

Sanering van bodemverontreiniging kan volgens de Circulaire bodemsanering van 1 juli 2013<sup>1</sup> (de Circulaire) plaatsvinden, onder meer, door middel van het isoleren van de verontreinigingssituatie door middel van het aanbrengen van de leeflaag of een andere duurzame afdeklag. In dit artikel sta ik stil bij de eisen die de wet en jurisprudentie stelt aan een dergelijke sanering.

# Leeflaag of duurzame afdeklag

Wilbert Kroon

## Trefwoorden:

- Leeflaag
- Afdeklag
- Zorgplicht



Mr. W.B. Kroon

Advocaat bij Kroon de Keijzer Advocatuur te Breda (wkroon@kroon-dekeijzer.nl)  
Tel. 076-5310375

## EISEN AAN DIKTE VAN EEN LEEFLAAG

Indien de saneringsmaatregel het aanbrengen van een leeflaag is, worden de volgende eisen aan een leeflaag gesteld.

1. de leeflaag heeft een standaard dikte van één meter;
2. in tuinen en overig begroeid terrein kan afhankelijk van de bewortelingsdiepte een grotere diepte variërend van 1,0 tot 1,5 m gewenst zijn;
3. Een van de standaard dikte afwijkende leeflaag is mogelijk bij een bijzondere wijze van inrichting of onder bijzondere omstandigheden, zoals een hogere grondwaterstand, ter beoordeling aan het bevoegd gezag. Hierbij geldt een minimumdikte van 0,5 m.

Onder de leeflaag wordt in de regel een signaallaag aangebracht, die tot doel heeft te waarschuwen voor verontreiniging die zich onder de signaallaag bevindt.

Het aanbrengen van een leeflaag van maximaal 0,5 m levert een aanzienlijke kostenbesparing op. Zo hoorde ik een vertegenwoordiger van een gemeente onlangs

opmerken dat binnen zijn gemeente daarom “standaard” kiest voor een leeflaagdikte van 0,5 meter bij het aanbrengen van een leeflaag op openbaar groen. Dat lijkt mij echter iets “te kort door de bocht”. Er is immers per geval een beoordeling en onderzoek nodig om te beoordelen of er sprake is van een bijzondere omstandigheid en of daardoor met een leeflaag van 0,5 meter kan worden volstaan.<sup>2</sup>

## VOORMALIGE STORTPLAATS GOUDA

Ter illustratie van een dergelijke afweging wijs ik op de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 21 december 2016, nummer 2016 00596/1/A1. Dit betrof de sanering van een voormalige stortplaats in Gouda. Een omwonende voerde aan dat niet vaststond dat de deklag ter plaatse van de openbare groenstrook voldoende bescherming bood tegen de daaronder aanwezige verontreiniging. Het college van Gedeputeerde Staten (GS) van de provincie Zuid-Holland gaf aan dat de deklag overall op de te saneren locatie was aangebracht en dat vanwege het minder intensieve gebruik van openbaar groen de voorgeschreven beperkingen voldoende waren om gezondheidsrisico's te beperken.

De Afdeling vond deze motivering voldoende en overwoog: “Hetgeen appellant aanvoert geeft voorts geen aanleiding voor het oordeel dat het college in verband met de geringere dikte van de deklag ter plaatse van het openbaar groen niet in redelijkheid heeft kunnen besluiten in te stemmen met een nazorgplan. In het nazorgplan wordt wat betreft de gebruikersbeperking rekening gehouden met de geringe dikte van de leeflaag. Voorts is aannemelijk dat zoals het college ter zitting heeft toegelicht het openbaar groen minder intensief wordt gebruikt en staat vast dat de leeflaag overall is aangebracht”.

## RHOONSE STORT

Een ander meer recent voorbeeld, betreft een uitspraak van 11 oktober 2017<sup>3</sup>, waar-

bij het college van GS van Zuid-Holland had ingestemd met een door de provincie Zuid-Holland ingediend saneringsplan voor de voormalige Rhoonse stort.

Uit diverse bodemonderzoeken bleek dat het stortmateriaal sterk tot zeer sterk verontreinigd was met onder meer zware metalen, PAK's en minerale olie. Ook in de (bestaande) afdeklag van de stortplaats waren plaatselijk sterke verontreinigen aangetroffen. De ontoereikende afdekking van het stortmateriaal leidde tot onaanvaardbare ecologische risico's op de locatie.

