

Toelichting over voormalige stortplaatsen voor gemeenten, omgevingsdiensten en provincie

Inhoudsopgave

- Inleiding
- Wat zijn voormalige stortplaatsen?
- Hoe zijn deze locaties in het verleden onderzocht en wat was de aanpak onder de Wbb?
- Positie voormalige stortplaatsen onder de Omgevingswet
- Onderzoeken nader beschouwd
- Informatievoorziening

Inleiding

In het kader van de Warme Overdracht bodemtaken is in Gelderland bijzondere aandacht besteed aan de situatie van voormalige stortplaatsen. De provincie heeft in 2019 gegevens hierover op een rij gezet en gedeeld met gemeenten. In de voorbereiding van de uitvoering van de nieuwe bodem taken van gemeenten onder de Omgevingswet, hebben gemeenten en omgevingsdiensten de situatie van deze locaties bekeken. Daaruit kwamen diverse vragen over de achtergrond van de aanpak van deze locaties onder de Wet bodembescherming, over de beschikbare informatie over de locaties en over de mogelijkheden onder de Omgevingswet. In de kennissamenwerking van het Gelders Ondergrond Overleg zijn vervolgens aanvullende acties uitgevoerd in de informatievoorziening. Voor publiek/private partijen is een korte informatieve notitie opgesteld. Onderhavige notitie geeft voor betrokken overheden een toelichting op de situatie van de voormalige stortplaatsen.

Wat zijn voormalige stortplaatsen?

Voormalige stortplaatsen zijn stortplaatsen waar het storten van materiaal is geëindigd voor 1 september 1996. Het betreft dus de oudere stortplaatsen, die vaak zonder voorzieningen zijn aangelegd. In Gelderland liggen 796 voormalige stortplaatsen.

Hoe zijn deze locaties in het verleden onderzocht en wat was de aanpak onder de Wbb?

NAVOS-onderzoeken

In de periode van 1995 tot 2005 heeft er een landelijk onderzoekstraject gelopen naar deze voormalige (vml.) stortplaatsen: Nazorg Voormalige stortplaatsen (NAVOS). Daarbij is de kwaliteit en dikte van de deklaag vastgesteld en de (grond) waterkwaliteit is enkele jaren gemeten. Deze onderzoeken hadden als doel om op en nabij de voormalige stortplaats te onderzoeken of er sprake is van ernstige risico's waarbij direct ingrijpen nodig is.

Het NAVOS onderzoek bestond uit meerdere fasen:

- Het onderzoek naar de voormalige stortplaatsen begon met het Verkennend Onderzoek Stortplaatsen (VOS). Op basis van een archiefonderzoek en een veldbezoek werd bepaald of er mogelijk gevaar voor de directe omgeving aanwezig was en of er een bodemonderzoek nodig was. Indien uit het VOS-onderzoek bleek dat er mogelijk gevaar kon optreden, werden er 2 elementen van de stortplaats onderzocht: de deklaag (Deklaag Onderzoek Voormalige Stortplaatsen (DOVOS)) en het grondwater (Monitorings Onderzoek Voormalige Stortplaatsen (MOVOS)).
- Het DOVOS onderzoek bestond uit het eenmalig onderzoeken en beoordelen van de deklaag, om de toenmalige mogelijke risico's in kaart te brengen. Middels meerdere boringen is de



dikte van de deklaag gemeten en middels analyses is een indicatie van de kwaliteit van de deklaag verkregen.

- Het MOVOS onderzoek bestond uit plaatsen van peilbuizen op en nabij de stortlocatie om de invloed van het stortlichaam op het grondwater in kaart te brengen. De kwaliteit van het grondwater is door middel van meerdere meetrondes bepaald.

De insteek van het NAVOS-traject was dus om te inventariseren wat de toenmalige situatie van de voormalige stortplaatsen was, met een inschatting of deze als spoedeisend beoordeeld kon worden. Bij veel van de stortplaatsen (dat is ook het landelijke beeld) was er geen sprake van spoed. Wel bleek er op meerdere voormalige stortplaatsen sprake van een interventiewaardeoverschrijding in de deklaag of in het grondwater, maar dat gaf geen directe risico's waardoor sanering noodzakelijk was. Dit geldt echter niet alleen voor voormalige stortplaatsen, maar op veel locaties waar een ernstige bodemverontreiniging is aangetoond, maar niet als spoedeisend is beoordeeld.

