

Bodem en bodemverontreiniging

Een voormalige stortplaats heeft een bodemprobleem maar dit betekent niet dat automatisch de bodemregelgeving van toepassing is. Dit ligt toch wat genuanceerder.

Er zijn drie thema's beschreven in dit document:

1. [Is een voormalige stortplaats bodem?](#)
2. [Geval van \(ernstige\) bodemverontreiniging en beleidsvrijheid](#)
3. [Gevolgen geval van ernstige bodemverontreiniging](#)

Door te klikken op bovenstaande link komt u direct op de betreffende pagina.

Is een voormalige stortplaats bodem?

In dit kader is het van belang de vraag te beantwoorden in hoeverre de Wet bodembescherming (Wbb) en het daarbij behorende instrumentarium van toepassing is op een voormalige stortplaats. De centrale vraag die hierbij moet worden gesteld is: in hoeverre kan een voormalige stortplaats worden aangemerkt als bodem?

Wat dient verstaan te worden onder bodem? Dienen de afvalstoffen zelf te worden beschouwd als bodem? Een voormalige stortplaats bestaat uit gestorte afvalstoffen – het zogenaamde stortlichaam - en de veelal verontreinigde grond onder en rond het stortlichaam. Een stortplaats is daarom groter dan alleen het stortlichaam.



Kan het stortlichaam zelf worden aangemerkt als bodem? De Wet bodembescherming is op dit onderdeel niet helemaal duidelijk. Ingevolge rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak werd het bevoegd gezag beleidsvrijheid gegeven om tot het oordeel te komen dat er sprake was van bodem. De Afdeling bestuursrechtspraak liet toe dat een voormalige stortplaats als een *'geval van ernstige verontreiniging'* kon worden aangemerkt. Daarbij legde de Afdeling bestuursrechtspraak een criterium gebaseerd op 50% bodemvreemd stortmateriaal. Indien het materiaal voor 50% of minder uit bodemvreemd stortmateriaal bestaat is er sprake van bodem. Toegepast op een voormalige stortplaats betekent dit dat wanneer een stortlichaam op een voormalige stortplaats uit meer dan 50% bodemvreemd stortmateriaal bestaat er geen sprake meer is van *'bodem'* in de zin van artikel 1 van de Wbb. Hierdoor kan het stortlichaam niet meer worden aangemerkt als behorende tot het geval van ernstige bodemverontreiniging als bedoeld in de Wet bodembescherming en is de Wet op het stortlichaam niet van toepassing.

De onder en om het stortlichaam liggende grond en de afdeklaag kan overigens wel - ten minste indien dit voldoet aan de eis van niet meer dan 50% bodemvreemd materiaal - worden beschouwd als "bodem" in de zin van de Wbb.

Kortom: de Wet bodembescherming is van toepassing op de bodem dat wil zeggen op hetgeen zich om en onder het stortlichaam bevindt en < 50% bodemvreemd materiaal.

Een belangrijke vraag is welke regelgeving dan van toepassing is op het stortlichaam voor zover er geen sprake is van bodem? Dit is niet geheel duidelijk. In het klein aantal gevallen dat er nog vergunningvoorschriften van toepassing zijn op de stortplaats kunnen deze voorschriften van toepassing zijn op het stortlichaam. Er is sprake van onvolledige regelgeving indien dat niet het geval is. Het bevoegd gezag zal vervolgens dienen te bepalen hoe om te gaan met het stortlichaam.

De toekomstige Omgevingswet zal wel van toepassing zijn op het stortlichaam.

Geval van (ernstige) bodemverontreiniging en beleidsvrijheid

Een belangrijk aangrijpingspunt is of er sprake is van een geval van (ernstige) bodemverontreiniging. Het bevoegd gezag heeft enige beleidsvrijheid voor het aanwijzen van een geval van ernstige verontreiniging.

Het is gebruikelijk de voormalige stortplaatsen – behoudens het stortlichaam - aan te merken als een geval van bodemverontreiniging en als een *ernstig* geval van

bodemverontreiniging. De provincie Zuid-Holland heeft alle voormalige stortplaatsen aangemerkt als potentiële gevallen van ernstige bodemverontreiniging.

De definitie van “geval van verontreiniging” in de Wbb luidt als volgt: een geval van verontreiniging is een *‘geval van verontreiniging of dreigende verontreiniging van de bodem dat betrekking heeft op grondgebieden die vanwege die verontreiniging, de oorzaak of de gevolgen daarvan in technisch, organisatorische en ruimtelijke zin met elkaar samenhangen’*.