Het saneringsplan waarmee op 4 november 2016 was ingestemd voorzag daarom in het aanbrengen van een nieuwe leeflaag met een dikte van 0,5 meter. De door de provincie beoogde functie van de locatie na sanering was grasland en extensieve recreatie.

De Afdeling overwoog dat het college zich gemotiveerd op het standpunt had gesteld dat het isoleren van de verontreiniging op de locatie met een leeflaag van 50 cm afdoende was om te voldoen aan artikel 38 van de Wet bodembescherming (Wbb) en dat verwijdering van de verontreiniging daarvoor niet noodzakelijk is. Dat een leeflaag van 50 cm bij de beoogde functie te dun zou zijn om de verontreiniging afdoende te isoleren, was door appellante niet aannemelijk gemaakt. In dit geval kon de provincie, omdat zij die keuze goed kon motiveren, volstaan met het aanbrengen van een leeflaag van 50 cm.

## KWALITEIT VAN DE LEEFLAAG

Als er een leeflaag wordt aangebracht door aanvoer van grond van elders, is het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) van toepassing.

Indien de saneringslocatie ligt binnen een gebied waarvoor zogenaamde lokale maximale waarden zijn vastgesteld, gelden deze lokale maximale waarden als kwaliteitseis voor de leeflaag. Als er geen lokale maximale waarden zijn vastgesteld dan geldt het generieke beleid conform het Bbk.

De kwaliteitseis van de aan te voeren grond ten behoeve van de leeflaag wordt dan bepaald op basis van de bodemfunctieklaas en op basis van de bodemkwaliteitsklasse. De bodemfunctieklaas wordt bepaald op basis van de functiekaart en als deze er niet is, geldt de achtergrondwaarde als kwaliteitseis. De bodemkwaliteitsklasse wordt bepaald op basis van de bodemkwaliteitskaart. Als deze er niet is, dan wordt de locatie ingedeeld op basis van de bodemkwaliteit van de omgeving van de saneringslocatie.<sup>4</sup>

Een saneerder, maar ook de eigenaar van de grond, moet daarbij wel opletten omdat ook artikel 13 van de Wbb (de zorgplicht) onverkort van toepassing blijft. Het verontreinigen van de bodem door het opbrengen van een verontreinigde leeflaag die niet voldoet aan de eisen uit het Bbk, kan leiden tot een handhavingsactie of zelfs strafrechtelijke vervolging.

#### OPHOGING TE READTSJERK

Een eigenaar van de grond kan zich daarbij niet verschuilen achter een stelling dat het materiaal is opgebracht door een erkende leverancier en was begeleid met certificaten over de aard en herkomst van de stoffen. In dat kader wijs ik op een uitspraak van de Afdeling van 1 november 2017<sup>5</sup> waarin sprake was van ophoging van een perceel met grond die verontreinigd was met lood. De eigenaar werd daarop door het bevoegde gezag aangesproken door middel van een last onder dwangsom.

De Afdeling overwoog: “De door de stichting in bezwaar overgelegde verklaringen van de leveranciers van de stoffen en certificaten met betrekking tot de aard en herkomst van de stoffen kunnen niet tot een ander oordeel leiden, reeds omdat uit die verklaringen en certificaten niet volgt dat de destijds toegepaste stoffen geen lood konden bevatten. Aangezien het ophogen van het perceel heeft plaatsgevonden zonder dat maatregelen waren getroffen om verontreiniging van de bodem te voorkomen, is bij dat ophogen de in artikel 13 van de Wet bodembescherming vervatte zorgplicht geschonden. Anders dan de stichting betoogt, kan zij daarvoor verantwoordelijk worden gehouden. Vaststaat dat de stichting reeds eigenaar was van het perceel toen het ophogen plaatsvond. Het ophogen van het perceel heeft plaatsgevonden met medeweten van de stichting als eigenaar en kan haar om die reden worden toegerekend. Dat de stichting niet

de opdracht voor het ophogen heeft gegeven, althans de facturen voor de geleverde stoffen niet aan haar waren gericht, is niet van belang”.

#### AFDEKLAAG

Als er bij infrastructuur industrie sprake is van verharding en/of bebouwing, is de verontreinigingssituatie veelal automatisch geïsoleerd. Deze isolatie wordt dan gevormd door een afdeklaag, bestaande uit beton, asfalt en stelconplaten of een flink oppervlakte aaneengesloten bestrating met klinkers en tegels. Indien dergelijke constructies duurzaam aaneengesloten zijn uitgevoerd, kunnen daarmee blootstellingsrisico's in afdoende mate worden tegengegaan. Ook dat leidt in de praktijk nog wel tot discussie waarbij het met name gaat om de vraag of de afdeklaag voldoende duurzaam is uitgevoerd.

