

Wat is bodem, wat is bodemvreemd?

Er zijn recent discussies en rechtszaken gevoerd over de vraag of het materiaal onder het oppervlak 'bodem' mag heten. Het beleid geeft geen duidelijke handvatten aan de uitvoeringspraktijk en aan de rechter. Bij de rechter is de positieve vraag "Wat is bodem?" omgebogen naar de complementaire vraag "Wat is bodemvreemd?" Definities van 'bodemvreemd' blijken geheel te ontbreken. De kwalificatie "bodemvreemd" is daardoor subjectief. Het is tijd om het begrip 'bodem' beleidsmatig nader in te vullen.

Door: Paul de Reus en Joost Bijlmer

Over de auteurs:

ing. P. de Reus is milieukundige en adviseur bodembeleid en bodeminformatiesystemen bij Polder BV IJmuiden
drs. J. Bijlmer is fysisch geograaf en zelfstandig adviseur bodem en bodembeleid bij J. Bijlmer Milieu-advies te Eindhoven

INLEIDING

In dit artikel willen wij het begrip 'bodem' onderzoeken zoals dat was voor 1980, dus voor Lekkerkerk, voor we op zoek gingen naar chemische verontreinigingen. We zullen concluderen dat de definitie van 'bodem' teveel vernauwd is en we zullen een voorzet geven voor een nieuwe definitie. We beginnen met een opsomming van bestaande definities.

Van Dale

Volgens Van Dale is bodem: "aardkorst, aardoppervlakte". Aangezien ons bodembeleid over het driedimensionale gaat, is bodem dus "aardkorst".

Het Wetboek

De Wet bodembescherming (Wbb, art. 1) geeft als definitie: "het vaste deel van de aarde met de zich daarin bevindende vloeibare en gasvormige bestanddelen en organismen".

Definitie volgens de wetenschappelijke literatuur

In de geo-wetenschappen is 'bodem' niet scherp gedefinieerd. Deze wetenschap ondervindt echter geen hinder van de afwezigheid van een definitie. Een bijzonder geval is de bodemkunde. De bodemkunde richt haar aandacht op bodemvormende processen. Vanuit dit doel legt de bodemkunde zichzelf een beperking op en juist deze beperking geeft een beter inzicht. De beperking betreft verweringsprocessen:

Vast gesteente is statisch en heeft daardoor geen interesse van de bodemkundige. Gesteente wordt pas interessant als verweringsprocessen er vat op krijgen. Deze tijdelijke desinteresse sluit echter niet uit dat het basismateriaal valt te benoemen als bodem.

Uit de verwerings-voorwaarde volgt een concrete beperking: "Bodemkunde gaat over het bovenste deel van de aardkorst. (...) Meestal niet dieper dan 1 a 2 meter".¹ De bodem is óók volgens bodemkundigen dieper dan 2 meter, maar het diepere heeft niet primair de interesse van de bodemkundige.

Praktijkvoorbeelden

Om de verbeelding te prikkelen, noemen we een aantal voorbeelden van wat we in de volksmond en in onze beleidsdocumenten bodem noemen:

- Toemaakdekken, opgebouwd uit stadsvuil, stalmest, grond, plantaardig materiaal en slootbagger.
- Pleistocene grindbedden.
- Stedelijke ophooglagen, bestaande uit grond, puin en ander afval.
- Dikke-eerdgronden, opgebouwd uit potstalmest en bagger.

Samenvattend: De pre-Lekkerkerk bodemdefinitie

Het begrip 'bodem' is in de literatuur en in de praktijk vrij algemeen: de aarde. Beschrijvingen hebben betrekking op het vast zijn. Micro-eigenschappen, zoals samenstelling en structuur, doen niet ter zake. Er is een besef dat de bodem is ontstaan bij de schepping en/of gevormd door trage, geologische processen, maar ook menselijke invloed wordt erkend.

FUNCTIE

Naast materiële eigenschappen, is bodem te beschrijven naar haar functie. De Wbb-definitie van bodembescherming luidt: "het voorkomen, beperken of ongedaan maken van veranderingen van hoedanigheden van de bodem, die een vermindering of bedreiging betekenen van de functionele eigenschappen die de bodem voor mens, plant of dier heeft".

Het beschermingsbeginsel is dus niet gericht op de materie, maar op de functie van bodem.

