

Informatieblad Beheer en gebruik van voormalige stortplaatsen onder de Omgevingswet

Versie: oktober 2021



Inhoudsopgave

Achtergrond	3
Voormalige stortplaatsen onder de Omgevingswet	4
Overige stortplaatsen onder de Omgevingswet	5
Praktijksituaties: wat te regelen in het omgevingsplan?	5
Hobbels die niet in lokale regelgeving kunnen worden genomen	8
Verhouding tot andere ondergrondonderwerpen	8

Het Programma Bodembeheer van de Toekomst voorziet gemeenten van hulp bij het maken van omgevingsplannen. In dit informatieblad wordt ingegaan op de mogelijkheid om voor voormalige stortplaatsen regels op te nemen in het omgevingsplan in het kader van de Omgevingswet. Het is gericht op medewerkers van gemeenten en Omgevingsdiensten.

Achtergrond

Er zijn ongeveer 4.000 bekende voormalige stortplaatsen in Nederland, met een totale oppervlakte van ongeveer 8.000 ha. Sommige voormalige stortplaatsen zijn in eigendom van de gemeente, de meeste zijn in bezit van private partijen.

Wat zijn voormalige stortplaatsen?

Een voormalige stortplaats is een terrein waar, al dan niet onder toezicht van de overheid, in het verleden afval is gestort. Het stortmateriaal bestaat met name uit huishoudelijk afval, bedrijfsafval en bouw- en sloopafval. 'Voormalige' betekent dat de stortactiviteiten voor 1 september 1996 zijn gestopt. Deels waren deze stortplaatsen vergund onder de Hinderwet of Wet milieubeheer, echter de nazorg van deze categorie stortplaatsen is niet of maar beperkt geregeld. Dit is dan ook de reden dat deze categorie is gekozen voor de uitwerking van dit informatieblad. Deze categorie stortplaatsen is per provincie geïventariseerd en onderzocht in het kader van het NAVOS-project.

De stortplaatsen waar na 1 september 1996 afval is gestort, vallen onder de Nazorgregeling Wet milieubeheer en worden dus niet als voormalige stortplaats aangemerkt.

Het huidig juridisch kader

Op dit moment (2021) is er voor de voormalige stortplaatsen geen specifiek juridisch kader, maar de Wet bodembescherming, Waterwet (stortplaatsen buitendijks, in uiterwaarden) en de Wet milieubeheer bieden wel mogelijkheden om gewenste milieuhygiënische doelstellingen te behalen. De Wet bodembescherming biedt de mogelijkheid om voormalige stortplaatsen beleidsmatig aan te duiden als een potentieel geval van ernstige bodemverontreiniging. Het juridisch instrumentarium van de Wet bodembescherming is dan van toepassing. Met een provinciale milieuverordening kunnen onder meer regels worden gesteld voor het beschermen van de gezondheid, de bodemkwaliteit en de grondwaterkwaliteit bij hergebruik van voormalige stortplaatsen.

