

Notitie 'Risico's en risicolocaties bij overdracht bevoegd gezag taak voor de voormalige stortplaatsen'

1. Inleiding

Deze notitie heeft als doel de gemeenten en Omgevingsdiensten inzicht te geven in de risico's die gemeenten lopen voor de categorie 'voormalige stortplaatsen', die onder de Omgevingswet onder bevoegdheid van gemeenten komen te vallen.

De notitie is tot stand gekomen onder de vlag van het Gelders Ondergrond Overleg. Een aantal bodemadviseurs van gemeenten en Omgevingsdiensten heeft nauw samengewerkt bij het opstellen van deze notitie en de bijbehorende checklist.

Op deze checklist staan de factoren die een voormalige stortplaats tot een risicolocatie kunnen maken vanuit het perspectief bevoegd gezag onder de Omgevingswet. Met doorlopen van de checklist (excel bestand) worden risicolocaties voor de gemeenten inzichtelijk gemaakt.

Waarom deze notitie?

Onder de Omgevingswet wijzigt het bevoegde gezag voor de bodemtaken van de provincie naar de gemeenten. Alle locaties met een verontreiniging in de vaste bodem die niet vallen onder het overgangsrecht (locaties waar en besluit instemming Saneringsplan of Busmelding is afgegeven en/of er sprake is van onaanvaardbare risico's (spoedlocaties)) worden door de provincie Gelderland overgedragen naar de Gelderse gemeenten. De gemeenten Nijmegen en Arnhem zijn 2 van de 29 gemeenten in Nederland die al bevoegd gezag zijn voor de Wet bodembescherming. Vanwege deze bestaande taak wijzigt hun takenpakket minder, maar zij hebben natuurlijk wel met dezelfde wijzigingen in regelgeving te maken.

Daarnaast hebben provincies onder de Omgevingswet een regierol voor het grondwater. Zij hebben onder andere de zorg voor het voldoen aan de Kaderrichtlijn water (Krw). Dit kunnen ze bijvoorbeeld doen door in de regionale waterprogramma's een kader mee te geven over het omgaan met (historische) grondwaterverontreinigingen en in de omgevingsverordening eventueel regels op te nemen voor deze (historische) grondwaterverontreinigingen. Provincie Gelderland heeft hierover regelgeving (direct werkende regels) opgenomen in haar Omgevingsverordening. Ook de gemeenten (stedelijk grondwater) en het waterschappen (oppervlaktewater) kunnen hierin een rol hebben als bevoegd gezag.

2. Wat zijn de risico's voor de gemeenten bij de overdracht bevoegd gezag taak

Veel gemeenten worstelen met de vraag wat de risico's zijn bij de overdracht van de bevoegd gezag taak voor de categorie voormalige stortplaatsen. Omdat de inhoud van een stort wordt gezien als een blackbox waarover weinig gegevens van bekend zijn, worden de stortplaatsen in het algemeen al risicovoller beschouwd dan de meer reguliere bodemverontreinigingen.

Ook in het nieuwe bodembeleid onder de Omgevingswet staat de verantwoordelijkheid van de eigenaar voorop voor zijn eigendom, zijn gezondheid en de gezondheid van anderen, waaronder ook huurders.

De gemeente heeft in haar rol van bevoegd gezag een toetsende, toezichthoudende en handhavende taak ter voorkoming van onaanvaardbare risico's voor het milieu door een voormalige stortplaats. De Omgevingswet biedt hierin diverse handvaten. Onderstaand volgt een korte toelichting.

Zorgplicht

Onder de Omgevingswet is de zorgplicht verder uitgebreid. Er wordt verwacht dat een eigenaar van een voormalige stortplaats bij nieuw ontdekte risico 's zelf de nodige maatregelen neemt om aansprakelijkheid te voorkomen op basis van de zorgplichten in de Omgevingswet.

Toevalsvondst

De Omgevingswet kent een vangnet voor zogenaamde toevalsvondsten (Afdeling 19.2 Omgevingswet). Onder een toevalsvondst van verontreiniging op of in de bodem wordt verstaan: een onverwachte vondst van verontreiniging op of in de bodem met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid als gevolg van blootstelling aan die verontreiniging. Dit is dus beperkter dan staat beschreven in de Wet Bodembescherming.

Als er sprake is van een toevalsvondst kan het bevoegd gezag een eigenaar op grond van de Omgevingswet verplichten om onmiddellijk tijdelijke beschermingsmaatregelen te treffen indien deze nodig zijn om onaanvaardbare risico's te voorkomen of beperken. Deze mogelijkheid bestaat alleen als deze maatregelen redelijkerwijs van de eigenaar kunnen worden verlangd.