Een verandering van bodemhoedanigheden is nog geen inbreuk op de integriteit van de bodem. Pas als de verandering invloed heeft op de functionele eigenschappen, wordt het bodembeschermingsbelang actueel.

De functionele bodemeigenschappen zijn in de Wbb niet gespecificeerd, maar de EU Bodembeschermingsstrategie² noemt 5 functies:

- draagvlak voor menselijke activiteiten en landschap;
- verschaafing van voedsel, biomassa en grondstoffen
- archief van menselijk erfgoed;
- leefgebied en schatkamer voor genetisch materiaal;
- opslag en transformatie van stoffen, waaronder water, nutriënten en koolstof.

De draagfunctie is de meest primaire functie. Zonder vast materiaal resteert het grondwater, dat dan oppervlaktewater gaat heten. De overige functies zijn vooral beschreven vanuit het profijt voor de mens. Deze zijn optioneel. De draagfunctie is er altijd.

DE MILIEUWETGEVING EN JURISPRUDENTIE

Het bovenstaande algemene beeld voldeed lang. Met de komst van de sectorale milieuwetgeving ontstond op de grens tussen de sectoren bodem en afval een aantal definitie- en aansluitingsproblemen, waarover jurisprudentie is ontstaan. De rechterlijke uitspraken zijn goed samengevat door mr. W.B. Kroon in dit tijdschrift.³ Twee zaken lichten wij daaruit:

De Vosholen

In bouwproject 'De Vosholen'⁴ werd een pakket verwijderd dat bestond uit puin, glas en zand. Door de werkzaamheden ontstond hinder. Er volgde een verzoek om handhaving aan verschillende instanties. Eén instantie, de Provincie Groningen, stelde dat de stortlaag voor meer dan 50% uit bodemvreemd materiaal bestond, dat zij deze niet als bodem beschouwden en dat zij daarom niet zou handhaven op grond van de Wbb.

De rechter heeft in 'De Vosholen' geen uitspraak gedaan over de vraag wat bodem is of wat bodemvreemd is. Hij heeft gezegd dat een bevoegd gezag het recht heeft daarover zelf een uitgangspunt te formuleren. Het uitgangspunt mag dus ook een percentage-toets omvatten. De hoogte van het percentage is arbitrair: Provincie Groningen heeft van meet af 50 procent gehanteerd. Dit getal is niet onderbouwd en is nooit onderwerp geweest van discussie of onderhandeling. Het had ook 25 of 67 procent kunnen zijn en ook dat getal zou overeind zijn gebleven in de rechtszaak.

Boezembocht

'Boezembocht'⁵ ging om een laag puin in de bodem, op enige diepte. Het puin stamt uit de Tweede Wereldoorlog en wordt in de gehele Rotterdamse regio aangetroffen, ongeveer zoals de binnenstedelijke ophooglagen in de rest van Nederland.

Kunnen stenen bodem zijn?

In het Rotterdamse beleid is gemotiveerd dat puin geen 'grond' is, maar toch de functie 'bodem' kan hebben. Ondanks de beleidsmatige motivatie oordeelde de rechter, verwijzend naar 'De Vosholen', dat het materiaal op Boezembocht geen bodem is.

Gevolgtrekkingen

- De rechter heeft geoordeeld dat een functionele beschouwing van het grondgebied niet relevant is, ongeacht het beleid daarover. Daardoor resteert alleen de materiële beschouwing.
- De definitie van 'bodem' is verschoven van de macro-materiële eigenschappen (het vast en droog zijn) naar de micro-materiële eigenschappen: samenstelling en structuur.
- Het 50%-criterium van 'Vosholen' had eerst een lokaal karakter, maar heeft door 'Boezembocht' een bredere werking gekregen.



FOTO 1: WEST-FRIESE OMRINGDIJK MENS-GEMAAKT, BODEM?

- Provincie Groningen kreeg volop ruimte voor eigen beleid, Rotterdam kreeg dat niet.

MATERIE VERSUS FUNCTIE: JURISPRUDENTIE SCHUURT MET DE WBB EN MET DE WERKELIJKHEID

We zagen eerder dat de wettelijke bodembescherming draait om functionele eigenschappen. In de jurisprudentie is de functionele beoordeling door de rechter terzijde geschoven. De jurisprudentie druist in tegen de intentie van de Wbb en daardoor is het begrip 'bodem' te veel vernauwd.