De definitie van een geval van *ernstige* verontreiniging is een geval van verontreiniging waarbij de bodem zodanig is of dreigt te worden verontreinigd, dat de functionele eigenschappen die de bodem voor mens, plant of dier heeft ernstig zijn of dreigen te worden verminderd.

De risico's die leiden tot een spoedeisendheid van de sanering zijn echter bij een stortplaats meestal afwezig. Dit is natuurlijk afhankelijk van het gebruik van de stortplaats. Een wijziging in het gebruik van de voormalige stortplaats kan hier verandering in brengen.

Hoewel voldaan moet worden aan het criterium van dat er sprake van ‘bodem’ heeft het bevoegd gezag beleidsvrijheid met betrekking tot het aanwijzen van een geval van ernstige bodemverontreiniging. Deze beleidsvrijheid kan worden afgeleid uit de definitie van artikel 1 van de Wet bodembescherming en de *Circulaire bodemsanering 2009* waarin het begrip geval van ernstige bodemverontreiniging wordt toegelicht. Zo zijn in de Circulaire onder meer de volgende gevallen opgenomen:

- indien voor ten minste één stof de gemiddelde gemeten concentratie van minimaal 25 m³ bodemvolume in het geval van een bodemverontreiniging, of 100 m³ poriënverzadigd bodemvolume in het geval van een grondwaterverontreiniging, hoger is dan de interventiewaarde;
- dat de interventiewaarde niet wordt overschreden en toch sprake is van een ernstige verontreiniging:
 1. het gaat om gevoelige situaties (moestuin, volkstuin, vluchtige verbindingen onder bebouwing);
 2. verontreiniging met stoffen waarvoor geen interventiewaarde is afgeleid;
 3. in specifieke situaties waarvoor in overleg met het RIVM wordt getreden.

Op basis van bovenstaande gevallen kan worden geconcludeerd dat enige beleidsvrijheid bij het bevoegd gezag aanwezig is.

Gevolgen geval van ernstige bodemverontreiniging

De Wet bodembescherming heeft veel instrumenten gekoppeld aan het criterium “geval van (ernstige) bodemverontreiniging”.

Het gevolg van het aanmerken van een voormalige stortplaats als een geval van ernstige verontreiniging is dat bepaalde juridische instrumenten hierdoor op de voormalige stortplaats van toepassing worden. Deze instrumenten kunnen door het bevoegd gezag worden ingezet om de milieuhygiënische doeleinden te bereiken.

Bij een ernstige bodemverontreiniging zullen maatregelen genomen moeten worden om de risico's te beperken.

Indien er sprake is van een geval van ernstige verontreiniging zijn er onder omstandigheden mogelijkheden voor de provincie om bevelen toe te passen. In het algemeen wordt er bij voormalige stortplaatsen vanwege de bijzondere situatie van deze mogelijkheden geen gebruik gemaakt.

Bevelsbeleid

Omdat bodemverontreiniging ernstige gevolgen kan hebben, zijn er mogelijkheden voor de overheid om bedreiging van bijvoorbeeld de volksgezondheid of verspreiding te beperken. In sommige gevallen is een bodemverontreiniging dermate ernstig dat de overheid kan bepalen dat onderzoek moet worden verricht en ook dat er gesaneerd moet worden binnen een bepaalde termijn. Hierover zijn regels vastgesteld in de Wet bodembescherming en in het zogenoemde 'bevelsbeleid'. Omdat het verplichten tot het nemen van maatregelen omtrent of in particulieren eigendommen een zwaar bestuursrechtelijk instrument is, spreekt de Wbb van 'bevelen'.

Op grond van de Wbb kunnen diverse bevelen worden gegeven. Het onderzoeksbevel en het bevel tot het geven van tijdelijke beveiligingsmaatregelen kan in dit verband van belang zijn:

- Een onderzoeksbevel is een bevel om een onderzoek uit te voeren voor degene die een geval van ernstige bodemverontreiniging heeft veroorzaakt.
- Een bevel tot het treffen van tijdelijke beveiligingsmaatregelen zoals het monitoren van een grondwaterverontreiniging kan worden gegeven aan

degenen die een zakelijk of persoonlijk recht heeft op dat grondgebied. Ook als degene het tevens in gebruik heeft of heeft gehad in de uitoefening van een bedrijf .



Overigens zal zelfs in geval van een ernstige spoedeisende sanering van een voormalige stortplaats veelal slechts het aanbrengen van een afdeklaag kunnen worden afgedwongen. Maar zoals gezegd is een spoedeisende sanering bijna nooit aanwezig.

De provincie hanteert bij de handhaving van de Wbb ook een bevelsbeleid. Voor het geven van bevelen is het bevelsbeleid van toepassing.