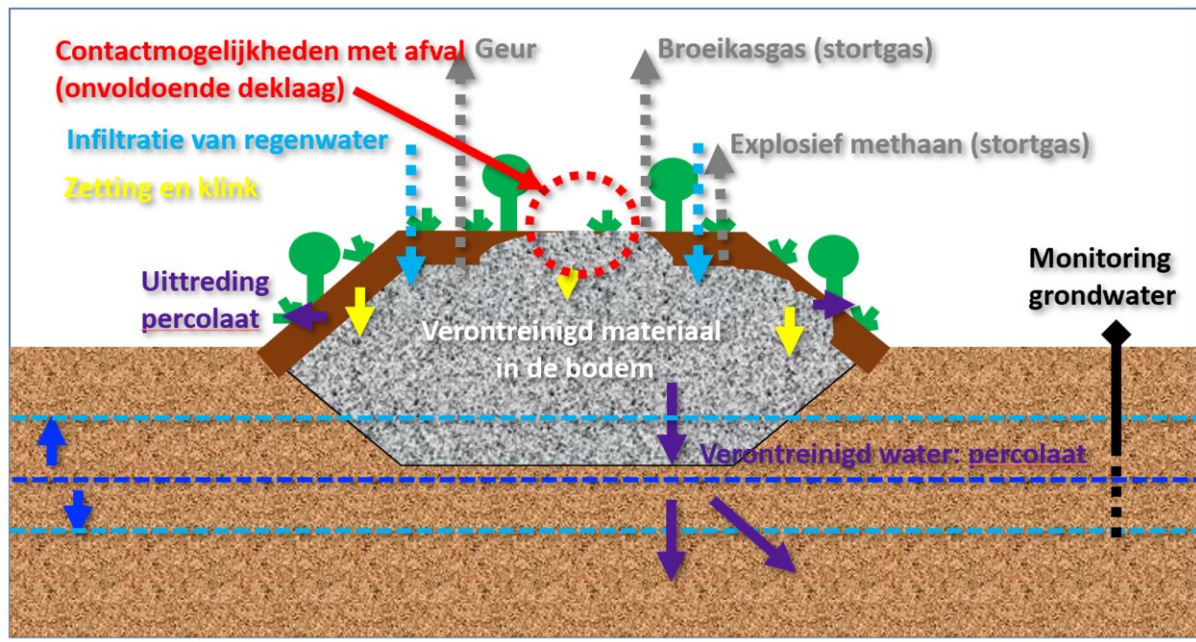
Aard van de problematiek

Stortplaatsen hebben een specifieke bodemverontreinigingsproblematiek. Risico's voor de mens kunnen onder meer ontstaan als gevolg van contact met een verontreinigde of te dunne afdeklaag, contact met stortmateriaal, blootstelling aan stortgas, blootstelling aan eventueel vrijkomend percolaat of gebruik van verontreinigd grondwater. Het stortmateriaal is meestal heterogeen van samenstelling waardoor het gevaar van blootstelling aan verontreinigingen soms moeilijk in te schatten is. Zelfs onderzoek van dit stortmateriaal geeft door de heterogeniteit van het materiaal een beperkt inzicht.

Stortmateriaal kan ook mobiele verbindingen bevatten die door uitloging naar het grondwater een grondwaterverontreiniging kunnen veroorzaken. De bron van deze verontreiniging in een stortplaats is daarbij niet separaat aan te pakken.

Een ander kenmerk van de voormalige stortplaatsen is de dynamische situatie ter plekke door het optreden van erosie van de afdeklaag (vanwege hellingen van het stortlichaam boven maaiveld) en biochemische afbraakprocessen als gevolg van afbraak van organisch materiaal met zettingen in het stortlichaam als gevolg.

De specifieke problematiek van voormalige stortplaatsen is weergegeven in navolgende figuur.



Figuur 1 Problematiek van voormalige stortplaatsen

Voor 6% van de voormalige stortplaatsen geldt dat ze om milieuhygiënische redenen als ernstige en spoedeisende gevallen zijn aangemerkt. Op deze voormalige stortplaatsen zijn vaak afdoende maatregelen getroffen en is het beheer ook goed geregeld. Over de situatie bij de overige voormalige stortplaatsen is minder bekend. Dit is veelal beperkt tot de provinciale NAVOS-onderzoeken, waarin de deklaag en het grondwater zijn onderzocht. De afdekking van deze stortplaatsen bestaat uit grond van wisselende dikte (circa 30 – 100 cm) en kwaliteit (tot boven interventiewaarde). Grondwater wordt vaak niet gemonitord. Nazorg en beheer is in veel gevallen niet goed geregeld. Dit in tegenstelling tot de stortplaatsen die zijn gesloten na 1996. Op die stortplaatsen is in de meeste gevallen een volledige bovenafdichting aangelegd, die water- en gasdicht is en een dikke afdeklaag aanwezig. Nazorg en beheer zijn voor die situaties meestal goed geregeld.

