

Algemene uitgangspunten bij bodembeheer en bodemkwaliteit

1.1 Inleiding

Algemeen uitgangspunt bij het opstellen van een bestemmingsplan is dat moet worden ingegaan op de bodemkwaliteit in relatie tot de beoogde bestemming en functies. In de toelichting moet worden gemotiveerd dat en waarom een milieuhygiënische bodemkwaliteit geschikt is voor de gewenste functie. Uitgangspunt daarbij is dat de bodemkwaliteit geen onaanvaardbare risico's oplevert voor de gebruikers van de bodem¹.

In de regelgeving voor bodembeheer wordt in de normstelling onderscheid gemaakt tussen toe te passen grond en aanwezige grond. Omdat de regelgeving voor toe te passen grond nogal uitgebreid is gaan we daar in deze bijlage op in. Grond toepassen betekent het aanbrengen van grond van elders op de aanwezige grond. Het nieuw aanbrengen van de afdeklaag (de bovenste laag van de bovenafdichtingsconstructie, zie par. 4.1.1.1) valt hieronder. Voor de reeds aanwezige delen van de afdeklaag gelden deze normen dus niet.

1.2 Wijze waarop normen worden toegepast, bevoegd gezag

Het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) geeft de gemeente bevoegdheden voor het opstellen van het toetsingskader voor het toepassen van grond in of op de bodem binnen de gemeente. De provincie is echter als bevoegd gezag aangewezen voor het toepassen van grond binnen de Wm-inrichting (zie artikel 3 lid 2 Bbk) en zal aan de hand van gemeentelijk beleid beoordelen of voldaan wordt aan de hiervoor geldende (generieke of gemeentelijke) normen. Afvalzorg is op grond van artikel 42 Bbk verplicht om een melding te doen wanneer zij voornemens is grond toe te passen die meldingsplichtig is. In dat kader kan Afvalzorg zich wenden tot het meldpunt bodemkwaliteit die de melding aan het bevoegd gezag doorgeeft. In dit geval dus de provincie.

1.3 Toetsingskaders in het Besluit en Regeling Bodemkwaliteit

In het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) en de daarop gebaseerde Regeling bodemkwaliteit (Rbk) zijn de toetsingskaders neergelegd voor het toepassen van grond (en baggerspecie)² op of in de bodem.³ In het Bbk zijn drie toetsingskaders voor de toepassing van grond opgenomen:

- het generieke toetsingskader (par. 4.2.2 Bbk)
- het gebiedsspecifieke toetsingskader (par. 4.2.1 Bbk)
- het toetsingskader voor grootschalige toepassing van grond (par. 4.2.3 Bbk)

De toetsingskaders leggen een relatie tussen het gebruik (de bodemfunctie) en de kwaliteit van de bodem. Uitgangspunt is dat de bodem geschikt moet blijven voor de functie die erop wordt uitgeoefend.

In het generieke toetsingskader wordt bij de beoordeling van toe te passen grond aangesloten op landelijk bepaalde bodemfunctieklassen en bodemkwaliteitsklassen.

Er kan ook gebiedsspecifiek beleid worden opgesteld waarbij voor specifieke gebieden voor bodemfuncties en specifieke stoffen Lokale maximale waarden worden opgesteld. In principe volgt de gemeente met haar bodembeleid het landelijk geldende, generieke kader van het Bbk. Voor een aantal situaties heeft de gemeente echter gebiedsspecifieke spelregels opgesteld. Deze situaties en spelregels zijn nader toegelicht in de verschillende hoofdstukken van de Nota bodembeheer 2020-2030. Voor zover het nodig is om de geschiktheid van de bodemkwaliteit te beoordelen voor de

¹ Infomil.nl/onderwerpen/ruimte/omgevingsthema/bodemkwaliteit/ bodem-bestemming; Nota van Toelichting bij Besluit Bodemkwaliteit, Hoofdstuk 1, paragraaf 1.1 Algemene samenvatting en paragraaf 2.1 Hoofdpijnen van het Bodembeleid.

² In deze paragraaf wordt verder alleen ingegaan op toe te passen grond.

