op het huidige gebruik¹; de bodemtoets uit de Woningwet richt zich op de risico's voor gebruikers, voor de Wet bodembescherming zijn zowel humane risico's als de risico's voor het ecosysteem en verspreiding van belang;
- de saneringsregeling van de Wet bodembescherming is gericht op ernstige bodemverontreiniging (de zorgplicht is echter wel van toepassing op alle gevallen van aantasting van de bodem), terwijl voor de Woningwet zowel ernstige als niet-ernstige verontreiniging onder de bodemtoets vallen.

¹ Dit is niet altijd het geval. Op basis van Circulaire Bodemsanering 2009 moet het bevoegd gezag bij instemming met het saneringsplan de vorm van bodemgebruik vaststellen. Bij deze vaststelling wordt gelet op het, in het bestemmingsplan vastgelegde, toekomstig gebruik.

3 Bodemonderzoek: wanneer wel en wanneer niet?

3.1 Inleiding

De Woningwet (zie Leidraad Bodembescherming, deel A1.3) schrijft voor dat het bouwen op verontreinigde bodem wordt voorkomen. Dit betekent onder andere dat met een bodemonderzoek moet worden aangetoond dat de bodem geschikt is voor de beoogde functie. In paragraaf 3.2 wordt toegelicht in welke situaties de onderzoeksplicht geldt. Daarnaast bestaat er voor het bevoegd gezag de mogelijkheid om af te wijken van de onderzoeksplicht. De situaties waarin dit mogelijk is worden beschreven in paragraaf 3.4.

3.2 Bodemonderzoekplicht bij aanvraag omgevingsvergunning voor bouwactiviteit

3.2.1 Vergunningplichtige bouwwerken

Sinds de inwerkingtreding van de Wabo geldt de bodemonderzoekplicht alleen ten aanzien van bouwwerken waarvoor een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen is vereist. Uit artikel 8, derde lid, aanhef en onder b, van de Woningwet volgt immers dat de voorschriften omtrent het tegengaan van het bouwen van een bouwwerk op verontreinigde bodem uitsluitend betrekking op bouwwerken voor het bouwen waarvan een omgevingsvergunning is vereist. Dat op deze regel ook weer een uitzondering bestaat, wordt in paragraaf 3.3 nader toegelicht.

De verplichting tot het overleggen van een onderzoeksrapport over de verontreiniging van de bodem is opgenomen in artikel 2.4, onder d, van de Mor. Krachtens dit artikel geldt de onderzoeksplicht. Dat wil zeggen dat bij het indienen van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit een onderzoeksrapport over de verontreiniging van de bodem op de bouwlocatie overgelegd moet worden. Een dergelijk rapport moet, wanneer het langs elektronische weg wordt verstrekt, krachtens artikel 1.4 van de Mor worden aangeleverd in PDF-formaat. Zeer wenselijk is het rapport ook in XML-formaat (laatste versie) te ontvangen.

De onderzoeksplicht is van toepassing bij bouwwerken waarin voortdurend of nagenoeg voortdurend mensen verblijven, bijvoorbeeld om te werken, onderwijs te geven of te genieten (zie kader). De taak van het bevoegd gezag is om aan de hand van het overgelegde onderzoeksrapport te beoordelen of de milieuhygiënische bodemkwaliteit op de bouwlocatie geschikt is voor het bouwen en het beoogde gebruik.

Gebouwen waarin niet voortdurend of nagenoeg voortdurend mensen verblijven

Uit de toelichting op de Woningwet blijkt dat met bovenstaande omschrijving wordt bedoeld 'enige tijd' oftewel een verblijfsduur van twee of meer uren per (werk) dag. Het gaat daarbij niet om een enkele keer twee of meer uren, maar om een meer structureel (over een langere periode dan een dag) verblijven van dezelfde mensen in een gebouw. Achterliggende gedachte is dat het bouwwerk bestemd moet zijn voor het verblijf van mensen. De bedoeling van de wetgever is in principe duidelijk. Er blijft voor een aantal bouwwerken echter onduidelijkheid over of zij bestemd zijn voor het verblijven van mensen. Als voorbeeld kunnen stallen genoemd worden. Er zijn stallen waar in verband met het soort dieren, de boer dagelijks meer dan twee uur zal verblijven (bijvoorbeeld melkveestallen). Als voorbeeld van een stal waarin dat (vaak) niet het geval is gelden bepaalde soorten kippenstallen. Het voert thans te ver om per stal of soort gebouw aan te geven of deze doorgaans als 'bestemd voor het verblijf van mensen' kan worden beschouwd. Regionaal wordt het wenselijk geacht om eenduidigheid te bereiken in de wijze van beoordeling van dit criterium. Een mogelijkheid is een checklist op te stellen met richtlijnen voor soorten stallen en andere 'voor discussie vatbare' bouwwerken². Tevens zullen bij de aanvraag het vooroverleg gegevens worden verlangd die hier per geval meer duidelijkheid over geven.

Voorbeelden van vergunningplichtige bouwwerken waar mensen langer in verblijven zijn: woningen (ook recreatiewoningen), scholen, ziekenhuizen, bejaarden- en verpleeghuizen, winkels, kantoorgebouwen, horecagelegenheden, werkplaatsen (garagebedrijven), timmerwerkplaatsen, fabriekshallen (productie- en montagehallen), gym- en sportzalen, sporthallen en zwembaden, maneges (rijhallen), sommige agrarische stallen, (sport)kantines, club- en verenigingsgebouwen, etc.

² In bijlage 3 zijn voorbeelden vermeld van verschillende bouwwerken met de te verwachten verblijfsduur van personen.

3.2.2 Onderzoeksplicht vanuit Wet bodembescherming

Ongeacht het gebruik en het soort bouwwerk kan uitvoering van een (nader) bodemonderzoek verplicht gesteld worden door gedeputeerde staten op basis van artikel 43 van de Wbb (huidige versie d.d. juni 2011). Dit is het geval wanneer bij de gemeente een redelijk vermoeden bestaat dat op de bouwlocatie of in het gebied waar de bouwlocatie zich bevindt een ernstige (sterke) bodemverontreiniging aanwezig is. De onderzoeksplicht uit de Wbb kan in zo'n geval worden opgelegd om te voorkomen dat een bouwwerk wordt opgericht op een locatie waar sprake blijkt te zijn van een urgent geval van ernstige bodemverontreiniging. Als de bouw doorgaat zou dit betekenen dat de verontreiniging niet meer bereikbaar is. Als na verloop van tijd alsnog tot sanering van de ernstige verontreiniging overgegaan dient te worden, zou dit mogelijk het (geheel of gedeeltelijk) slopen van de nieuwbouw inhouden. Helaas is dit probleem bij vergunningvrije bouwwerken, waarvan vooraf niet bekend is dat deze worden opgericht, niet te ondervangen.

Het redelijke vermoeden kan gebaseerd zijn op historische bodeminformatie, waaruit blijkt dat in het verleden op de bouwlocatie bodembedreigende activiteiten hebben plaatsgevonden. Ook kunnen bij de gemeente reeds gegevens met betrekking tot de bodemgesteldheid bekend zijn, waaruit blijkt dat op de locatie een sterke bodemverontreiniging aanwezig is. Op basis van artikel 41 van de Wbb zijn burgemeester en wethouders verplicht om aan gedeputeerde staten opgave te doen van de hun bekende en binnen het grondgebied van de gemeente gelegen onderzoeksgevallen van ernstige (sterke) bodemverontreiniging en gevallen van ernstige bodemverontreiniging.

Op grond van artikel 43 van de Wbb kunnen gedeputeerde staten de eigenaar bevelen op de daarbij aangegeven wijze nader bodemonderzoek te verrichten, of bij een geval van ernstige verontreiniging bevelen om tijdelijke beveiligingsmaatregelen te treffen. Dit bevelsinstrumentarium wordt als uiterste middel gehanteerd. Er is in Nederland nog nooit gebruik van gemaakt. Het is de verantwoordelijkheid van de bouwer om ingevolge artikel 28 van de Wbb onderzoek te doen en de voorgenomen werkzaamheden aan het bevoegd gezag te melden. Zonder deze melding mag geen bodemsanering plaatsvinden. Ook mogen geen handelingen worden verricht waarbij de verontreiniging wordt verminderd of verplaatst.

Verder geldt een later moment van inwerkingtreding voor alle omgevingsvergunningen die betrekking hebben op het bouwen van bouwwerken waarin voortdurend of nagenoeg voortdurend mensen zullen verblijven, indien een redelijk vermoeden bestaat dat ter plaatse van het bouwwerk sprake is van een geval van ernstige verontreiniging. De bepaling omtrent de uitgestelde inwerkingtreding van omgevingsvergunningen is opgenomen in artikel 6.2c van de Wabo en vervangt de aanhoudingsplicht die voorheen gold op grond van artikel 52a van de Woningwet voor aanvragen om bouwvergunning. In paragraaf 5.3 wordt verder ingegaan op de inwerkingtreding van vergunningen.

3.2.3 Slopen bestaand bouwwerk voorafgaand aan nieuwbouw

De samenloop tussen slopen en bouwen is vastgelegd in artikel 2.1.5, vijfde lid, van de Modelbouwverordening. Voor het geval een bodemonderzoeksrapport dient te worden aangeleverd, maar het bouwen pas kan plaatsvinden nadat de aanwezige bouwwerken zijn gesloopt, dient volgens dit artikel het bodemonderzoek plaats te vinden nadat is gesloopt en voordat met de bouw wordt begonnen. Het te slopen bouwwerk vormt immers een fysieke belemmering voor het doen van onderzoek. De strekking hiervan is het tegengaan dat een bodemonderzoek plaatsvindt voordat de bestaande bebouwing wordt gesloopt en eventueel ten gevolge van deze werkzaamheden een bodemverontreiniging optreedt die dan niet wordt gesignaleerd. Dit betekent dat het resultaat van een bodemonderzoek niet altijd kan worden overgelegd bij de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen. Niettemin zijn soms ook maatregelen nodig bij sloop (bijvoorbeeld het zo min mogelijk roeren van de grond of het verwijderen van ondergrondse tanks) en zal voorafgaand aan de sloop al onderzoek uitgevoerd moeten worden. Alleen als het gaat om een zeer verdacht terrein, is het soms aan te raden in dergelijke gevallen na het slopen nog onderzoek te doen.

