Beleidskader voormalige stortplaatsen in gemeente Oss na inwerkingtreding Omgevingswet



GEMEENTE Oss

Beleidskader
voormalige stortplaatsen in Gemeente Oss
na inwerkingtreding Omgevingswet

Oss, 6 oktober 2022

Gemeente Oss

Inhoudsopgave

1. Inleiding 2

2. Afbakening en definitie 2

3. Huidige situatie 3

3.1 Provinciaal beleid 3

3.2 Ervaringen van de provincie 3

3.3 Warme overdracht aan gemeente Oss 3

4. Beleidsuitgangspunten nieuwe situatie 4

4.1 Het benutten en beschermen 5

4.2 Keuzevrijheid 5

5. Beleidskader voormalige stortplaatsen onder de Omgevingswet 6

5.1 Beleidskader 6

5.2 Beoordeling hergebruikplan 7

5.3 Evaluatie beleid en regels 7

6. Werk in uitvoering 8

6.1 Omgevingsplan 8

6.2 Werkprocessen 8

6.3 Toezicht en handhaving 8

7. Rol eigenaar voormalige stortplaats 9

7.1 Nazorg voormalige stortplaats 9

7.2 Verantwoordelijkheid bij transactie 9

7.3 Verantwoordelijkheid bij hergebruik 9

7.4 Rol gemeente 9

Bijlagen 10

Wettelijk kader 11

Geraadpleegde bronnen 12

1. Inleiding

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet krijgt de gemeente Oss de bevoegdheid voor voormalige stortplaatsen. Voor die tijd heeft de provincie Noord-Brabant dat gehad.
De bevoegdheid betreft de toetsing en beoordeling van nieuwe activiteiten op en in voormalige stortplaatsen en het toezicht daarop.

Het doel van deze beleidskader is het vastleggen van de uitgangspunten voor het beoordelen en toetsen van en het toezicht houden op de voormalige stortplaatsen in de gemeente Oss.

Deze beleidskader gaat uit van een beleidsneutrale overgang van de provincie Noord-Brabant naar de gemeente Oss. Dat wil zeggen dat de gemeente Oss vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet op een vergelijkbare manier met de voormalige stortplaatsen omgaat als de provincie tot aan de inwerkingtreding van de nieuwe wet. Tijdens de transitiefase, waarin de gemeente al haar regels over de fysieke leefomgeving integreert in het nieuwe deel van haar omgevingsplan, stellen we deze werkwijze desgewenst bij.

2. Afbakening en definitie

Onder voormalige stortplaatsen worden de stortplaatsen bedoeld waar het storten voor 1 september 1996 is beëindigd.
Een voormalige stortplaats is een terrein waar, al dan niet onder toezicht van de overheid, in het verleden afval is gestort. Stortmateriaal kan bestaan uit huishoudelijk afval, bedrijfsafval, bouw- en sloopafval en dergelijke. In de gemeente Oss zijn een 40-tal *voormalige* stortplaatsen bekend.



Fig. 1: Afbeelding kaartje met ligging voormalige stortplaatsen in Oss

Daarnaast zijn er nog stortplaatsen die onder de bevoegdheid van de provincie Noord-Brabant blijven vallen na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het gaat hier om gesloten stortplaatsen die op en vanaf 1 sept. 1996 nog open waren. Hierop is de Nazorgregeling Wet milieubeheer van toepassing. Of het gaat om gesloten stortplaatsen waarop een besluit (beschikking) is genomen vanuit de Wet bodembescherming. Die vallen onder de overgangsregeling.

Dit beleidsdocument heeft dus alleen betrekking op de voormalige stortplaatsen in Oss.

3. Huidige situatie

3.1 Provinciaal beleid

Het huidige beleid over voormalige stortplaatsen is door de Provincie Noord-Brabant opgesteld. Doel van het provinciaal beleid in de afgelopen decennia was het zuinig omgaan met ruimte en met grondstoffen en daarmee het stimuleren van hergebruik van gesloten en voormalige stortplaatsen. Wel op voorwaarde dat de mogelijk negatieve gevolgen ervan op het milieu beperkt en beheersbaar waren. Daarmee is herontwikkeling van en activiteiten op voormalige stortplaatsen in Brabant onder voorwaarden mogelijk gemaakt.

Deze voorwaarden zijn met name vanuit het oogpunt milieukwaliteit opgesteld.
De toetsing van de herontwikkeling op ruimtelijk gebied en op technisch gebied, bijvoorbeeld op de constructie bij bebouwing, verloopt via andere kaders. Zoals bij de ruimtelijke ordening met het bestemmingsplan en voor de bouw-eisen met een omgevingsvergunning.