³ Deze regelingen gaan alleen over het toepassen (opbrengen) van grond. Of al aanwezige bodem gesaneerd moet worden, wordt bepaald op grond van de Wet bodembescherming. Grond die in de zin van de Wet bodembescherming een onaanvaardbaar risico vormt, mag nooit worden toegepast. De grond mag dus niet vuiler zijn dan de saneringsnorm.

recreatieve functie die in dit reparatieplan wordt toegestaan, zal dit in deze bijlage dan wel in par. 4.1.2 van de toelichting worden aangegeven.

Met de grootschalige toepassing kan worden afgeweken van het generieke toetsingskader.

Omdat Afvalzorg heeft aangegeven dat zij in fase 2 en fase 3 van Park Nauerna de grond grootschalig wil toepassen, gaan we hierna in op het generieke toetsingskader en de grootschalige toepassing van grond.

1.4 Generieke toetsingskader

In de gebieden waar geen gebiedsspecifiek beleid is vastgesteld, geldt het generieke beleid.

Uitgangspunt is dat de kwaliteit van de toe te passen grond aansluit bij de bodemfunctie. Ook mag de actuele kwaliteit van de ontvangende bodem niet verslechteren.

Om op een eenvoudige manier te toetsen of de kwaliteit van een partij grond aansluit bij de functie en kwaliteit van de ontvangende bodem, wordt in het generieke beleid gewerkt met een klassenindeling voor de bodemkwaliteit en de bodemfunctie. De bodemfunctieklassen en de bodemkwaliteitsklassen kan de gemeente vaststellen op kaarten.

Hierna gaan we in op de totstandkoming van deze kaarten.

1.4.1 Bodemfuncties en bodemfunctieklassen

In de Regeling Bodemkwaliteit (art. 4.7.1 Rbk) zijn, in het kader van gebiedsspecifiek toetsingskader, 7 bodemfuncties onderscheiden. In het kader van het generieke toetsingskader zijn een aantal van deze bodemfuncties ingedeeld in de bodemfunctieklassen Wonen dan wel Industrie (art. 4.9.2 Rbk).

In art. 4.9.1 en tabel 1 van Bijlage B van Rbk zijn voor deze bodemfunctieklassen maximale waarden vastgelegd.

Enkele bodemfuncties zijn niet ingedeeld in een klasse. Voor deze bodemfuncties mag namelijk alleen 'schone grond' worden toegepast. Dat is grond die voldoet aan de Achtergrondwaarde (AW, art. 55 lid 4 Bbk). Het volgende verduidelijkt één en ander.

In artikel 4.7.1. van de Regeling Bodemkwaliteit is men tot de volgende verdeling van bodemfuncties gekomen:

1. Wonen met tuin
2. Plaatsen waar kinderen spelen
3. Groen met natuurwaarden
4. Ander groen, bebouwing, infrastructuur
5. Moestuinen en volkstuinen
6. Natuur
7. Landbouw

In artikel 4.9.1. van de Regeling bodemkwaliteit zijn de bodemfunctieklassen Wonen, Industrie en, in art. 55 lid 4 Besluit bodemkwaliteit, de Achtergrondwaarden toegedeeld, zodat valt op te maken welke kwaliteit grond dient te worden toegepast bij welke functie:

Bodemfuncties (gebiedsspecifiek)	Bodemfunctieklassen (generiek beleid)
1. Wonen met tuin 2. Plaatsen waar kinderen spelen 3. Groen met natuurwaarden	Wonen
4. Moestuinen en volkstuinen 5. Natuur 6. Landbouw	Kwaliteit toe te passen bodem moet voldoen aan Achtergrondwaarden
7. Ander groen, bebouwing, infrastructuur en industrie	Industrie

De bodemfunctieklassen beschrijven (op hoofdlijnen) het gebruik van de bodem in een gebied.

Bodemfunctieklassenkaart

Het indelen van een gebied in bodemfunctieklassen is de taak van burgemeester en wethouders. Zij moeten daartoe een kaart vaststellen waarop de bodemfunctieklassen Wonen en Industrie zijn vastgelegd voor de gebieden waar het generieke beleid van toepassing is (art 55 lid 1 Bbk). In de gebieden die niet zijn ingedeeld in de bodemfunctieklassen Wonen en Industrie mag alleen grond met de Achtergrondwaarden (AW grond) worden toegepast (art. 55 lid 4 Bbk).