Het onderzoeksrapport behoort daarom tot de bescheiden die op grond van artikel 2.7, derde lid, van de Mor eerst na indiening van de aanvraag om een vergunning voor bouwactiviteiten, doch uiterlijk drie weken voor de aanvang van die activiteiten, mogen worden aangeleverd. Bij de omgevingsvergunning kan het bevoegd gezag bepalen dat de desbetreffende gegevens en bescheiden alsnog moeten worden verstrekt voordat met de bouw mag worden begonnen. Tevens wordt hierbij een termijn gesteld en een exacte aanduiding welke gegevens en bescheiden worden verlangd.

Het probleem dat zich hierbij ook onder de Wabo nog steeds voordoet is dat het bevoegd gezag erop moet toezien dat na het moment van slopen en voor aanvang van de nieuwbouw eerst een bodemonderzoek uitgevoerd wordt. Dit toezicht zal in de praktijk al gauw tot problemen leiden, omdat de meldingsplicht die een aanvrager heeft met betrekking tot het tijdstip van de aanvang van de bouwwerkzaamheden, hieraan niet parallel loopt. Daarnaast zal de tijd die nodig is voor de beoordeling van het onderzoeksrapport tot ongewenste vertraging zorgen in het bouwproces. Deze vertraging kan zelfs aanzienlijk worden wanneer uit de onderzoeksresultaten blijkt dat sprake is van een geval van ernstige bodemverontreiniging, en er eerst gesaneerd moet worden om de bouwlocatie alsnog geschikt te maken voor het toekomstig gebruik. Een bouwer wil voordat hij gaat slopen weten of hij de nieuwbouw mag realiseren. Nu bestaat het gevaar dat het oude gebouw is gesloopt en dat de nieuwbouw op grond van de bodemkwaliteit niet is toegestaan. Een oplossing voor dit probleem is evenwel niet voorhanden.

3.3 Uitzondering: geen bodemonderzoekplicht, geen bodemtoets

Enkele bouwwerken zijn uitgezonderd van de onderzoeksplicht. Hiervoor geldt dat de bepalingen in de Woningwet en de Modelbouwverordening inzake het tegengaan van bouwen op verontreinigde bodem niet van toepassing zijn. Er kan dus geen bodemonderzoek uit hoofde van de Woningwet geëist worden, wel uit hoofde van de Wbb.

De volgende bouwwerken zijn uitgezonderd van de bodemonderzoekplicht:

- Bouwwerken als bedoeld in de artikelen 2 en 3 van bijlage II bij het Bor, waarvoor geen omgevingsvergunning voor het bouwen is vereist (artikel 8, derde lid, onder b, van de Woningwet) Het betreft hier onder meer alle op de grond staande, in het achtererfgebied gelegen bijbehorende bouwwerken (definitie: uitbreiding van een hoofdgebouw dan wel functioneel met een zich op hetzelfde perceel bevindend hoofdgebouw verbonden, daar al dan niet tegen aangebouwd gebouw, of ander bouwwerk, met een dak) lager dan 5 meter. Hoewel de categorie vergunningvrije bouwwerken onder de Wabo aanzienlijk is uitgebreid, heeft de wetgever geen aanleiding gezien om hiervoor extra regelgeving in te voeren. Een ieder die vergunningvrij gaat bouwen heeft een eigen verantwoordelijkheid om te onderzoeken of de grond mogelijk verontreinigd is. Een nadelig gevolg is wel dat het bevoegd gezag geen overzicht heeft waar grondwerken plaatsvinden en geen controle meer kan uitvoeren op grondstromen.
- Bouwwerken die naar aard en omvang gelijk zijn aan bouwwerken als bedoeld in de artikelen 2 en 3 van bijlage II bij het Bor (artikel 8, derde lid, onder b, van de Woningwet, gelezen in samenhang met artikel 2.1.5, tweede lid, van de Mbv). Hierbij kan worden gedacht aan een bijbehorend bouwwerk dat enkel vergunningplichtig is omdat het niet is gesitueerd in een achtererfgebied. Een vergunningplichtige serre aan de voorzijde van een woning is naar aard en omvang gelijk aan een vergunningvrije serre aan de achterzijde en dus geldt ook voor dit bouwwerk niet de verplichting voor het doen van bodemonderzoek. Het is raadzaam beleidsregels vast te stellen waarin wordt bepaald welke categorieën bouwwerken kunnen worden aangemerkt als naar aard en omvang gelijk aan vergunningvrije bouwwerken.
- Bouwwerken waarin niet voortdurend of nagenoeg voortdurend mensen zullen verblijven (artikel 8, derde lid, onder a, van de Woningwet). Zie ook paragraaf 3.2.1 van deze handreiking.
- Bouwwerken die de grond niet raken of ten aanzien waarvan het bestaande, niet-wederrechtelijke gebruik wordt gehandhaafd (artikel 8, derde lid, onder c, van de Woningwet). Naast het aanbrengen van een verdiepingslaag op een bestaand bouwwerk, gaat het hier ondermeer om in pandige verbouwingen. Dergelijke bouwwerken leveren niet meer bodemrisico's op voor gebruikers dan dat er reeds

aanwezig waren. Dit geldt niet als het een in pandige verbouwing betreft, waardoor het bouwwerk een 'gevoeligere' bestemming krijgt. Bijvoorbeeld het verbouwen van stalruimten bij boerderijen tot woonruimten.

3.4 Afwijking: geen bodemonderzoekplicht, wel bodemtoets

Het bevoegd gezag heeft de mogelijkheid om af te wijken van de onderzoeksplicht op grond van het gestelde in artikel 11, eerste lid, van de Woningwet. Volgens het derde lid van artikel 2.1.5 van de Mbv, staat het bevoegd gezag een geheel of gedeeltelijk afwijken van de plicht tot het indienen van een onderzoeksrapport bedoeld in artikel 2.4, onder d, van de Mor toe, indien bij het bevoegd gezag reeds bruikbare recente onderzoeksresultaten beschikbaar zijn.

Artikel 4.4, tweede lid, van het Bor bepaalt dat gegevens en bescheiden waarover het bevoegd gezag reeds beschikt, niet opnieuw behoeven te worden verstrekt. Dit geldt in beginsel ook voor gegevens die zijn verstrekt in de periode dat de Wabo nog niet in werking was getreden en die als archiefbescheiden in bewaring worden gehouden als bedoeld in artikel 3 van de Archiefwet 1995. Uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur volgt dat het bevoegd gezag wel gehouden is de volledigheid en actualiteit te toetsen van de gegevens en bescheiden die de aanvrager niet bij de aanvraag verstrekt, omdat deze reeds in het bezit van het bevoegd gezag zijn. De aanvrager dient wel aan te geven welke rapporten betrekking hebben op de betreffende locatie.

Indien het vooronderzoek naar de historie en de bodemgesteldheid uitwijst dat de locatie onverdacht is, kan het bevoegd gezag besluiten af te wijken van de verplichting tot het uitvoeren van het verkennend onderzoek. De afwijking vindt plaats door deze op te nemen in de omgevingsvergunning. Er komt geen afzonderlijk besluit tot het afwijken, geen beschikking. De Wabo is er immers op gericht alles in één brede omgevingsvergunning te regelen.

Deze afwijkmogelijkheid roept de vraag op wanneer sprake is van situaties met voldoende gegevens over de bodemgesteldheid. Het criterium hiervoor is het reeds beschikbaar zijn van (bodem)onderzoeksresultaten bij het bevoegd gezag in het kader van bijvoorbeeld grondtransacties, bestemmingsplannen of bodem- en milieuprogramma's. Ook kan gedacht worden aan locaties waarvoor op basis van een geldige bodemkwaliteitskaart (BKK) met een bodembeheerplan (BBP), dan wel nota bodembeheer, voldoende bodemgegevens² bekend zijn.

³ Onder III, van de bijlage over de wijzigingen in toelichting op de Modelbouwverordening wordt als voorbeeld van voldoende gegevens genoemd: een eerder onderzoek, dat kwalitatief aan het onderzoeksrapport gelijkwaardige informatie heeft opgeleverd. Genoemd worden een onderzoek in het kader van aan- en verkoop of een bodemonderzoek uitgevoerd voor een eerdere bouwvergunning op het perceel. Het is een bestuurlijke vrijheid om een BKK in combinatie met een BBP als voldoende onderzoeksresultaat te beschouwen.

De afwijking van de onderzoeksplicht houdt niet in dat niet getoetst hoeft te worden aan het verbod tot bouwen op verontreinigde bodem. Aan de hand van eerder overgelegde of bij het bevoegd gezag reeds aanwezige onderzoeksresultaten, dient het bevoegd gezag op basis van een bodemtoets te beoordelen of de milieuhygiënische bodemkwaliteit op de bouwlocatie geschikt is voor het beoogde gebruik.

4 Eisen bodemonderzoek bij omgevingsvergunning voor bouwactiviteit

4.1 Inleiding

Als bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen een bodemonderzoek moet worden ingediend, dient dit onderzoek volgens een bepaald protocol te zijn uitgevoerd. Ook worden eisen gesteld aan de geldigheidsduur.

4.2 Onderzoeksprotocollen en richtlijnen

Volgens artikel 2.1.5, eerste lid, onder a, van de Mbv bestaat het onderzoek betreffende de bodemgesteldheid als bedoeld in artikel 8, vierde lid, van de Woningwet, uit “de resultaten van een recent milieuhygiënisch bodemonderzoek verricht volgens NEN 5740, uitgave 2009, in overeenstemming met het onderzoeksprotocol dat volgt uit figuur 1”. Indien, zoals onder c van het eerste lid van dit artikel is bepaald, op basis van het vooronderzoek aanleiding bestaat te veronderstellen dat asbest, daaronder mede begrepen asbestvezels, -deeltjes of -stof, in de bodem aanwezig is, vindt het onderzoek mede plaats op de wijze als voorzien in NEN 5707, uitgave 2003 (of nieuwer).