Een 'bodem' met meer dan 50% bodemvreemde materialen is volgens de jurisprudentie geen bodem. Er bestaat echter geen rechtstreekse opruimplicht voor. In de praktijk functioneert het spul daardoor, ongeacht de uitspraak, gewoon als bodem. Dergelijke 'antropogene bodems' zijn niet multifunctioneel bruikbaar, maar dat beginsel hebben we al lang verlaten. Als stadsbodem, voor de draagfunctie, voldoet het spul prima. De rechter heeft deze historische realiteit genegeerd.

Micro- en macroverontreinigingen

De consequentie van de uitspraak dat een sterk puinhoudend pakket geen bodem is, is dat het puin zich 'op' de bodem bevindt, of 'er in'. Het gewicht aan puin staat in de teller (gram verontreiniging), niet in de noemer (kg bodemmateriaal). Het puin is geen bodem, maar een verontreiniging daarvan. Het fysieke verschil is de schaal: Alle stoffen met interventiewaarden zijn micro-verontreinigingen, gemeten in milligrammen. Bodemvreemde bestanddelen zijn macro-verontreinigingen, gemeten in procenten.

Er is ook een beleidsmatig verschil: micro heeft een operationeel kader: streefwaarden, interventiewaarden en de saneringsregeling. Voor de macro-samenstelling van onze bodem bestaat geen streefbeeld, geen interventiewaarden, geen onderzoeksplicht om macro-verontreinigingen af te perken, geen plicht om (ecologisch) risico te beoordelen en geen saneringsregeling. Toch is er een brede algemene notie dat 'veel bodemvreemd materiaal' ongewenst is. Het 20%-criterium van het Bbk is daar een uiting van. Toch is die 20% geen beleidsmatig streefbeeld. Het is slechts een beperking in de reikwijdte van het Bbk. Vanwege de afwezigheid van een streefbeeld en van een operationeel kader, is de materiële samenstelling van bodem niet te sturen via de Wbb.

HERGEBRUIK

Als we in een bodemrapport schrijven dat 100% bodem bestaat uit 30% stenen en 70% zavel, voldoet dat aan de bodemkundige

opvattingen en het druist niet in tegen een wet of protocol. Nog explicieter: De bodem bevat 30% stenen, maar 0% bodemvreemd materiaal. Deze stelling is bodemkundig - en bij gebrek aan definities ook juridisch - verdedigbaar. Na delving spreken we van een 'partij'. De partij bevat 30% stenen, maar 0% bodemvreemd materiaal. De partij is dus - mits chemisch verder in orde - toepasbaar onder het Bbk.

Pas als de rapporteur die 30% benoemt als 'bodemvreemd' zet hij de grondeigenaar in het spoor van 'niet toepasbaar'. De rechtsgevolgen zijn daarmee afhankelijk van woordkeuze. Dat is een ongewenste situatie.

Het Bbk is een snelweg voor het hergebruik van bodemmateriaal tot 20% 'macro'. Dat sluit niet uit dat er een ander kader mag bestaan voor het hergebruiken van materiaal met 20-50%, of zelfs > 50%.

Er is geen gebod of verbod waarmee zo'n Bbk-plus-besluit strijdig zou zijn. Het 20%-criterium is niet inhoudelijk onderbouwd. Het gevolg is dat hergebruik van geschikt bodemmateriaal wordt belemmerd.

Wij pleiten niet voor het hergebruiken van allerlei soorten afval als bodem. Wel pleiten we voor hergebruik van materialen waarop bodemvormende processen eenvoudig vat kunnen krijgen, zoals plaggen en stenenhoudend bodemmateriaal. Misschien zelfs voor het toepassen van snoeihout als onderdeel van landschapsprojecten en verondieping van plassen.

Bodemkundig en milieuhygiënisch is er niets op tegen: bodemvorming is een kwestie van tijd.

De transitie uit het bodemconvenant en de Beleidsbrief bodem⁶ dagen ons uit om alles met de bodem te doen, zolang we er profijt van hebben en zolang het duurzaam is.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Bodem-zijn is geen absolute eigenschap van materie. Het is afhankelijk van functie en omstandigheden.

Er is geen definitie van 'bodemvreemd materiaal', maar de term wordt gebruikt in wetsartikelen, onderzoeksprotocollen, onderzoeksrapporten, beschikkingen en in jurisprudentie. Het gebruik van de term is, gezien het gebrek aan definitie, verwarrend. Het begrip 'bodemvreemd' is tot heden een volmaakte 'self fulfilling prophecy'. Het gebruik van de term is, gezien de bodemkundige historie, een ontkenning van de werkelijkheid.