Bodemkwaliteitsklassenkaart

Naast de bodemfunctieklassenkaart is de gemeente ook bevoegd om bodemkwaliteitsklassen op een kaart vast te leggen. Dit gebeurt aan de hand van de bodemkwaliteitsklassen en de maximale waarden die daarvoor in de Regeling bodemkwaliteit zijn vastgesteld (art. 57 Bbk). Deze maximale waarden zijn genoemd in art. 4.10.1 en tabel 1 van bijlage B van het Rbk. Dit betekent dat de maximale waarden voor de bodemfunctieklassen en de bodemkwaliteitsklassen dezelfde zijn. Deze bodemkwaliteitsklassenkaart geeft de actuele kwaliteit van de bodem weer zoals deze volgens de richtlijnen van de Regeling bodemkwaliteit bepaald is (art. 4.3.5 en 4.10.2a Rbk). De bodemkwaliteitsklassenkaart wordt aangeduid als ontgravingskaart en bestaat uit een kaart voor de bovengrond en voor de ondergrond.

Toepassingskaart

Artikel 57 lid 1 van het Besluit bodemkwaliteit bepaalt dat de toe te passen grond aan twee normen wordt getoetst, te weten aan de norm voor de bodemfunctieklasse en aan de norm voor de bodemkwaliteitsklasse. Beide normen mogen niet overschreden worden. Daaruit volgt dat de strengste norm geldt als criterium waar de toe te passen grond moet voldoen. Om de toetsing te vereenvoudigen heeft gemeente Zaanstad een toepassingskaart vastgesteld waarop per gebied de geldende norm staat aangegeven.

1.4.2 Bodemkwaliteitsbeleid van Zaanstad: Nota bodembeheer 2013-2017

Tot voor kort was het bodemkwaliteitsbeleid van Zaanstad vastgelegd in de Nota Bodembeheer 2013-2017. Dit beleid is op 6-11-2018 en daarna op 10 december 2019 verlengd tot 1-7-2020. In deze Nota bodembeheer waren voor het gebied Nauerna – de stortplaats – de AW 2000 waarden (de zogenaamde Achtergrondwaarden) opgenomen op de bodemfunctieklassenkaart als ware het een natuurgebied. De toelichting op deze bodemfunctieklassenkaart leerde dat de gemeente ervoor koos om buitenstedelijk recreatiegebied te koppelen aan de functie landbouw/natuur.⁴ De gemeente ging hiermee verder dan vereist was op basis van het generieke toetsingskader.

Op de bodemkwaliteitsklassenkaart (de ontgravingskaart) van Nota bodembeheer 2013-2017 was de stortplaats aangegeven als stort, een niet gedefinieerde ontvangende bodemkwaliteit.

1.4.3 Huidig bodemkwaliteitsbeleid van Zaanstad

De gemeente heeft het bodemkwaliteitsbeleid geactualiseerd en op 26 mei 2020 de Bodemkwaliteitskaart Zaanstad en op 2 juli 2020 de Nota Bodembeheer 2020-2030 vastgesteld. In dit beleid is het gedeelte waar Park Nauerna is voorzien aangewezen als bodemfunctieklasse Wonen. Met het Reparatieplan Omgeving Nauerna worden recreatieve functies in de bestemming Recreatie teruggebracht. Op hoofdlijnen zijn daarmee natuurfuncties en recreatieve functies te onderscheiden in Park Nauerna. (De natuurfuncties zijn reeds in bestemming Recreatie van bestemmingsplan Omgeving Nauerna opgenomen.)

Overeenkomstig de landelijke verdeling van bodemfuncties (art. 4.7.1 van de Regeling Bodemkwaliteit) worden de natuurfuncties aangemerkt als bodemfunctie 'Groen met natuurwaarden' en de recreatieve functies worden beschouwd als vergelijkbaar met de bodemfuncties 'Plaats waar kinderen spelen' en 'Wonen met tuin'. Al deze bodemfuncties vallen (overeenkomstig art. 4.9.1 Regeling bodemkwaliteit) in bodemfunctieklasse 'Wonen' hetgeen op de bodemfunctieklassenkaart is aangegeven.