Uit de systematiek van NEN 5740 volgt dat voorafgaand aan het milieuhygiënisch bodemonderzoek eerst een vooronderzoek volgens NEN 5725 wordt uitgevoerd - ook wel historisch onderzoek genoemd - ten behoeve van het formuleren van de onderzoekshypothese en een eventuele onderverdeling van het terrein. Indien het vooronderzoek naar de historie en de bodemgesteldheid uitwijst dat de locatie onverdacht is, kan het bevoegd gezag op basis van artikel 2.1.5, derde lid, van de Mbv besluiten af te wijken van de verplichting tot het uitvoeren van het verkennend onderzoek. Zie voor een nadere toelichting hierop paragraaf 3.4 van deze handleiding. Letter c van het eerste lid van artikel 2.1.5 richt zich specifiek op het onderzoek naar asbest in de grond. Het bodemonderzoek volgens NEN 5740 is niet toereikend om asbest in grond te onderzoeken. Daartoe is de NEN 5707, uitgave 2003 ontwikkeld.

4.3 Geldigheidsduur van bodemonderzoek

Het onderzoek betreffende de bodemgesteldheid als bedoeld in artikel 2.1.5, eerste lid, onder a, van de Mbv bestaat uit een recent bodemonderzoek dat uitgevoerd is conform NEN 5740. Het is de bedoeling van de wetgever dat in de regel onderzoek van niet ouder dan 5 jaar bij immobiele verontreiniging geschikt is en onderzoek van niet ouder dan 2 jaar bij mobiele verontreiniging³, als het gebruikt wordt ten behoeve van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. Hierbij mag er geen wezenlijke verandering in het gebruik of bodemgesteldheid van de locatie hebben plaatsgevonden. Bij bestemmingsplanprocedures is het uitgangspunt eveneens dat onderzoeksrapporten niet ouder mogen zijn dan vijf jaar.

Daarnaast geldt nog een aantal voorwaarden ten aanzien van bodemonderzoeken.

- het gebruik en bodemgesteldheid van de onderzochte locatie is nog hetzelfde, dan wel vergelijkbaar met het gebruik en bodemgesteldheid ten tijde van het onderzoek en uit historische informatie blijkt dat in de tussenliggende periode geen bodembedreigende activiteiten hebben plaatsgevonden (geen veranderd gebruik).
- de opzet van het onderzoek voldoet aan de eisen volgens de NEN 5740; zo niet dan dient aanvullend onderzoek plaats te vinden.
- de gevonden waarden zijn getoetst aan de thans geldende achtergrond-, streef- en interventiewaarden.

Afhankelijk van de aard van de bodemverontreiniging kan het bevoegd gezag besluiten de geldigheidstermijn aan te passen. Indien uit de resultaten van het onderzoek bijvoorbeeld blijkt dat er sprake is van een mobiele grond(water)verontreiniging, is het wenselijk een kortere termijn dan vijf jaar te hanteren. Bij schoon, diffuus en lokale bodemverontreiniging

³ Deze geldigheidstermijn is genoemd door de minister van Infrastructuur en Milieu, maar nergens formeel vastgelegd. Gemeenten hebben hierin dus een bepaalde beleidsvrijheid.

is de termijn vijf jaar als het terrein al die tijd braakliggend heeft gelegen en geen activiteiten hebben plaatsgevonden. Dit is in de praktijk evenwel soms moeilijk te controleren. In onderstaande tabel is de aanbevolen maximale geldigheidsduur opgenomen.

bodemkwaliteit	landelijk gebied	stedelijk gebied	bedrijfsgebied
Schoon	5 jaar	5 jaar	5 jaar
Diffuus verontreinigd (grond en/of water)	5 jaar	5 jaar	5 jaar
Locale bodemverontreiniging (niet mobiel)	5 jaar	5 jaar	5 jaar
Verontreiniging met vluchtige verbindingen	2 jaar	2 jaar	2 jaar
Locale grondwaterverontreiniging	2 jaar	2 jaar	2 jaar

De gegeven termijnen in de tabel zijn richtlijnen. Gemotiveerd afwijken is mogelijk in geval aanwijzingen ontbreken voor bodemaantasting in de tussenliggende perioden.

Zo hanteren de gemeenten Hulst, Sluis en Terneuzen bij schoon, diffuus en lokale bodemverontreiniging een termijn van maximaal 10 jaar als het terrein al die tijd braakliggend heeft gelegen en geen activiteiten hebben plaatsgevonden.

Ook bestaat de mogelijkheid na afloop van de geldigheidsduur een aanvullend of actualiserend onderzoek te verlangen en niet opnieuw een volledig onderzoek. Toetsing van de resultaten dient wel aan de huidige normen plaats te vinden.

4.4 Omvang van de onderzoekslocatie

Het geplande gebruik en de daaraan verbonden nadelige gevolgen van eventueel aanwezige bodemverontreiniging, bepalen de omvang van de onderzoekslocatie (artikel 2.4.1, eerste lid, van de Mbv).

Dit betekent dat in ieder geval minimaal het te bebouwen terreingedeelte onderzocht moet worden. Inpandig bereikbare garage's en overige aanbouwen, die potentieel geschikt zijn om een woonfunctie te krijgen, zijn daarbij inbegrepen.

Daarnaast is ook op het overige deel van de bouwlocatie dat als buitenruimte is aan te merken, onderzoek vereist, voor zover sprake kan zijn van blootstelling van de gebruikers aan verontreinigende stoffen in de bodem. De bouwlocatie bestaat dus niet alleen uit de vierkante meters te bebouwen oppervlakte, maar ook uit het terrein dat een directe relatie heeft met de te bebouwen oppervlakte en waar voor de beoogde functie kenmerkende activiteiten plaatsvinden (in het geval van een woonhuis bijvoorbeeld een tuin waar ook kinderen spelen of een moestuin).

In geval van nieuwbouw van een woning of herbestemming van een bestaand gebouw tot woning (functiewijziging), moet de gehele bouwlocatie worden onderzocht. Met andere woorden ook de blootstelling aan bodemverontreiniging buitenshuis moet in de beoordeling van de bodemkwaliteit worden betrokken. Beslaat de woning met tuin/erf slechts een gering deel van de kavel dan kan het bodemonderzoek tot dit terreindeel worden beperkt (zie onderstaand kader). Dit laat onverlet de noodzaak om bij vluchtige verbindingen de blootstelling binnenshuis te verifiëren.

Bouwlocatie kleiner dan de kavel

Indien een bouwlocatie aanzienlijk kleiner is dan de kadastrale (bouw)kavel, dan dient de onderzoeksverplichting in alle redelijkheid te worden aangepast. Bijvoorbeeld bij de bouw van een huis op een zeer groot landgoed (indien gelijk aan kadastrale registratie) hoeft niet het gehele landgoed onderzocht te worden op bodemkwaliteit. In de NEN 5725 wordt in dit kader aangegeven dat, indien de gevraagde onderzoeksinspanning onevenredig groot wordt geacht, aan het bevoegd gezag toestemming gevraagd kan worden om de onderzoekslocatie voor het vooronderzoek te beperken, waarbij een afstand van 50 m rondom het geografisch besluitvormingsgebied wordt aangehouden. Het hierop volgende bodemonderzoek kan zich vervolgens beperken tot de feitelijke bouwlocatie en de daarvoor direct in gebruik te nemen ruimte (bijv. tuin) en de aangetroffen verdachte (deel)locaties. Let op: in het geval van een bestemmingsplanwijziging geldt dit kader niet. Dan moet het volledige gebied van de te wijzigen bestemming beoordeeld worden. Het kan zijn dat hiervoor bijvoorbeeld ecologische risico's wel degelijk van belang zijn, terwijl dat voor de bouwtoets niet meeweegt.

Bij uitbreiding van bestaande bouwwerken bestemd voor verblijf van mensen dient het feitelijke bodemonderzoek zich te richten op (te beperken tot) het te bebouwen deel van het terrein (de bouwput).

Uit de Woningwet, bouwverordening en bijbehorende normen volgt dat de kwaliteit van de bodemoppervlakte waarop wordt gebouwd, moet worden onderzocht. Het niveau van deze bodem kan verschillen en hangt af van de aanlegdiepte van de fundering van de bebouwing. Bij bouwwerken waarbij de fundering bijvoorbeeld op circa 1 meter beneden maaiveld wordt aangelegd, dient tot circa 2 meter diepte geboord te worden. Het is aan te bevelen ter plaatse van kelders alle diepere boringen door te zetten en te bemonsteren tot op een diepte van 1 meter minus de onderzijde van de kelderfundering. Het aantal boringen wordt bepaald in overeenstemming met de van toepassing zijnde strategie van de NEN 5740. Er moet rekening mee worden gehouden dat bij de diepere boringen de diepere grondlaag ook afzonderlijk geanalyseerd dient te worden.

4.5 Kwaliteitsborging

Bij de uitvoering van de zogenaamde bodemtoets in het kader van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit moet het bevoegd gezag bepalen wat de kwaliteit is van de bodemonderzoeksresultaten. Hoe bepaalt het bevoegd gezag of een vooronderzoek goed is uitgevoerd, en of het veldwerk en de chemische analyses van het verkennend bodemonderzoek wel door gekwalificeerde instanties zijn uitgevoerd?

Voor bodemonderzoeken op basis van regelgeving als de Wet bodembescherming, de Woningwet en de Wet ruimtelijke ordening is naar aanleiding van diverse bodemincidenten vanaf 2001 een nieuw landelijk wetgevingstraject 'Kwalibo' (kwaliteitsborging bodemintermediairs) in gang gezet. Kwalibo beschouwt niet alleen de milieuvladviesbureaus die de bodemonderzoeken in opdracht uitvoeren, maar ook de kwaliteit van het overheidshandelen zoals het opstellen van een beschikking en in het verlengde daarvan de toezicht en handhaving.

Het onderzoek moet voldoen aan Kwalibo. Dit betekent dat de analyses en de veldwerkzaamheden uitgevoerd moeten zijn door een gecertificeerd én erkend laboratorium c.q. adviesbureau. In de toekomst zal ook de verslaglegging onder Kwalibo vallen. Bevoegde gezagen mogen alleen rapporten die voldoen aan Kwalibo in behandeling nemen.

Om de kwaliteitsborging voor bodemonderzoeken te regelen is de Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB) in het leven geroepen. Het SIKB is voortgekomen uit een initiatief van het Vereniging Kwaliteitsborging Bodemonderzoek (VKB) en wordt gesubsidieerd door het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het VKB had alleen betrekking op de kwaliteit van het veldwerk, het SIKB daarentegen strekt zich uit over de hele keten inclusief grondverzet etc.