De insteek van de NAVOS onderzoeken is voornamelijk indicatief geweest. De resultaten van de onderzoeken waren daardoor niet voldoende grondslag om officiële beschikkingen in het kader van de Wbb te nemen.

Verantwoordelijkheid voor eigenaren

In 2005/2006 zijn de conclusiebriefjes naar de eigenaren van de locaties verstuurd. In deze brieven is opgenomen dat een voormalige stortplaats wordt gezien als een verontreinigde locatie waardoor er zonder nader onderzoek niet zomaar gegraven en/of grondwater onttrokken kan worden.

Veranderingen in functie, onderzoek naar kwaliteit stortmateriaal en het in stand houden van de deklaag waren en zijn namelijk de verantwoordelijkheid van de eigenaar van de stortplaats. Hierna is de onderzoekende rol van de provincie bij vml. stortplaatsen beëindigd. De enige rol die de provincie daarna als bevoegd gezag Wbb had was die van bevoegd gezag Wbb, dat wil zeggen:

saneringsplannen en graafmeldingen in de stortlichamen beoordelen en handhaven bij signalen dat zonder melding wordt gegraven/gewerkt op of nabij een voormalige stortplaats. Voormalige stortplaatsen zijn daarin niet anders dan andere ernstige bodemverontreinigingen.

Er is geen nazorg of periodieke controle uitgevoerd door de provincie bij de stortplaatsen die bij het NAVOS onderzoek als niet risicovol zijn beoordeeld.

Gebruiksbeperkingen

Volgens het TAUW rapport gelden bij de meeste voormalige stortplaatsen gebruiksbeperkingen. De gebruiksbeperkingen liggen nergens officieel vast, als er vanuit de Wbb geen beschikking is genomen op de locatie. Dat is dus ook niet in het Kadaster vastgelegd. Wbb-beschikkingen zijn niet genomen omdat er bij de meeste stortplaatsen enkel een indicatief onderzoek is uitgevoerd, op basis waarvan een locatie niet geschikt kon worden. In het verleden was hier geen reden toe, dus dat is bij de overgang naar de Omgevingswet ook niet alsnog gedaan. Het Wbb-instrumentarium is niet geschikt gebleken voor vml. stortplaatsen. Onder de Omgevingswet zijn over het algemeen betere instrumenten om randvoorwaarden te stellen aan het gebruik van een locatie dan onder de Wbb: zie [Voorbeeldregels voormalige stortplaatsen in het Omgevingsplan \(Bodembeheer van de toekomst / sameneditieptein.nl\)](https://www.sameneditieptein.nl).

Wet bodembescherming

In de Beleidsnota bodem (2012) is opgenomen hoe de provincie Gelderland en de gemeenten Arnhem en Nijmegen als bevoegde gezagen Wbb de voormalige stortplaatsen beoordelen. Aangezien er geen gegevens waren over de kwaliteit van het stortmateriaal is elke voormalige stortplaats als een potentieel geval van ernstige verontreiniging beschouwd en was daarom de Wet bodembescherming van toepassing. Door de onbekendheid van het stortmateriaal werd het stort

beschouwd als een 'black-box', die een mogelijke bedreiging vormt voor de om- en onderliggende bodem en het grondwater.