Corrigeer beleidsstukken op het gebruik van de term 'bodemvreemd'. Geef macro-bestanddelen een neutrale naam, die beschrijft wat het is, in plaats van wat het niet is: 'macro-bestanddelen', 'antropogene bestanddelen', 'plantaardige bestanddelen',



FOTO 2: ARCHEOLOGISCH ONDERZOEK, BINNENSTAD AMSTERDAM, PUIN, AFVAL, BODEM?

'bijzondere bestanddelen' (SIKB 0101), 'verharde bestanddelen' (NEN 5104), of 'gevormde bestanddelen' (Bbk).

Door het ontbreken van het streefbeeld gaat de jurisprudentie haar eigen weg. De jurisprudentie is onwerkbaar geworden. Beleid en uitvoeringspraktijk moeten het initiatief terugnemen van de rechterlijke macht.

Onderzoek in hoeverre macro-bestanddelen ongewenst zijn. De huidige realiteit wordt benaderd door een denkbeeldige interventiewaarde van 20%, waarbij sanering spoedeisend wordt op het moment van grondverzet. Dit is echter een toevalligheid, geen bewuste keuze, dus ook niet per se de beste keuze. Als de macrosamenstelling van de bodem gereguleerd moet worden, moet dat gebeuren door een concreet streefbeeld op te stellen, en via geboden en verboden, niet via definities en reikwijdte-bepalingen.

De wet en jurisprudentie hebben hun voeling met de bodemkunde verloren

Het huidige definitiestelsel legt ons te veel beperkingen op in bij het creëren en hergebruiken van bodem. De beleidstransitie dient hergebruik mogelijk te maken van relatief schone bodem die meer dan 20% macro-bestanddelen bevat.

Het vluchtgedrag tussen wettelijke kaders is te voorkomen door dossieronderzoek en een eenvoudige observatie van de locatie in de voorbereidingsfase van elk bodemonderzoek: een Visual Site Assessment. Zijn er geen zichtbare afvalhopen? Bestaan er geen opruimverplichtingen vanuit niet-Wbb-kaders? Licht het erbij als bodem en functioneert het als bodem? Dan is het bodem. Deze logica moet worden verwerkt in een nieuwe definitie van bodem.

Voorzet voor een nieuwe definitie

"Bodem: het vaste deel van de aarde met de zich daarin bevinde vloeiende en gasvormige bestanddelen en organismen. De vaste delen kunnen zijn gevormd en gedeponneerd door natuurlijke processen of door de mens. De vaste delen worden als bodem gerekend voor zover deze de functies van bodem vervullen die op de locatie gewenst zijn, voor zover deze niet zijn aangebracht als (onderdeel van) een civieltechnisch werk en voor zover deze niet vallen onder een verwijderingsplicht vanuit andere wettelijke kaders dan de Wet Bodembescherming".⁷

Dankwoord

De auteurs zijn dankbaar voor de interviews met, en commentaren en bronverwijzingen van de volgende personen, ook voor commentaren die niet rechtstreeks in dit artikel zijn terug te vinden: Wilbert Kroon, Gerolf Visscher, Marc de Jong, Bas van Galen, Paul van den Assem, Anton Roeloffzen, Jan Frank Mars, Pieter Jansen, Jan Kuyper, Michiel Eijndhoven, Herry Bruins, Jet Kok, Willem Warmerdam, Otto Feenstra.

NOTEN

- 1 Bodemkunde van Nederland, deel 1 (§22.2), ISBN 90 208 3545 9.
- 2 EU Bodembeschermingsstrategie, COM(2006)231, 22 september 2006.
- 3 Juridisch actueel, mr. W.B. Kroon, tijdschrift Bodem, editie 4, jaargang 2010.
- 4 Vosholen Hoogezand-Sappemeer, ABRvS 200700610/1 dd 9 januari 2008.
- 5 Boezembocht Rotterdam, ABRvS 200804929/1/M2 dd 22 juli 2009.
- 6 Beleidsbrief Bodem, VROM, kenmerk BWL/2003 096 250, december 2003.
- 7 De Wet Bodembescherming zal worden opgenomen in de Omgevingswet.