Voormalige stortplaatsen onder de Omgevingswet

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet gaat de bevoegd gezag rol voor de voormalige stortplaatsen over van de provincies en waterbeheerders (stortplaatsen in uiterwaarden) naar de gemeenten. Zij worden niet direct verantwoordelijk voor de milieuhygiënische problematiek. Hiervoor blijft bij de eigenaar of initiatiefnemer het eerste aanspreekpunt. Wel dienen gemeenten er voor te zorgen dat de veiligheid in de directe omgeving wordt geborgd. De functie en het gebruik van de voormalige stortlocatie (ook op lange termijn) moet in overeenstemming zijn met de bodemkwaliteit ter plaatse en de fysieke status van de locatie. Er moet sprake zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties waar zich voormalige stortplaatsen bevinden. Om veiligheid op voormalige stortplaatsen te kunnen borgen, kunnen registratie, onderhoud en beheer en, afhankelijk van het specifieke gebruik, aanvullende technische maatregelen nodig zijn.

Daarnaast kunnen de voormalige stortplaatsen een kans bieden aan gemeenten voor de realisatie van hun maatschappelijke opgaven op het gebied van bijvoorbeeld woningbouw, bedrijvigheid en natuurontwikkeling. Om deze mogelijke ontwikkelingen op de voormalige stortplaats te faciliteren is het van belang dat ook regels worden gesteld aan grondverzet met bodemvreemd materiaal en

hergebruik van materialen wordt gereguleerd. Immers, in het Aanvullingsbesluit bodem zijn uitsluitend activiteiten opgenomen die betrekking hebben op verontreinigde grond (waaronder graven of saneren), er is niets opgenomen met betrekking tot handelingen met of in stortmateriaal. Zonder het stellen van regels in het Omgevingsplan kan een gemeente uitsluitend handhaven op activiteiten op een voormalige stortplaats op basis van de zorgplicht en eventueel met een maatwerkvoorschrift in aanvulling op een andere gemelde activiteit die van toepassing is (bijvoorbeeld bij graven in sterk verontreinigde grond).

Overige stortplaatsen onder de Omgevingswet

Voor overige stortplaatsen onder de Omgevingswet is het niet aan de orde om maatregelen, grondverzet of nazorg in het Omgevingsplan te borgen. Dit is of wordt dan bijvoorbeeld geregeld onder de Wet milieubeheer. Wat wel voor alle stortplaatsen geldt, is dat de gemeenten er voor moeten zorgen dat de veiligheid in de directe omgeving wordt geborgd door een evenwichtige toedeling van functies aan locaties waar zich stortplaatsen bevinden. Dit vraagt een beschouwing van de risico's bij de beoogde functie op basis van specialistische kennis.

Praktijksituaties: wat te regelen in het omgevingsplan?

In de transitie naar de Omgevingswet is er voor gekozen om gemeenten de (juridische) ruimte te geven om regels op te stellen voor de voormalige stortplaatsen. Met lokaal beleid kan deze problematiek binnen de specifieke plaatselijke context worden aangepakt en worden verankerd in het omgevingsplan. Kortom, het is nu het moment om één en ander goed te regelen.

Hierna wordt een aantal veel voorkomende situaties met voormalige stortplaatsen uit de praktijk beschreven. Voor elke situatie zijn voorbeeldregels voor in het omgevingsplan opgenomen, die een gemeente in overweging zou kunnen nemen (separaat document).

Situatie 1. Voormalige stortplaats zonder dynamiek

In veel gemeenten bevinden zich voormalige stortplaatsen die nauwelijks bekend zijn. Er is geen aanwijsbare problematiek (zoals bijvoorbeeld stortmateriaal dat aan maaiveld ligt) en het gebruik is extensief (bijvoorbeeld veeweide, natuur). Als er ook geen ontwikkelingen te verwachten zijn, zal de aanleiding om regels te stellen in het omgevingsplan beperkt zijn.

De gemeente kan overwegen om een minimale set aan regels op te nemen in het omgevingsplan om de kenbaarheid van de locatie van de voormalige stortplaats te verbeteren en gebruiksbeperkingen te respecteren. Met als doel bescherming van de gezondheid, de bodemkwaliteit en de grondwaterkwaliteit. Dit betreft regels voor:

- **Kenbaarheid en beheer.** Doel hiervan is:
 - Te voorkomen dat er vormen van gebruik op de voormalige stortplaats plaatsvinden zonder dat men bekend is met de risico's van de voormalige stortplaats voor mens van stortmateriaal, stortgas en percolaat.
 - Dat in ieder geval de meest noodzakelijke maatregelen en voorzieningen op de voormalige stortplaats worden getroffen.
 - Te voorkomen dat getroffen maatregelen en voorzieningen niet in stand worden gehouden, bijvoorbeeld door het vergraven van een eerder aangebrachte afdeklaag.
 - Dat beheer van bijvoorbeeld een bestaande afdeklaag ook daadwerkelijk plaatsvindt door de eigenaar. Dit is denkbaar voor situaties waar bijvoorbeeld een meer

intensief gebruik door de mens op gespannen voet staat met de kwaliteit van de afdeklaag.