Indien er geen risico's uit het NAVOS-traject bleken werd er door de overheid geen verder onderzoek uitgevoerd. Pas wanneer er initiatieven werden ondernomen waarbij op de locatie werd gegraven, grondwater werd onttrokken of werd gebouwd kwam er een vervolg voor de Wet bodembescherming. De afgelopen 20 jaren is daarom op sommige locatie wel een vervolg gekomen. Met het oog op herontwikkeling of functieverandering zijn aanvullende onderzoeken gedaan en op een aantal stortplaatsen hebben wel bodemsaneringen plaatsgevonden vanwege herontwikkelingen. Daarbij was dan de reguliere procedure van de Wbb van kracht: het opstellen van nader onderzoek en saneringsplan; het toetsen daarvan en opstellen van een beschikking op de ernst en urgentie/spoed en instemming saneringsplan door het bevoegd gezag; het uitvoeren van de sanering door de initiatiefnemer en het toetsen van het resultaat door het bevoegd gezag van het evaluatierapport van de initiatiefnemer.

Positie voormalige stortplaatsen onder de Omgevingswet

Onder de Omgevingswet is vanaf 1 januari 2024 het bevoegde gezag voor de bodemtaken van de provincie naar de gemeenten gewijzigd. Voor alle locaties met een verontreiniging in de vaste bodem die niet valt onder het overgangsrecht (overgangsrecht geldt bij locaties waar een besluit instemming Saneringsplan of BUS-melding is afgegeven en/of er sprake is van onaanvaardbare risico's (spoedlocaties)) zijn de Gelderse gemeenten het bevoegd gezag. Dat zijn dus alle locaties waar geen beschikking ernst en spoed is of een beschikking ernst/niet spoed zonder dat er een vervolg Wbb-procedure was.

De gemeenten Nijmegen en Arnhem waren zelf bevoegd gezag voor de Wet bodembescherming. Vanwege deze bestaande taak wijzigde hun takenpakket minder, maar zij hebben wel met dezelfde wijzigingen in regelgeving te maken.

Onder de Omgevingswet blijft de eigenaar verantwoordelijk voor gebruik van de locatie en voor het zorgvuldig omgaan met verontreinigd grond, grondwater en stortmateriaal dat vrijkomt bij activiteiten.

Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)

De activiteiten op en in voormalige stortplaatsen vallen onder algemene regels in het Bal over het saneren van de bodem, voor het graven in verontreinigde bodem of voor toepassen van grond en baggerspecie.

Daarnaast kan de gemeente de regels in de bruidsschat die gaan over activiteiten op een locatie met historische bodemverontreiniging (art. 22.132 Bal) ook van toepassing verklaren op de locatie van de voormalige stortplaats, maar dat is aan de gemeenten.

Omgevingsplan

Elke 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 website van [Bodembeheer van de toekomst onder het thema 'stortplaatsen'](#).

Omgevingsverordening

De provincie heeft regels gesteld ter bescherming van de grondwaterkwaliteit (voorkomen van het lekken van verontreinigende stoffen naar het grondwater) in haar Omgevingsverordening. Als uit het verkennend bodemonderzoek blijkt dat een signaleringsparameter in het grondwater van het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt overschreden, wordt een vervolgbodemonderzoek verricht naar de relatie tussen de verontreiniging in het grondwater en de verontreinigingsbron in de vaste bodem. Meer informatie hierover is te vinden in de Omgevingsverordening Gelderland en in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Onderzoeken nader beschouwd

Onderzoek deklaag in NAVOS-traject

Tijdens het deklaagonderzoek zijn van de deklaag (grondmateriaal) mengmonsters onderzocht op het toenmalige standaard stoffenpakket (metalen, minerale olie, PAK en EOX).

Het is niet uitgesloten dat in de deklaag en het stortmateriaal bij voormalige stortplaatsen verhoogde gehalten aan PFAS of asbest aanwezig zijn. Deze parameters waren destijds nog niet bekend in het bodemonderzoek. PFAS wordt sinds 2019 frequent meegenomen in bodemonderzoeken, voor asbest is dat 2007.

Op dit moment (2024-2025) maken de stortplaatsen geen onderdeel uit van het onderzoek naar de PFAS aandachtslocaties. Het risico op het voorkomen van PFAS is voor deze categorie locaties ingeschat als minder groot, mede doordat de voormalige stortplaatsen niet vaak nabij gevoelige functies gelegen zijn. In de eerste fase van het onderzoek naar PFAS-aandachtslocaties worden alleen locaties met groot risicoprofiel onderzocht. Mocht er in een latere fase van het PFAS-onderzoek wel ruimte komen voor het onderzoeken van voormalige stortplaatsen, zal dit in eerste instantie gericht worden op de locaties met een gevoelig gebruik (humaan), waardoor naar verwachting veel van de voormalige stortplaatsen niet zullen worden meegenomen.