Voor meer informatie over het kwaliteitsborging wordt verwezen naar de Leidraad Bodembescherming, deel 1210, Kwaliteitsborging en erkenningen [ref. 2]. Ook kan de website van het SIKB worden bezocht: www.sikb.nl

5 De bodemtoets

5.1 Inleiding

Het bevoegd gezag voor het verlenen van een omgevingsvergunning dient bij elke aanvraag die betrekking heeft op een bouwactiviteit te beoordelen of de bodemkwaliteit op de bouwlocatie risico's oplevert voor de gebruikers van het bouwwerk. Het gaat hier alleen om bouwwerken waar voortdurend of nagenoeg voortdurend mensen verblijven. Gezien de hoofdregel uit artikel 2.4 van de Wabo zijn burgemeester en wethouders van de gemeente waar het project in hoofdzaak wordt uitgevoerd, meestal het bevoegd gezag. Vanuit de Woningwet zijn de voorschriften voor het tegengaan van bouwen op verontreinigde bodem bedoeld vanuit het oogpunt van gezondheid van de mens. De zogenaamde humane risico's zijn het belangrijkste criterium voor het beoordelen van de milieuhygiënische geschiktheid. De risico's met betrekking tot het ecosysteem en de verspreiding van verontreiniging zijn vanuit het perspectief van de Woningwet niet van betekenis voor de de toetsing van de bodem om er op te kunnen bouwen.

De beoordeling van de milieuhygiënische geschiktheid van de bodem wordt gebaseerd op de resultaten van het bodemonderzoek. Deze beoordeling wordt de bodemtoets genoemd. Ter ondersteuning van de gemeenten bij de normatieve invulling van de bodemtoets heeft de VNG in 1995 een handreiking opgesteld *Bouwen op verontreinigde grond*. Het is een gebruiksspecifieke benadering, waarin een beoordelingssystematiek bodemkwaliteit is opgenomen, die niet alleen aansluit bij de urgentiesystematiek van de saneringsregeling Wet bodembescherming, maar mede toepasbaar is bij grondtransacties en bij het vaststellen of wijzigen van bestemmingsplannen.

In de navolgende paragraaf 5.2 wordt nader ingegaan op de toetsingkader(s) voor de uit te voeren bodemtoets c.q. interpretatie van de onderzoeksresultaten. In paragraaf 5.3. wordt ingegaan op de aanhoudingsplicht en in paragraaf 5.4. komt de relatie met diffuse bodemverontreiniging aan de orde.

5.2 Interpretatie van de onderzoeksresultaten

In hoofdzaak is het van belang dat getoetst wordt of sprake is van een vermoedelijk geval van ernstige bodemverontreiniging. Dit is in beginsel al voldoende: bouwen is niet toestaan. Daarnaast kan getoetst worden op basis van humane risico's. De beoordeling van de humane risico's voor de gebruikers kan op verschillende manieren plaatsvinden. Het bevoegd gezag kan hier een eigen invulling aan geven.

Een globale methode is de interventiewaardemethode. De interventiewaarde van een stof bepaalt of sprake is van humane risico's. Als er geen sprake is van een geval van ernstige bodemverontreiniging is over het algemeen ook geen sprake is van risico's voor de gebruikers.

De beoordeling kan ook meer specifiek plaatsvinden, bijvoorbeeld op basis van het CSOIL-model van het RIVM of RISK-Humaan van het Van Hall instituut, of aan de hand van andere documenten met specifieke toetsingswaarden. Tegenwoordig worden de risico's bepaald door Sanscrit.

Een aantal mogelijke toetsingswaarden voor de beoordeling van de onderzoeksresultaten zijn:

- Achtergrondwaarde (AW, grond);
- Streefwaarde (S, grondwater);
- Interventiewaarde (I);
- Lokaal Maximale Waarde (LMW);
- Gebruiksspecifieke toetsingswaarden.

NB 1: voor een overzicht van normen op het gebied van bodem en bouwstoffen wordt verwezen naar deel 1710 en 1720 [ref. 1].

NB 2: deze waarden gelden alleen voor historische bodemverontreiniging (ontstaan voor 1-1-1987). Nieuwe verontreinigingen vanaf 1987 moeten op grond van artikel 13 van de Wbb (zorgplicht) geheel verwijderd worden.

Werkwijze gebruiksspecifieke toetsingswaarden

Bij overschrijding van de gebruiksspecifieke toetsingswaarden is er sprake van een ontoelaatbaar risico. Dit komt overeen met de beoordeling volgens de urgentiesystematiek, bij overschrijding geldt de verontreiniging als een urgent geval. De gebruiksspecifieke toetsingswaarden liggen over het algemeen veel hoger dan de interventiewaarden. Men gaat er hierbij wederom vanuit dat als geen sprake is van een geval van ernstige bodemverontreiniging over het algemeen ook geen sprake is van risico's voor de gebruikers. Echter ook bij niet-ernstige gevallen dient men per geval te beoordelen of er (mogelijke) risico's zijn te verwachten voor het voorgenomen gebruik (denk daarbij aan bijv. peuterspeelzalen met buitenruimte e.d.)

In bijzondere of grensgevallen is een second opinion van de GGD wel wenselijk.

In twee gevallen kan echter wel degelijk sprake zijn van risico's bij een geval van niet-ernstige bodemverontreiniging:

- vluchtige stoffen in het grondwater;
- gebruik van een moestuin (of peuterspeeltuin) in geval van verontreiniging met zware metalen en/of PAK's.

Met de komst van het Besluit bodemkwaliteit hebben de gemeenten de mogelijkheid om specifiek beleid op te stellen. Dit betekent dat voor bepaalde gebieden Lokaal Maximale Waarden vastgesteld kunnen worden. Deze LMW kunnen hoger of lager zijn dan de landelijke normen. Wel moeten de LMW geschikt zijn voor het beoogde gebruik en geen onaanvaardbare risico's met zich meebrengen.

De LMW zijn in eerste instantie opgesteld in verband met mogelijkheden tot grondverzet. Daarnaast kunnen de LMW ook gebruikt worden als terugsaneerwaarde bij functiegericht saneren. Dit gebeurt indien de saneerder besluit de grond af te graven totdat deze voldoet aan de LMW en dus geschikt is voor de (toekomstige) functie. Bij het aanbrengen van een leeflaag moet de grond voldoen aan de LMW.

De resultaten van elk bodemonderzoek worden beoordeeld door het bevoegd gezag. De beoordeling van de onderzoeksresultaten kan leiden tot:

- een redelijk vermoeden dat ter plaatse van het bouwwerk sprake is van een geval van ernstige bodemverontreiniging. Dan is afstemming met de Wet bodembescherming nodig. Bevoegd gezag hiervan zijn Gedeputeerde staten of
- rechtstreekse gemeenten. Volgens artikel 6.2c van de Wabo treedt de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit in een dergelijk geval niet na bekendmaking in werking, maar pas op een later moment. In de omgevingsvergunning wordt vermeld dat een redelijk vermoeden van ernstige verontreiniging bestaat;
- de conclusie dat de bodem geschikt of geschikt is onder voorwaarden (zie de mogelijkheid tot het stellen van voorwaarden op grond van artikel 2.4.2 van de Mbv): de omgevingsvergunning kan worden afgegeven;
- de conclusie dat de bodem niet geschikt is: de omgevingsvergunning wordt geweigerd.

5.3 Relatie ernstige bodemverontreiniging

In de plaats van de aanhoudingsgrond uit artikel 52a van de Woningwet is in artikel 6.2c van de Wabo een afstemmingsregeling opgenomen waarbij de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning wordt afgestemd op de acties ten aanzien van de bodemverontreiniging. Artikel 6.2.c bevat een uitzondering op de hoofdregel uit de Wabo dat een omgevingsvergunning in werking treedt met ingang van de dag na haar bekendmaking. In dit artikel wordt een later moment van inwerkingtreding van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit bepaald, indien het bevoegd gezag een redelijk vermoeden heeft dat ter plaatse van het bouwwerk sprake is van een geval van ernstige verontreiniging als bedoeld in de Wet bodembescherming. Een dergelijk vermoeden moet zijn verkregen op basis van een bodemonderzoeksrapport of uit anderen hoofde. De omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit treedt in niet-ernstige gevallen van bodemverontreiniging overigens wel direct na bekendmaking in werking.

De omgevingsvergunning treedt in het geval van een redelijk vermoeden van ernstige verontreiniging, niet eerder in werking dan nadat:

- a. op grond van artikel 29, eerste lid, in samenhang met artikel 37, eerste lid, van de Wet bodembescherming is vastgesteld dat geen sprake is van een geval van ernstige verontreiniging ten aanzien waarvan spoedige sanering noodzakelijk is en het desbetreffende besluit in werking is getreden,
- b. op grond van artikel 39, tweede lid, van de Wet bodembescherming met het saneringsplan, bedoeld in het eerste lid van dat artikel, is ingestemd en het desbetreffende besluit in werking is getreden, of
- c. een melding van een voornemen tot sanering als bedoeld in artikel 39b, derde lid, van de Wet bodembescherming is gedaan en de bij of krachtens het vierde lid van dat artikel gestelde termijn is verstreken.

Uit artikel 6.2c van de Wabo volgt verder dat het uitgestelde tijdstip van inwerkingtreding alleen van toepassing is op omgevingsvergunningen voor bouwwerken die niet zijn uitgezonderd van de onderzoeksplicht. In paragraaf 3.3 van deze handreiking is een overzicht van deze bouwwerken weergegeven.

5.4 Relatie diffuse bodemverontreiniging

Een vastgestelde bodemkwaliteitskaart met bodembeheerplan of een nota bodembeheer biedt mogelijkheden om in het kader van vergunningverlening vrijstelling van bodemonderzoek te kunnen verstrekken. In het kader van te ontwikkelen bestemmingsplannen en bouwprojecten is bovendien het voordeel dat de bodemkwaliteit van tevoren bekend is. Met verhoogde achtergrondwaarden kan al in de planfase rekening worden gehouden. Bovendien zijn ook de achtergrondconcentraties in een gebied bekend, die eventueel als terugsaneerwaarden gebruikt kunnen worden. Uitgangspunten bij het hanteren van een terugsaneerwaarde zijn:

- dat er geen ontoelaatbare risico's zijn voor milieu/gezondheid;
- dat er geen verspreiding optreedt;
- dat een separate aanpak van de lokale bodemverontreiniging als niet doelmatig wordt beschouwd.