NB: Als de gemeente besluit om voorzieningen en maatregelen te verlangen van de beheerder of gebruiker van de voormalige stortplaats, zal dat goed moeten worden gemotiveerd. Er zal onderbouwd moeten worden aangegeven waarom de desbetreffende voorzieningen en maatregelen nodig zijn. De betrokken partijen zullen bij de voorbereiding op de wijziging van het omgevingsplan moeten worden betrokken. Hun belangen zullen moeten worden meegewogen bij de besluitvorming. De afweging van alle betrokken belangen en de redelijkheid en billijkheid kunnen ertoe leiden dat er een overgangstermijn moet worden gesteld. De betrokkenen moet een redelijke termijn worden gegund om de voorzieningen en maatregelen te kunnen treffen. Daarbij zou zelfs nadeelcompensatie aan de orde kunnen zijn.

- **(On)geschiktheid voor divers gebruik:** Doel hiervan is dat voorkomen wordt dat de locatie zonder expliciete toets gebruikt wordt voor andere doeleinden dan de bodemkwaliteit ter plaatse toestaat. Een optie hiervoor is mogelijke gebruiksvormen toekennen aan de functie voormalige stortplaats en daarmee andere vormen van gebruik uitsluiten.

Situatie 2. Activiteiten op een voormalige stortplaats

Omdat voormalige stortplaatsen letterlijk ruimte bieden, ontstaan vaak ideeën om deze ruimte open te stellen voor diverse vormen van gebruik. Te denken valt aan recreatie, pop-up evenementen, mountainbiken, plaatsen van zonnepanelen. Daarbij verandert de blootstelling van de mens. Bijvoorbeeld voor mountainbiken moet rekening worden gehouden met een drie keer hogere blootstelling door ingestie van gronddeeltjes. Voor spelende kinderen kan de aanwezigheid van lood leiden tot ongewenste blootstelling. Ook kan de beheersituatie van de voormalige stort worden beïnvloed. Bijvoorbeeld een afdeklaag die in een natuurlijke omgeving nauwelijks onderhoud vraagt, moet bij gebruik voor mountainbiken regelmatig onderhouden worden.

De gemeente kan overwegen om een meldingsplicht in te stellen voor situaties waarin een specifieke activiteit op een voormalige stortplaats wordt gepland uit het oogpunt van gezondheid en bescherming van het milieu. Hierbij wordt vooraf informatie gevraagd aan de initiatiefnemer over de voorgenomen activiteit en de maatregelen die met betrekking tot de voormalige stortplaats worden genomen. Zo nodig kan naar aanleiding van de melding een maatwerkvoorschrift worden afgegeven. Deze melding is er op gericht om te borgen dat:

- Een toetsing van geschiktheid van de voormalige stort voor een bepaalde activiteit vooraf plaatsvindt: doel hiervan is voor alle vormen van gebruik een volledige veiligheidstoets (blootstelling stortmateriaal, stortgas en percolaat) wordt uitgevoerd en zo nodig de juiste maatregelen worden getroffen. Op deze wijze worden allerlei vormen van gebruik niet onmogelijk gemaakt maar vindt wel een expliciete afweging plaats.
- De beheersituatie van de voormalige stort niet door externe factoren wordt verstoord.
- De mogelijke de risico's voor de deelnemers aan een activiteit op de voormalige stortplaats vanwege het gevaar van blootstelling aan het stortmateriaal tijdig worden onderkend en kunnen worden voorkomen.
- Voorkomen dat er activiteiten in de afdeklaag of in het stortmateriaal plaatsvinden zonder dat hiervoor de meld- of vergunningplicht wordt gevolgd.