Toezicht op deklaag

Het NAVOS onderzoek was enkel bedoeld om de toenmalige risico's inzichtelijk te maken. De eigenaren van de locaties met de voormalige stortplaatsen zijn destijds op de hoogte gebracht van de bevindingen en gewezen op hun verantwoordelijkheid voor de aanpak en instandhouding van de deklaag. Het is niet uitgesloten dat in de afgelopen jaren door gebruik van de locatie de deklaag dunner is geworden of is beschadigd. De deklaag van een stortplaats maakt geen onderdeel uit van een eerdere Wbb-procedure, waardoor deze niet hetzelfde werd gehandhaafd als bijvoorbeeld een leeflaag van een sanering. De provincie heeft dan ook geen actief toezicht of controle uitgevoerd op de deklaagen van voormalige stortplaatsen en had hier ook geen verantwoordelijkheden, deze liggen bij de eigenaar van de stortplaats. De gemeente kan zelf bepalen of zij actief toezicht nodig acht op de voormalige stortlocaties.

Onderzoek grondwater in NAVOS-traject (MOVOS)

Na het maken van de monitoringsplannen (in het jaar 2000) zijn de peilbuizen geplaatst. In de meeste gevallen hebben er vervolgens 2 meetrondes plaatsgevonden. Daarna heeft in samenloop met het deklaagonderzoek (DOVOS) nog een meetronde van het grondwater plaatsgevonden. Bij veel van de voormalige stortplaatsen zijn dus 3 rondes grondwatermonitoring uitgevoerd (vaak tussen 2000 en 2005).

In een enkel geval heeft er nog een 4e ronde grondwatermeting plaatsgevonden, maar in een enkel geval zijn er maar 1 of 2 meetrondes van het grondwater. De reden dat er bij sommige locaties minder meetrondes zijn uitgevoerd, ligt vaak bij problemen in de uitvoering. Bijvoorbeeld: geen water vanwege lage grondwaterstand, peilbuizen later geplaatst vanwege bijvoorbeeld vertraagde toestemming van eigenaar, enz. Het grondwater is destijds geanalyseerd op een breed pakket: TOC, metalen, cyanide, BTEXN, fenol-index, VOCl, chloorbenzenen, EOX, Chloride, CZV, N-kj, sulfaat.

Beoordeling risico's in NAVOS-traject

In de jaren negentig is het beleid ten aanzien van bodemsanering aangepast. Niet meer werd alle ernstige bodemverontreiniging door de overheid aangepakt, maar alleen de locaties waar sprake was van onaanvaardbare risico's. Voor dergelijke locaties waar de sanering spoedeisend was werden vervolgmaatregelen genomen door de eigenaar of, in het geval van vangnetlocaties, door de overheid.

Dat geldt ook voor de locaties van voormalige stortplaatsen. Voor sommige locaties is uit de destijds vastgelegde informatie bekend dat er bij de grondwatermonitoring een overschrijding van de interventiewaarde was en toch geen verder onderzoek is gedaan. Dat komt omdat een verontreiniging boven interventiewaarden in de deklaag of in het grondwater niet betekent dat er ook direct sprake is van een verontreiniging die spoedeisend gesaneerd diende te worden.

De aanvullende beoordeling of bij NAVOS een vervolgactie nodig was, is in 2005 en 2006 gedaan. Bij bijna alle locaties was het oordeel; naar verwachting niet-spoedeisend. In de conclusiebrieven zijn daarom passages opgenomen dat vervolg op een natuurlijk moment kan worden gedaan.