De provincie Noord-Brabant heeft het beleid over gesloten en voormalige stortplaatsen geformuleerd in de Nota van Hergebruik van Stortplaatsen uit 2004. En zij heeft regels opgesteld in de interim omgevingsverordening. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet gelden deze regels niet meer voor de voormalige stortplaatsen.

3.2 Ervaringen van de provincie

Een aantal aandachtspunten en tips die de provincie uit ervaring heeft opgedaan ten aanzien van de voormalige stortplaatsen zijn onder andere:

- Herontwikkeling van of met een voormalige stortplaats is altijd maatwerk
- Een stortplaats is niet alleen een (technisch) milieuprobleem, het is een onderdeel van een gebiedsontwikkeling
- Wees terughoudend met wonen op een stortplaats
- Goede communicatie rondom een herontwikkeling is vereist
- Hergebruik van stortmateriaal bleek in de meeste pilots niet economisch haalbaar
- Het is te ontraden om grondwater te onttrekken binnen of direct nabij een voormalige stortplaats voor veedrenking of besproeiing
- De stortcontouren uit eerder onderzoek zijn indicatief; bij herinrichting moeten contouren in het veld definitief worden vastgesteld

3.3 Warme overdracht aan Gemeente Oss

Ter voorbereiding op onze nieuwe rol inventariseert de gemeente Oss in 2021 en 2022 welke onderzoeken specifiek op de 40 voormalige stortplaatsen in Oss hebben plaatsgevonden. Dit gebeurt in overleg met de provincie, die zorgt voor een warme overdracht van haar bevoegdheid en daarmee van haar kennis over deze voormalige stortplaatsen.

Op de website www.brabant.nl/stortplaatsen is de stortplaatsenkaart te zien met onder andere de NAVOS* onderzoeksgegevens per locatie. Voor een aantal stortplaatsen is veel (historische) informatie en onderzoek voorhanden, voor anderen niet of onvolledig.

De gemeente Oss gaat inschatten welke voormalige stortplaatsen een hoger risico met zich mee kunnen brengen en welke nauwelijks tot geen. Ook inventariseert ze van welke voormalige stortplaatsen onvoldoende gegevens bekend zijn. In enkele situaties zijn aanvullende gegevens van de grondwaterkwaliteit ter plaatse wenselijk. Op basis van deze inventarisatie overlegt de gemeente met de provincie over de eventuele aanvullende onderzoeken op voormalige stortplaatsen waar mogelijk sprake kan zijn van risico's voor mens en milieu. Dit is een nog lopend proces.

*)*NAVOS* staat voor nazorg voormalige stortplaatsen. Het betreft landelijke bodemonderzoeken begin jaren 2000.

4. Beleidsuitgangspunten nieuwe situatie

Het doel van de Omgevingswet is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Dit is dan ook het uitgangspunt voor hoe we omgaan met voormalige stortplaatsen in de gemeente Oss.

4.1 Het benutten en beschermen

De Omgevingswet staat voor een *goede balans tussen het benutten en beschermen* van de fysieke leefomgeving.

Over het benutten:
Voor een aantal voormalige stortplaatsen zijn geen ontwikkelingen te verwachten. Het gebruik is eenvoudig en extensief, bijvoorbeeld landbouw of natuur. 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, het plaatsen van zonnepanelen.
Tenslotte is het denkbaar dat een voormalige stortplaats volledig herontwikkeld wordt. In deze situatie gaat de locatie op de schop voor een nieuwe bestemming en functie. Bijvoorbeeld om er te wonen.

Over het beschermen:
Het is voorstelbaar dat bij nieuwe activiteiten en ontwikkelingen er activiteiten in de afdeklaag of het stortlichaam plaatsvinden. En daarbij verandert mogelijk de blootstelling aan de mens en aan directe omgeving en de verspreiding ervan.
De milieurisico's van voormalige stortplaatsen worden in belangrijke mate bepaald door:

- de aanwezigheid van contactmogelijkheden met verontreinigd materiaal
- verspreiding van verontreinigingen uit het stortlichaam naar het grondwater e/o oppervlaktewater

4.2 Keuzevrijheid

In de Omgevingswet, inclusief Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet, zijn geen tot nauwelijks regels opgenomen in relatie tot voormalige stortplaatsen. Voor meer informatie zie hiervoor het onderdeel wettelijk kader in bijlage 1.
De gemeente *kan* in het omgevingsplan aan een bepaalde locatie de functie 'voormalige stortplaats' toedelen en aan die functie voorschriften koppelen.
Hiermee heeft de gemeente de keuze om activiteiten die leiden tot aanpassing of aantasting van een deklaag of stortmateriaal van een voormalige stortplaats te regelen. En dan is er nog de keuzevrijheid hoe dit te regelen. Bijvoorbeeld door differentiatie van de locaties, informatie- of meldingsplicht en verbod.