De initiatiefnemer moet haar plannen voor de aanpak van de bodemverontreiniging voorleggen aan zowel het bevoegd gezag Wabo als bevoegd gezag Wbb. Het is aan gedeputeerde staten als bevoegd gezag Wbb om uitspraak te doen over de risico's en terugsaneerwaarden. Voor locaties waar de gehalten in de bodem de grenswaarden van het maximaal toelaatbaar risiconiveau (MTR) overschrijden, moet dan ook minimaal worden gesaneerd tot waarden beneden het MTR. Ook dienen de LMW hierbij betrokken te worden. Zij moeten als terugsaneerwaarden gebruikt worden.

Bodemonderzoek kan in het kader van de Wet ruimtelijke ordening of Woningwet geëist worden in het beheergebied. De bodemkwaliteitskaart met bodembeheerplan of nota bodembeheer kan echter aanleiding zijn om van de verplichting tot bodemonderzoek af te zien. Daartoe dient geverifieerd te worden of de locatie, waarvoor de vergunning wordt verleend of waarop de planvorming betrekking heeft, niet is aan te merken als verdachte locatie. Deze verificatie vindt plaats op basis van het bodeminformatiesysteem, de bodemkwaliteitskaart en overige bewijsmiddelen beschikbaar bij de gemeente en de provincie (in het kader van het landsdekkend beeld). Opgemerkt moet worden dat, indien bij het bevoegd gezag geen gegevens bekend zijn terwijl een aanvrager van een omgevingsvergunning wel weet dat er een flinke verontreiniging aanwezig is (bijvoorbeeld in een koopovereenkomst vastgelegd), dan ligt het risico bij de aanvrager wanneer de omgevingsvergunning wordt verleend.

Ingeval het een onverdachte locatie betreft, kan de gemeente vrijstelling van de verplichting tot bodemonderzoek geven. Een afzonderlijke gemeente kan daarvoor beleid vast stellen. Bij verdachte locaties moet bodemonderzoek worden verricht, waarbij de onderzoeksstrategie kan worden bepaald op basis van de bodemkwaliteitskaart en bodeminformatiesysteem.

6 Informatie en communicatie

6.1 Inleiding

Overeenkomstig artikel 3.1, eerste lid, van de Wabo wordt de aanvraag om een omgevingsvergunning ingediend bij burgemeester en wethouders van de gemeente waar het betrokken project in hoofdzaak wordt uitgevoerd. Ook wanneer burgemeester en wethouders niet bevoegd zijn om te beslissen op de aanvraag, kan de aanvraag bij de gemeente worden ingediend. De gemeente is dus altijd hét loket voor de aanvrager en stuurt de aanvraag zonodig door naar het bevoegd gezag. Vanuit de één-loketbenadering vindt de communicatie tussen het bevoegd gezag en de vergunningaanvrager gestructureerd plaats. De burger is in de regel niet geïnteresseerd in de betrokkenheid van de diverse organisatieonderdelen of externe adviseurs. De burger wil gewoon één advies van het bevoegd gezag inzake het bouwinitiatief. Dit vergt afstemming binnen de betrokken bestuursorganen en is een kwestie van adequate dienstverlening. Voor de omgevingsvergunning is er naar de burger toe slechts één eindverantwoordelijke: het bevoegd gezag.

6.2 Interne communicatie

Met interne communicatie wordt bedoeld afstemming, overleg en communicatie tussen de afdelingen van het bevoegd gezag die bij het verlenen van de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit zijn betrokken.

De vergunningverlenende afdeling is eindverantwoordelijke voor het behandelen van de aanvraag om een omgevingsvergunning. Bodemmedewerkers hebben een interne adviesrol voor wat betreft de resultaten van de uitgevoerde bodemtoets.

6.3 Externe communicatie

Onder externe communicatie wordt verstaan afstemming, overleg met personen of instanties buiten het bevoegd gezag. De aanvrager van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit (particulier, bedrijf, overheidsinstantie, etc) zal door het bevoegd gezag op de hoogte gehouden worden over de voortgang van de procedure en eventuele beslissingen. Het bevoegd gezag neemt in een aantal situaties contact op met de initiatiefnemer.

6.4 Procedure aanvraag omgevingsvergunning voor bouwactiviteit

Zoals in paragraaf 2.2. van deze handreiking reeds is vermeld, zijn als gevolg van de inwerkingtreding van de Wabo de termijnen gewijzigd waarbinnen op een aanvraag dient te worden beslist. In het geval van de reguliere voorbereidingsprocedure, vastgelegd in paragraaf 3.2 van de Wabo, bedraagt de – fatale - beslistermijn acht weken. Overschrijding van deze termijn leidt tot een omgevingsvergunning van rechtswege. Indien de uitgebreide voorbereidingsprocedure uit paragraaf 3.3 van de Wabo van toepassing is, dient binnen 26 weken na ontvangst van de aanvraag te worden beslist. Hoewel dit een termijn van orde betreft, kan overschrijding ervan op grond van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (thans vervat in paragraaf 4.1.3.2 van de Algemene wet bestuursrecht) tot gevolg hebben dat het bevoegd gezag in gebreke wordt gesteld en dwangsommen verbeurt. Zowel bij de reguliere als bij de uitgebreide voorbereidingsprocedure kan de beslistermijn met zes weken worden verlengd. Verlenging dient binnen acht weken na de datum van ontvangst van de aanvraag te geschieden (artikel 3.9, tweede lid, van de Wabo respectievelijk artikel 3.12, achtste lid, van de Wabo juncto artikel 3:18, tweede lid, van de Awb).

Indien de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op het bouwen van een bouwwerk dat niet is uitgezonderd van de onderzoeksplicht, moet volgens artikel 2.4, onder d, van de Mor in beginsel direct bij de aanvraag een onderzoeksrapport betreffende verontreiniging van de bodem worden ingediend. Wordt bij de aanvraag geen onderzoeksrapport overgelegd, dan dient het bevoegd gezag overeenkomstig artikel 4:5 van de Awb de aanvrager in de gelegenheid te stellen de aanvraag binnen een bepaalde termijn aan te vullen, alvorens eventueel kan worden besloten de aanvraag wegens onvolledigheid niet te behandelen.

Uiteraard dient te worden beoordeeld of een bodemonderzoeksrapport daadwerkelijk nodig is, voordat de aanvrager wordt uitgenodigd de aanvraag aan te vullen met een dergelijk rapport. In dit kader is relevant dat volgens artikel 2.1.5, derde lid, van de Mbv het bevoegd gezag een geheel of gedeeltelijk afwijken van de plicht tot het indienen van een onderzoeksrapport toestaat, indien voor de beoordeling van de vraag of wordt gebouwd op verontreinigde bodem bij het bevoegd gezag reeds bruikbare recente onderzoeksresultaten beschikbaar zijn. De afwijking van de onderzoeksplicht is nader toegelicht in paragraaf 3.4 van deze handleiding.

Noch de termijn waarbinnen het bevoegd gezag na ontvangst van de aanvraag om een aanvulling kan vragen, noch de termijn die de aanvrager wordt geboden om de aanvraag aan te vullen, is wettelijk bepaald. Wel dient het besluit om een aanvraag niet te behandelen, genomen te worden binnen vier weken nadat de aanvraag (onvoldoende) is aangevuld of nadat de voor aanvulling gestelde termijn ongebruikt is verstreken. Verder volgt uit artikel 4:15 van de Awb dat de termijn om te beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning wordt opgeschort met ingang van de dag na die waarop de aanvrager is verzocht de aanvraag aan te vullen, tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

Opgemerkt moet nog worden dat artikel 2,7, derde lid, van de Mor het bevoegd gezag de mogelijkheid biedt om in de omgevingsvergunning te bepalen dat een onderzoeksrapport betreffende verontreiniging van de bodem binnen een termijn van drie weken voor de start van de uitvoering van de werkzaamheden wordt overgelegd, indien de aard van het bouwplan naar het oordeel van het bevoegd gezag daartoe aanleiding geeft. Daarbij de aanbeveling om van de rapportage zowel een pdf- en een Xml-versie op te vragen.

7 Overige onderwerpen

7.1 Handhaving en controle

Handhaving bij bouwen en bodemkwaliteit bestaat allereerst uit de controle op naleving van de voorschriften die zijn verbonden aan de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit in relatie tot bodemkwaliteitsbeheer. Essentieel is de interne terugkoppeling tussen de verschillende organisatieonderdelen van het bevoegd gezag. De volgende controletaken kunnen worden genoemd in relatie tot bouwen:

- naleving bodemkwaliteitsvoorschriften (onderzoeksplicht, voorwaarden);
- controle op aan- en afvoer van grond (zicht op grondstromen buiten het perceel).

Het bevoegd gezag is eindverantwoordelijk voor het hele proces. Vanaf de aanvraag tot aan het eventueel verlenen van de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit. Dit houdt in dat het bevoegd gezag met de betrokken (onder)afdelingen verantwoordelijk is voor:

- de tijdige afwikkeling van alle stappen binnen de voorgeschreven termijnen;
- verplichte inwinning van advies bij het bodemloket binnen de organisatie;
- de besluitvorming inzake het al dan niet onder voorschriften afgeven van een omgevingsvergunning.

Een bodemloket is hierbij een hulpmiddel. Het bodemloket kan onder andere zorgen voor een overzicht van uitgevoerd en lopend onderzoek, sanering, nazorg etc. Hiermee wordt het één-loketidee voor (actief) bodemkwaliteitsbeheer geoperationaliseerd. Het bodemloket is verantwoordelijk voor de technisch-inhoudelijke (milieuhygiënische) beoordeling van de ten behoeve van de omgevingsvergunning ingediende bodemonderzoeksrapporten en het contact met andere bestuursorganen.

De toezichthouders van het bevoegd gezag toetsen of de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften correct worden opgevolgd (bouwcontroles). De toezichthoudende afdeling is ook aanspreekpunt voor mogelijke verontreiniging die pas blijkt tijdens de uitvoering van de bouw. Verder kunnen toezichthouders, indien daartoe gemandateerd, de bouw stilleggen in situaties waarbij gebouwd wordt zonder omgevingsvergunning of in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning. Gezien artikel 5.17 van de Wabo kan het bevoegd gezag in het geval van een overtreding een besluit nemen tot oplegging van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom, waarin wordt bepaald dat het bouwen, gebruiken of slopen van een bouwwerk wordt gestaakt of dat voorzieningen, met inbegrip van het slopen van een bouwwerk, gericht op het tegengaan of beëindigen van gevaar voor de gezondheid of de veiligheid worden getroffen.