Er waren 12 locaties die vanwege de zeer sterke verontreiniging een nadere beschouwing hebben gekregen. Dit betrof voor alle situaties een verontreiniging in de deklaag met mogelijke contactrisico's. Bij de nadere beschouwing is slechts bij 1 locatie de conclusie gevolgd: 'aanvullende maatregelen nodig'. Hier is door de eigenaar van de locatie (in dit geval de gemeente) kort daarop een sanering (verbetering deklaag) uitgevoerd.

De gemeten grondwaterverontreiniging heeft nergens geleid tot het oordeel 'mogelijk spoedeisend'. Ook bij de latere screening van spoedlocaties zijn de voormalige stortplaatsen niet in de lijst 'spoed vanwege verspreidingsrisico's' terecht gekomen.

Er is dus twee keer op mogelijke verspreidingsrisico's beoordeeld. Beide keren was de conclusie: 'waarschijnlijk niet-spoedeisend'.

Overigens is 'waarschijnlijk niet-spoedeisend' iets anders dan 'stabiele situatie' waarbij geen enkele verspreiding van verontreinigende stoffen in het grondwater meer plaats vindt. Doordat de NAVOS-onderzoeken een verkennend karakter hadden was daarover geen conclusie te trekken.

Nieuwe onderzoeken naar risico's

Een risico-analyse van de dikte van de deklaag is de verantwoordelijkheid van de eigenaar. Bij een functieverandering van de stortlocatie ten opzichte van de functie ten tijde van het NAVOS-onderzoek is de eigenaar ook aan zet om een de risicoanalyse uit te voeren.

Er kan aanleiding zijn om individuele locaties van voormalige stortplaatsen nog eens onder de loep te nemen. Bijvoorbeeld omdat er nieuwe informatie over risico's op de locatie beschikbaar is gekomen. Waar dat aan de orde is kunnen gemeenten met de provincie contact zoeken om de locatie te bespreken. Wanneer door de overheid extra onderzoek uitgevoerd zou moeten worden zullen gemeente en/of provincie hiervoor financiële middelen (SPUK-regeling) bij het Rijk moeten aanvragen.

Mocht blijken dat een verontreiniging op een stortplaats in de toekomst toch ernstiger (met onaanvaardbare risico's in de actuele situatie) blijkt dan op basis van de beschikbare informatie nu verwacht wordt, valt de locatie niet in de categorie 'toevalsvondst', omdat de locatie al bekend is maar onder de categorie "buitenproportionele opgave" van de SPUK-regeling. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet is de gemeente het bevoegd gezag voor de aanpak van de verontreiniging. In

dat geval zal de gemeente (net als de provincie nu doet) in contact moeten treden met het Rijk voor eventuele financiële middelen.

Informatievoorziening

Informatie in het BIS

Het bodeminformatiesysteem (BIS) bevat informatie over locaties waar in het verleden onderzoek of een sanering van bodem is uitgevoerd. Hierin is ook informatie over voormalige stortlocaties opgenomen. Na afstemming tussen provincie, gemeenten en omgevingsdiensten is in 2024 de informatie over voormalige stortplaatsen in het Bodeminformatiesysteem nagelopen en aangevuld:

- Alle titels zijn aangepast naar 'Voormalige stortplaats <naam/adres>'. Hierdoor is deze categorie locaties beter herkenbaar;
- Begin- en einddatum zijn gecontroleerd;
- Veld vervolgactie Wbb is uniform ingevuld, met de optie 'Geen vervolgactie Wbb, aanpak op een natuurlijk moment'. Toelichting:
 - Het veld vervolgactie is in het verleden door de jaren heen verschillend ingevuld, waarbij de manier van invullen afhankelijk is geweest van de persoon die de velden invult en de periode waarin dit gebeurd is. Daardoor kon het zijn dat de velden verschillend waren ingevuld, bijvoorbeeld: 'voldoende onderzocht' en 'NO nodig', terwijl aan beide invulmogelijkheden dezelfde conclusie werd verbonden: geen vervolgactie vanuit de provincie. Leidend is het veld 'Locatie kwaliteit' in het BIS (Squit-Ibis). Als het veld is ingevuld met Omgevingswet (gemeente) zal er geen vervolg vanuit de Wbb meer plaatsvinden.
- Onderzoeksresultaten van DOVOS en MOVOS en conclusiebrieven aan eigenaren zijn toegevoegd. Dit betreft geanonimiseerde documenten. Toelichting:
 - In het verleden was ervoor gekozen om de DOVOS en MOVOS documenten niet op te nemen in het BIS. De reden hiervan was dat dit geen rapporten zijn, maar enkel de boorstaten en de analysecertificaten. Hier komen wij nu op terug.
 - De conclusiebrieven die destijds zijn opgesteld zijn verstuurd naar de eigenaren van de voormalige stortlocaties en naar de betreffende gemeente. De originele conclusiebrieven zijn niet meer beschikbaar (was niet gedigitaliseerd destijds). Wel zijn er in 2008 kopieën van de conclusiebrief gemaakt en in het archief van de provincie opgenomen. Deze kopieën bevatten alle originele informatie, met uitzondering van de adresgegevens van de ontvanger.
- Informatie over contouren is niet aangevuld. Toelichting:
 - De contour die in het verleden is ingetekend in het BIS, is de stortcontour. De contour van de grondwaterverontreiniging kan hiervan afwijken. De peilbuizen uit het MOVOS onderzoek zijn dicht naast de stortlocaties geplaatst. Er zijn dus geen gegevens om een verontreinigingscontour van het grondwater te bepalen anders dan de contour van de stort. Hierin is echter geen verschil met locaties met grondwaterverontreinigingen die afkomstig zijn van een andere bron dan een voormalige stortplaats.
 - Bij het onttrekken van grondwater dient altijd rekening te houden met verontreinigingscontouren nabij de geplande onttrekking.
 - Op basis van nieuw onderzoek kunnen contourgegevens in het BIS worden aangepast door gemeente, provincie of omgevingsdienst.

Inhaalslag beheer en nazorg 2011

In 2011 is een 'inhaalslag beheer en nazorg' uitgevoerd voor de provincie. Hierin zijn ook alle stortplaatsen meegenomen.

Eén van de acties uit de inhaalslag was alle verontreinigingen bij stortplaatsen ook in te tekenen. Omdat de contour van het grondwater op basis van de onderzoeksgegevens niet te achterhalen is (zoals in eerdere paragrafen aangegeven zijn de stortplaatsen enkel indicatief onderzocht), zijn voor de verontreinigingscontour de contouren van het stortlichaam aangehouden. Door de inhaalslag in 2011 staat bij de stortplaatsen met een verontreiniging >1 altijd een contour ingetekend, inclusief aangegeven voor welke stofgroep de interventiewaarde overschreden wordt. Per stortplaats is ook een aantekening toegevoegd in het BIS met hierin de bevindingen uit de inhaalslag. De aantekening/memo heeft dezelfde titel als het project: inhaalslag beheer en nazorg

Rapport en Excelbestanden 2019

In 2019 zijn de gegevens over de 796 voormalige stortlocaties in Gelderland op een rij gezet (rapport 'Warme overdracht stortplaatsen provincie Gelderland', TAUW 24 jan. 2019) en gedeeld met gemeenten. Deze informatie is samengevat in 3 Excel-databases:

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

De geleverde databases zijn gebaseerd op de VOS, NAVOS, DOVOS en MOVOS onderzoeken t/m 2005. Bodemonderzoeken/resultaten na die tijd zijn hierin niet verwerkt. De meest actuele informatie over de voormalige stortlocaties staan in het bodeminformatiesysteem.

Kaart

Een in het verleden apart opgestelde kaart met de ligging van voormalige stortlocaties en baggerdepots is eind 2023 van de website van de provincie verwijderd. Deze kaart was namelijk niet meer actueel. De locaties van de voormalige stortplaatsen zijn te vinden in het BIS (Nazca).

Achtergrondinformatie

Achtergronddocumenten over de landelijke aanpak van voormalige stortlocaties zijn te raadplegen via: <http://www.nazorgstortplaatsen.nl/VM/Achtergronddocumenten.aspx>.