#### VOORMALIGE STORTPLAATS DIEPENGOOR

In de uitspraak van de Afdeling van 18 mei 2016<sup>6</sup> was er sprake van een sanering van en de voormalige stortplaats Diepengoor in Denenkamp. Het saneringsplan zag onder meer op de sanering van de verontreiniging van de bodem van de bij de woningen aan het Diepengoor behorende tuinen. Een bewoner had bezwaar tegen het saneringsplan omdat de verontreiniging van de bodem ter plaatse van de serre van zijn tuin niet werd verwijderd. Eén van de argumenten die hij aanvoerde was dat de serre gelet op haar constructie niet als duurzame bebouwing was aan te merken en dat de kans groot zou zijn dat de serre zou moeten worden afgebroken vanwege beschadigingen die zouden worden veroorzaakt tijdens de sanering.

De Afdeling overwoog dat hetgeen appellant aanvoerde geen aanleiding gaf voor het oordeel dat het risico vanwege de bodemverontreiniging onvoldoende werd beperkt wanneer de grond onder de serre niet zou worden afgegraven. Volgens de Afdeling werden de humane en ecologische risico's voldoende weggenomen wanneer contact met het stortmateriaal verontreinigende grond door de aanwezigheid van de serre kon worden vermeden.

De Afdeling zag ook geen aanleiding om te oordelen dat het college van GS van Overijssel er ten onrechte vanuit was gegaan dat de serre als duurzame bebouwing kon worden aangemerkt. Het woord duurzaam dient volgens de Afdeling in dit kader beperkt te worden uitgelegd.

Uit artikel 38 van de Wbb volgt niet dat bij de sanering van de bodem en bijvoorbeeld met het gebruiken van bestaande opstallen als afdeklaag, met iedere toekomstige wijziging van het gebruik van de bodem rekening dient te worden gehouden. In dit geval was van belang dat ten tijde van het nemen van het bestreden besluit de verwachting bestond dat de serre in ieder geval nog een aantal jaren aanwezig zou zijn. Dat het lastig zou worden om de graafwerkzaamheden te verrichten ten behoeve van de sanering vanwege de aanwezigheid van de serre, betekende volgens de Afdeling niet dat de verwachting bestond dat de serre tijdens de uitvoering van de sanering zodanig beschadigd zou raken dat deze na de sanering zou moeten worden verwijderd.

Hoewel het bevoegd gezag een ruime beoordelingsvrijheid heeft, betekent deze uitspraak dus niet dat het bevoegde gezag in alle gevallen bij sanering er mee kan instemmen dat opstallen of bestrating niet hoeft te worden verwijderd. Het uitgangspunt blijft dat in alle gevallen de beperkingen in het gebruik van de bodem zoveel mogelijk wordt beperkt, zoals lid 38 lid 1 van de Wbb voorschrijft. Het blijft dus zaak om per geval een zorgvuldige afweging te maken.

#### AFSLUITING

Sanering door het aanbrengen van een leeflaag of een afdeklaag leidt in de praktijk nog wel eens tot discussies. Er zijn appellanten die vinden dat vaak ten onrechte wordt volstaan met een leeflaag van te geringe dikte of een afdeklaag die niet voldoende duurzaam is, terwijl de saneerder vaak belang heeft bij een goedkope oplossing. Als het bevoegde gezag haar besluit goed motiveert, lijkt zij daar veelal mee weg te kunnen komen. Voor een eigenaar en saneerder blijft het wel zaak de kwaliteit van de leeflaag goed te (laten) controleren, omdat naast de kwaliteitseisen die het Bbk aan de leeflaag stelt, zij ook aan hun zorgplicht op grond van de Wbb moeten voldoen.

#### NOTEN

1. Circulaire bodemsanering per 1 juli 2013, Stcrt. 2013, 27 juni 2013, nr. 16675.
2. Bij het besluit uniforme saneringen is die afwegingsruimte er niet. Zie handreiking uniforme saneringen 1 januari 2012 paragraaf 3.4.
3. ABRVS 11 oktober 2017, nr 2016 08635/1/A1.
4. Zie paragraaf 2.4 van bijlage 4 bij de Circulaire bodemsanering 2013.
5. ABRVS 1 november 2017, 201607002/1/A1.
6. 2015 08413/1/A1, JN 2016/93.