De reden om wél regels op te nemen voor activiteiten in en op voormalige stortplaatsen in het omgevingsplan is primair de bescherming van de gezondheid van mens en dier en ter bescherming van de grondwater en waterkwaliteit. Hierin heeft de gemeente een belangrijke taak en bevoegdheid gekregen.
In hoeverre blootstelling en verspreiding van verontreinigingen kan plaatsvinden hangt sterk af van het gestorte (verontreinigde) materiaal en de kwaliteit en dikte van de deklaag of andere beschermende maatregelen.

5. Beleidskader voormalige stortplaatsen Oss onder de Omgevingswet

5.1 Beleidskader

Zoals benoemd bij de beleidsuitgangspunten staat de gemeente ontwikkelingen van en op een voormalige stortplaats toe op voorwaarde dat:

- er een evenwichtige toedeling van functies aan locaties plaatsvindt

en

- de verspreiding- en blootstellingsrisico's voor mens en directe omgeving acceptabel en beheersbaar zijn.

Bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties wordt getoetst aan het bestaande planologische beleid.

Voor lichte ingrepen of handelingen die:

- geen nadelige gevolgen hebben voor de nazorg,

én

- passen binnen een eerdere beschikking verleend door de provincie,

geldt een meldingsplicht met een verkorte procedure.

Om de verspreidings- en blootstellingsrisico's te kunnen beoordelen bij zwaardere ingrepen moet de initiatiefnemer een gebruikersplan overleggen aan de gemeente. De belangrijke onderdelen van dit *hergebruikplan* zijn:

1. *Onderzoek naar kwaliteit bodem en stort*
   Denk hierbij aan het historisch vooronderzoek en de bepaling van de dikte en kwaliteit van de aanwezige deklaag.
2. *Vaststellen van de risico's in relatie tot het toekomstig gebruik*
   Het gaat om de risico's voor de gezondheid van de mens, voor de ecologie en de verspreiding via het grondwater of naar oppervlaktewater.
   Maar voor met name de initiatiefnemer zelf zijn ook de risico's op civieltechnisch, juridisch en financieel gebied van belang.
3. *Opstellen van maatregelen om risico's weg te nemen of acceptabel te maken*
   Voorbeelden van maatregelen zijn het verbeteren of verhogen van de deklaag, grondwatermonitoring, aanbrengen van verharding of beplanting met beperkte worteldiepte.
4. *Omschrijven van de nazorg om de maatregelen in stand te houden*
   Nazorg kan bestaan uit gebruiksbeperkingen, toegankelijkheid van het terrein, beheer en onderhoud van maatregelen.

Een hergebruikplan behandelt *niet* een onderzoek naar de inhoud van het gehele stortlichaam. Dit is redelijkerwijs niet mogelijk aangezien stortplaatsen in het algemeen een sterk heterogene samenstelling kennen.

5.2 Beoordeling hergebruikplan

Bij het beoordelen van het hergebruikplan hanteert de gemeente Oss de volgende algemene randvoorwaarden:

- Het stortmateriaal mag niet herplaatst worden. Zowel vanuit milieu hygiënisch oogpunt als vanuit financieel oogpunt is het niet zinvol. Uitzondering is mogelijk als noodzakelijkheid kan worden aangetoond.
- Het niveau en de intensiteit van het uit te voeren onderzoek en het op te stellen hergebruikplan wordt bepaald door de nieuwe functie van de ontwikkeling (landbouw, recreatie, natuur, werken, wonen) en de verontreinigingssituatie. In het vooroverleg tussen initiatiefnemer en de gemeente worden hierover afspraken gemaakt. Een braakliggend terrein voor natuur bijvoorbeeld kent andere risico's dan de aanleg van een kinderspeelveld of bebouwing. Eenvoudige handelingen op en in de deklaag, bijvoorbeeld voor de aanleg van een kabel, vraagt een minder gedetailleerd onderzoek dan een verandering van gebruik met daardoor een ander risicoprofiel. Er is dus sprake van maatwerk. Een checklist doorlopen voor benodigde onderdelen van het hergebruikplan helpt hierbij.
- Een aanvulling op het hergebruikplan is nodig wanneer de initiatiefnemer op de voormalige stortplaats woningen wil bouwen. Deze aanvulling bestaat uit een uitgebreidere beschrijving van de gezondheidsaspecten naar de mens en de te nemen maatregelen, evenals de psycho-sociale aspecten bij wonen op een stortplaats. Ook dient een communicatieplan overlegd te worden hoe betrokkenen worden geïnformeerd en hoe participatie heeft plaatsgevonden.