Wanneer de eigenaar niet onmiddellijk handelt of daartoe niet tijdig in staat is, heeft de overheid de taak (als vangnet) de samenleving te beschermen tegen blootstelling aan die onaanvaardbare risico's voor de gezondheid.

Als de eigenaar of erfpachter nalaat risicobeperkende maatregelen te nemen, wordt van de overheid verwacht dat zij optreedt en de maatregelen treft welke noodzakelijk zijn. De regeling voorziet daarbij in de mogelijkheid van kostenverhaal.

Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)

De activiteiten op en in voormalige stortplaatsen kunnen vallen onder algemene regels in het Bal over het saneren van de bodem of het graven in verontreinigde bodem. Daarnaast kan de gemeente de regels in de bruidsschat die gaan over activiteiten op een locatie met historische bodemverontreiniging (artikel 22.132) ook van toepassing verklaren op de locatie van de voormalige stortplaats.

Omgevingsplan

De gemeente kan in haar omgevingsplan aan een bepaalde locatie de functie 'voormalige stortplaats' toedelen en aan die functie voorschriften koppelen op basis waarvan toezicht en handhaving mogelijk zijn. Hierin zijn meerdere mogelijkheden mede afhankelijk van de activiteiten/ontwikkelingen die op of in de omgeving van een voormalige stortplaats worden verwacht. Deze maatregelen kunnen betrekking hebben op zowel de grond als het grondwater. Wij verwijzen hiervoor naar de site van Bodembeheer van de toekomst onder het thema 'stortplaatsen'.

Omgevingsverordening

De provincie kan ook regels stellen ter bescherming van de grondwaterkwaliteit (voorkomen van het lekken van verontreinigende stoffen naar het grondwater) in haar Omgevingsverordening.

Het is wenselijk dat, bij het voordoen van milieurisico 's veroorzaakt door de aanwezigheid van een voormalige stortplaats, de gemeente, Omgevingsdienst en de provincie zoveel mogelijk gezamenlijk optrekken in het toezicht en de handhaving.

Op grond van het bovenstaande worden de risico 's voor gemeenten als volgt ingeschat:

- Apparaatskosten van de gemeente of de Omgevingsdienst. Deze kosten lopen op naarmate een langere handhavingprocedure gevolgd moet worden. Ook de gewenste communicatie naar de omgeving en media kan veel capaciteit vragen van de organisatie.
- Onderzoekskosten: onderzoek naar de aanwezige verontreiniging en risico 's voor de volksgezondheid en milieu.
- Kosten vanwege treffen van (tijdelijke) maatregelen als de eigenaar hiertoe niet bereid is of onvoldoende draagkrachtig is.

Het is niet mogelijk een indicatie van kosten te geven. De kosten zijn van veel factoren afhankelijk.

3. Welke (categorie) voormalige stortplaatsen leveren de grootste risico's op voor de gemeenten in de taakuitvoering

Onderstaand zijn twee categorieën voormalige stortplaatsen benoemd waarvan wij denken dat deze een verhoogd risico opleveren voor een gemeente in haar taakuitvoering van bevoegd gezag¹.

Stortplaats waarvan de informatie niet correct en/of niet toegankelijk is

De provincie heeft in haar taakuitvoering als bevoegd gezag Wbb veel informatie verzameld en bodemonderzoeken uitgevoerd met betrekking tot de voormalige stortplaatsen. Het is essentieel dat de gemeente toegang heeft tot alle bij provincie beschikbare bodeminformatie over deze voormalige stortplaatsen. Deze bodeminformatie is belangrijk in de uitvoering van haar taak als bevoegd gezag. Maar ook als input voor het op te stellen omgevingsplan en het vormgeven van het bodembeleid hierin. Daarnaast zijn gemeenten een belangrijke informatiebron voor derden in het opvragen van bodemgegevens. Dit betekent dat provinciale informatie over deze voormalige stortplaatsen ontsloten moet worden voor de gemeenten en dat de betrouwbaarheid van deze informatie voldoende gewaarborgd is. Als de informatievoorziening over een voormalige stortplaats niet correct of niet toegankelijk is, loopt de gemeente extra risico's in haar nieuwe taakuitvoering voor die locatie.

De provincie Gelderland heeft op de volgende manier invulling gegeven aan haar informatievoorziening voor de stortplaatsen. Ook zijn hierin de risico's benoemd op niet correct zijn en/of niet toegankelijk zijn van de gegevens.