Voor alle duidelijkheid: het verbod om te bouwen op verontreinigde bodem, zoals opgenomen in artikel 2.4.1 van de Mbu, geldt slechts voor zover dat bouwen betrekking heeft op een bouwwerk waarvoor een omgevingsvergunning is vereist. Dit volgt uit artikel 8, derde lid, van de Woningwet, waarin is uitgewerkt op welke bouwwerken de voorschriften over het tegengaan van bouwen op verontreinigde bodem uitsluitend betrekking hebben. Eén en ander betekent dat bouwwerken als bedoeld in de artikelen 2 en 3 van bijlage II bij het Bor, waarvoor geen omgevingsvergunning voor het bouwen is vereist, niet onder dit verbod vallen. Bij deze bouwwerken vindt dus geen toets aan de bodemkwaliteit plaats. Repressief optreden tegen eventueel vergunningsvrij bouwen op verontreinigde bodem is hier evenmin aan de orde.

7.2 Gezondheidsaspecten

Voor de beoordeling van actuele gezondheidsrisico's voor bewoners en omwonenden bij bodemsaneringen is het wenselijk dat de GGD wordt ingeschakeld. Dit geldt met name voor een bodemverontreiniging met vluchtige stoffen. Inschakeling is met name wenselijk indien de sanering mogelijke stankklachten of een kans op blootstelling van omwonenden tot gevolg heeft.

Ook bij een bodemverontreiniging met asbest of bij een langdurig ingrijpende sanering kan in het kader van de risicocommunicatie wenselijk zijn dat de GGD wordt ingeschakeld.

Voor meer informatie wordt verwezen naar de Leidraad Bodembescherming, deel B10 inzake gezondheidsrisico's en bodemverontreiniging [ref. 1].

7.3 Asbest

In toenemende mate wordt op vele plaatsen in het land in de bodem asbest aangetroffen. Het bodemonderzoek volgens de NEN 5740 is niet toereikend om asbest in de grond te onderzoeken. Daartoe is de NEN 5707, uitgave 2003, ontwikkeld en gepubliceerd. Voor situaties met in de grond meer dan 20% puin wordt de NEN 5897 ontwikkeld. Deze norm is nog niet gepubliceerd. Analoog aan de overige bodemonderzoeksprotocollen (NEN 5725 en NEN 5740) is het onderzoeksprotocol NEN 5707 onderverdeeld in een (historisch) vooronderzoek en verkennend onderzoek asbest.

Asbest in de bodem is op zich niet schadelijk voor de volksgezondheid of het milieu. Asbest is zelfs een inerte stof. Dat betekent dat asbest nauwelijks reacties aangaat met andere stoffen of materialen. In de bodem doet asbest niets anders dan aanwezig zijn. De aanwezigheid van asbest vormt een risico voor de volksgezondheid en het milieu als door de aanwezigheid van asbest in de bodem er verspreiding van asbestvezels in de lucht plaatsvindt. Met name bij de bewerking van de bodem (graafwerkzaamheden, tuinieren, bouwactiviteiten etc.) bestaat de kans op het vrijkomen van asbestvezels. Derhalve dient de aanwezigheid van asbest in de bodem als een serieus milieuprobleem beschouwd te worden.

Met ingang van 1 januari 2003 geldt, door het van kracht worden van het interimbeleid asbest in bodem, grond en puin(granulaat) van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, een interventiewaarde bodemsanering voor asbest van 100mg/kg (serpentijnasbestconcentratie vermeerderd met 10 maal de amfiboolasbestconcentratie). Daarnaast is met de invoering van het interimbeleid van I&M de hergebruiksnorm voor asbest verbreed tot alle materialen die verontreinigd zijn met asbest. Met ingang van 1 maart 2003 geldt derhalve een restconcentratienorm voor asbest van 100 mg/kg gewogen (serpentijnasbestconcentratie vermeerderd met 10 maal de amfiboolasbestconcentratie).

7.4 Grondverzet en -afvoer

Waar wordt gebouwd, vinden regelmatig grondverzet en grondafvoer en -aanvoer plaats. Het Besluit bodemkwaliteit is dan van toepassing. In het Besluit bodemkwaliteit zijn regels opgenomen hoe grond, baggerspecie en bouwstoffen hergebruikt kunnen worden. Er is opgenomen wanneer grond moet worden onderzocht en wanneer het hergebruik moet worden gemeld. Ook de kortdurende en tijdelijke opslag van grond moet gemeld worden. In het Besluit bodemkwaliteit zijn verschillende toepassingen opgenomen waarbij geen melding is voorgeschreven:

- toepassingen van grond of bagger door particulieren, voorzover niet in uitoefening van een bedrijf of beroep;
- toepassingen binnen een landbouwbedrijf, mits de grond of baggerspecie afkomstig is van een tot datzelfde landbouwbedrijf behorend perceel, waarop een vergelijkbaar gewas wordt geteeld als op het perceel waar de grond of baggerspecie wordt toegepast;
- toepassingen van schone grond in een hoeveelheid van minder dan 50 m³;
- tijdelijke uitname van grond of baggerspecie, indien deze vervolgens, zonder te zijn bewerkt, op of nabij dezelfde plaats en onder dezelfde condities opnieuw in die toepassing wordt aangebracht.

De bedoeling is dat gemeenten pro-actief optreden om ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk met een gesloten grondbalans op bouwlocaties wordt gewerkt.

Wanneer de overtollige grond niet conform het Besluit bodemkwaliteit wordt hergebruikt, dan is afvoer van deze grond, die als een afvalstof wordt aangemerkt, alleen toegestaan naar een erkend verwerker. Op grond van de geldende wet- en regelgeving mogen alleen gecertificeerde BRL9335 grondbanken deze ongekeurde grond innemen. Aannemers en niet gecertificeerde grondverzetbedrijven die over een eigen fysiek gronddepot beschikken

mogen alleen niet sterk verontreinigde gekeurde grond innemen. Een partijkeuring als bedoeld in het Besluit bodemkwaliteit is niet hetzelfde onderzoek, als de aanvrager al heeft moeten doen in het kader van zijn aanvraag om een omgevingsvergunning. Het kan dus zijn dat er opnieuw een onderzoek moet worden uitgevoerd. Het verdient daarom aanbeveling om reeds in de fase van vooroverleg met een aanvrager te verifiëren of er ten behoeve van de bouw sprake zal zijn van grondafvoer van de bouwlocatie. Het verkennend bodemonderzoek in het kader van de Woningwet volgens de NEN 5740 kan dan worden gecombineerd met een in-situ partijkeuring conform de NEN 5740. Overigens kan deze eis op basis van de bodemkwaliteitskaart worden versoepeld.

Indien er sprake is van transport van niet-schone grond moet ook rekening gehouden met de daarop van toepassing zijnde regelgeving. In principe zijn de regels die van toepassing zijn op het transport van afvalstoffen ook van toepassing op het transport van niet-schone grond [ref. 4]

Voor nadere informatie over grondverzet en -afvoer wordt verwezen naar deel 3510 van de Leidraad bodembescherming [ref. 2] en de HUM Grondstromen [ref. 5].

8 Knelpunten

8.1 Inleiding

De inwerkingtreding van de Wabo en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen heeft geleid tot een aantal wijzigingen in de relatie tussen vergunningverlening en het onderdeel bodem. Onduidelijkheid bestaat ten aanzien van de volgende aspecten:

- wanneer is er sprake van een 'redelijk vermoeden van een geval van ernstige bodemverontreiniging'?
- wat zijn de gevolgen van het vervallen van de aanhoudingsplicht en de invoering van een afstemmingsregeling?
- levert het aanleveren van een verkennend bodemonderzoek drie weken voor de start van de bouwactiviteit problemen op en welke oplossingen zijn denkbaar?
- hoe moet worden omgegaan met een niet-ernstig geval van bodemverontreiniging?

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de vragen die de komst van de Wabo heeft opgeroepen.

8.2 Redelijk vermoeden van ernstige bodemverontreiniging

Wanneer is er sprake van een redelijk vermoeden van ernstige verontreiniging? In gevallen dat geen bodemonderzoek van de locatie beschikbaar is, zal het bevoegd gezag zijn oordeel of er sprake is van een redelijk vermoeden van ernstige verontreiniging baseren op het historisch gebruik van de locatie. Het bevoegd gezag kan hier meestal een goede inschatting van maken. Veelal is er een overzicht beschikbaar van alle verdachte locaties in een gemeente waar in het verleden mogelijk bodembedreigende activiteiten hebben plaatsgevonden (op basis van historisch onderzoek).

Als er wel een onderzoek bekend is waaruit blijkt dat de bodem mogelijk verontreinigd is, dient door het bevoegd gezag worden getoetst of er sprake is van een geval van ernstige bodemverontreiniging. In de NEN 5740 is als stelregel opgenomen dat bij een overschrijding van de tussenwaarde $(AW2000 + \text{interventiewaarde})/2$ in het verkennend bodemonderzoek er vermoedelijk sprake is van een geval van ernstige bodemverontreiniging. De wijze waarop de toetsing precies moet worden uitgevoerd is niet voorgeschreven en kan dus in principe door elk bevoegd gezag zelf worden bepaald. Of sprake is van een geval van ernstige bodemverontreiniging kan worden bepaald met behulp van de herziene Circulaire bodemsanering 2009.

In de Modelbouwverordening is onder de dertiende serie wijzigingen de mogelijkheid vervallen om een nader bodemonderzoek te vragen om bouwen op verontreinigde bodem te voorkomen. Dit was eerder mogelijk op basis van artikel 2.1.5, eerste lid, onder b, van de Mbv. In de procedure voor een aanvraag om een omgevingsvergunning kan dus géén nader bodemonderzoek worden gevraagd. Daarom moet op basis van een verkennend onderzoek een uitspraak worden gedaan of er een redelijk vermoeden is van een geval van ernstige bodemverontreiniging.