5.3 Evaluatie beleid en regels

Naarmate we als bevoegd gezag meer inzicht hebben in en ervaring hebben met voormalige stortplaatsen kunnen we het beleid en de regels in het omgevingsplan voor voormalige stortplaatsen evalueren. Daar waar nodig passen we het aan of vereenvoudigen we de procedure of regels.

In deze evaluatie nemen we ook de overweging mee om stortmateriaal en afdeklaag als verontreinigde bodem te beschouwen; dat maakt het mogelijk om de (rijks)regels over bodemverontreiniging en -sanering van toepassing te laten zijn. Op dit moment ontbreekt nog het volledige inzicht welke consequenties dat kan hebben.



6 Werk in uitvoering

6.1 Omgevingsplan

In het omgevingsplan van gemeente Oss nemen we de locaties van de voormalige stortplaatsen in gemeente Oss op en verbinden we daar regels aan. Via een wijzigingsprocedure plaatsen we deze regels voor de voormalige stortplaatsen in ons omgevingsplan. Deze procedure start kort nadat de Omgevingswet van kracht is. Hiermee borgen we het uitgangspunt benutten en beschermen, geven we invulling aan de zorg voor een gezonde en veilige leefomgeving én we vullen de rol van bevoegd gezag beleidsneutraal in:
de regels baseren we op het "nee, tenzij" principe. Er mogen geen handelingen op en in een voormalige stortplaats plaatsvinden. Wel is het mogelijk hiervoor bij de gemeente ontheffing aan te vragen.

6.2 Werkprocessen

Omdat het een nieuwe bevoegdheid is, gaat gemeente Oss de inhoudelijke beoordeling en administratieve behandeling van ingediende ontheffing of melding inzake de voormalige stortplaatsen opnemen in haar werkproces en in het werkpakket van de ambtenaren en ODBN.

De ondersteunende gestandaardiseerde documenten zijn gereed voor inwerkingtreding van de Omgevingswet en komen digitaal beschikbaar. Denk hierbij aan:

- Formulier melding
- Formulier aanvraag ontheffing
- Uitwerking checklist hergebruikplan

6.3 Toezicht en handhaving

Goedgekeurde hergebruikplannen moeten door de initiatiefnemer worden nageleefd. Hierop houdt de gemeente toezicht. Als daar aanleiding voor is, zullen we naleving door bestuursdwang afdwingen.

7. Rol eigenaar voormalige stortplaats

Voor eigenaren, initiatiefnemers en projectontwikkelaars van voormalige stortplaatsen wijzigt de aanpak van voorgaande jaren niet. Behalve dan dat besluitvorming over een initiatief in of op een voormalige stortplaats door de gemeente plaatsvindt in plaats van de provincie.

Voor de volledigheid lichten wij hier de taken en verantwoordelijkheden van een eigenaar van een voormalige stortplaats nog toe:

7.1 Nazorg voormalige stortplaats

De eigenaar van een voormalige stortplaats is en blijft verantwoordelijk voor de nazorg of beheer van een voormalige stortplaats bij een bestaande situatie. Wanneer er eventueel extra onderzoek nodig is of maatregelen genomen moeten worden bij risico's in de huidige situatie dan ligt die taak bij de eigenaar.
Een locatie met een voormalige stortplaats kent vaak gebruiksbeperkingen. Als deze voortkomen uit een verleende ontheffing, dan dient de ontheffinghouder (doorgaans de eigenaar) zich daar aan te houden.
Als de gebruiksbeperkingen voortkomen uit NAVOS-eindrapportages, dan betreft het adviezen. Deze kunnen niet formeel gehandhaafd worden.