Rapport warme overdracht stortplaatsen provincie Gelderland (2019) (zie bijlage)

In opdracht van de provincie Gelderland heeft Tauw een inventarisatie gemaakt van de bekende bodeminformatie voor alle (796) voormalige stortplaatsen in de provincie Gelderland. Deze informatie is samengevat in 3 Excel-databases:

1. overzicht onderzoeksgegevens;
2. kwaliteit deklaag;
3. kwaliteit grondwater.

Ook is een onderliggend rapport opgesteld dat is bedoeld als handleiding voor gemeenten (Warme overdracht stortplaatsen Gelderland, adviesbureau TAUW, projectnummer 1263952, 8 april 2019).

Het doel van dit rapport en de geleverde databases is het presenteren van de bekende digitale bodeminformatie op een overzichtelijk wijze. Dit betekent dat voor de gemeenten duidelijk is welke informatie over stortplaatsen bekend is en waar ze deze informatie kunnen vinden.

Provincie Gelderland heeft hiermee een belangrijke stap gezet in de overdracht van feitelijk bekende gegevens van de voormalige stortplaatsen gezet.

Aandachtspunten:

- Er ontbreken stortplaatsen in het overzicht.
- Recente/actuele gegevens ontbreken. De geleverde databases zijn gebaseerd op de VOS, NAVOS, DOVOS en MOVOS² onderzoeken t/m 2005. Bodemonderzoeken/resultaten na die tijd zijn hierin niet verwerkt.

Kaart stortplaatsen en baggerdepots Provincie Gelderland

Op de site van provincie Gelderland onder 'Kaarten en cijfers' is de kaart Stortplaatsen en baggerdepots opgenomen ([Stortplaatsen en baggerdepots \(gelderland.nl\)](http://Stortplaatsen%20en%20baggerdepots%20(gelderland.nl))). Op deze kaart staan onder andere alle voormalige stortplaatsen

¹ Mogelijk is deze opsomming niet volledig, aanvulling hierop is mogelijk

² VOS=Verkennd onderzoek stortplaatsen, NAVOS=Nazorg voormalige stortplaatsen, DOVOS=Deklaag onderzoek voormalige stortplaatsen, MOVOS=Monitoringsonderzoek voormalige stortplaatsen

ingetekend waarbij onderscheid is gemaakt tussen stortplaatsen met een ontwikkeling/saneringsplan en stortplaatsen waarvan geen ontwikkeling bekend is.

Aandachtspunten:

- Een voormalige stortplaats is niet ingetekend.
- Opgave onder Inpassing voormalige stortplaatsen is niet actueel, bijvoorbeeld een stortplaats is inmiddels gesaneerd.
- De toelichting bij de kaart is niet duidelijk (de kaart kan onjuist toegepast worden).

Datagegevens en gekoppelde documenten in Squit IBIS

Een andere belangrijke informatiebron is de vastgelegde provinciale informatie in het bodeminformatiesysteem Squit iBis. Dit betreft datagegevens en hieraan gekoppelde documenten³.

Aandachtspunten:

- De informatie is onvolledig.
- De informatie is niet meer actueel.
- Contour van stortplaats is geen omvangbepaling van de verontreiniging maar betreft een indicatie gekoppeld aan de omvang van het stortlichaam. Het risico bestaat dat bij herontwikkeling in de omgeving hiermee onvoldoende rekening wordt gehouden.

Stortplaats met een verhoogd risico op het ontstaan van onaanvaardbare risico 's voor de volksgezondheid en grondwater

Verondersteld wordt dat naarmate de kans groter is dat bij een voormalige stortplaats risico 's ontstaan voor de volksgezondheid of het milieu, ook het risico voor een gemeente zal toenemen dat zij in actie moet komen vanuit haar verantwoordelijkheid en bevoegd gezag taak. De volgende kenmerken van een stortplaats zullen het ontstaan van onaanvaardbare risico 's versterken en daarmee een stortplaats met een verhoogd risico vormen.