Wanneer is er nu een redelijk vermoeden van een geval van ernstige bodemverontreiniging op basis van het verkennend onderzoek? Is dat al bij een overschrijding van de tussenwaarde of pas bij overschrijding van de interventiewaarde? En wat te doen als puin in de bodem wordt aangetroffen? In de praktijk wordt met enige regelmaat asbest aangetroffen als er meer dan sporen puin aanwezig zijn. In het algemeen zal er echter uit het vooronderzoek geen asbestverdenking naar voren komen. Het in de bodem brengen van asbest als bijproduct van puin is immers vaak niet gedocumenteerd. In dat geval moet dus op basis van het aantreffen van puin een uitspraak worden gedaan of er een verdenking aanwezig is van een geval van ernstige bodemverontreiniging met asbest.

8.3 Vervallen van de aanhoudingsplicht

Met de inwerkingtreding van de Wabo is de aanhoudingsregeling uit artikel 52a van de Woningwet komen te vervallen. Daarvoor in de plaats is in artikel 6.2c van de Wabo een afstemmingsregeling opgenomen. Het belangrijkste verschil is dat het, indien sprake was van een ernstig verontreinigde bodem, op basis van de Woningwet niet was toegestaan de gevraagde bouwvergunning te verlenen. De aanhouding van de beslissing op de aanvraag

om bouwvergunning duurde totdat was ingestemd met een saneringsplan, totdat was vastgesteld dat geen sprake is van een geval van ernstige verontreiniging ten aanzien waarvan spoedige sanering noodzakelijk is of totdat een melding krachtens de Wbb was gedaan. Het stelsel van de Wabo verplicht het bevoegd gezag daarentegen, indien geen weigeringsgronden aan de orde zijn, de gevraagde omgevingsvergunning te verlenen, ook al bestaat een redelijk vermoeden dat ter plaatse van het bouwwerk sprake is van een geval van ernstige verontreiniging.

De uitspraak of er een redelijk vermoeden is van een geval van ernstige bodemverontreiniging moet worden gedaan op basis van een verkennend onderzoek. In de omgevingsvergunning vermeldt het bevoegd gezag of het een dergelijk vermoeden heeft (artikel 6.2c, tweede lid, van de Wabo). In dat geval treedt de omgevingsvergunning niet eerder in werking dan nadat voldaan is aan de bepalingen voor nader onderzoek, een saneringsplan of een voornemen tot sanering uit de Wet bodembescherming (artikel 6.2c, eerste lid, van de Wabo). Kortom, de omgevingsvergunning wordt wel gewoon verleend, maar treedt pas in werking wanneer is voldaan aan de genoemde punten. Tot die tijd mag er dus niet gebouwd worden.

8.4 Uitgestelde aanlevering verkennend bodemonderzoek

Bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit moet in beginsel een bodemonderzoeksrapport worden overgelegd (artikel 2.4, onder d, van de Mor). Het onderzoeksrapport behoort echter ook tot de bescheiden die op grond van artikel 2.7, derde lid, van de Mor pas na indiening van de aanvraag mogen worden aangeleverd. Indien de aard van het bouwplan naar het oordeel van het bevoegd gezag daartoe aanleiding geeft, kan in de vergunning worden bepaald dat het bodemonderzoek moet worden overgelegd binnen een termijn van drie weken voor de start van de bouwactiviteit. Hiertoe kan bijvoorbeeld worden overgegaan wanneer het bevoegd gezag op basis van historisch onderzoek inschat dat ter plaatse van het te bouwen bouwwerk geen sprake zal zijn van een ernstige verontreiniging.

Het is niet mogelijk om de bevoegdheid die de Mor biedt omtrent uitgestelde gegevensverstrekking in bijvoorbeeld de bouwverordening opzij te zetten en te allen tijde te verplichten het bodemonderzoek vooraf te verstrekken. Benadrukt zij evenwel dat het een bevoegdheid is om het bodemonderzoek pas drie weken voor de start van de bouwwerkzaamheden te laten aanleveren. Het bevoegd gezag kán hiervoor kiezen indien de aard van het bouwplan daartoe aanleiding geeft. Het hóéft dus niet. Volgens de hoofdregel uit artikel 2.4, onder d, van de Mor is het immers in beginsel verplicht om het bodemonderzoek gelijktijdig met de aanvraag in te dienen.

Het op een later tijdstip aanleveren van het bodemonderzoek kan tot problemen leiden. Bij de omgevingsvergunning kan het bevoegd gezag dan alleen vermelden dat er geen vermoeden is van ernstige bodemverontreiniging. Als uit het later uitgevoerde onderzoek blijkt dat dit niet terecht is, zijn er op grond van de Wabo geen mogelijkheden om de bouw alsnog tegen te houden. Of sprake is van een geval van ernstige verontreiniging dient te worden bepaald door gedeputeerde staten. Zij hebben ook bevoegdheden om maatregelen te eisen ter bescherming van de bodem. In de Wet bodembescherming is een termijn van vijftien weken opgenomen waarbinnen een dergelijk besluit moet zijn genomen. De omgevingsvergunning is dan al in werking getreden. Om het knelpunt te voorkomen van een gestarte bouw, terwijl maatregelen op grond van de Wet bodembescherming moeten worden toegepast, zou het verkennend bodemonderzoek binnen zeer korte termijn beoordeeld moeten worden.

Het blijft verstandig om voorafgaand aan het indienen van de aanvraag om een omgevingsvergunning al een verkennend onderzoek uit te laten voeren en te laten beoordelen. Dit kan de aanvrager een enorme besparing opleveren van tijd en kosten in het geval er sprake is van een al dan niet ernstige bodemverontreiniging die nader onderzoek vereist.

8.5 Niet-ernstig geval van bodemverontreiniging

Er is sprake van een geval van ernstige bodemverontreiniging als meer dan 25 m³ bodemvolume grond of meer dan 100 m³ bodemvolume grondwater verontreinigd is tot boven de interventiewaarde. Zo niet, dan is sprake van een niet-ernstig geval van bodemverontreiniging of van een verhoogde gebiedseigen achtergrondwaarde.

Het verbod in de Woningwet om te bouwen op verontreinigde grond houdt in dat de aanvrager van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit met behulp van een verkennend bodemonderzoek moet aantonen dat de bodem schoon genoeg is om te bouwen. Dat zal soms inhouden dat - hoewel er geen sprake is van een geval van ernstige bodemverontreiniging - toch op grond van de risico's sanerings- of beheersmaatregelen moeten worden getroffen op aanraden van het bevoegd gezag of volgens het gemeentelijke (gebiedsspecifieke) beleid. Eventueel kunnen ethische argumenten en / of het streven naar duurzaamheid een argument zijn voor het voorschrijven van dergelijke maatregelen. In zo'n geval is het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning overeenkomstig artikel 2.4.2 van de Mbv ook bevoegd tot het stellen van voorschriften aan de sanering. Saneringsmaatregelen kunnen bestaan uit het aanbrengen van een ophooglaag of het bouwen van een gebouw (zodat deze dienst doet als afdeklaag. De aanpak van niet-ernstige gevallen vindt daarom vaak plaats door maatschappelijke noodzaak (bijvoorbeeld nieuwbouw).

Als in een niet-ernstig geval verontreinigde grond wordt afgegraven dan is de saneringsparagraaf van de Wbb daarop niet van toepassing. Dit afgraven hoeft dan bovendien niet te worden uitgevoerd door of onder begeleiding van een KWALIBO-erkende persoon of instelling. Wel dient de daarbij vrijkomende grond te worden afgevoerd naar een erkend verwerker.

Als er geen sprake is van een geval van ernstige bodemverontreiniging is er wettelijk geen verplichting om de verontreiniging te saneren. Behalve bij een bouwactiviteit kan het ook in andere gevallen soms wenselijk zijn om de aanwezige bodemverontreiniging toch te verwijderen, voorafgaand aan geplande werkzaamheden. Bijvoorbeeld ter voorkoming van:

- waardevermindering bij eventuele (toekomstige) verkoop;
- stankoverlast;
- verdere verspreiding van de verontreiniging;
- mogelijk toekomstige overschrijding van de perceelsgrenzen waardoor de eigenaar mogelijk aansprakelijk kan worden gesteld;
- mogelijke aantasting van kabels en leidingen.