7.2 Verantwoordelijkheid bij transactie

Voor de verkoop van een terrein met voormalige stortplaats geldt een informatieplicht en een onderzoeksplicht. De verkoop gebeurt privaatrechtelijk. Het contractueel vastleggen van de afspraken over verantwoordelijkheden is mogelijk. In beginsel geldt dat een nieuwe eigenaar verantwoordelijk is voor de voormalige stortplaats en de gevolgen daarvan. Een belangrijk punt hierbij is de toekomstige risico's, zoals het nemen van maatregelen voor verontreiniging die later optreedt.

7.3 Verantwoordelijkheid bij hergebruik

De herinrichting van een stortplaats en het opstellen van een hergebruikplan zijn verantwoordelijkheden van de initiatiefnemer. De aansprakelijkheid voor de gevolgen van toekomstige risico's bij een stortplaats in het geval van hergebruik ligt bij de ontheffing- of vergunninghouder. In het hergebruikplan kan staan dat derden (mede)verantwoordelijk zijn voor de nazorg. Afkoop van risico's door een marktpartij is ook mogelijk. Voor het bevoegd gezag is altijd de ontheffing- of vergunninghouder de partij om aan te schrijven bij eventuele (herstel)maatregelen. Deze partij dienst zorg te dragen voor de uitvoering van de benodigde maatregelen.

7.4 Rol gemeente

De gemeente Oss is van een klein aantal voormalige stortplaatsen (grond)eigenaar en vervult daarmee een dubbele rol; het bevoegd gezag enerzijds en eigenaar of initiatiefnemer anderzijds. Met het opstellen van een werkproces en het uitvoeren ervan houden we hier rekening mee.

Bijlagen

1. Wettelijk kader voormalige stortplaatsen onder Ow
2. Geraadpleegde bronnen

Bijlage 1 Wettelijk kader

Onder de Omgevingswet (Ow) is een aantal aspecten geregeld dat relevant is voor voormalige stortplaatsen:

- De wijziging van de bevoegdheid over de voormalige stortplaatsen van provincie naar gemeente (pag. 222 Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet)

- In het Besluit activiteit leefomgeving is een artikel opgenomen over het toepassen van grond of baggerspecie als bovenafdichting op voormalige stortplaats in het kader van functionele toepassing. Het betreft artikel 4.1269, tweede lid, aanhef en onder d.

- De toevalvondst is opgenomen in de Omgevingswet, afd 19.2a: 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.
  Indien er sprake is van een toevalsvondst kan het bevoegd gezag, de gemeente, 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 indien deze maatregelen redelijkerwijs van de eigenaar kunnen worden verlangd. Als een eigenaar de tijdelijke beschermingsmaatregelen niet of niet tijdig treft, kan het bevoegd gezag de maatregelen zelf treffen en kan het de kosten verhalen op de eigenaar.
  Locaties waarvan bekend is dat zij zijn verontreinigd of waarvan dit redelijkerwijs kan worden verwacht, zijn om die reden dan ook geen toevalsvondsten.
  Nog onbekende voormalige stortplaatsen vallen onder het begrip toevalsvondst, voor de bekende voormalige stortplaatsen is dat onwaarschijnlijk. Zie ook de passage uit de MvT bij de Aanvullingswet (pag. 38).

- De zorgplicht (art. 1.7 Ow): de gemeente kan handhaven op activiteiten op een voormalige stortplaats op basis van de zorgplicht

- Regels in de bruidsschat over historische bodemverontreiniging. Dit kan van toepassing zijn op een stortplaats als er in de tijd voorafgaand aan de Ow een beschikking is afgegeven onder de Wbb ernst niet spoed (paragraaf 22.3.7.3).

Bijlage 2 Geraadpleegde bronnen

1. Notitie d.d. april 2022

Voormalige stortplaatsen, onderdeel warme overdracht van bevoegdheden onder de Omgevingswet
Concept, auteur A. Bruurs

2. Landelijk programma Bodembeheer van de Toekomst

https://samendedieptein.nl/bodembeheer-van-de-toekomst/
Het doel van het programma is gemeenten (en de omgevingsdiensten die in hun opdracht werken) te informeren en faciliteren bij het opnemen van regels over de kwaliteit van bodem, grondwater en ondergrond in hun Omgevingsplannen.
Bouwsteen: Omgang met voormalige stortplaatsen

3. Toelichting Aanvullingenbesluit bodem

4. Interim Omgevingsverordening provincie Noord Brabant

Paragraaf 2.3.3 Stortplaatsen
Huidige regels in IOV Brabant

5. Nota van Hergebruik van Stortplaatsen uit 2004, Provincie Noord Brabant