Op de bodemkwaliteitsklassenkaart (ontgravingskaart), is de bodemkwaliteitsklasse van de stortplaats als onbekend aangegeven. Betekenis hiervan is dat geen ontgravingskwaliteit is bepaald, maar dat wel grond toegepast kan worden op deze locaties, waardoor deze niet uitgesloten zijn van het beleid. .

⁴ Nota Bodembeheer Zaanstad 2013-2017, p. 13.

Er dient een beoordeling van de ontvangende bodem plaats te vinden tenzij er bijzondere omstandigheden zijn waarom dit achterwege kan blijven.

1.4.4 Conclusie op basis van het generieke beleid

Omdat voor Park Nauerna het generieke beleid geldt, moet gekeken worden naar de bodemfunctieklassenkaart en naar de zogenaamde ontgravingskaart (waar de bodemkwaliteitsklassen op staan). Beide normen mogen niet overschreden worden. Daaruit volgt dat de strengste norm geldt als criterium waar de toe te passen grond aan moet voldoen. Op de ontgravingskaarten is de stortplaats niet ingedeeld in bodemkwaliteitsklasse Wonen of Industrie omdat de bodemkwaliteit onbekend is. Aangezien het hier om een stortplaats gaat is het duidelijk dat de bodemkwaliteit daar niet voldoet aan één van de bodemkwaliteitsklassen van het Besluit bodemkwaliteit. Dit betekent dat de bodemfunctieklasse de strengste norm is. In het onlangs vastgestelde bodemkwaliteitsbeleid is dat de bodemfunctieklasse Wonen.

1.5 Grootschalige bodemtoepassing

Naast situaties waarin bovengenoemd generiek toetsingskader wordt toegepast, gelden er ook algemeen geldende regels voor grootschalige toepassing van grond. Als de grond grootschalig toegepast wordt, gelden een aantal onderdelen van het generieke toetsingskader niet. Het is geen verplichting om gebruik te maken van grootschalige toepassing. Als niet gekozen wordt voor grootschalige toepassing dan geldt het generieke beleid. Afvalzorg heeft aangegeven dat zij in fase 2 en fase 3 van Park Nauerna de grond grootschalig wil toepassen.

Er is sprake van grootschalige toepassing als er minimaal 5.000 m³ wordt toegepast en er een minimale toepassingshoogte is van 2 meter. Voor zulke grootschalige bodemtoepassingen mag er grond gebruikt worden tot en met bodemkwaliteitsklasse industrie.

In plaats van een toetsing aan de kwaliteit en de functie van de onderliggende bodem (zoals in het generieke toetsingskader), staat bij grootschalige toepassingen de emissie van stoffen uit de toe te passen grond en baggerspecie centraal.

De toepassing is gekoppeld aan een aantal criteria (artikel 63 Bbk):

- Er gelden emissiewaarden die in de Regeling bodemkwaliteit verder zijn uitgewerkt.
- Op de desbetreffende grond dient een leeflaag van tenminste 0,5 meter te worden toegepast. De leeflaag moet geschikt zijn voor de functie en passen bij de daadwerkelijke kwaliteit van de omliggende bodem, vandaar dat deze dient te voldoen aan de (lokale) maximale waarden die gelden voor het gebied waarin de toepassing is gelegen (artikel 63 lid 4 Bbk).
- De toepassing moet blijvend worden beheerd. Dit betekent dat er een aanwijsbare beheerder moet zijn die de toepassing in stand houdt in de vorm en hoeveelheid waarin deze is toegepast en geregistreerd.

1.5.1 Conclusie bij grootschalige bodemtoepassing

In het geval van grootschalige toepassing in Park Nauerna controleert de Omgevingsdienst namens de provincie of aan de normen voor grootschalige toepassing wordt voldaan. De leeflaag moet volgens het huidige beleid (zie onder 1.4.4) voldoen aan de bodemfunctieklasse Wonen.