Situatie 3. Voormalige stortplaats in ontwikkeling

Daar waar voormalige stortplaatsen zich in een dynamische omgeving bevinden, is het vaak een kwestie van tijd totdat tot herontwikkeling van de voormalige stortplaats wordt over gegaan. In een

dergelijke situatie wordt de locatie opnieuw ingericht voor een andere functie en er kunnen wellicht ook bouwactiviteiten worden verwacht. Grondverzet is hier onvermijdelijk en het faciliteren hiervan inclusief het herschikken van stortmateriaal is nodig om gewenste ontwikkelingen haalbaar te maken.

Bij de afweging van regels voor deze situatie is van belang om te beseffen dat de beoordeling of een bepaalde activiteit op een voormalige stortplaats mogelijk is, uiteindelijk plaatsvindt bij de beoordeling van de vergunningaanvraag voor een binnenplanse of buitenplanse omgevingsplanactiviteit op betreffende activiteit (bijvoorbeeld voor een bouwactiviteit). Ook is van belang dat een wijziging van een omgevingsplan noodzakelijk kan zijn als een bepaalde functie of gebruik op de voormalige stortplaats in het omgevingsplan niet is toegestaan. Voor het bouwen op en graven in een voormalige stortplaats moet tot slot ook worden verwezen naar de voorbeeldregels opgenomen in module IV (bouwen op verontreinigde grond) en module V (graven in de bodem) van de Staalkaart aanvullingsbesluit bodem in het omgevingsplan.

De gemeente kan overwegen om voor dergelijke situaties aanvullend aan de initiatiefnemer verzoeken en herontwikkelingsplan aan te leveren. Aan de hand daarvan kan onder meer worden getoetst of de veiligheid en de gezondheid van de toekomstige gebruikers is geborgd, grip krijgen op eventuele grond- en afvalstromen en de beheersituatie voor de toekomst borgen.

Aandachtspunten bij herontwikkeling van een voormalige stortplaats zijn:

- Toetsing van geschiktheid voor de nieuwe functie en inrichting, waarbij mogelijk gevoelig gebruik zoals wonen, scholen en kinderspeelplaatsen op de voormalige stortplaats worden toegestaan;
- Kwaliteit van de leeflaag (welke kwaliteit is vereist op basis van gemeentelijk beleid?);
- Effect van heipalen op de verspreiding van al aanwezige verontreinigingen;
- Effect van grootschalig roeren, graven en herschikken (omzettingsprocessen kunnen weer optreden, inzet monitoring);
- Aspecten rondom stabiliteit en draagkracht;
- Nazorg voor de lange termijn borgen, zekerheidsstelling;
- Effect van eventuele ophoping van stortgas onder bebouwing;
- Grondverzet en hergebruik: hoe wordt graven in stortmateriaal gereguleerd?

Hobbels die niet in lokale regelgeving kunnen worden genomen

- Afstemming met wetgeving afvalstoffen (Wm): Er is centrale regelgeving voor het omgaan met afval, lokale regelgeving kan deze regels niet opheffen
- Aandacht voor wijze van toetsing van veiligheid op voormalige stortplaatsen: in het algemeen kan worden verwezen naar de wijze van toetsing bij sterk verontreinigde grond (risicotoolbox maar ook CROW 400). Echter, de toetsing van veiligheid bij voormalige stortplaatsen dient ook rekening te houden met effecten van (eventueel incidenteel) vrijkomend stortgas, percolaat, blootstelling aan afval met een heterogene onbekende samenstelling.

Verhouding tot andere ondergrondonderwerpen

Een voormalige stortplaats heeft vaak ook de grondwaterkwaliteit beïnvloed. Omdat de provincie hierop bevoegd is, kan deze in haar verordening hierover (instructie)regels stellen die meegenomen moeten worden bij de overweging van regels in het Omgevingsplan.

Referenties

- Advies Nazorg Voormalige Stortplaatsen (NAVOS) (www.Bodemplus.nl)
- Notitie BOOG 2016
- Cocoon (www.bodemplus.nl): enquête voormalige stortplaatsen (2021)
- Coalitie afbouw IBC: Naar een programma voor afbouw en nieuwe waarden IBC-locaties