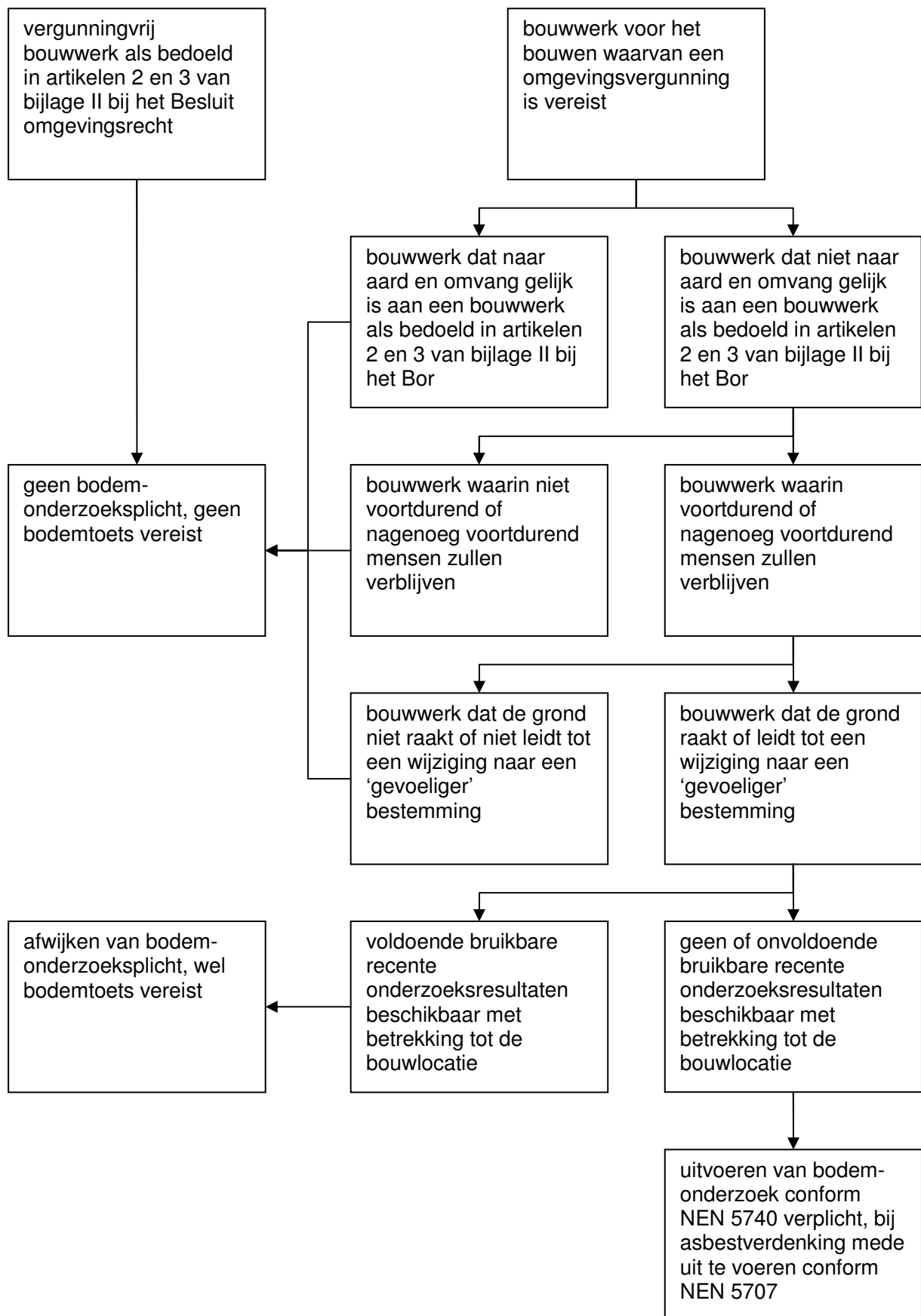
Bij een geval van niet-ernstige verontreiniging kan het verbeteren van de bodemkwaliteit niet worden voorgeschreven op basis van de regels voor bodemsanering/ Wet bodembescherming. Als een gemeente een gebiedskwaliteit heeft vastgesteld op basis van het Besluit bodemkwaliteit, dan kan zij wel bevorderen dat bij bijvoorbeeld bouwactiviteiten deze gebiedskwaliteit als uitgangspunt geldt. Als er grond moet worden toegepast kan dat ook verplicht worden gesteld. Het is echter niet zo dat zonder enige aanleiding (bijv. nieuwbouw) bij niet-ernstig verontreinigde grond een verplichting op grond van de bodemregelgeving kan worden opgelegd om de bodem schoner te maken. Er is dan immers geen sprake van een (potentieel) risico dat een dergelijke verplichting rechtvaardigt (bron: Circulaire bodemsanering 2009).

Referenties:

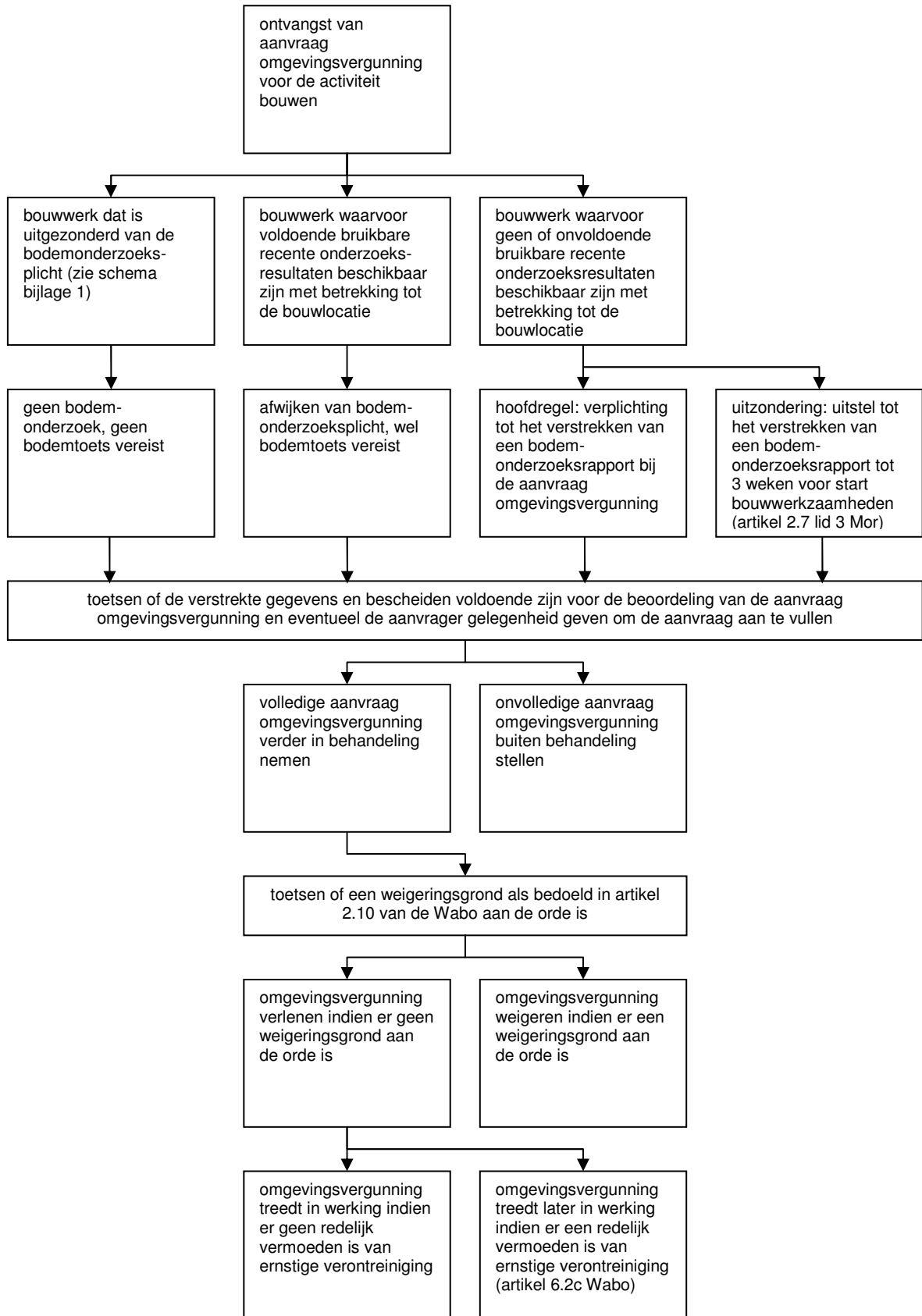
1. Wet bodembescherming (Wbb); (1 januari 2006)
2. Leidraad Bodembescherming, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2003.
3. Ministerie van VROM, Kabinetsstandpunt beleidsvernieuwing bodemsanering⁴, december 2001.
4. Besluit Uniforme Saneringen (BUS); (14 februari 2006)
5. Provincie Zeeland. Provinciale Milieuverordening.
6. Handhaving Uitvoeringsmethode Besluit bodemkwaliteit (HUM Bbk), Bodem+, april 2010.
7. Woningwet; 29 augustus 1991
8. Bouwbesluit 2003
9. Ministeriële Circulaire over wijziging van de bouwregelgeving met betrekking tot het voorkomen van bouwen op verontreinigde bodem, MG2003-18, 15 juli 2003.
10. Vereniging van Nederlandse gemeenten¹³ serie van wijzigingen Modelbouwverordening, Den Haag, 22 april 2010
- 11.. Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Stb. 2008, 496); . 1 oktober 2010
12. Besluit omgevingsrecht (Stb. 2010, 143); 1 oktober 2010
13. Ministeriële regeling omgevingsrecht (Stb. 2010, 5162); 1 oktober 2010
- 14..Circulaire bodemsanering 2009
- 15 Besluit bodemkwaliteit, (Stb. 2011, 104); 5 maart 2011
16. Regeling bodemkwaliteit, versie 25 maart 2011 (Stcrt. 2011, 5769).

⁴ zie ook Leidraad Bodembescherming onder beleidsdocumenten in deel A-6

Bijlage 1: Beslisschema verbod tot bouwen op verontreinigde bodem*



Bijlage 2: Procedureschema aanvraag omgevingsvergunning



Bijlage 3: Bodemtoets gebouwen wel / geen verblijf van mensen

Voor gebouwen waarvan het hoofdoel niet het verblijf van mensen is, maar waar wel gewerkt wordt door mensen, kan op basis van de verblijfstijd onderscheid worden gemaakt tussen:

1. Gebouwen waarin dagelijks mensen maximaal 1 tot 2 uur werken/verblijven:
2. Gebouwen waarin dagelijks mensen zeer regelmatig meer dan 2 uur per dag doorbrengen.

1. Gebouwen waarin dagelijks mensen maximaal 1 tot 2 uur werken/verblijven:

Hieronder vallen bijvoorbeeld de volgende gebouwen:

- bestemd voor opslag materialen;
- bestemd voor stalling auto's en machines, gemalen, etc);
- bepaalde kleine stallen voor rundvee, pluimvee en varkens;
- overige gebouwen voor (nacht-)verblijf van dieren, zoals schapen, geiten en pelsdieren e.d.,

Als er een uitbreiding of nieuwbouw plaats vindt van dergelijke gebouwen zal in de meeste gevallen minder dan 2 uur arbeid worden verricht en is in principe geen bodemonderzoek nodig.

2. Gebouwen waarin dagelijks mensen zeer regelmatig meer dan 2 uur per dag doorbrengen.

Dit wordt anders als in de (nieuw)bouw bijvoorbeeld een handbediende machine, een melkstal, pluimveehouderijen (meer dan 80.000 dieren), varkenshouderijen (meer dan 1200 mestdieren of 100 fokdieren), tuinbouwbedrijven met bedekte teelt, een handbediende sorteermachine, etc. aanwezig is. In deze ruimte (werkkamer, melkstal, sorteerband, tuinderskas, magazijn, etc) wordt dagelijks gewerkt, gemolken, etc. en zal dus regelmatig meer dan 2 uur per dag arbeid plaatsvinden.

(Bij seizoensgebonden arbeid waarbij werkzaamheden een beperkt aantal weken plaatsvinden en de rest van het jaar nagenoeg niet, dan geldt dit in principe als zijnde gebouwen waarin minder dan 2 uur per dag wordt doorgebracht.)

Bij aanvraag om een omgevingsvergunning voor een dergelijk bouwwerk is een bodemtoets noodzakelijk.

Wel is het zeer aan te bevelen om iedere situatie afzonderlijk te beoordelen!