Stortplaatsen die een gevoeliger gebruik hebben of kunnen krijgen dan tijdens het onderzoek door de provincie

In de onderzoeken van de provincie (VOS/NAVOS, DOVOS en MOVOS) is uitgegaan van een bepaald gebruik van de locatie. De laatste onderzoeken van de provincie zijn circa 15 tot 20 jaren geleden uitgevoerd. Hierna kan dit gebruik gewijzigd zijn op basis van een gewijzigd bestemmingsplan of binnen de mogelijkheden van het geldende bestemmingsplan. Dit betekent ook dat de risico's voor volksgezondheid anders kunnen zijn dan eerder vastgesteld door de provincie. Naarmate het gebruik meer bodemgevoelig is (bijvoorbeeld bij recreatie, speelplek voor kinderen etc.) nemen ook de risico 's voor de volksgezondheid toe. Mogelijk is een actualisatie van de eerdere risicoanalyse wenselijk/noodzakelijk om te beoordelen of door het gewijzigde gebruik alsnog geen sprake is van onaanvaardbare risico 's voor de volksgezondheid.

Stortplaatsen met een slechte deklaag

Een slechte deklaag kan ontstaan door aantasting van de deklaag en/of een te dunne deklaag. Een andere oorzaak van een slechte deklaag is de aanwezigheid van sterke verontreinigingen in de grond van deze deklaag. Hierdoor kunnen bij contact met stortmateriaal of sterk verontreinigde grond risico 's ontstaan voor de volksgezondheid en of het ecosysteem. De hoogte van het risico wordt bepaald door het gebruik van het terrein. Naarmate de bestemming/functie van de stortplaats meer bodemgevoelig is, neemt ook de kans op risico 's voor de volksgezondheid toe.

Stortplaatsen met sterk verontreinigd grondwater

Door de aanwezigheid van verontreinigende stoffen in het stortmateriaal kan door uitloging het grondwater onder het stortmateriaal verontreinigd raken.

³ Ervaring stortplaatsen gemeente Apeldoorn: als je in Squit IBIS bij veld Locatie stortplaats invult, komen een aantal stortplaatsen naar voren maar niet volledig

Door verspreiding van dit verontreinigde grondwater ontstaan risico's voor nabijgelegen kwetsbare objecten zoals openbare drinkwaterwinningen en particuliere onttrekkingen en woonomgevingen. Door het oppompen van dit water voor drenking vee of sproeien kunnen risico's ontstaan. Ook hier geldt als punt van aandacht dat de gegevens van de provincie uit het VOS project sterk verouderd zijn. Kijk dus ook naar de actuele situatie.

4. Inventarisatie risicolocaties op basis van checklist (excel bestand)

Door het invullen van de bijgevoegde checklist (excel bestand) kan een gemeente potentiële risicolocaties inventariseren. De vragen in deze lijst zijn gebaseerd op de risico's toegelicht onder paragraaf 3. Voor de invulling van een aantal vragen adviseren wij gebruik te maken van luchtfoto's. Nog beter is een locatiebezoek.

Uit deze inventarisatie ontstaat een beeld of sprake is risicolocaties in een gemeente. Bij twijfels over het oordeel van de provincie dat een stortplaats geen spoedeisend geval is (bijvoorbeeld omdat onvoldoende informatie bekend is of verouderde gegevens of er een specifiek kwetsbaar object is in de omgeving) kan een gemeente beslissen hierover in overleg te gaan met de provincie⁴.

Aan de hand van de ingevulde lijsten willen we na de zomer ook kijken wat het provinciale beeld is en of het zinvol is om gezamenlijk bepaalde acties uit te voeren. Daarom vragen we jullie het ingevulde excel bestand te delen met het Gelders Ondergrond Overleg via GOO@gelderland.nl

Vragen?

Mocht je vragen hebben over deze notitie of de checklist dan kun je contact opnemen met de onderstaande contactpersoon van de eigen Omgevingsdienst. Ook kun je deze contactpersoon benaderen als bij de uitvoering van de inventarisatiewerkzaamheden gebruik wenst te maken van de diensten van de Omgevingsdienst.

Trudy van den Berg - Omgevingsdienst Veluwe IJssel:
t.vandenberg@ovij.nl

Maddy van der Maas - Omgevingsdienst Rivierenland:
m.vandermaas@odrivierenland.nl

Rob Segers - Omgevingsdienst Regio Nijmegen:
Rob.segers@odrn.nl

Pascal Lunshof - Omgevingsdienst Noord Veluwe:
p.lunshof@odnv.nl

Remi Verburg - Omgevingsdienst De Vallei:
r.verburg@oddevallei.nl

Kristel Janssen - Omgevingsdienst Achterhoek:
kristel.janssenwillemsen@odachterhoek.nl

Carla Otten - Omgevingsdienst Regio Arnhem:
carla.otten@odra.nl

⁴ Zie Plan van aanpak warme overdracht opgesteld in opdracht van provincie Gelderland, adviesbureau Royal Haskoning, 8 juni 2017, pagina 17